



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ  
Број: 014-021-01-027/2017-01  
Датум: 29.03.2017. године  
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 29. 03. 2017

Орг.јед.	Број	Прилог	Вредности
01	02-788	17	

Република Србија  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
- Председница Народне скупштине, госпођа Маја Гојковић -

Трг Николе Пашића 13  
11000 Београд

Поштована,

У складу са одредбом чл. 26. ст. 1. Закона о Агенцији за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције је дужна да поднесе годишњи извештај о раду Народној скупштини најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Имајући у виду наведено, у прилогу овог дописа достављамо Вам Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2016. годину са Извештајем о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење.





Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

# ИЗВЕШТАЈ О РАДУ ЗА 2016. ГОДИНУ

Београд, март 2017. године

## ИЗВЕШТАЈ О РАДУ ЗА 2016. ГОДИНУ

*Издавач*  
Агенција за борбу против корупције  
Царице Милице 1, Београд

*Припрема и штампа*  
Prototype / Сору Planet, Београд

*Електронско издање*  
[www.acas.rs](http://www.acas.rs)

ISSN 2217-639X

---

*Агенција је дужна да поднесе годишњи извештај о раду Народној скупштини, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину (чл. 26. ст. 1. Закон о Агенцији за борбу против корупције). Извештај о раду за 2016. годину, у складу са одредбом члана 26. став 2. истог закона садржи и Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење. Извештај о раду за 2016. годину усвојен је на шестој седници Одбора Агенције одржаној 22. марта 2017. године.*

---

---

*Штампање ове публикације подржано је у оквиру Твининг пројекта „Превенција и борба против корупције“, који Агенција за борбу против корупције Републике Србије спроводи са Националном агенцијом за борбу против корупције Републике Италије и другим партнерским институцијама из Републике Италије и Краљевине Шпаније. Пројекат финансира Европска унија. Ставови изражени у овој публикацији су искључива одговорност Агенције за борбу против корупције Републике Србије и не могу се ни у ком случају тумачити тако да одражавају мишљење Европске уније.*

---

## САДРЖАЈ

УВОДНА РЕЧ	9
I. О АГЕНЦИЈИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ	11
II. ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА АГЕНЦИЈЕ У 2016. ГОДИНИ	13
III. НАЈЗНАЧАЈНИЈИ РЕЗУЛТАТИ И ПРЕПРЕКЕ У РАДУ	14
IV. ПРЕПОРУКЕ	19
V. НАДЗОРНА УЛОГА ОДБОРА АГЕНЦИЈЕ И УЧЕШЋЕ У КРЕИРАЊУ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА АГЕНЦИЈЕ	21
1. Кључни резултати и активности	21
2. Значај	21
3. Одлуке Одбора по жалбама и захтевима за понављање поступка	22
4. Структура првостепених одлука о којима је Одбор одлучивао повдом жалби	22
Карактеристични примери из праксе	23
5. Поступци пред Управним судом	24
Карактеристичан пример из праксе - пресуда Управног суда	24
VI. АКТИВНОСТИ АГЕНЦИЈЕ	25
1. СЕКТОР ЗА КОНТРОЛУ ИМОВИНЕ И ПРИХОДА ФУНКЦИОНЕРА И ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА	25
1.1. Кључни резултат	25
1.2. Укупни резултати	25
1.3. Остали резултати	26
1.4. Регистар функционера	26
1.4.1. Резултат	26
1.4.2. Значај	27
1.5. Регистар имовине	27
1.5.1. Резултат	27
1.5.2. Значај	27
1.6. Провера извештаја и праћење имовинског стања функционера	27
1.6.1. Резултат	27
1.6.2. Значај	28
1.6.3. Осврт на стање у релевантној области	29

Карактеристичан пример из праксе	30
1.7. Каталог поклона	32
1.7.1. Резултат	32
1.7.2. Значај	32
1.8. Листа правних лица у којима су функционери власници више од 20% удела или акција у поступцима јавних набавки	32
1.8.1. Резултат	32
1.8.2. Значај	32
1.9. Представке	33
1.9.1. Резултати	33
1.9.2. Значај	34
1.9.3. Структура представки	34
1.9.4. Представке грађана у којима се указује на корупцију у просвети	34
1.9.5. Представке грађана у којима се указује на корупцију у јавним набавкама	36
1.9.6. Представке грађана у којима се указује на корупцију у медијима	37
1.9.7. Представке грађана у којима се указује на корупцију у области културе	38
1.9.8. Поступање других органа јавне власти након обраћања Агенције	39
1.9.9. Анализа представки	39
2. СЕКТОР ЗА РЕШАВАЊЕ О СУКОБУ ИНТЕРЕСА	41
2.1. Кључни резултати	41
2.2. Значај	41
2.3. Остали резултати	41
2.4. Осврт на стање у релевантној области	42
2.5. Поступци по захтевима за покретање прекршајног поступка	45
2.6. Поступање других органа јавне власти након обраћања Агенције	46
3. СЕКТОР ЗА КОНТРОЛУ ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ	47
3.1. Кључни резултати	47
3.2. Остали резултати	47
3.3. Значај	47
3.4. Контрола годишњих финансијских извештаја политичких субјеката	48
3.5. Мониторинг и контрола извештаја о трошковима изборних кампања	49
3.6. Преглед неправилности утврђених у контроли ГФИ за 2015. годину	49

---

3.7. Захтеви за покретање прекршајних поступака и решења о губитку права на добијање средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичких субјеката	51
3.8. Обука и сарадња са политичким субјектима и другим институцијама	51
4. СЕКТОР ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ	52
4.1. Процена ризика корупције у прописима	52
4.1.1. Кључни резултат	52
4.1.2. Остали резултати	52
4.1.3. Значај	52
4.1.4. Осврт на стање у релевантној области	53
4.1.5. Анализа прописа	54
4.2. План интегритета	54
4.2.1. Кључни резултат	54
4.2.2. Остали резултати	54
4.2.3. Значај	55
4.2.4. Осврт на стање у релевантној области	55
4.2.5. Почетак другог циклуса израде плана интегритета	56
4.3. Истраживања	57
4.3.1. Кључни резултат	57
4.3.2. Значај	57
4.3.3. Осврт на стање у релевантној области са препорукама	57
4.3.4. Додатни резултат	58
4.4. Едукације	59
4.4.1. Кључни резултат	59
4.4.2. Остали резултати	59
4.4.3. Значај	59
4.4.4. Осврт на стање у релевантној области	59
4.4.5. Тренинг за тренере и антикорупцијске обуке	60
4.5. Сарадња са цивилним друштвом	60
4.5.1. Кључни резултат	60
4.5.2. Остали резултати	60
4.5.3. Значај	60
4.5.4. Осврт на стање у релевантној области	60

---



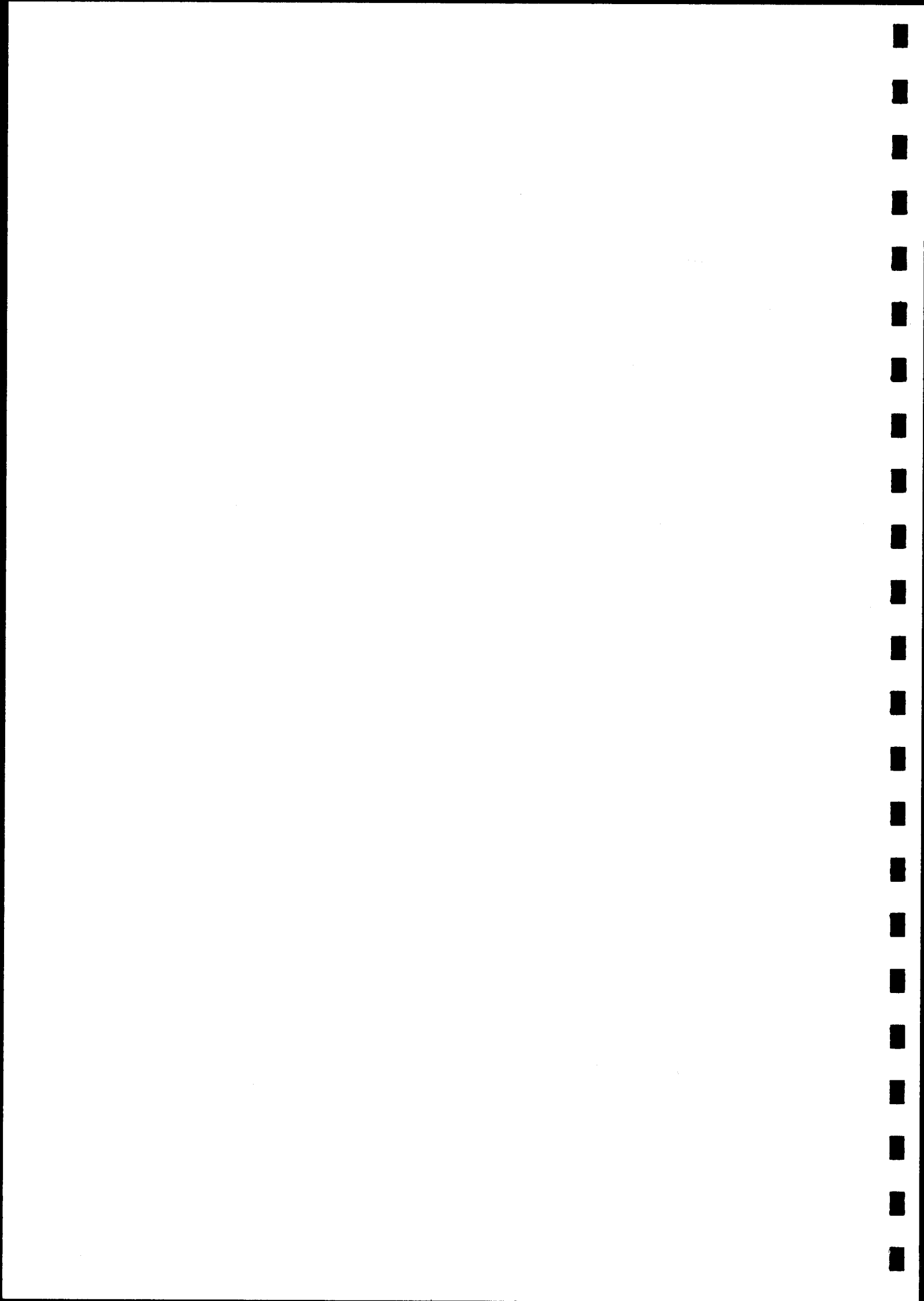
4.5.5. Консултативни састанци	61
4.5.6. Остале активности везане за сарадњу са ОЦД	61
4.6. Надзор над спровођењем Стратегије за борбу против корупције и Акционог плана	62
4.6.1. Кључни резултат	62
4.6.2. Остали резултати	62
4.6.3. Значај	62
4.6.4. Осврт на стање у релевантној области	62
4.6.5. Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана	64
5. СЕКТОР ЗА МЕЂУНАРОДНУ САРАДЊУ	65
5.1. Кључни резултат	65
5.2. Европске интеграције	65
5.3. Билатерална и мултилатерална сарадња	66
5.4. Пројекти финансирани из међународне помоћи	68
6. КАНЦЕЛАРИЈА ДИРЕКТОРА	70
6.1. Кључни резултат	70
6.2. Остали резултати	70
6.3. Односи са јавношћу	70
6.4. Заступљеност тема у медијским објавама	71
6.5. Издавачка делатност	72
6.6. Стратешки циљеви за 2017. годину	72
7. ОДЕЉЕЊЕ ЗА ОПШТЕ ПОСЛОВЕ	73
7.1. Резултати	73
7.2. Кадрови	73
7.2.1. Упоредни преглед запослених и ангажованих лица у Агенцији у 2015. и 2016. години	74
7.3. Библиотека	74
7.4. Финансије	74
7.5. Јавне набавке	75
7.6. Група за информатичке послове	75
7.6.1. Кључни резултати	75

---

ПРИЛОГ 1: Програмска структура буџета Агенције за 2016. годину	77
ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА ЗА 2016. ГОДИНУ ПРЕМА ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТУ	78
ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 1: Превенција корупције и контрола у функцији спречавања корупције	78
ПРОЈЕКАТ 1: Обуке у области борбе против корупције	78
ПРОЈЕКАТ 2: Развој софтверске подршке у спровођењу активности борбе против корупције	79
ПРОЈЕКАТ 3: Мониторинг изборних кампања за изборе у 2016. години	79
ПРОЈЕКАТ 4: ИПА 2013 - Превенција и борба против корупције	79
ПРОЈЕКАТ 5: Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције	80
ПРИЛОГ 2: Поступци пред Управним судом	81
ПРИЛОГ 3: Заштита узбуњивача	84
ПРИЛОГ 4: Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у 2016. години	86

---





## УВОДНА РЕЧ

Протекла година била је седма од како постоји и функционише Агенција за борбу против корупције. То је довољно времена да се оцени да ли је Агенција оправдала улогу која јој је од самог почетка намењена, а то је борба против корупције. Такву оцену није могуће изрећи без осврта на институционалне и правне оквире у којима Агенција делује.

Пре свега, Агенција је независан државни орган који за свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије. Њено постојање, као и постојање других независних контролних органа, проистекло је из демократског развоја поретка који се ојачава и штити контролом рада и поступака носилаца јавних функција и органа јавне власти. Како би таква друштвена улога Агенције могла успешно да се оствари, суштински је важно да се очува њена независност. Постизање тог циља у исто време представља обавезу не само запослених и функционера Агенције, него и свих других друштвених учесника, посебно органа који припадају извршној власти.

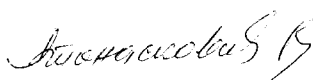
Иако има контролну улогу, Агенција као орган чији је смисао деловања усмерен на превенцију корупције, не располаже извршним овлашћењима. Она изриче мере функционерима, подноси иницијативе ради испитивања корупције у појединачним случајевима и даје препоруке надлежним органима за отклањање корупције или ризика од ње у појединим областима, процесима или прописима. Да би ове мере, иницијативе и препоруке дале жељене резултате, неопходна је сарадња и подршка државних органа надлежних да по њима поступају. Без такве подршке рад Агенције не би био могућ, односно ефекти њеног деловања били би занемарљиви. Досадашња искуства Агенције у овом погледу говоре да има још много простора за напредак и да нису сви појединци и органи јавне власти спремни да у целости преузму свој део одговорности. Када то буде случај, тј. када такве околности наступе и када спречавање корупције и јачање личног интегритета запослених и функционера постане један од главних циљева којима тежи руководство барем већине институција у јавном сектору, то ће и борба против корупције бити успешнија.

Посебну подршку раду Агенције треба да пружи Народна скупштина, нарочито разматрањем и усвајањем годишњих извештаја о раду Агенције и извештаја о надзору над применом стратешких докумената за борбу против корупције. Недовољно охрабрује чињеница да Народна скупштина две године заредом ове извештаје није разматрала у пленуму, чиме је у знатној мери изостала контрола над поступањем извршне власти приликом спровођења јавне политике у области борбе против корупције.

Седмогодишње искуство које је Агенција стекла применом Закона о Агенцији за борбу против корупције и Закона о финансирању политичких активности показало је да је наступило време за нове и свеобухватне измене постојећег правног оквира у овој области. Агенција очекује да ће у текућој години збиља доћи до таквих измена. Њима би требало да се уведу строжа правила о одговорности функционера, ојача контролна улога Агенције и уведу неопходни механизми за обезбеђивање транспарентности у погледу финансирања политичких активности и политичких субјеката.

Уверени да ће подаци из овог Годишњег извештаја о раду Агенције за 2016. годину бити информативни и корисни, предајемо их свим друштвеним учесницима и целокупној јавности на увид и критичко разматрање како би борба против корупције са новим и унапређеним правним оквирима у 2017. години била још успешнија.

В.Д. ДИРЕКТОРА АГЕНЦИЈЕ



Верка Атанасковић

ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА АГЕНЦИЈЕ



Проф. др Драган М. Митровић



## I. О АГЕНЦИЈИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција) је **основана Законом о Агенцији за борбу против корупције** („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – одлука УС, 67/13 – одлука УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – одлука УС; у даљем тексту: Закон о Агенцији), чија примена је почела 1. јануара 2010. године.

Агенција је **самосталан и независан државни орган.**

У **надлежности Агенције** је обављање следећих послова:

- » надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана;
- » покретање поступака и изрицање мера због повреде Закона о Агенцији;
- » решавање о сукобу интереса;
- » обављање послова у складу са Законом о финансирању политичких активности;
- » давање мишљења и упутстава за спровођење Закона о Агенцији;
- » иницирање измене и доношења прописа у области борбе против корупције;
- » организовање координације рада државних органа у борби против корупције;
- » вођење регистра функционера;
- » вођење регистра имовине и прихода функционера;
- » давање смерница за израду планова интегритета у јавном сектору;
- » увођење и спровођење програма обуке о корупцији;
- » поступање по представкама правних и физичких лица;
- » организовање истраживања, праћење и анализирање података о стању корупције;
- » праћење међународне сарадње у области борбе против корупције;
- » обављање и других послова одређених законом.

За обављање послова из своје надлежности Агенција је **одговорна Народној скупштини.**

**Органи Агенције** су Одбор и директор.

**Одбор** бира и разрешава директора, одлучује о увећању плате директора, одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са Законом о Агенцији, усваја годишњи извештај о раду Агенције који подноси Народној скупштини, врши надзор над радом и имовинским стањем директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси пословник о свом раду и врши друге послове одређене Законом о Агенцији.

**Директор**<sup>1</sup> представља Агенцију, руководи радом, организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова Агенције, доноси одлуке о повреди Закона о Агенцији и изриче мере, даје мишљења и упутства за спровођење Закона о Агенцији, припрема годишњи извештај о раду Агенције, израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције, доноси

<sup>1</sup> Тајана Бабић је од 9. новембра 2012. године до 20. јануара 2013. године била вршилац дужности директора Агенције. Одбор Агенције, 21. јануара 2013. године, једногласно ју је изабрао за директора. Оставку на место директора Агенције поднела је 20. децембра 2016. године због избора на место судије Уставног суда Србије.

опште и појединачне акте, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у Агенцији, спроводи одлуке Одбора и врши друге послове одређене Законом о Агенцији.

Чланове Одбора бира и разрешава Народна скупштина, на предлог овлашћених предлагача. Мандат члана Одбора траје четири године. Исто лице може да буде изабрано за члана Одбора највише два пута.<sup>2</sup>

Директора бира и разрешава Одбор. Исто лице може да буде изабрано за директора највише два пута. Мандат директора траје пет година.

Агенција има заменика директора, који обавља послове у оквиру овлашћења које му одреди директор.

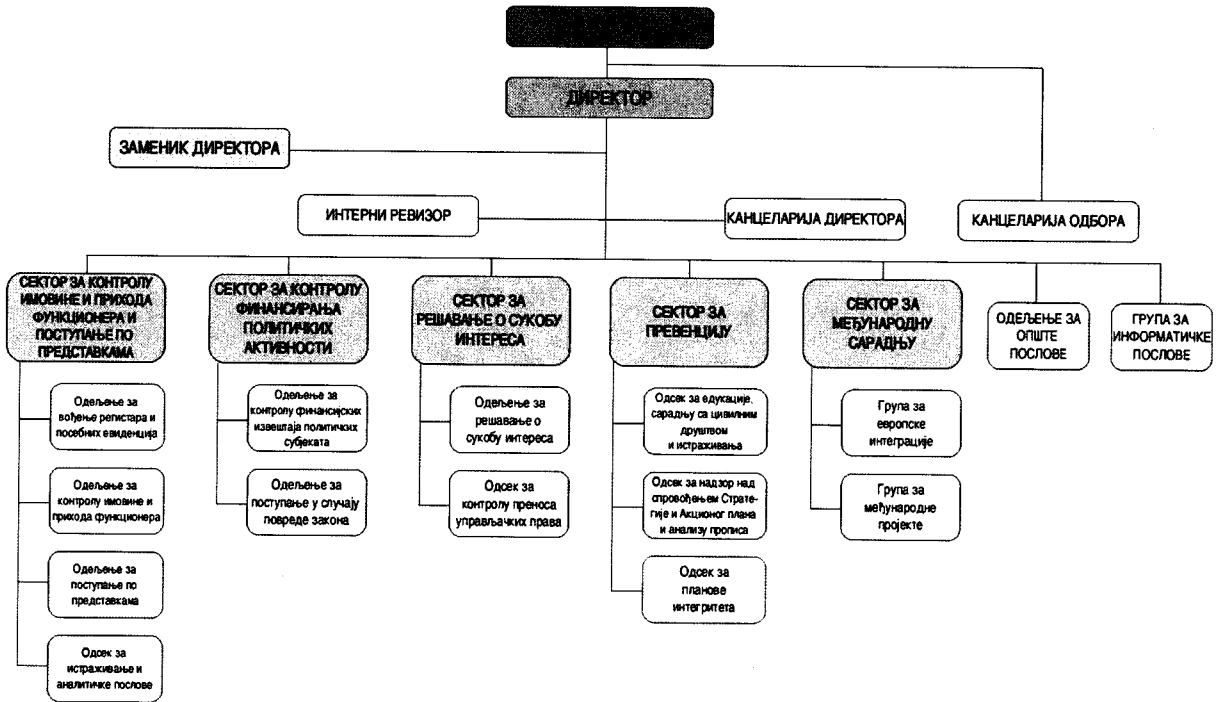
Заменика директора<sup>3</sup> бира и разрешава директор.

Мандат заменика директора престаје избором новог директора.

<sup>2</sup>Закон о Агенцији прописује да Одбор има девет чланова које бира Народна скупштина на предлог овлашћених предлагача: Административног одбора Народне скупштине, председника Републике, Владе, Врховног касационог суда, Државне ревизорске институције, Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја, путем заједничког договора, Социјално-економског савета, Адвокатске коморе Србије и удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора. Мандат члана Одбора траје четири године. Функцију чланова Одбора обављају проф. др Драган Митровић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду (од 18. јануара 2017. године обавља и функцију председника Одбора), проф. др Евица Петровић, проректор Универзитета у Нишу (обавља функцију заменика председника Одбора), Никола Станојевић, судија Врховног суда Србије у пензији, проф. др Божо Драшковић, научни радник, редовни професор, запослен у Институту економских наука у Београду, Зоран Вујичић, адвокат и Даница Маринковић, судија Апелационог суда у Крагујевцу у пензији, која је на функцију члана Одбора изабрана 27. децембра 2016. године. Током 2016. године функцију чланова Одбора обављали су проф. др Драгана Коларић, ванредни професор на Криминалистичко-полицијској академији у Београду, (обављала је функцију председника Одбора од 9. марта 2016. године па до подношења оставке на функцију члана Одбора 20. децембра 2016. године због именовања за судију Уставног суда) и проф. др Зоран Стојиљковић, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду, (обављао је функцију председника Одбора до 9. марта 2016. године, а функцију члана Одбора обављао је до 28. новембра 2016. године када је поднео оставку због избора за председника Уједињених гранских синдиката Независност). Одбор ради у непотпуном саставу од шест чланова, с обзиром на то да нису изабрани чланови Одбора који се бирају на предлог удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора и Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја, путем заједничког договора, наиме, надлежни одбор Народне скупштине до сада није одлучивао о предлозима за избор чланова Одбора које су Народној скупштини поднели Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и удружења новинара у Републици Србији. Након подношења оставке проф. др Драгане Коларић, која је на функцију члана Одбора изабрана на предлог председника Републике као овлашћеног предлагача, рок за подношење листе кандидата Народној скупштини за избор новог члана Одбора је 30 дана од дана престанка мандата.

<sup>3</sup> Владан Јоксимовић обављао је функцију заменика директора од 1. априла 2013. године до 27. јануара 2017. године.

II. ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА АГЕНЦИЈЕ У 2016. ГОДИНИ



### III. НАЈЗНАЧАЈНИЈИ РЕЗУЛТАТИ И ПРЕПРЕКЕ У РАДУ

Извештај о раду за 2016. годину седми је извештај који Агенција за борбу против корупције подноси Народној скупштини. Као и у претходним годинама, садржина Извештаја прати логичку структуру надлежности које су јој Законом о Агенцији за борбу против корупције поверене као самосталном и независном државном органу.

Уводни део објашњава положај и улогу Агенције, њену организациону структуру и опис надлежности. Садржину других делова Извештаја чини детаљнији опис рада Агенције и резултата које је постигла у спровођењу законом прописаних надлежности. У Извештају је и финансијски преглед средстава које је Агенција користила из буџета и донација ради реализације планираних активности. Документ садржи и Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, који је Агенција дужна да поднесе Народној скупштини.

Искуство Агенције показује да се функционери последњих неколико година много одговорније односе према обавезама које проистичу из Закона о Агенцији. С друге стране, евидентно је да је корупција и даље у великој мери присутна у нашем друштву и да резултати у борби против корупције још увек нису довољно видљиви, што је, (чак и када су уложени велики напори и када извесних резултата реално има), штетно, јер отежава враћање поверења у рад и ефикасност институција. Агенција годинама уназад посебну пажњу посвећује активностима чија је суштина контрола располагања јавним ресурсима, односно активностима везаним за откривање сукоба интереса и контролу имовине и прихода функционера.

У области контроле имовине и прихода функционера и поступања по представкама када је у питању број кривичних пријава и иницијатива поднетих надлежним државним органима, у којима се указује на постојање сумње на корупцију, повећан је за 29,27 одсто у односу на 2015. годину.

У 2016. години предмет провере (према годишњем плану провере), били су извештаји 238 функционера - градоначелници, председници општина и председници градских општина, извештаји 89 функционера чија провера није завршена у претходном извештајном периоду, као и извештаји 20 функционера, који су били предмет ванредне провере покренуте током 2016. године, због сумње да нису пријављени тачни и потпуни подаци.

У извештајном периоду, у области контроле имовине и прихода функционера покренуто је 268 претходних провера и покренуто је укупно 259 поступака због повреде Закона о Агенцији.

На републичком нивоу, 10 поступака покренуто је против судија и пет против заменика јавног тужиоца. Поступци су покренути и против два помоћника министара, 11 директора јавних предузећа и установа, 27 посланика у Скупштини АП Војводине, 23 помоћника покрајинских секретара, два потпредседника владе АПВ итд.

На локалном нивоу, највећи број поступака (28) покренут је против председника општина, као и против председника скупштина општина. Поступци су покренути и против четири градоначелника, 12 чланова већа, шест секретара скупштина општина. Такође, покренуто је 27 поступака против директора привредних друштава и установа, чији је оснивач град или општина, 25 поступака против чланова управних и надзорних одбора, чланова скупштина и одбора директора.

Агенција, упркос свим ограничењима, успева да повећа ефикасност у раду. С друге стране, очекивања јавности су велики изазов, јер се неретко очекује да Агенција спроводи истраге, хапси и кажњава за дела корупције, што није њен посао. Тиме се у нашем систему баве други државни органи.

Упркос нереалним очекивањима грађани се у великом броју представкама обраћају Агенцији због сумње на корупцију. Прошле године рад је окончан у 600 предмета а поднета је једна кривична пријава.

Као најризичнија област у 2016. години, коју су препознали грађани који су пријавили корупцију Агенцији, јесте област образовања. На корупцију у просвети, према подацима из претходне године, грађани су указали у 12 одсто укупног броја представки, док је у 2016. години број представки износио 20 одсто. Најзаступљенија је подобласт високог образовања, па следе подобласти основног, предшколског и средњег образовања.

Квалитетан и ефикасан рад по представкама подразумева познавање прописа из многих области и сталну едукацију запослених, као и велику истрајност и посвећеност. Овај посао вредан је међутим, сваког напора, уколико се успе, као што је то Агенцији пошло за руком, да двома грађанкама, из Врањске Бање и Новог Сада, реши најважније егзистенцијално питање – стамбено питање. У оба случаја реч је била о незаконитим доделама станова солидарности градским функционерима.

На основу поступања по представкама у извештајном периоду, против службених лица подигнуто је девет оптужница, због кривичног дела злоупотребе службеног положаја, злоупотребе положаја одговорних лица, фалсификовања службене исправе, злоупотребе овлашћења у привреди; поднето је осам оптужних предлога, због кривичног дела неоснованог добијања кредита и других погодности, преваре у покушају, злоупотребе службеног положаја, злоупотребе положаја одговорног лица, злоупотребе овлашћења у привреди; донета је једна пресуда којом је директор установе оглашен кривим због кривичног дела злоупотребе службеног положаја и изречена му је условна осуда.

Повећан је број окончаних предмета у области сукоба интереса, којих је 1.615, што је за 18,92 одсто више у односу на претходну годину. Имајући у виду да је у 2016. години заведен 1.761 предмет, што је повећање за 64,43 одсто у односу на 2015. годину, повећан је број донетих мериторних одлука и то: решења о давању сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности, којих је 188, што је за 36,23 одсто више у односу на претходну годину; решења о одбијању сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности, којих је 106, што је за 43,24 одсто више у односу на претходну годину; одлука којима је утврђена повреда Закона о Агенцији, којих је 353, што је за 38,98 одсто више у односу на претходну годину.

Такође, у области сукоба интереса у 2016. години примљено је 17,42 одсто више пријава од грађана у односу на 2015. годину (337 према 287), што указује да су грађани препознали рад и надлежности Агенције, као и да их погађа ширење неодговорности функционера, који су обавезни да своје функције савесно врше у јавном интересу. Пријаве се, у највећем броју случајева, односе на оно што највише боли: пријављују се ситуације у којима су функционери искористили јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице, те на недозвољену кумулацију функција.

Агенцију у њеном раду охрабрује чињеница да је 96,77 одсто функционера поступило по мериторним одлукама и мишљењима Агенције, у области сукоба интереса.



Агенција јесте незаобилазна карика у борби против корупције, али треба да разликујемо превенцију од репресије. Агенција као државни орган који има превасходно превентивну улогу је иницијатор деловања других државних органа и оно што није тако видљиво, а веома је важно, да поступци који се воде пред Агенцијом могу бити сигнал другим државним органима за много дубље и озбиљније нивое корупције.

Због тога је важно што је током 2016. године, Агенција склопила пет споразума о сарадњи са другим државним органима и један међународни споразум. Споразуми о сарадњи потписани су са: Републичким јавним тужилаштвом, Комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки и Комисијом за заштиту конкуренције, Правним факултетом Универзитета у Београду и Управом за јавне набавке. Меморандум са Државном комисијом за спречавање корупције Републике Македоније потписан је 20. јануара 2016. године. Борба против корупције је заједнички задатак и законска је обавеза свих да сарађују на спровођењу закона, у циљу успеха у тој борби. Само координираним радом свих надлежних државних органа могуће је постићи жељени циљ. Због тога, међуинституционална сарадња остаје један од приоритета Агенције и у наредном периоду.

Рад Агенције видно је олакшан захваљујући пројекту „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који је подржало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке. Реализација пројекта трајала је од 23. децембра 2013. до 25. септембра 2016. године. Развојем две софтверске апликације на пројекту, успостављен је основ за стандардизовано, електронско извештавање о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана, као и за израду и примену планова интегритета. Обуке за коришћење те две апликације похађала су 962 представника различитих институција, са свих нивоа власти (градског, општинског, покрајинског и републичког). У процес извештавања о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана, кроз пројекат су укључене и организације цивилног друштва, чиме су установљени нови механизми сарадње са њима (како је то дефинисано и релевантним међународним стандардима), као и алтернативни извори верификације извештаја Агенције о спровођењу стратешких докумената. Током пројекта спроведене су контролне посете и израђени извештаји и препоруке у вези са изградом и применом планова интегритета. Ове посете су омогућиле идентификовање кључних трендова и системских недостатака у првом циклусу, што је било изузетно значајно за припрему другог циклуса израде и спровођења планова интегритета. Пројекат је значајно допринео и подизању капацитета запослених на нормативним пословима за примену Методологије за процену ризика корупције у прописима (231 полазник из 89 градова и општина Србије).

Корупција настаје тамо где се јавни ресурси злоупотребљавају и где се користе за приватну корист јавних службеника и функционера или са њима повезаних лица. Транспарентност у раду органа јавне власти је један од неопходних предуслова за спречавање и сузбијање корупције. Корупција (или само сумња на корупцију) углавном настаје тамо где нема довољно транспарентности, где се информације свесно или несвесно крију од очију јавности или од надзора институција које треба да прате и контролишу рад функционера и јавног сектора.

Због свега наведеног планови интегритета представљају значајан извор информација о стању интегритета јавног сектора. Ради уједначеног и што квалитетнијег спровођења плана интегритета, Агенција прописује и константно унапређује методологију према којој

институције јавног сектора треба да врше процену ризика, односно према којој треба да израђују и спроводе овај документ.

Израђена је апликација потребна за израду и спровођење плана интегритета у другом циклусу, која садржи 42 нацрта (модела) плана интегритета и 74 различите области за настанак корупције у јавном сектору, као и унапређену методологију за процену ризика.

Корупција на локалном нивоу мање се истражује али борци против корупције знају да је баш ту најзаступљенија. Акциони план за преговарање Србије о чланству у Европској унији за Поглавље 23 предвиђа јачање превентивних антикорупцијских механизма на нивоу локалне самоуправе. Предвиђено је да градови и општине усвоје и примене локалне акционе планове за борбу против корупције (ЈАП). У циљу помоћи градовима и општинама да усвоје адекватне локалне планове за борбу против корупције, предвиђено је да Агенција изради модел локалног акционог плана за борбу против корупције, на основу ког ће свака локална самоуправа усвајати сопствени план. Како би се идентификовале области које треба да буду таргетиране овим документом, Агенција је спровела анализу оквира којим је регулисана локална самоуправа, а који садржи ризике за настанак различитих облика корупције.

Када се има у виду да се од Агенције очекује да контролише неколико десетина хиљада функционера, а да број запослених још увек не достиже ни 100, онда је извесно да је ово један од највећих проблема са којима се Агенција сусреће у свом раду. На дан 31. децембра 2016. године у стручној служби Агенције запослено је 88 извршилаца од укупно 139 систематизованих извршилаца, што износи 63,30 одсто попуњености радних места. Охрабрује чињеница да је прошле године стални радни однос засновало још осам колега.

Велики изазов представљају и непрецизне и нејасне одредбе Закона о Агенцији што често доводи до проблема у комуникацији са другим институцијама. Рад Агенције отежава немогућност непосредног приступа службеној евиденцији и документацији државних органа и других правних лица, као и информациона неповезаност са њиховим базама података. Квалитетан и ефикасан рад по представкама подразумева познавање прописа из многих области и сталну едукацију запослених што са систематизованим бројем извршилаца, постојећим приливом и бројем предмета у раду, постојећом структуром тражених радних искустава и неадекватним условима за рад, није могуће реализовати у потпуности. Битна препрека у раду јесте и велики прилив докумената и недостатак адекватног простора за одлагање и чување обимне докуменације.

У 2016. години Агенција се суочила са великом бројем захтева за сагласност (за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности, за чланство у органима удружења, за заснивање радног односа или пословне сарадње након престанка јавне функције – пантофлажа), који је за 100 одсто већи у односу на 2015. годину (800 : 398). Овако велики број захтева резултат је изборне године, као и повећане свести функционера и све бољег познавања обавеза прописаних Законом о Агенцији. Рокови за поступање по наведеним захтевима врло су кратки, али су запослени на адекватан начин и том изазову одговорили, што је резултирало повећаним бројем мериторних одлука, које су исказане као кључни резултати, а с друге стране узроковало је да Агенција у погледу провере по службеној дужности функционера у вези са вршењем више јавних функција и спречавањем сукоба интереса не покаже планиране резултате. Зато је неопходно да се у наредном периоду попуни број запослених до броја радних места предвиђених Правилником о систематизацији. Обезбеђивање



оптималних услова за рад, може да омогући напредак у спречавању и сузбијању корупције и истовремено може да потврди постојање политичке воље за борбу против корупције.

Агенција се у своме раду још суочила и са непоштовањем законом прописаних обавеза надлежних органа који су дужни да поступају по одлукама Агенције, односно по иницијативи Агенције за разрешење са јавне функције функционера. Реч је о грубом кршењу закона тј. појави која својим размерама може да утиче на урушавање и обезвређивање читавог правног, па тиме и уставно-правног поретка, што доводи у питање поверење у владавину права.

## IV. ПРЕПОРУКЕ

1. Изабрати кандидате за чланове Одбора Агенције за борбу против корупције чији су предлагачи Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана и новинарска удружења како би се употпунио састав Одбора Агенције и омогућило његово несметано функционисање.

2. Усвојити нови Закон о Агенцији за борбу против корупције<sup>4</sup> тако да се:

- дефинишу све надлежности Агенције укључујући и контролу финансирања политичких активности;
- пропишу јаснија и строжа правила о одговорности функционера;
- овласти Агенција на непосредан и неометан приступ евиденцијама и документацији државних органа и организација и других правних лица, који су од значаја за поступке које она води;
- обавезу функционери да пријаве имовину и приходе свих крвних сродника са којима су у правој линији сродства;
- предвиди да Агенција поступа по представкама, укључујући и анонимне, којима се указује на корупцију и друге неправилности у раду, пре свега органа јавне власти, али и других субјеката у приватном и цивилном сектору;
- предвиди дужи рок застарелости за прекршаје предвиђене Законом о Агенцији, у складу са интенцијом Конвенције Уједињених нација против корупције;
- овласти Агенција да надлежном органу поднесе кривичну пријаву у случају када утврди да постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности;
- забрани надлежним органима јавне власти да предложи на јавну функцију кандидата коме је Агенција изрекла неку од прописаних мера;
- обавезу функционери, који поседују више од 3% акција или удела у правном лицу, да пријаве не само своје акције и уделе у том правном лицу, већ и акције и уделе тог правног лица у другим правним лицима;
- уреди процедура и исход поступања Агенције по представкама, укључујући и сачињавање извештаја о поступању по представци који се објављује;
- повери Агенцији да пропише и објави Методологију за процену ризика корупције у прописима и обавезу предлагачи да примењују ову методологију приликом припреме прописа;
- обавезу органи државне управе да нацрте закона из области посебно ризичних за настанак корупције достављају на мишљење Агенцији, а Владу да та мишљења доставља Народној скупштини, уз предлоге закона;
- обавезу запослени у јавном сектору, укључујући и функционере, да похађају обуке о етици и интегритету;

<sup>4</sup> Мишљење Агенције о Нацрту закона о Агенцији доступан је на: [www.acas.rs/мишљење-о-нацрту-закона-о-агенцији-за-б/?pismo=lat](http://www.acas.rs/мишљење-о-нацрту-закона-о-агенцији-за-б/?pismo=lat). Извештај италијанског експерта, Мауриција Варнезеа, који је достављен 17. новембра 2016. године италијанском сталном твининг саветнику у Београду доступан на: [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/01/MV\\_Report\\_Twinning\\_SR.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/01/MV_Report_Twinning_SR.pdf).

- уведу новине у процесу надзора над стратешким документима за борбу против корупције, предвиђене Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године;
- унапреди положај запослених у Агенцији у складу са препорукама релевантних међународних организација.

3. Усвојити Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности<sup>5</sup>, тако да се:

- јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања;
- пропишу одговарајуће санкције за сва већ Законом забрањена понашања за која није предвиђена ни прекршајна ни кривична одговорност;
- забрани политичким субјектима бављење хуманитарним и сличним активностима.

4. Усвојити Закон о изменама и допунама Закона о политичким странкама, тако да се:

- дефинише појам *групе грађана* као политичког субјекта који представља облик удруживања бирача ради заједничког учешћа на изборима;
- пропишу услови, елементи и поступак оснивања групе грађана, укључујући ту и прописивање обавезних елемената уговора, тј. споразума о оснивању, међу којима је и именовање одговорног лица, у смислу Закона о финансирању политичких активности;
- уреди питање престанка постојања групе грађана;
- предвиди упостављање и начин вођења Регистра група грађана, који би требало да садржи податке о називу, заступнику и одговорном лицу, датуму оснивања и датуму брисања.

5. Обезбедити неопходне услове за рад Агенцији за борбу против корупције (проширење просторних и унапређење кадровских капацитета).

<sup>5</sup> Извештај о примени Закона експерта Јулија Топлака доступан је на линку: [www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/09/Toplak\\_izvestaj\\_4\\_SR.pdf?pismo=lat](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/09/Toplak_izvestaj_4_SR.pdf?pismo=lat).



## V. НАДЗОРНА УЛОГА ОДБОРА АГЕНЦИЈЕ И УЧЕШЋЕ У КРЕИРАЊУ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА АГЕНЦИЈЕ

### 1. Кључни резултати и активности

У току 2016. године Одбор је одржао 17 редовних и две телефонске седнице. На седницама Одбор је решавао о 136 жалби функционера. Одбијено је 111 жалби, а једна жалба је одбачена. У пет случајева је донета одлука да се предмет врати на допуну поступка. Поништено је 13, а делимично поништено једно првостепено решење. Четири решења су преиначена у погледу изречене мере функционеру. У једном предмету по жалби поступак је прекинут ради доношења одлуке Управног суда.

По основу службеног надзора Одбор је укинуо једно првостепено решење.

Током 2016. године Одбору су од стране Управног суда достављене 23 тужбе које су поднете ради поништаја одлука Одбора донетих у поступку решавања по жалби, а достављено је 28 пресуда поводом тужби које су Управном суду поднете током 2016. и ранијих година.

Одбор је усвојио Извештај о раду Агенције и Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2015. годину, као и финансијски план Агенције за 2017. годину.

Одбор је разматрао Нацрт извештаја о контроли годишњих финансијских извештаја у 2015. години и Нацрт извештаја о контроли изборне кампање у 2016. години.

Одбор је дао сагласност на Годишњи план провере извештаја о имовини и приходима функционера.

Чланови Одбора су и током 2016. године узели учешће у активностима на изради Нацрта закона о Агенцији. Учествовали су у раду радне групе за израду нацрта Закона о Агенцији и дводневном састанку радне групе у Врднику као и на округлом столу-дебати који је Агенција организовала на Факултету политичких наука у Београду и на Економском факултету Универзитета у Нишу. Поједини чланови Одбора учествовали су у активностима спровођења плана обуке које је Агенција организовала за функционере и запослене у јавној управи и на координационом састанку са темом корупције у области просвете-примена Закона о учбеницима.

### 2. Значај

У циљу обезбеђивања двостепености одлучивања, Одбор одлучује по жалбама против одлука директора и доноси одлуке поводом других правних лекова функционера, заузима правне ставове и доноси одлуке о правним питањима.

Чланови Одбора, између седница, анализирају предмете у којима су известиоци и са саветницима раде на изради нацрта одлука. Поводом сложених правних питања проучавају прописе којима је регулисано одређено спорно правно питање, ради заузимања правних ставова.

Надзорна улога Одбора остварује се и разматрањем писаних извештаја које директор припрема и доставља Одбору, као и усменим извештавањем директора о раду Агенције на свакој седници Одбора.

Чланови Одбора учествују у креирању политике Агенције, сарађују са директором и узимају активно учешће у реализацији појединих активности Агенције у остваривању њене надлежности, а учествују и на стручним скуповима у земљи и иностранству.

### 3. Одлуке Одбора по жалбама и захтевима за понављање поступка

ОДЛУКЕ ОДБОРА ПОВОДОМ ПОДНЕТИХ ЖАЛБИ ФУНКЦИОНЕРА	
ОДБИЈЕНЕ ЖАЛБЕ	111
УВАЖЕНО ЖАЛБИ (ПОНИШТЕНО У ЦЕЛИНИ ИЛИ ДЕЛИМИЧНО ПРВОСТЕПЕНИХ РЕШЕЊА)	14
ДОПУНА ПОСТУПКА	5
ПРЕИНАЧЕЊЕ ПРВОСТЕПЕНОГ РЕШЕЊА У ДЕЛУ У КОЈЕМ ЈЕ ИЗРЕЧЕНА МЕРА ФУНКЦИОНЕРУ	4
ОДБАЧЕНО ЖАЛБИ	1
ОДЛУКА О ПРЕКИДУ ПОСТУПКА	1
УКУПАН БРОЈ ЖАЛБИ	136 <sup>6</sup>

### 4. Структура првостепених одлука о којима је Одбор одлучивао поводом жалби

СТРУКТУРА ПРВОСТЕПЕНИХ ОДЛУКА О КОЈИМА ЈЕ ОДБОР ОДЛУЧИВАО ПО ЖАЛБИ	БРОЈ
Решење о одбијању захтева за давање сагласности за вршење друге јавне функције	34
Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	24
Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	18
Закључак о одбацивању захтева за давање сагласности као неблагоприятног	16
Мера упозорења (одлука којом се утврђује повреда закона и функционеру налаже одређено поступање)	13
Решење којим се утврђује повреда одредбе чл. 28. Закона о Агенцији (истовремено вршење више јавних функција без сагласности Агенције)	10
Решење поводом обавештења функционера о обављању другог посла у тренутку ступања на јавну функцију којим се утврђује сукоб интереса и обавезује функционер да престане са обављањем другог посла	7
Решење о одбијању захтева за давање сагласности за обављање другог посла уз јавну функцију	5
Решење о одбијању захтева за давање сагласности за заснивање радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције	3
Закључак о одбацивању предлога за повраћај у пређашње стање	2

<sup>6</sup> У два предмета Одбор је једном одлуком одлучио о две жалбе из ког разлога је у табели укупан број решених жалби 136, а укупан број донетих одлука 134.

СТРУКТУРА ПРВОСТЕПЕНИХ ОДЛУКА О КОЈИМА ЈЕ ОДБОР ОДЛУЧИВАО ПО ЖАЛБИ	БРОЈ
Закључак о одбацивању предлога за понављање поступка	1
Закључак о спајању поступка	1

### Карактеристични примери из праксе

Одбор је одбио жалбу функционера, директора јавне агенције који је истовремено обављао дужност председника управног одбора спортског клуба. Функционеру је првостепеном одлуком због повреде наведених одредаба закона изречена мера којом се обавезује да престане са истовременим вршењем јавне функције и обављања дужности у спортском клубу и да о томе достави доказ Агенцији.

Одбор је одбио жалбу функционера, директора основне школе који је одлучујући по конкурс за пријем у радни однос у школи, од укупно пет кандидата који су испуњавали услове конкурса изабрао за пријем у радни однос свог сина и са њим закључио уговор о раду, при чему о сукобу интереса који је имао у конкретној ситуацији није обавестио Агенцију. Функционеру је због повреда закона првостепеном одлуком изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора основне школе.

Одбор је одбио жалбу функционера, директора специјалне школе који је без претходно расписаног јавног конкурса закључио уговор о раду на одређено време са братом председника школског одбора исте школе, при чему о сукобу интереса који је имао у конкретној ситуацији није обавестио Агенцију. Функционеру је због повреда закона првостепеном одлуком изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора специјалне школе.

Одбор је одбио жалбу функционера који је обављао јавну функцију директора јавне агенције и који је без сагласности Агенције, пре истека законом прописаног рока од две године по престанку јавне функције, засновао радни однос у привредном друштву. Првостепеном одлуком изречена му је мера јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији.

Одбор је одбио жалбу ранијег функционера који није у року од 30 дана од дана именована на јавну функцију члана надзорног одбора јавног предузећа пренео своја управљачка права у привредном друштву чији је сувласник и који је током вршења јавне функције био у ситуацији сукоба интереса с обзиром на то да је јавно предузеће имало пословну сарадњу са привредним друштвом чији је сувласник. Првостепеном одлуком изречена му је мера јавног објављивања одлуке о повреди закона.



## 5. Поступци пред Управним судом

Пред Управним судом води се 37 поступака по тужбама функционера поднетим против одлука Одбора донетих у 2016. и претходних година.<sup>7</sup>

Управни суд је у току 2016. године доставио Одбору 28 пресуда. Уважена је једна тужба, у два предмета је поступак обустављен, а у осталим предметима Управни суд је одбио тужбе функционера.

### Карактеристичан пример из праксе - пресуда Управног суда

Управни суд је донео пресуду којом је одбио тужбу против решења Одбора којим је одбијена жалба изјављена против решења директора Агенције којом је функционеру изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора основне школе због тога што је као директор основне школе закључила са својим супругом уговор о раду којим је он засновао у овој школи радни однос на одређено време, а затим је по расписаном конкурс донела одлуку којом је од два кандидата изабрала свог супруга за пријем у радни однос и са њим закључила нови уговор о раду на одређено време, те што о ситуацији сукоба интереса у којој се нашла није обавестила надлежни орган-школски одбор школе и Агенцију. По оцени Управног суда, функционер је пре свега била дужна да избегне суког интереса, а у ситуацији када је већ закључила наведене уговоре о раду на основу којих је њен супруг засновао радни однос у школи и донела одлуку којом је свог супруга изабрала за пријем у радни однос у овој школи, била је дужна да о сукобу интереса који је имала у конкретним ситуацијама писмено обавести Школски одбор и Агенцију, што није учинила. Управни суд је нашао да је тужиљи правилно изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора основне школе јер је донела одлуке и закључила уговоре којима је омогућила стицање одређених погодности за повезано лице, које последице се не могу отклонити.

<sup>7</sup> Детаљније о поступцима вођеним пред Управним судом у Прилогу 2.

## VI. АКТИВНОСТИ АГЕНЦИЈЕ

### 1. СЕКТОР ЗА КОНТРОЛУ ИМОВИНЕ И ПРИХОДА ФУНКЦИОНЕРА И ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА

#### 1.1. Кључни резултат

- ✓ Број кривичних пријава и иницијатива поднетих надлежним државним органима, у којима се указује на постојање сумње у корупцију, повећан за 29,27% у односу на 2015. годину.<sup>8</sup>

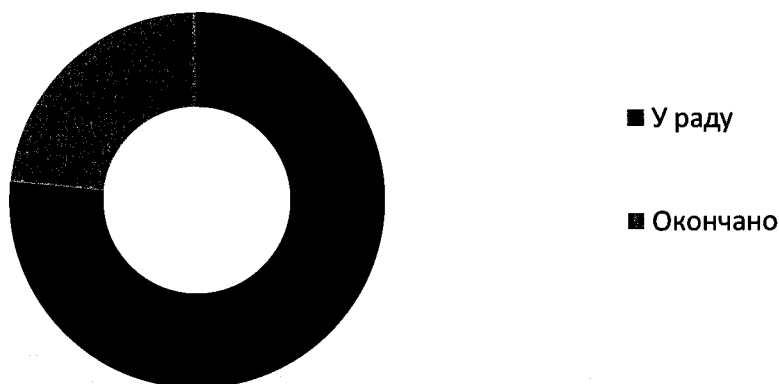
#### 1.2. Укупни резултати

##### УКУПНИ РЕЗУЛТАТИ



Када је реч о Одељењу за поступање по представкама, статистика показује да је окончано 600 предмета.

##### ПРЕДСТАВКЕ 2.567



<sup>8</sup> Агенција је у поступку провере благовремености, тачности и потпуности података из извештаја о имовини и приходима функционера и поступања по представкама у 2016. години поднела 35 извештаја надлежним тужилаштвима и другим органима и 18 кривичних пријава ради утврђивања постојања корупције у конкретним случајевима, док је у 2015. години поднела 26 извештаја и 15 кривичних пријава.

### 1.3. Остали резултати

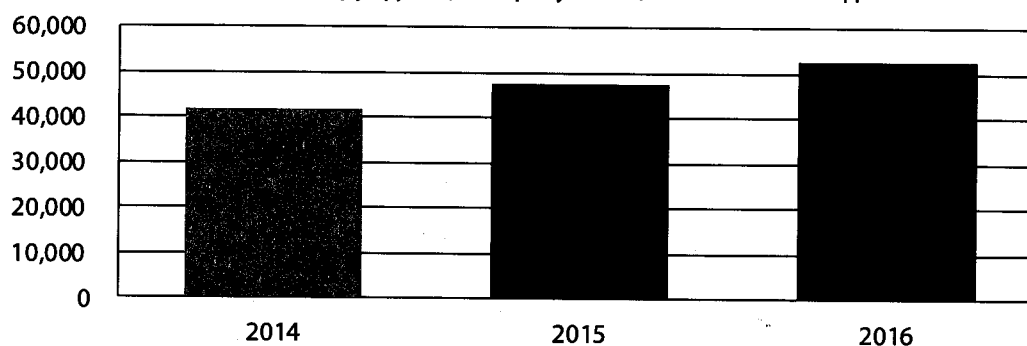
- ✓ Одржане обуке за функционере у 26 општина и градова (Крагујевац, Сомбор, Врбас, Кикинда, Ниш, Тутин, Сремска Митровица, Прибој, Лозница, Аранђеловац, Вршац, Пожаревац, Зајечар, Јагодина, Панчево, Београд, Нови Сад, Чачак, Ужице, Пирот, Лесковац, Прокупље, Шабац, Крушевац, Краљево и Ваљево), а на основу анализе потреба за обукама која је израђена коришћењем база података из Регистра функционера. На обукама је присуствовало 1.047 учесника из 594 институције;
- ✓ Унапређена сарадња између Агенције и државних органа у циљу ефикасније и поузданије размене информација и података електронским путем од значаја за рад Агенције;
- ✓ Израђена је статистичка анализа поступака Агенције и прекршајних судова за 2015. годину;
- ✓ Урађена је Анализа резултата рада Одељења за вођење регистара и посебних евиденција;
- ✓ У циљу ефикаснијег и ефективнијег поступања по представкама, установљен је систем за дефинисање приоритета у раду, повећана ажурност и створени услови за квалитетнији рад;
- ✓ Формирана база података о поступцима утврђивања постојања повреде закона које води Сектор и поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка, кривичним пријавама и извештајима;
- ✓ Израђена је друга анализа Каталога поклона за 2015. годину, која садржи податке о категоријама функционера који су примили поклоне, врстама поклона, као и о томе да ли су поклони задржани у личној својини или су постали јавна својина;
- ✓ Унапређено је постојеће софтверско решење и израђени су кориснички захтеви за израду нових апликација.

### 1.4. Регистар функционера

#### 1.4.1. Резултат

- ✓ Укупан број обрађених и објављених обавештења у Регистру функционера у 2016. години је 52.511, а примљено је укупно 3.097 обавештења од органа који су дужни да обавесте Агенцију да је функционер ступио на функцију односно да му је функција престала.

Упоредни приказ обрађених и објављених обавештења у Регистру функционера у 2014, 2015. и 2016. години



### 1.4.2. Значај

Успостављање и потпуно, правилно и ефикасно функционисање регистра функционера обезбеђује већу транспарентност у раду органа јавне власти и функционера.

Посматрано са аспекта рада Агенције, значај Регистра функционера је немерљив. Основна претпоставка за рад Агенције је да се тачно зна која лица подлежу обавезама, забранама и ограничењима прописаним Законом о Агенцији.

## 1.5. Регистар имовине

### 1.5.1. Резултат

- ✓ Од оснивања Агенције до краја извештајног периода укупно је обрађено и објављено 40.292 извештаја о имовини и приходима функционера (у даљем тексту: Извештај), док је у 2016. години примљено 8.029 извештаја.

### 1.5.2. Значај

Обавеза пријављивања имовине је једна од основних обавеза функционера која произлази из Закона о Агенцији, а која има за циљ повећање транспарентности у обављању јавних функција.

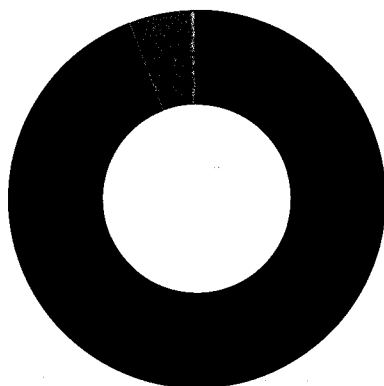
Јавним објављивањем дела података из поднетих извештаја, подаци о имовини и приходима функционера су доступни контроли јавности.

## 1.6. Провера извештаја и праћење имовинског стања функционера

### 1.6.1. Резултат

- ✓ У 2016. години предмет провере, према годишњем плану провере, били су извештаји 238 функционера (градоначелници, председници општина и председници градских општина), извештаји 89 функционера чија провера није завршена у претходном извештајном периоду, као и извештаји 20 функционера који су били предмет ванредне провере покренуте током 2016. године, због сумње да нису пријављени тачни и потпуни подаци.

### ПРОВЕРА ИЗВЕШТАЈА



■ Према годишњем плану провере

■ Из претходног извештајног периода

■ Ванредне провере због сумње да нису пријављени тачни и потпуни подаци

Од укупног броја провераваних, завршена је провера извештаја за 171 функционера.

Током 2016. године надлежним тужилаштвима поднето је 17 кривичних пријава због постојања основа сумње да функционери нису пријавили имовину Агенцији или су дали лажне податке о имовини, у намери да прикрију податке о имовини (чл. 72. Закона о Агенцији).<sup>9</sup>

У току 2016. године, по кривичним пријавама Агенције поднетим пре и у току 2016. године:

- донете су три правоснажне пресуде којима су изречене казне затвора у трајању од три месеца условно на годину дана, у трајању од осам месеци условно на годину дана и у трајању од шест месеци условно на две године;
- донете су три ослобађајуће пресуде, против једне је изјављена жалба;
- поднето је пет оптужних предлога;
- у 39 случајева у току је спровођење доказних радњи;
- у седам случајева примењен је институт одлагања кривичног гоњења;
- пет кривичних пријава је одбачено, поднет је приговор у једном случају;
- један поступак је обустављен због тога што је јавни тужилац одустао од кривичног гоњења.

Анализирајући податке до којих долази у поступцима контроле извештаја, Агенција о уоченим неправилностима и незаконитостима обавештава и друге државне органе и организације, како би предузимали одговарајуће мере у складу са својим законским надлежностима и овлашћењима, о чему су дужни да обавесте Агенцију.

Надлежним тужилаштвима и другим надлежним државним органима поднето је 35 извештаја због постојања основа сумње да су функционери, чија су имовина и приходи су били предмет провера, извршили неко друго кривично дело (примање/давање мита, пореска утаја, праће новца и др.), односно дело чије кажњавање је другим прописима предвиђено као такво и то:

- Надлежним тужилаштвима – 11;
- Пореској управи – 10;
- Управи за спечавање прања новца – 11;
- Управном инспекторату – 1;
- Државној ревизорској институцији – 1;
- Буџетској инспекцији -1.

### *1.6.2. Значај*

Провера извештаја и праћење имовинског стања функционера веома је делотворан механизам спречавања, али и сузбијања корупције, јер на тај начин Агенција долази до података који су од значаја за рад репресивних органа у решавању случајева у којима постоји сумња да је до корупције већ дошло.

<sup>9</sup> Доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/>.

### 1.6.3. Осврт на стање у релевантној области

У 2016. години у оквиру надлежности Сектора покренуто је 268 претходних провера и покренуто је укупно 259 поступака због повреде Закона о Агенцији.

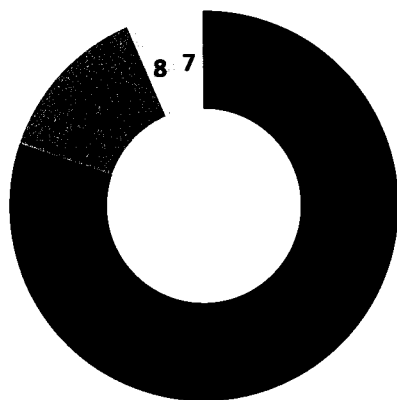
На републичком нивоу, 10 поступака покренуто је против судија и пет против заменика јавног тужиоца. Поступци су покренути и против два помоћника министра, 11 директора јавних предузећа и установа, 27 посланика у Скупштини АП Војводине, 23 помоћника покрајинског секретара, два потпредседника владе АПВ, итд.

На локалном нивоу, највећи број поступака (28) покренут је против председника општина и скупштина општина. Поступци су покренути и против четири градоначелника, 12 чланова већа, шест секретара скупштина општина. Такође, покренуто је 27 поступака против директора привредних друштава и установа чији је оснивач град или општина, 25 поступака против чланова управних и надзорних одбора, чланова скупштина и одбора директора.

Изречено је укупно 241 мера због повреде Закона о Агенцији, и то:

- 233 мера упозорења;
- седам мера јавног објављивања одлуке о повреди закона;
- једна мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције.

#### СТРУКТУРА ИЗРЕЧЕНИХ МЕРА УПОЗОРЕЊА



- Због недовољног подношења Извештаја поступања на функцију
- Због недовољног подношења Извештаја по престанку функције
- Због недовољног подношења Извештаја о битним променама у току вршења јавне функције и две године по престанку јавне функције
- Због недовољног подношења Извештаја поступања на функцију и по престанку функције
- Због необавештавања Агенције у поступцима јавних набавки

Против четири решења којима су изречене мере изјављене су жалбе Одбору.

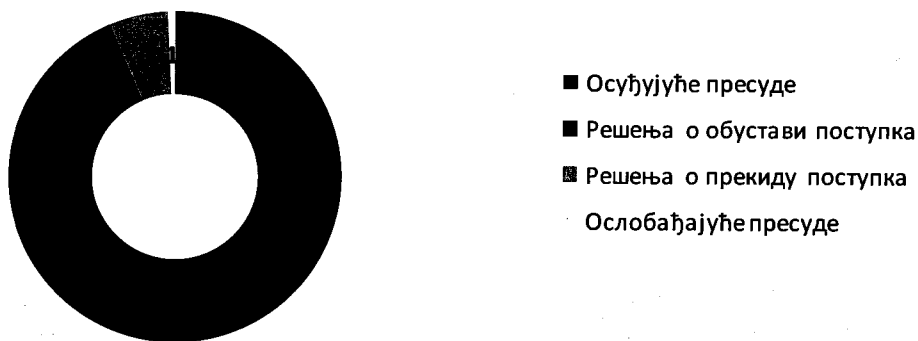
Одбор је у 2016. години, решавајући по жалбама функционера поднетим пре и у току 2016. године, у пет случајева одбио жалбу.

У 2016. години, у овом сегменту рада Агенције, поднето је укупно 80 захтева за покретање прекршајног поступка, и то због:

- неблаговременог подношења извештаја о имовини и приходима – 79;
- недостављања докумената и информација на захтев Агенције – 1.

У 2016. години Прекршајни суд у Београду донео је укупно 123 одлука на основу захтева за покретање прекршајног поступка поднетих пре и у току 2016. године.

### СТРУКТУРА СУДСКИХ ОДЛУКА 123



Агенција је током извештајног периода изјавила 30 жалби Прекршајном апелационом суду.

Поступајући по жалбама Агенције поднетим пре 2016. године, Прекршајни апелациони суд је у 18 случајева донео пресуде, и то по жалбама против решења о обустави поступка, против пресуда којима су функционерима изречене опомене или новчане казне испод законског минимума. Од тога, у 12 случајева жалбе су уважене, пресуде првостепеног прекршајног суда преиначене и функционерима изречене новчане казне (осам од по 50.000 динара, једна од 30.000 динара, две од 25.000 динара и једна од 10.000), док су у два случаја жалбе одбијене. У два случаја поступак је обустављен и у два случаја изречена је опомена.

Поступајући по жалбама Агенције изјављеним у току 2016. године, Прекршајни апелациони суд је у два случаја усвојио жалбе, преиначио првостепене одлуке и функционерима изрекао новчане казне (у износу од 50.000 и 25.000 динара).

#### Карактеристичан пример из праксе

Агенција за борбу против корупције покренула је по службеној дужности поступак ванредне контроле извештаја функционера, на основу обавештења друге организационе јединице Агенције, у којем је указано на то да, пословање државног органа у коме функционер врши јавну функцију и привредног друштва у власништву лица које је повезано са функционером, почиње и бележи вишемилионске износе у корист привредног друштва управо од тренутка од када је наведени функционер ступио на јавну функцију у том органу.

Провером службене евиденције утврђено је да функционер није подносио извештаје по престанку претходне функције, а у поступку контроле утврђено је и да није подносио извештаје ни због битних промена у току вршења јавне функције.

Агенција је у складу са овлашћењима садржаним у одредбама чланова 25. и 48. Закона о Агенцији за борбу против корупције извршила провере код надлежних органа и анализом прибављених података утврђено је да постоји несагласност између података поднетих у Извештају и стварног стања. Према достављеним подацима утврђено је да супружник функционера остварује изузетно високе приходе који нису пријављени у Извештају функционера, као и да функционер није пријављивао приходе које је остварио ван радног односа, од стране других привредних друштава чија делатност је сродна делатности органа у коме врши јавну функцију.

На захтев Агенције да се сагласно одредбама члана 49. Закона о Агенцији изјасни о разлозима непријављивања података о приходима за време вршења јавне функције, у периоду по престанку вршења јавне функције као и о приходима супружника, функционер је навео да је сматрао да приходе супружника не треба да пријављује јер су остварени као део добити привредног друштва и да су то приходи ван радног односа. Том приликом утврђено је и да се подаци државног органа о приходима супружника не слажу са пријављеним, да су знатно већи, што је утврђено увидом у документацију коју је привредно друштво доставило. У делу својих непријављених прихода, функционер се изјаснио да су у питању приходи од предавања и службених путовања.

Подацима које је Агенција прибавила у даљем току поступка контроле потврђени су наводи у вези са пословањем државног органа и привредног друштва у коме је власник лице повезано са функционером, с тим да обим пословања далеко премашује износ који се помињао у средствима јавног информисања. Из података Управе за трезор Министарства финансија утврђено је да су за време вршења јавне функције наведеног функционера од стране тог државног органа вршене уплате на рачуне поменутог привредног друштва у укупном износу од приближно РСД 130.000.000,00, док у периоду пре ступања функционера на јавну функцију у том државном органу није било уплата том правном лицу.

Истовремено је утврђено и да је привредним друштвима у власништву супружника функционера било значајних уплата од стране државног органа у коме је функционер вршио јавну функцију.

Из чињенице да функционер није у поднетим извештајима Агенцији пријавио тачне и потпуне податке о својим приходима као и о приходима супружника, произлазе основи сумње да је функционер извршио кривично дело из чл. 72. Закона о Агенцији, а чињеница да од именовања на јавну функцију успоставља пословну сарадњу са привредним друштвом у коме је повезано лице власник, која се исказује у износу од преко сто милиона динара, указује на могућност да је извршено и неко друго кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности. С обзиром на све наведено, Агенција је извештај о утврђеним чињеницама са доказима доставила надлежном тужилаштву на даље поступање, уз захтев да буде упозната о предузетим мерама.

Према обавештењу које је достављено Агенцији децембра 2016. године, поступак по извештају је у току.



## 1.7. Каталог поклона

### 1.7.1. Резултат

- ✓ Каталог поклона за 2015. годину, који броји 556 поклона, објављен је пре истека законског рока, у априлу 2016. године.<sup>10</sup>

### 1.7.2. Значај

Значај вођења и објављивања каталога поклона је у повећању транспарентности у обављању јавних функција.

Објављивањем каталога поклона, подаци о поклонима функционера и са њима повезаних лица, из којих може да произађе сукоб интереса, доступни су контроли јавности.

## 1.8. Листа правних лица у којима су функционери власници више од 20% удела или акција у поступцима јавних набавки

### 1.8.1. Резултат

- ✓ Током 2016. године објављена је листа 12 правних лица у којима су функционери власници више од 20% удела, а који су у складу са законом дужни да обавесте Агенцију о поступцима јавних набавки у којима су учествовали, и то за укупно 187 поступака јавних набавки.<sup>11</sup>

### 1.8.2. Значај

Значај вођења и објављивања листе правних лица у којима је функционер власник више од 20 % удела или акција је у повећању транспарентности у обављању јавних функција и омогућавању контроле да ли функционер користи јавну функцију за стицање било какве користи за себе или повезано лице.

<sup>10</sup> Најчешћи поклони су: књиге, слике, фотографије, плакете, вина и друга алкохолна пића. Највећи број поклона су протоколарни поклони. Највише поклона пријавили су: Генерални секретаријат председника Републике, Влада Републике Србије, Народна скупштина, Министарство спољних послова, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство одбране и Покрајинска влада. Статистичка анализа каталога поклона за 2015. годину доступна је на следећем линку: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Pokloni-01062016.pdf>.

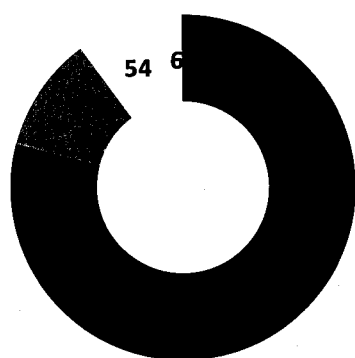
<sup>11</sup> Према одредби чл. 36. ст. 1. Закона о Агенцији, правно лице у којем је функционер власник више од 20% удела или акција, ако учествује у поступку приватизације, јавних набавки или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом Републике, територијалне аутономије, локалне самоуправе, другим корисником буџета, односно другим правним лицем чији је оснивач орган Републике, територијалне аутономије или локалне самоуправе или правним лицем у којем је више од 20% капитала у јавној својини, обавезно је да о томе обавести Агенцију у року од три дана од дана предузимања прве радње у поступку, као и о коначном исходу поступка у року од три дана од дана сазнања о његовом окончању. Агенција води евиденцију наведених правних лица и поступака. Доступно на: <http://www.acas.rs/pretraga-registra/>.

## 1.9. Представке

### 1.9.1. Резултати

- ✓ У 2016. години промењена је методологија поступања по представкама, дефинисани су критеријуми за процену представки по важности, хитности, сложености и типичности, и установљена јасна процедура по којој се утврђује редослед и начин поступања по представкама, што је довело до значајног повећања ажурности у поступању.
- ✓ Рад је окончан у 600 предмета. Укупан број предмета у раду у 2016. години износио је 2.567. Од тога је 1.868 предмета пренето из претходних извештајних периода, а образовано је 699 нових предмета.
- ✓ На основу поступања по представкама у извештајном периоду против службених лица подигнуто је девет оптужница због кривичног дела злоупотребе службеног положаја, злоупотребе положаја одговорних лица, фалсификовања службене исправе, злоупотребе овлашћења у привреди; поднето је осам оптужних предлога због кривичног дела неосновано добијање кредита и друге погодности, преваре у покушају, злоупотребе службеног положаја, злоупотребе положаја одговорног лица, злоупотребе овлашћења у привреди; донета је једна пресуда којом је директор установе оглашен кривим због кривичног дела злоупотребе службеног положаја и изречена му условна осуда; донета су четири решења о одбачају кривичне пријаве, јер су осумњичени извршили обавезу наложену наредбом о одлагању кривичног гоњења због кривичног дела злоупотреба положаја одговорног лица, фалсификовање службене исправе, и уплатили у хуманитарне сврхе износ од укупно 700.000,00 динара; у прекршајном поступку донета је једна пресуда против одговорног лица у јавном предузећу којом је због недостављања информација и доказа Агенцији у прописаном року лице осуђено на новчану казну у износу од 50.000,00 динара.
- ✓ Поднета је једна кривична пријава, три иницијативе за покретање дисциплинских поступака, седам иницијатива надлежном правобранилаштву за покретање поступка за заштиту јавне својине.
- ✓ У 65 случајева Агенција је окончала поступак због ненадлежности. У шест случаја подносилац, након позива Агенције није уредио представку у остављеном року, због чега је поступак окончан. У осталих 54 случајева, Агенција, након прикупљања документације и достављања изјашњења надлежних органа није сматрала да треба даље да поступа, јер наводи о корупцији нису били потврђени, односно предузете су друге одговарајуће радње од стране надлежних органа у вези са наводима представки.

#### ОКОНЧАНИ ПОСТУПЦИ ПО ПРЕДСТАВКАМА



- Нема основа за покретање кривичног поступка/одбачена кривична пријава
- Позитивно решене представке
- Ненадлежност Агенције
- Неосноване представке
- Неуредне представке

### 1.9.2. Значај

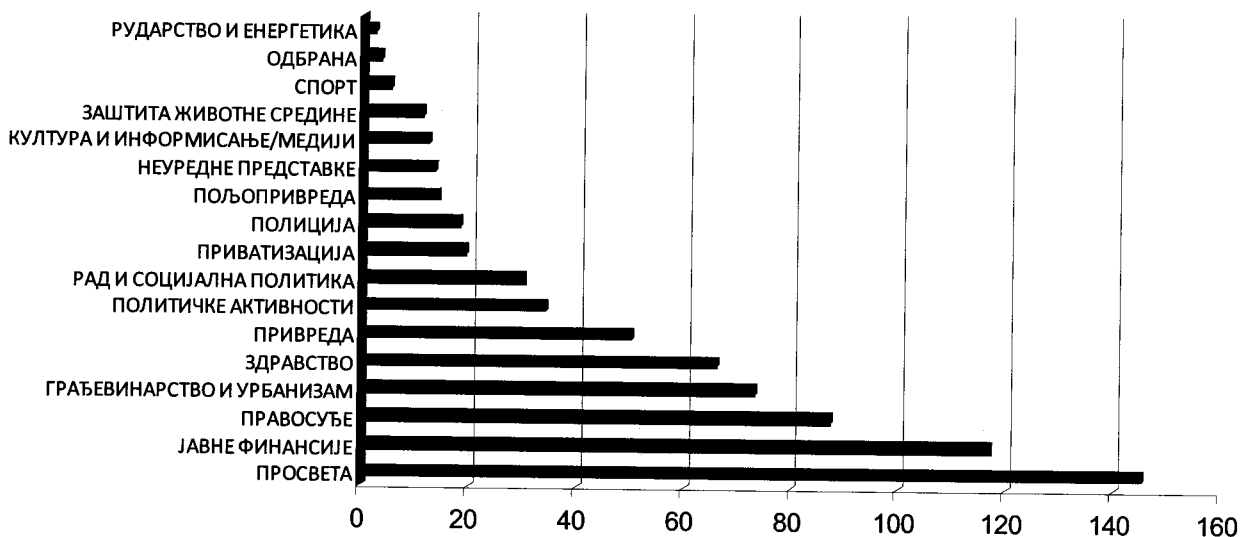
Сврха поступања по представкама је да се открије, захтева и испрати санкционисање корупције; да се идентификују области и облици у којима се корупција јавља, трендови, проблеми и узроци који доводе до коруптивних радњи; да се пружи правна помоћ лицима која пријављују корупцију и врати поверење грађана у институције.

Ефикасно поступање и квалитетан рад по представкама од значаја је и за промену тренда нерадог пријављивања корупције када су у питању грађани код којих је још увек у великој мери присутно уверење да институције неће предузети ништа поводом њихових пријава корупције.

### 1.9.3. Структура представки

Представке су класификоване по областима ради бољег сагледавања поступања органа јавне власти која доводе до корупције, при чему су преузете области које су кључне за изградњу системских антикорупционих механизма, како их препознаје Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године, као области приоритетног деловања, иако нису исцрпљене све друге области у којима се може јавити коруптивно понашање.

СТРУКТУРА ПРЕДСТАВКИ



### 1.9.4. Представке грађана у којима се указује на корупцију у просвети

Као најризичнија област у 2016. години, коју су препознали грађани који су пријавили корупцију Агенцији је област образовања. На корупцију у просвети, према подацима из претходне године грађани су указали у 12% укупног броја представки, док је у 2016. години број представки износио 20%. Најзаступљенија је подобласт високог образовања, па следе подобласти основног, предшколског и средњег образовања.

Агенција континуирано од 2012. године анализира прописе који регулишу материју уџбеника и прати њихово спровођење, како би уочила да ли постоје ризици за корупцију и



одредбе прописа које погодују настанку корупције. Један део препорука које је Агенција дала ради унапређења прописа до данас уважене су од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја, као предлагача Закона о уџбеницима. Неке од препорука нису уважене и оне се у једном делу тичу поступка избора уџбеника, у вези са којим је предложено да прецизније буду уређени критеријуми за доношење одлуке о избору уџбеника и поступак избора уџбеника.

С обзиром на то да је Министарство просвете у 2016. години спроводило Јавни конкурс за избор уџбеника који ће се у основним и средњим школама на територији Републике Србије користити од школске 2016/17. до 2018/19. године, велики број издавачких кућа, аутора уџбеника и родитеља поднели су Агенцији представке у којима се указује на незаконитости током спровођења наведеног конкурса. Агенцији се обратило и Министарство просвете, науке и технолошког развоја тражећи да Агенција пружи стручну помоћ у борби против корупције у поступку избора уџбеника у школама.

Ризици на корупцију на које се указује у представкама односе се на то да су одређени издавачи током спровођења поступка избора уџбеника директорима школа, запосленима и ученицима нудили разне врсте поклона и погодности, примера ради школске торбе и практикуме, бесплатне програме амбијенталне наставе, погодност да одређени проценат ученика школа које се одлуче за куповину издања одређеног издавача добијају бесплатне уџбеничке комплете. Школама су, такође, нуђени поклони попут интерактивних табли, опреме, таблет рачунара, а све у циљу избора уџбеника одређеног издавача.

Из навода представки може се закључити да постоји сумња да су одређени издавачи нудили неконкурентне услове пословања и на тај начин утицали на тржишну цену уџбеника као и да су нудили закључивање уговора о праћењу квалитета уџбеника и електронски податак који је подржавала компанија за телекомуникације.

С обзиром на важност поступања и неопходност сарадње државних органа у системском решавању проблема у овој области, Агенција је током априла организовала координациони састанак државних органа на тему корупције у просвети на коме је закључено да решавање проблема у поступку избора уџбеника захтева синхронизовано деловање свих надлежних државних органа и да је неопходно извршити анализу слабих тачака у овом поступку којима се увећава интензитет ризика на корупцију, те на основу тога дефинисати одговарајућа решења.

Поред наведеног, Агенција је након прикупљања доказа у вези са основним школама које су примиле поклоне на територији Србије, обавестила Апелационо јавно тужилаштво у Београду ради поступања из оквира надлежности тужилаштва.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Према одредбама Закона о уџбеницима издавачима је забрањено да учине, а предшколској установи, школи и запосленом да прими сваку донацију, поклон или репрезентацију, учињену на посредан или непосредан начин, у било ком износу или облику. У смислу донације, поклона или репрезентације једино се не сматра представљање уџбеника у трајању од највише једног радног дана које мора бити реализовано у просторијама школе, репрезентација изузетно мале вредности (оловка, календар, блок за писање), као и бесплатни примерак уџбеника који издавач даје школи ради реализације избора уџбеника. Законске одредбе прилично су јасне. Закон је забранио сваки вид утицаја издавача на доносиоце одлука у поступку избора уџбеника. Дозвољена репрезентација односи се на материјал изузетно мале вредности. У примерима из праксе може се уочити да понуде издавача превазилазе вредност поклона које се по закону могу сматрати дозвољеним и свакако су у супротности са намером законодавца да школе и наставнике ослободи сваког утицаја потенцијално заинтересованих издавача. Из законских одредби недвосмислено произилази да је издавачима забрањен сваки вид утицаја на запослене у школским установама који доносе одлуке о избору уџбеника. Очигледно је да до проблема долази услед непримењивања законских одредби и кршења закона од стране појединих издавача. При томе је неважно ко у процесу избора уџбеника од датог поклона има користи. Све и када поклон представља добробит за све у школи (попут електронске табле или рачунара), цена његовог коштања преваљена је на кориснике, а мотив за избор уџбеника није само квалитет његовог садржаја.

У подобласти високог образовања, која бележи тренд пораста броја притужби у последњим годинама, грађани најчешће указују на недовољну транспарентност коришћења сопствених средстава универзитета, па самим тим и сумњу у незаконито и несврсисходно коришћење средстава које није у циљу унапређења ефикасности и квалитета рада универзитета, стручних органа и органа управљања универзитета. Са друге стране поставља се питање да ли такав начин финансирања (из сопствених прихода) одређених структура на универзитету попут неких задужених за професионалну етику може да обезбеди њихову потпуну објективност приликом одлучивања независно од тога да ли се ради о декану, проректору или ректору. Неадекватан правни оквир који регулише избор, положај и овлашћења декана факултета и ректора универзитета, избор у наставничка звања, честа измена правилника, статута, пословника и других правних аката, нетранспарентност тих процеса, широка дискрециона овлашћења при одлучивању доводе до тога да положај и структура запослених, услови рада и њихова примања на универзитету не зависе од обима рада и квалитета обављеног посла него од родбинске и интересне повезаности као и политичке подобности на шта најчешће грађани у представкама указују. Неадекватни критеријуми за избор у научна звања, попут на пример услова да научни рад буде објављен у тачно одређеном часопису отвара простор за разне врсте уцена и плаћања мита ради њиховог објављивања. Куповина диплома и немогућност да се стручна тела на факултету изборе са плагијатима такође су најчешћи предмет представки.

#### *1.9.5. Представке грађана у којима се указује на корупцију у јавним набавкама*

Судећи по броју и садржини представки грађана који пријављују корупцију Агенцији јавне набавке препознате су као једна од најризичнијих подобласти, а по износима потенцијално злоупотребљених јавних ресурса су у самом врху. Упркос увреженом мишљењу да грађани пријављују ситну корупцију, у области јавних набавки указују на системску корупцију, злоупотребу овлашћења и корупцију у органима јавне власти на којима почива систем здравства, образовања, енергетике и друго. Коруптивне радње у систему јавних набавки доводе до остварења интереса појединаца и интересних група на штету јавног интереса. Ови појединци и интересне групе остварују значајну противправну имовинску корист на штету јавних средстава и нарушавају поверење понуђача у објективно поступање свих државних органа приликом спровођења јавних набавки што доводи до мале конкурентности у поступку.

На корупцију у јавним набавкама указују најчешће понуђачи који су учествовали у поступку, а чија понуда није прихваћена, потенцијални понуђачи који нису учествовали у поступку јер нису задовољавали услове које је тражио наручилац, понуђачи који нису искористили двостепеност поступка да притуже на нерегуларности другостепеном органу Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, уобичајено због висине таксе, због чега траже други начин да на исте укажу, а најпоузданије информације и доказе достављају лица која су непосредно ангажована од наручилаца да спроведу поступак.

То су тзв. узбуњивачи<sup>13</sup> у поступцима јавних набавки, лица која поседују поверљиве информације које нису познате другима, најчешће руководиоци организационих јединица и службеници за јавне набавке који располажу одређеним овлашћењима у поступку јавне набавке и трпе притиске од руководиоца да обликују конкурсну документацију на одређен

<sup>13</sup> Детаљније о заштити узбуњивача у Прилогу 3.

начин односно да уговор о јавној набавци доделе одређеном понуђачу, свесни да не могу да обезбеде доказ о притиску, а са друге стране и чињенице да су за спровођење поступка јавне набавке они одговорни.

Немају све незаконитости у поступцима спровођења јавних набавки коруптивни потенцијал. Најчешће незаконитости које могу довести до коруптивних ефеката и на које се у представкама највише указује су:

- обликовање предмета јавне набавке на тај начин да га на тржишту може понудити само један или мали број понуђача, када наручилац има сазнања да тражену специфичност која је најчешће непотребна, и тражене посебне погодности поседује једино жељени понуђач;

- постављање дискриминаторских услова за учешће у поступку попут финансијског, пословног, кадровског и техничког капацитета понуђача који нису у вези са јавном набавком или су суштински непотребни или су претерани за реализацију јавне набавке;

- одређивање дискриминаторских техничких спецификација у погледу својстава, количине, квалитета и других карактеристика предмета јавне набавке који несумњиво воде до одређеног понуђача, јер представљају техничке карактеристике које може да испуни само одређени понуђач;

- дискриминаторно постављање критеријума за избор најповољније понуде (вредновање одређених стручних референци које нису од значаја за потребу наручиоца или одређених сертификата квалитета великим бројем пондера);

- обустава поступка јавне набавке када се процени да се неће реализовати претходни коруптивни договор, као посебно ризичан институт, јер је немогуће процесуирање;

- реализација уговора супротно уговореном (када се у фази реализације уговора о јавној набавци дозволи промена онога што је било одлучујуће када је наручилац у поступку јавне набавке доносио одлуку са ким ће закључити уговор што осим несврсисходности код наручиоца указује на корупцију и недозвољени договор између њега и изабраног понуђача).

Поступање Агенције по представкама у којима се указује на корупцију у јавним набавкама, након прикупљања релевантне документације и прибављања записника о извршеном надзору буџетске инспекције, сарадње са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки и Управе за јавне набавке, у већини случајева завршава се прослеђивањем извештаја надлежном јавном тужилаштву.

#### *1.9.6. Представке грађана у којима се указује на корупцију у медијима*

Последњи квартал 2015. године и 2016. годину обележио је пријем више представки у којима је указано на могуће незаконитости учињене приликом спровођења поступка приватизације већег броја јавних информативних предузећа, као и у вези са суфинансирањем издавача медија, из јавних прихода, кроз пројекте за остваривање јавног интереса у области јавног информисања.

Притужбе грађана на приватизацију медија односиле су се на могуће незаконито поступање службених лица Агенције за приватизацију приликом спровођења поступка приватизације медијских предузећа, спровођење приватизације у корист одређених лица блиских власти, дисквалификавање заинтересованих предузећа из поступка приватизације кроз пропусте у припреми документације, нетранспарентно спровођење поступака јавног прикупљања понуда са јавним надметањем ради продаје капитала субјеката приватизације,

питање неуставности медијских закона с обзиром на то да су у поступку приватизације одређене средине у Србији остале без локалних медија и права на информисање загарантованог Уставом, снижење вредности медијских предузећа у периоду непосредно пре приватизације како би цена приликом приватизације истих била нижа, закључивање уговора о продаји капитала већег броја медија са истим лицем, питање испуњења и контроле уговорних обавеза из уговора о продаји капитала субјеката приватизације.

У погледу могућих незаконитости које се односе на суфинансирање субјеката приватизације указано је на то да су јавна информативна предузећа у једном делу купљена новцем из локалних буџета, који је новим власницима додељен путем пројектног финансирања, из ког разлога су купци субјеката приватизације реално платили знатно нижу цену од оне предвиђене уговором о куповини субјеката приватизације, указано је на дискриминацију медија који нису блиски локалним властима, на нетранспарентност поступка доделе буџетских средстава путем пројектног суфинансирања, а нарочито нетранспарентност мерила и конкретних критеријума за доделу новчаних средстава услед чега није могуће јасно утврдити разлоге за доделу одређеног износа новчаних средстава одређеним пројектима, непостојање унапред познатих рокова за расписивање конкурса, непрецизирање рокова у којима се конкурс спроводи односно рокова за предају конкурсне документације и јавна недоступност позива којим се конкурс расписује услед чега је појединим медијима онемогућено да поднесу пријаве на конкурс а новинарским и медијским удружењима, као и медијским стручњацима, да предложе чланове комисије односно учествују у раду комисије. Изражена је сумња да је продаја и даљи начин пословања медија у супротности са елементарним циљем Закона о приватизацији медија, а то је повлачење локалних заједница из финансирања јавних гласила, с обзиром на то да ће буџетска средства и даље бити додељивана медијима чији су власници повезани са владајућим структурама.

Агенција се поступајући по представкама обратила Агенцији за приватизацију, Министарству привреде – Сектору за приватизацију и стечај, Министарству финансија – Одељењу за буџетску инспекцију, органима локалне самоуправе и територијалне аутономије и након прикупљања релевантне документације о поступку приватизације и суфинансирању субјеката приватизације проследила извештаје надлежним јавним тужилаштвима.

### *1.9.7. Представке грађана у којима се указује на корупцију у области културе*

Представке грађана које су указале на одређене проблеме који су идентификовани у примени Закона о задужбинама и фондацијама обележиле су 2016. годину. Указује се на недостатке решења код уписа у регистар задужбина и фондација, њихово нетранспарентно управљање и деловање и мањкавости у надзору над спровођењем закона. Агенција, примера ради поступа по представци у којој се указује на могуће незаконито стицање имовине предратних задужбина над којима фондација има право управљања. Фондација је решења Министарства културе и информисања којим јој је одобрено обнављање рада и управљање имовином двадесет и једне задужбине искористила да у поступку реституције стекне имовину - локале и станове у центру града које је годинама уназад издавала за високе износе закупнина. Након обраћања Агенцији за реституцију, Министарства финансија, Агенција је обавештена да је Агенција за реституцију одбила захтев фондације за реституцију имовине једне од задужбина због недостатка активне легитимације фондације.

### *1.9.8. Поступање других органа јавне власти након обраћања Агенције*

Вршећи проверу основаности навода представки, Агенција прикупља доказе и анализира њихов садржај, сарађујући са свим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и другим правним лицима. У извештајном периоду Агенција је упутила укупно 2.353 дописа органима јавне власти, а поред надлежних јавних тужилаштава, највише се пута обратила Министарству просвете (у 117 случајева), Министарству здравља (у 44 случаја), Инспекторату за рад (у 39 случајева), Пореској управи (у 38 случајева), буџетској инспекцији Министарства финансија (у 37 случајева), Управи за јавне набавке (у 15 случајева) са којим институцијама је сарадња и најуспешнија.

Од укупног броја окончаних поступака надлежна тужилаштва су у 290 поступака по представкама грађана, након извршених полицијских провера, обавестила Агенцију да нема места за покретање кривичног поступка, док су у 83 случаја извештаји Агенције о неправилностима сматрани кривичном пријавом која је, након извршених провера, одбачена.

У 116 случајева Агенција је после одговора поступајућег јавног тужилаштва захтевала од непосредно вишег јавног тужиоца да изда обавезно упутство нижем јавном тужиоцу за поступање у појединим предметима када је сматрала да постоји сумња у ефикасност и законитост поступања нижег јавног тужиоца, од чега је у 11 случајева иницијатива Агенције прихваћена.

По захтевима Агенције за вршење надзора над радом органа јавне власти инспекцијски органи су током 2016. године поступали у више случајева, а у 44 записника о извршеном инспекцијском надзору су пронађене неправилности и покренути одговарајући прекршајни и кривични поступци.

### *1.9.9. Анализа представки*

На основу примљених представки у којима је указано на могућу корупцију, Агенција је анализирала правни оквир и податке и документацију проистекле из поступања по представкама и израдила Извештај о ризицима од корупције у поступку издавања одобрења за чартер летове.

Извештај је пред туристичку сезону 2017. године достављен Директорату за цивилно ваздухопловство и Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које је ре-аговало само неколико дана по пријему извештаја и обавестило Агенцију да ће у раду на изради измена и допуна Закона о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 73/10, 57/11, 93/12 и 45/15) поступити у складу са датим препорукама Агенције као и да ће приликом израде Нацрта закона обавити консултације са представницима Агенције.



**Појединачни случајеви на које је су грађани указали а које је  
Агенција успешно решила**

Подносилац представке из Врањске Бање поднела је представку у којој је указала на могуће незаконитости у поступку доделе станова солидарности од стамбене комисије здравствене установе. Навела је да је стан солидарности у поновљеном поступку додељен лицу које није било запослено у здравственој установи, већ председнику градске општине и да он и даље користи поменути стан.

После прикупљања документације и поступања Агенције пресудом Апелационог суда у Нишу 181 Гж1. 1966/15 од 10. новембра 2015. године поништена је Одлука Управног одбора здравствене установе и утврђено је да тужиља-подносилац представке има право на доделу стана солидарности који се налази у Врањској Бањи.

Здравствена установа обавестила је Агенцију 14. децембра 2016. године да је на основу донете Одлуке стамбене комисије подносилац представке усељена у стан солидарности и да је са истом закључен уговор о закупу.

Након поступања по представци подносиоца из Новог Сада, Агенцији је подносилац исказао захвалност, јер након осам година вођења поступка поводом стана солидарности града Новог Сада и седам правоснажних пресуда у њену корист није могла да се усели због оспоравања права од стране послодавца, као и од Стамбене агенције града Новог Сада, истакавши да је након поступања Агенције закључила Уговор о примопредаји стана. Подносилац представке се захвалила Агенцији на упуштање у појединачни случај и истакла да је једина институција која је својим обраћањем и поступањем успела да помогне да се после толико година са својом породицом усели у стан који јој је по закону припадао.

## 2. СЕКТОР ЗА РЕШАВАЊЕ О СУКОБУ ИНТЕРЕСА

### 2.1. Кључни резултати

- ✓ Повећан је број окончаних предмета, којих је 1.615, што је 18,92% више у односу на претходну годину.
- ✓ Имајући у виду да је у 2016. години заведен 1.761 предмет, што је повећање за 64,43% у односу на 2015. годину, повећан је број донетих мериторних одлука и то:
  - решења о давању сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности, којих је 188, што је за 36,23% више у односу на претходну годину;
  - решења о одбијању сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности, којих је 106, што је за 43,24% више у односу на претходну годину;
  - одлука којима је утврђена повреда Закона о Агенцији, којих је 353, што је за 38,98% више у односу на претходну годину.
- ✓ 96,77 % функционера поступило је по мериторним одлукама и мишљењима Агенције.

### 2.2. Значај

Спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција је једна од најзначајнијих сегмената борбе против корупције сваког друштва, јер многи сматрају сукоб интереса предворјем корупције. Материјално правни основ за одлучивање Агенције у материји сукоба интереса представља Устав РС и Закон о Агенцији. Имајући у виду наведено, сукоб интереса је уставна категорија и Агенција је једина надлежна да, на основу чл. 5. у вези чл. 1. Закона о Агенцији, одлучује о сукобу интереса при вршењу јавних функција.

Сектор за решавање о сукобу интереса на основу своје надлежности и резултата рада доприноси да се онемогућавањем недозвољене кумулације функција, санкционисањем функционера који не поштују законске одредбе о сукобу интереса повећа свест свих учесника друштвеног живота како функционера, тако и носилаца јавних овлашћења у ефикасној борби против корупције.

### 2.3. Остали резултати

- ✓ У извештајном периоду Сектор за решавање о сукобу интереса окончао је укупно 1.615 поступака, и то на следећи начин:
  - дато је 318 мишљења о спровођењу закона;
  - донето је 188 решења о давању сагласности за вршење друге јавне функције, односно за обављање другог посла или делатности, за чланство у органима удружења, за заснивање радног односа или пословне сарадње после престанка јавне функције – пантофлажа;
  - 191 предмет је окончан обавештавањем странака да нема сметње за истовремено обављање другог посла или делатности, за чланство у органима удружења, за заснивање радног односа, односно пословне сарадње након престанка јавне функције у смислу чл. 30, 31, 34. и 38. Закона о Агенцији;

- 28 поступака окончано је обавештавањем странака да нема сметње да врше другу јавну функцију, у смислу чл. 28. Закона о Агенцији;
- донето је 106 решења о одбијању захтева за давање сагласности за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности (од тог броја, у 20 случајева утврђена је неспојивост вршења јавне функције са обављањем посла или делатности);
- дато је 40 мишљења о разрешењу сукоба интереса по захтеву функционера за давање мишљења о сумњи у постојање сукоба интереса, поднетих у смислу чл. 32. Закона о Агенцији;
- донето је 35 решења којим је утврђена повреда закона и изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење функционера;
- донето је 50 решења којима је утврђена повреда закона и изречена мера јавног објављивања одлуке о повреди закона;
- донета су 34 решења којима је утврђена повреда одредаба чл. 28. Закона о Агенцији и констатован престанак функције по сили закона, од којих је у пет случајева истим решењем изречена и мера упозорења, а у једном је изречена и мера јавног објављивања одлуке о повреди закона;
- донета су 234 решења којима је утврђена повреда закона и изречена мера упозорења функционерима;
- 9 поступака окончано је обавештењем функционера да пренесе право пословођења, односно управљачка права, и достављањем доказа о поступању функционера по обавештењу.
- 62 поступка окончана су закључцима о одбацивању захтева због неблаговремености или непотпуности;
- 93 поступка окончано је закључком о обустави;
- 231 поступак решен је на други начин (обавештавањем странака да је Агенција у претходном поступку утврдила да не постоје разлози за вођење поступка пред Агенцијом, обавештењем функционера да Агенција није надлежна за поступање, обавештењем надлежног јавног тужилаштва и др.)

#### 2.4. Осврт на стање у релевантној области

Сектор за решавање о сукобу интереса је у 2016. години примио 17,42% више пријава од грађана у односу на 2015. годину (337 према 287), што указује да су грађани препознали рад и надлежности Агенције, као и да их погађа ширење неодговорности функционера који су обавезни да своје функције савесно врше у јавном интересу. Пријаве се, у највећем броју случајева односе на постојање сумње у сукоб интереса при вршењу јавних функција, односно пријављују се ситуације у којима су функционери искористили јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице, и на недозвољену кумулацију функција.

У извештајном периоду највећи број мера и одлука Агенције, укупно 130, изречено је функционерима због кумулације функција<sup>14</sup>, док су друге по бројности мере изречене функционерима због ситуација које представљају сукоб интереса и непотизам<sup>15</sup>, којих је било 87.

Агенција је од укупно 130 одлука којима је утврђена повреда одредаба чл. 28. Закона о Агенцији изрекла 6 мера јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији, 90 мера

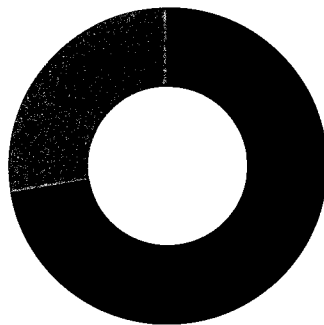
<sup>14</sup> Повреда чл. 28. Закона о Агенцији.

<sup>15</sup> Повреда чл. 27. и 32. Закона о Агенцији.

упозорења и донето је 34 решења којима је утврђен престанак друге јавне функције по сили закона (од којих је у 4 случаја истим решењем изречена и мера упозорења).

Због непреношења управљачких права у привредном друштву<sup>16</sup>, Агенција је изрекла 40 мера и то три мере јавног објављивања препоруке за разрешење, 12 мера јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији и 25 мера упозорења.

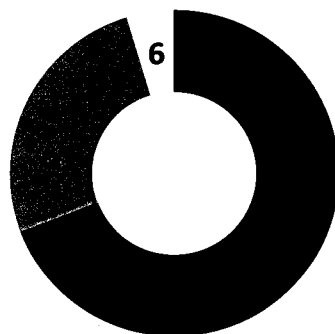
### МЕРЕ ИЗРЕЧЕНЕ ЗБОГ СУКОБА ИНТЕРЕСА И НЕПОТИЗМА 87



- Мере упозорења
- Мере јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције
- Мере јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији

У ситуацијама које представљају сукоб интереса и непотизам, Агенција је од укупно 87 мера изрекла 29 мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције, 24 мера јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији и 34 мера упозорења.

### МЕРЕ ИЗРЕЧЕНЕ ЗБОГ КУМУЛАЦИЈЕ ФУНКЦИЈА 130



- Мере упозорења
- Престанак друге јавне функције по сили закона
- Мере јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији

У погледу изречених мера јавног објављивања препорука за разрешење због повреде Закона о Агенцији у ситуацијама које представљају сукоб интереса, 23 мере изречене су функционерима који своје функције врше у установама система образовања и васпитања (предшколске установе, основне и средње школе и високошколске установе), четири мере су изречене функционерима у органима здравствених установа, четири мере су изречене чла-

<sup>16</sup> Повреда чл. 35. Закона о Агенцији.

новима општинског већа, једна директору и две члановима надзорног одбора јавног предузећа, једна председнику општине. При томе се највећи број случајева односи на ситуације у којима функционер користи јавну функцију ради пријема у радни однос повезаног лица (26).

Агенција је у пет случајева уважила жалбе функционера тако што је уместо мере јавног објављивања препоруке за разрешење изрекла четири мере упозорења и једну меру јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији.

Одбор Агенције је, поступајући по жалбама функционера, у једном случају поништио меру јавног објављивања препоруке за разрешење и у једном случају је изречену меру јавног објављивања препоруке за разрешење преиначио на меру јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији.

Надлежни органи су поступали по 25 извршних решења Агенције и донели одлуке којима се утврђује престанак друге јавне функције.

Поступајући по жалбама функционера изјављеним против решења којима се утврђује престанак друге јавне функције Одбор Агенције је у једном случају поништио решење о престанку друге јавне функције и у једном случају вратио предмет Агенцији на поновни поступак, који је у току. У два поступка није протекао рок за жалбу, и у два поступка није протекао рок за поступање надлежног органа по решењу.

По извршности одлука Агенције којима су одбијени захтеви за давање сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности, 90 функционера је престало са истовременим вршењем неспојивих јавних функција, односно обављањем посла, делатности, што изражено у процентима износи 96,77% од броја извршних одлука Агенције (93). Само у три случаја функционери су, по извршности одлуке Агенције, наставили са истовременим вршењем неспојивих јавних функција, због чега је против њих Агенција по службеној дужности покренула поступке за одлучивање о повреди одредаба Закона о Агенцији.

Против коначних одлука Агенције којима су одбијени захтеви за давање сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности три функционера су поднела тужбу Управном суду.

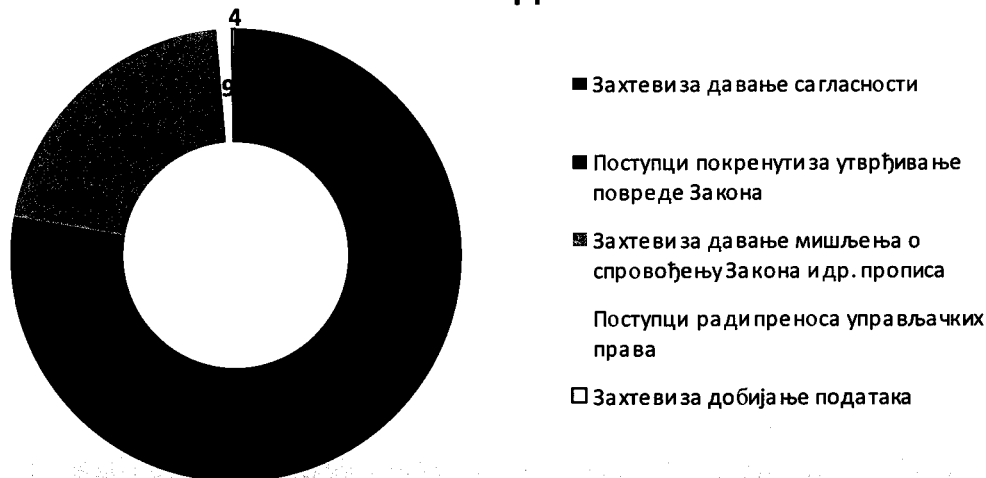
Поступајући по жалбама функционера изјављеним против решења којима је одбијен захтев за давање сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности Агенција је уважила једну жалбу функционера и дала сагласност, Одбор Агенције је поништио четири решења, у једном случају је уважио жалбу и преиначио одлуку тако што је дао сагласност за вршење друге јавне функције, у једном случају је уважио жалбу и предмет вратио на допуну. У шест поступака у току је поступак по жалбама функционера изјављеним против решења којима је одбијен захтев за давање сагласности за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности.

У извештајном периоду заведена су укупно 1.761 нових предмета и то на основу:

- 800 захтева за давање сагласности (за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности, за чланство у органима удружења, за заснивање радног односа или пословне сарадње након престанка јавне функције – пантофлажа);
- 368 захтева за давање мишљења о спровођењу Закона о Агенцији и других прописа који регулишу материју сукоба интереса;

- покренуто је 570 поступака ради утврђења повреде закона и то 337 на основу поднетих пријава, 233 по службеној дужности<sup>17</sup>;
- 19 поступака ради преноса управљачких права, у складу са одредбама чл. 35. Закона о Агенцији;
- четири захтева за добијање података.

### 1.761 ПРЕДМЕТ



Највећи број поступака, укупно 220 (100 на основу пријаве и 120 по службеној дужности), покренуто је због сумње на постојање повреде одредаба чл. 28. Закона о Агенцији, против функционера који другу јавну функцију или више јавних функција врше без сагласности Агенције, док су други по бројности поступци покренути против функционера због сумње на постојање повреде одредаба чл. 27. и 32. Закона о Агенцији, у ситуацијама које представљају сукоб интереса и непотизам, којих је покренуто 163 (125 на основу пријаве и 38 по службеној дужности).

Представници Сектора учествовали су на семинарима који су одржани у 26 општина и градова Србије у вези са упознавањем функционера, између осталог, и са правима и обавезама у вези са сукобом интереса.

### 2.5. Поступци по захтевима за покретање прекршајног поступка

Због повреда одредаба Закона о Агенцији у области сукоба интереса поднето је укупно осам захтева за покретање прекршајних поступака, од којих је пет поднето због прекршаја из чл. 79. ст. 1. тач. 1. Закона о Агенцији, против функционера који су прихватили другу јавну функцију без сагласности Агенције (чл. 28), док су три поднета због прекршаја из чл. 79. ст. 2. тач. 1. истог закона против одговорног лица у државном органу и организацији, органу територијалне аутономије, локалне самоуправе, јавне службе или другом правном лицу које врши јавна овлашћења, које Агенцији није доставило сва документа и информације у прописаном року (чл. 25. ст. 2).

<sup>17</sup> У 2016. години Сектор је примио 100% више захтева за сагласност у односу на 2015. годину, што је резултат изборне године, као и повећане свести функционера и све бољег познавања обавеза прописаних Законом о Агенцији. Сектор је на адекватан начин том изазову одговорио, што је резултирало повећаним бројем мериторних одлука, које су исказане као кључни резултати, а са друге стране узроковало је мањи број провера по службеној дужности функционера у вези са вршењем више функција и спречавањем сукоба интереса у односу на планиране резултате.

У извештајном периоду Агенцији су од стране прекршајних судова у 29 поступака достављене првостепене пресуде којима се утврђује одговорност функционера за учињени прекршај тако што је изречено осам новчаних казни (две у висини законом прописаног минимума од 50.000,00 динара, једна у висини од 100.000,00 динара - казна за правно лице због повреде чл. 35. Закона о Агенцији, једна у висини од 70.000,00 динара - казна за функционера због повреде чл. 38. Закона о Агенцији, једна у висини од 30.000,00 динара, једна у висини од 25.000,00 динара и једна у висини од 20.000,00 динара, једна у висини од 5.000,00 динара) и четири опомене.

По жалби функционера Прекршајни апелациони суд је у два случаја преиначио првостепену пресуду тако што је, уместо две изречене новчане казне у висини од по 50.000,00 динара у једном случају изрекао опомену и у једном случају обуставио поступак.

Петнаест поступака окончано је доношењем решења којим се утврђује да је наступила апсолутна застарелост вођења прекршајног поступка, и то на основу 13 захтева за покретање прекршајног поступка поднетих у 2015. години и два захтева поднета у 2014. години.

## 2.6. Поступање других органа јавне власти након обраћања Агенције

У извештајном периоду поднето је 15 иницијатива, на основу извршних мера јавног објављивања препоруке за разрешење које су донете у току 2016. године, у поступцима покренутим у току 2014, 2015. и 2016. године. Надлежни органи су разрешили два функционера и то, једног директора здравствене установе и једног члана општинског већа.

У пет поступака у току је рок за поступање по иницијативи, у пет случајева надлежни орган је одбио да разреши функционера, у једном случају функционер је разрешен пре достављања иницијативе и у два случаја је јавна функција престала због спроведених локалних избора. У 18 поступака решења нису извршена, односно нису послате иницијативе органима.

Надлежни орган је разрешио и једног директора туристичке организације, поступајући по иницијативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење која је донета у 2015. години.<sup>18 19</sup>

### Карактеристичан пример из праксе

У поступку покренутом по службеној дужности против функционера, председника Надзорног одбора ЈКП, утврђено је да није у року од 30 дана од дана именовања на јавну функцију, пренео своја управљачка права у привредним друштвима чији је власник, односно сувласник, на правно или физичко лице које није повезано, да их оно, у своје име, а за рачун функционера, врши до престанка јавне функције<sup>18</sup>, као и да је за време вршења наведене јавне функције привредно друштво, чији је био сувласник, закључило уговор са ЈКП, ради набавке материјала за зимску службу, а да о сукобу интереса који је имао у наведеној ситуацији није обавестио Агенцију<sup>19</sup>.

Против решења функционер је изјавио жалбу која је решењем Одбора Агенције одбијена као неоснована, чиме је одлука Агенције постала коначна. У току је достава другостепене одлуке функционеру.

<sup>18</sup> Супротно одредби чл. 35. ст. 1. Закона о Агенцији.

<sup>19</sup> Супротно одредбама чл. 27. и 32. ст. 1. Закона о Агенцији.

### 3. СЕКТОР ЗА КОНТРОЛУ ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ

#### 3.1. Кључни резултати

- ✓ У 2016. години обављена је контрола годишњих финансијских извештаја (у даљем тексту: ГФИ) за 2015. годину.
- ✓ Сачињен је и објављен Извештај о контроли финансирања политичких субјеката у 2015. години<sup>20</sup>.
- ✓ Сачињен је и објављен Извештај о контроли трошкова изборне кампање 2016. године<sup>21</sup>.

#### 3.2. Остали резултати

- ✓ Поред 16 политичких субјеката за које су налази контроле објављени у Извештају о контроли финансирања политичких субјеката у 2015. години, извршена је контрола ГФИ још три политичке странке;
- ✓ Израђена је статистичка анализа поступања Агенције и поступања прекршајних судова у случајевима повреде одредаба Закона о финансирању политичких активности (у даљем тексту: Закон)<sup>22</sup> који се односе, пре свега, на обавезу политичких субјеката да Агенцији подносе годишње финансијске извештаје и извештаје о трошковима изборних кампања.

#### 3.3. Значај

Један од најпоузданијих показатеља развијености антикорупцијске свести савременог друштва је транспарентност финансирања редовног рада и изборних кампања<sup>23</sup> политичких субјеката (политичких странака, коалиција и група грађана). Контролом финансирања политичких субјеката Агенција, као самосталан државни орган, независан од економских и политичких центара моћи, доприноси санкционисању политичких субјеката који не поштују законске одредбе, као и поштовању међународних стандарда у овој области.

<sup>20</sup> Извештај о контроли финансирања политичких субјеката у 2015. години садржи налазе контроле ГФИ 11 политичких странака и пет група грађана. Доступно на: <http://www.acas.rs/finansiranje-politickih-subjekata/>.

<sup>21</sup> Извештај о контроли трошкова изборне кампање у 2016. години садржи налазе контроле извештаја о трошковима изборне кампање за изборе за народне посланике у Народну скупштину Републике Србије за седам политичких субјеката и налазе контроле извештаја о трошковима изборне кампање за изборе за посланике у Скупштину АП Војводине за четири политичка субјекта. За контролисане политичке субјекте наведени су упоредни подаци о врстама прихода односно расхода за 2013, 2014. и 2015. годину. Други извештај обједињује налазе контроле трошкова изборних кампања политичких субјеката у 2016. години. Преглед могућих повреда Закона саставни је део оба извештаја. Доступно на: <http://www.acas.rs/finansiranje-politickih-subjekata/>.

<sup>22</sup> Анализа је доступна на: [www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-postupanja-prema-ZoFPA.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-postupanja-prema-ZoFPA.pdf).

<sup>23</sup> Из Препоруке 1516 Парламентарне скупштине Савета Европе из 2001. године. Доступно на: [www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en).



### 3.4. Контрола годишњих финансијских извештаја политичких субјеката<sup>24</sup>

Све регистроване политичке странке, као и групе грађана које имају представнике у представничким телима, биле су дужне да Агенцији поднесу ГФИ који садржи финансијске показатеље за редован рад и трошкове изборних кампања у 2015. години.

У 2016. години 210 политичких субјеката (102 политичке странке и 108 група грађана) било је у обавези да достави ГФИ за 2015. годину.

Законску обавезу у року испунио је 97 политички субјект (45,24%), тј. 67 политичке странке (69,07% политичких странака) и 30 група грађана (30,93% група грађана које имају освојене мандате).

Политички субјекти који су били дужни да поднесу ГФИ за 2013, 2014. и 2015. годину

ВРСТА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА	2013		2014		2015	
ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ	97	46,41%	96	45,93%	102	48,57%
ГРУПЕ ГРАЂАНА	112	53,59%	113	54,07%	108	51,43%
<b>УКУПНО</b>	<b>209</b>	<b>100,00%</b>	<b>209</b>	<b>100,00%</b>	<b>210</b>	<b>100,00%</b>

Политички субјекти који су поднели ГФИ за 2013, 2014. и 2015. годину

ВРСТА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА	2013		2014		2015	
ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ	70	33,49%	62	26,66%	67	69,07%
ГРУПЕ ГРАЂАНА	22	10,53%	29	13,88%	30	30,93%
<b>УКУПНО</b>	<b>92</b>	<b>44,02%</b>	<b>91</b>	<b>43,54%</b>	<b>97</b>	<b>45,24%</b>

Политичке странке, посебно парламентарне, и даље показују већи степен одговорности од група грађана када је реч о подношењу ГФИ Агенцији. Готово две трећине политичких странака, а свега четвртина група грађана је испунила законску обавезу и у року поднела ГФИ за 2015. годину.

Политичке странке које нису поднеле ГФИ за 2015. годину најчешће су оне које немају или имају мало освојених мандата.

Већина група грађана које нису поднеле ГФИ за 2015. годину су оне које су самостално или у коалицији освојиле мали број мандата, најчешће у скупштинама општина и/или скупштинама градских општина.

<sup>24</sup> Агенција је од групе грађана Двери Београд, која није имала ову обавезу да достави ГФИ за 2015. годину јер није освојила мандате, примила збирни извештај за пет група грађана: Двери за живот Аранђеловца, Двери за живот Звездаре, Двери Земун, Двери Пожега и Двери за живот Сремских Карловаца. Истовремено је обавестила Агенцију да је наведена група грађана као политичка организација, формално престала са радом дана 29. децембра 2015. године. Такође, група грађана Трећа Србија која није освојила мандате поднела је ГФИ. Контролом је утврђено да је ова група грађана примила средства из буџета града Новог Сада и у 2015. години, а која заправо припадају групи грађана Двери за живот Новог Сада.

### 3.5. Мониторинг и контрола извештаја о трошковима изборних кампања

Агенција је организовала мониторинг изборних активности свих политичких субјеката<sup>25</sup> који су 2016. године учествовали на изборима за народне посланике РС, посланике АПВ, одборнике скупштина градова, градских општина и општина<sup>26</sup>. Мониторинг је трајао од 21. марта<sup>27</sup> до 24. априла 2016. године у коме је било ангажовано 134 људи. Посматрачи су водили евиденцију о уоченим јавним догађајима, подељеном изборном материјалу, јавном оглашавању, као и оглашавању у локалним електронским и штампаним медијима.

За обављање послова контроле трошкова изборних кампања спроведених током 2016. године утрошено је 3.750.219,38 динара (72,11%), док је преосталих 5.317.780,62 динара враћено у буџет Републике Србије.

### 3.6. Преглед неправилности утврђених у контроли ГФИ за 2015. годину

Контролом Годишњег финансијског извештаја за 2015. годину и контролом извештаја о трошковима изборних кампања организованим поводом избора одржаних 2016. године уочена су одређена понашања политичких субјеката која, са једне стране, указују на повреде појединих одредаба Закона, а са друге стране истичу одређене појаве које се у појединачним случајевима јављају у финансијском пословању политичког субјекта.

Најчешћа повреда Закона огледа се у неподношењу Агенцији, како годишњег финансијског извештаја, тако и извештаја о трошковима изборних кампања. Иако је законском одредбом јасно прописано да су све политичке странке као и политички субјекти који имају представнике у представничким телима, дужни да, у законом прописаном року, подносе годишњи финансијски извештај, као и извештај о прилозима и имовини уз претходно прибављено мишљење овлашћеног ревизора за сваку календарску годину, одређени број политичких субјеката није испунио ову законску обавезу за 2015. годину. Са друге стране, иако закон одређује да су сви политички субјекти који учествују у изборној кампањи дужни да Агенцији поднесу извештај о трошковима изборне кампање у прописаном року, поједини политички субјекти то нису учинили, што представља прекршај кажњив у складу са одредбама Закона.

Вођење евиденције о прилозима, поклонима и пруженим услугама без накнаде, односно под условима који одступају од тржишних, као и евиденције о имовини је такође законска обавеза политичких субјеката и представља предуслов за сачињавање Годишњег финансијског извештаја. Уочено је да неки политички субјекти нису водили прописане евиденције, док су поједине евиденције некомплетне и не садрже хронолошки исказане све податке.

Када говоримо о коришћењу средстава прибављених за финансирање редовног рада у години за коју се извештај подноси, законом је наложена обавеза политичком субјекту да најмање 5% укупних јавних средстава користи за стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством. Овде се може уочити да поједини политички субјекти нису уопште трошили јавна средства за прописану намену, или нису били у могућности да их потроше због непрекидне блокаде рачуна, као и да су их трошили за ту намену, али не у

<sup>25</sup> Закон као политичке субјекте препознаје коалиције, политичке странке и групе грађана.

<sup>26</sup> Избори за Скупштину градске општине Севојно и скупштине општине Аранђеловац, Бор, Врбас, Ковин, Косјерић, Костолац (Пожаревац), Лучани, Мајданпек, Мионица, Неготин, Оџаци и Пећинци нису одржани 2016. године.

<sup>27</sup> Тада су активности коалиција, странака и група грађана на терену постале интензивније, а изборни материјал видљивији.

проценту који одређује Закон. И најзад, има случајева да је у Годишњем финансијском извештају приказан утрошак јавних средстава за рад са чланством, стручно усавршавање и међународну сарадњу који се, иако је виши од законског минимума, не може, према описаној намени, сматрати наменски потрошеним средствима у складу са Законом.

Један од видова финансирања политичких субјеката остварује се преко давања физичких и правних лица. Свако давање које на годишњем нивоу прелази износ просечне месечне зараде, политички субјекат је дужан да објави на интернет презентацији у року од осам дана од када је вредност давања (прилог, чланарина) премашила износ једне просечне месечне зараде. Уколико политички субјекат није јавно објавио давање које је био дужан да објави на интернет презентацији, учинио је прекршај кажњив у складу са одредбама Закона.

Закон прописује ко може бити давалац прилога политичком субјекту. Упркос чињеници да је, између осталог, удружењу забрањено финансирање политичког субјекта, контролом је уочено да су одређени политички субјекти били финансирани од стране удружења. Незаконито стечена средства, политичка странка није у законом прописану року вратила субјекту од кога је средства примила, нити их је пренела на рачун буџета Републике Србије, уколико је уплатилац средстава престао да постоји, те на тај начин није поступила у складу са Законом.

Иако је законом одређена намена коришћења средстава прибављених за финансирање редовног рада, контролом је уочено да су поједине политичке странке, ненаменски користиле средства и давале позајмице привредним друштвима или удружењима. Ова појава је уочена и претходних година.

Исто тако, уочена је и појава финансирања политичких субјеката од стране физичких лица по основу уговора о зајму.

Један број политичких субјеката није приказао све приходе које је имао у току изборне кампање, док други нису приказали све трошкове. Најчешће се ради о случајевима неприказивања трошкова јавних догађаја и трошкова оглашавања, као и о неприказивању прилога, које су политички субјекти примили од физичких и правних лица. И овај вид понашања представља прекршај кажњив у складу са одредбама Закона.

Треба имати у виду да се сва средства намењена за финансирање изборне кампање уплаћују на рачун отворен за ту намену, као и да се сва плаћања трошкова изборне кампање врше са тог рачуна. Ако за потребе изборне кампање политички субјекат узме кредит, мора га отплатити средствима са тог рачуна. По истеку кампање, изборни рачун више није рачун на који се могу прикупљати средства и плаћати обавезе настале у кампањи, те тако следи да се кредит узет за финансирање изборне кампање може отплатити средствима која су прикупљена за редован рад и која се налазе на, за ту намену, отвореном рачуну. А у том случају, може се говорити о прекршају који представља ненаменско коришћење средстава за редован рад.

Примећено је да је министарство надлежно за послове финансија, након проглашења изборне листе извршило уплату средстава из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање политичком субјекту, а да политички субјекат није дао изјаву о коришћењу средстава из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање и није положио изборно јемство. Ова незаконито уплаћена средства из јавних извора политичком субјекту, довела су у повлашћен положај тог субјекта у односу према другим учесницима изборног процеса.

Настављена је и пракса која се огледа у томе да већи број политичких субјеката не измирује обавезе према повериоцима за пружене услуге у току изборне кампање.

### 3.7. Захтеви за покретање прекршајних поступака и решења о губитку права на добијање средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичких субјеката

У 2016. години поднето је укупно 407 захтева за покретање прекршајног поступка због различитих повреда Закона, што је два пута више од броја поднетих захтева у 2015. години.

СТРУКТУРА ЗАХТЕВА ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНИХ ПОСТУПАКА 407



Највећи број захтева, укупно 235, Агенција је поднела због неподношења годишњег финансијског извештаја. Укупно 54 захтева поднето је због достављања овог извештаја за 2012. годину, 35 захтева односи се на 2013. годину, 54 на 2014. годину и 92 на неподношење годишњег финансијског извештаја за 2015. годину.

На основу правноснажних пресуда, Агенција је у 2016. години донела 22 решења којима политички субјекти губе право на добијање средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада у 2017. години.

### 3.8. Обука и сарадња са политичким субјектима и другим институцијама

У оквиру међународне сарадње, представници Сектора одржали су билатерални састанак са словеначким експертом Јуријем Топлаком током маја 2016. године, који је организован са циљем добијања квалитативне и квантитативне анализе ефеката примене Закона. Након извршене анализе, представљен је Извештај о примени Закона о финансирању политичких активности, који поред осталог садржи и препоруке експерта.

#### Карактеристичан пример из праксе

Уочена је интересантна појава, да део јавних средстава која су одређеном политичком субјекту уплаћивана по основу освојених мандата на локалним изборима, користи правно лице које није учествовало на изборима, а које има како исто овлашћено лице, односно заступника, тако и заједнички рачун са тим политичким субјектом. Потом, то правно лице преузима обавезу политичког субјекта и, иако нема законску обавезу, уместо њега подноси годишњи финансијски извештај.

## 4. СЕКТОР ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ

### 4.1. Процена ризика корупције у прописима

#### 4.1.1. Кључни резултат

- ✓ Процена ризика корупције у прописима, исказана у мишљењима Агенције, представља једну од заступљених тема приликом расправа о предлозима закона у Народној скупштини, а поједина министарства наставила су праксу достављања нацрта закона Агенцији ради прибављања мишљења о процени ризика корупције иако им то није формална обавеза.

#### 4.1.2. Остали резултати

- ✓ Примењујући Методологију за процену ризика корупције у прописима<sup>28</sup>, Агенција је израдила 13 мишљења о процени ризика корупције у одредбама нацрта и предлога закона.
- ✓ Агенција је припремила иницијативу за допуне Закона о донацијама и хуманитарној помоћи у којој су дате препоруке за отклањање ризика корупције у делу који се односи на донације органима јавне власти.
- ✓ Агенција је припремила иницијативу за допуне Закона о политичким странкама.
- ✓ Агенција је припремила анализу ризика од корупције у правном оквиру којим се уређује област царина.
- ✓ Одржано је 18 обука о процени ризика корупције у прописима у 16 градова за запослене у министарствима, покрајинским органима и градским, односно општинским управама, ангажованим на пословима припреме прописа.

#### 4.1.3. Значај

Ризик корупције у пропису постоји уколико поједине одредбе пружају могућност или подстичу настанак корупције. За настанак ризика корупције у прописима није пресудна намера предлагача и доносилаца. Наиме, ови ризици могу настати и услед непажње предлагача или доносилаца прописа.

Циљ процене ризика корупције у прописима, као превентивне мере, јесте да се доношењем јасних, прецизних и образложених прописа сузи простор за настанак корупције у областима које се тим прописима уређују. Када процена ризика корупције постане обавезни део процеса припреме и доношења прописа, до чега би требало да дође током 2017. године, предлагачи ће морати да воде рачуна о избегавању ових ризика од самог почетка процеса. Уједно, имајући у виду да отклањање ризика корупције доприноси јаснијим, једноставнијим и конзистентнијим нормативним решењима, примена ове мере имала би значаја и за унапређење квалитета прописа. Поред доприноса заштити јавног интереса услед отклањања коруптивних ризика, примена ове мере допринела би и квалитету јавних расправа, код којих је фокус, по правилу, на питањима која се тичу партикуларних интереса појединих група.

<sup>28</sup> Агенција је 2013. године израдила Методологију за процену ризика корупције у прописима коју примењује као интерни акт.

#### 4.1.4. Осврт на стање у релевантној области

Током 2016. године, Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама девет нацрта и четири предлога закона којима се уређују питања предвиђена стратешким документима у области борбе против корупције. Поједина министарства, пре свих Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, наставила су праксу достављања нацрта закона Агенцији ради прибављања мишљења о процени ризика корупције. Наиме, различита министарства упутила су током 2016. године укупно пет нацрта закона на мишљење Агенцији.

Агенција је сва мишљења, која садрже налазе и препоруке за унапређења текста анализираних нацрта и предлога закона, доставила министарствима и ресорним скупштинским одборима, те представила јавности на својој веб презентацији. Неке од препорука које се односе на нацрте и предлоге закона који су у међувремену донети усвојене се делимично или у целини. Међутим, у свим овим законима остала су извесна решења која садрже коруптивне ризике.

Број мишљења о процени ризика корупције у овој години мањи је у односу на 2015. годину.<sup>29</sup> Основни разлог за то је чињеница да од марта 2016. године, када су расписани избори за народне посланике, до октобра 2016. године, када је одржана Прва седница Другог редовног заседања Народне скупштине, практично није било законодавне активности.

Иако још увек није обавезни елемент процеса израде прописа, процена ризика корупције била је и током 2016. године заступљена приликом расправа о предлозима закона у Народној скупштини. Наиме, народни посланици су приликом расправе о три од четири предлога закона који су током 2016. године разматрани, а били су предмет анализе, користили мишљења Агенције о процени ризика корупције.

На квалитет предложених закона у великој мери утиче и начин на који се они припремају. Не тако ретко Влада упућује предлоге закона у скупштинску процедуру без претходно спроведене јавне расправе. С друге стране, и када дође до спровођења јавних расправа, често се дешава да се примедбе и сугестије заинтересоване јавности не узму у обзир, као и да министарства у извештајима о спроведеним јавним расправама не образложе на који начин су дате сугестије и предлоге разматрали и да ли су и у којој мери те сугестије и предлоге прихватили. На крају, на квалитет законских решења негативно утиче и пракса доношења закона по хитном поступку. Без обзира на то што би доношење закона по хитном поступку требало да представља изузетак, Народна скупштина је и у 2016. години наставила тренд доношења већине закона на овај начин. Наиме, од укупно донетих 88 закона током 2016. године, Народна скупштина донела је чак 51 закон у хитној процедури. На овај начин, јавност је онемогућена да на адекватан начин учествује у доношењу већине нових закона. У циљу отклањања ових недостатака и проблема у пракси, Агенција је у априлу 2016. године формулисала препоруке Влади и Народној скупштини за измене Закона о државној управи, Пословника Владе и прописа којима се уређује рад Народне скупштине.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Током 2015. године Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 17 нацрта и 11 предлога закона којима се уређују питања предвиђена стратешким документима у области борбе против корупције.

<sup>30</sup> Агенција за борбу против корупције, *Јавне расправе и доношење закона по хитном поступку*, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/04/Hitan-postupak-i-javne-rasprave-final-.pdf?pismo=lat>

Током 2016. године, као и претходних година, најчешћи недостаци и ризици корупције у анализираним нацртима и предлозима закона били су недовољно јасне одредбе, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти приликом њихове примене и препуштање министарствима да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би та питања морала бити уређена законским одредбама. На овај начин, органима јавне власти који треба да примењују овакве одредбе пружа се прилика да то чине по сопственом нахођењу, чиме се повећава могућност за злоупотребе. Такође, услед чињенице да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно уредити законским одредбама, у пракси низ значајних питања није у потпуности регулисан.

#### **4.1.5. Анализа прописа**

Процена ризика корупције још увек није обавезни елемент процеса израде прописа. Новим Законом о Агенцији, чије доношење се након више одлагања очекује током 2017. године, Агенцији ће бити поверено да пропише Методологију за процену ризика корупције у прописима, коју ће сви предлагачи примењивати. Поред тога, сви органи државне управе, надлежни за припрему закона којима се уређују питања предвиђена стратешким документима у области борбе против корупције, биће дужни да нацрте тих закона доставе на мишљење Агенцији. На крају, Влада ће имати обавезу да мишљења Агенције, уз предлоге закона, доставља Народној скупштини, као и да у образложењу предлога закона наведе да ли су разматране препоруке Агенције, те да, у случају да нека од препорука није усвојена, објасни који су разлози за то. На овај начин, Агенција ће проверавати да ли су предлагачи применили Методологију приликом припреме нацрта закона и процењивати да ли у појединачним одредбама тих нацрта постоје ризици корупције.

### **4.2. План интегритета**

#### **4.2.1. Кључни резултат**

- ✓ Израђена је апликација потребна за израду и спровођење плана интегритета у другом циклусу, која садржи 42 нацрта (модела) плана интегритета и 74 различите области ризичне за настанак корупције у јавном сектору, као и унапређену методологију за процену ризика.

#### **4.2.2. Остали резултати**

- ✓ Објављивањем Смерница<sup>31</sup> за израду и спровођење плана интегритета и слањем корисничког имена и лозинке свим институцијама које су обвезници израде, почео је други циклус израде плана интегритета;
- ✓ Одржане су 32 обуке у 31 општини и граду на територији Републике Србије о појму, значају плана интегритета, сврси доношења и начину израде овог документа, којима је присуствовало 1.494 учесника из 979 институције;
- ✓ У сарадњи са Службом за управљање кадровима Владе Републике Србије одржане су две обуке о плановима интегритета за 21 представника органа јавне власти;

<sup>31</sup> „Службени гласник РС“, бр. 95/16.

- ✓ За потребе израде плана интегритета у другом циклусу, израђен је кратак едукативни филм „Како да се укључите у израду плана интегритета у вашој институцији“ - Попуњавање упитника;
- ✓ Израђен је сет докумената – модела аката потребних за израду плана интегритета, који су објављени на интернет страни Агенције;
- ✓ Пружање подршке институцијама кроз свакодневно давање потребних информација путем мејла, телефона и израде дописа;
- ✓ На конференцијама, округлим столовима, семинарима одржаним у току 2016. године, представљено је искуство Агенције о увођењу плана интегритета у јавни сектор Републике Србије.

#### 4.2.3. Значај

План интегритета је интерни, институционални антикорупцијски механизам који се састоји од процеса самопроцене ризика за настанак корупције и других неправилности и на спровођење мера које треба да доведу до отклањања уочених ризика.

Осим значаја који план интегритета треба да има за сваку појединачну институцију (и то само уколико се адекватно изврши процена ризика и уколико се спроведу предвиђене мере), планови интегритета представљају значајан извор информација о стању интегритета јавног сектора, односно о постојању одређених заједничких и системских проблема у појединим областима.

У циљу уједначеног и што квалитетнијег приступа у процесу израде и спровођења плана интегритета, Агенција прописује и константно унапређује методологију према којој институције јавног сектора треба да врше процену ризика, односно према којој треба да израђују и спроводе овај документ.

#### 4.2.4. Осврт на стање у релевантној области

План интегритета није статичан документ, већ документ који захтева периодично ре-испитивање у складу са променама које се дешавају у нормативном, институционалном, организационом и кадровском нивоу унутар и ван институције. План интегритета је цикличан процес и одвија се сваке треће године. На тај начин Агенција може да прати трендове настанка и промене ризика у дефинисаним областима у нацрту (моделу) плана интегритета у којима се процењују ризици од корупције и других неправилности, као и напредовање институција у јачању интегритета односно јачању њихових антикорупцијских капацитета. На основу искуства у изради методологије и дефинисању нацрта планова интегритета у првом циклусу, као и на основу теренске контроле квалитета израде и спровођења плана интегритета, Агенција је унапредила методологију израде плана интегритета, као и структуру и садржину нацрта (модела) плана интегритета. Методологија и начин израде нацрта (модела) планова интегритета детаљније су описани у годишњем извештају Агенције из 2016. године. Овде ћемо направити само кратак осврт на то, у чему се огледа нова методологија израде плана интегритета. Новина у односу на претходну методологију на основу које су институције израђивале план интегритета у првом циклусу, односи се на то што институције сада врше процену интензитета ризика од корупције у датом процесу, односно процену



вероватноће (извесности) настанка ризика у датом процесу и процену утицаја (штете) који ризици могу имати по институцију. Полазна основа је опис ризичног процеса, где је наведено који се то облици корупције могу јавити услед различитих нормативних, кадровских и практичних недостатака. Затим, свака институција процењује постојеће стање, односно које мере институција већ има и примењује, а које су могу сматрати одређеном врстом препреке за појаву неког од облика корупције, потом се процењује интензитет ризика и на крају се планирају и дефинишу мере за отклањање ризика. Поред тога, одређује се рок и одговорно лице за спровођење планираних мера.

У циљу унапређења садржине нацрта (модела) плана интегритета и мапирања ризичних процеса за судове и тужилаштва, Агенција је, у складу са мерама из Националне стратегије за реформу правосуђа за период 2013–2018. године и пратећег Акционог плана, одржала неколико радних састанака са две радне групе које су чинили представници судова и Високог савета судства и представницима јавних тужилаштва и Државног већа тужилаца. На основу наведене сарадње мапирани ризични процеси, а идентификоване постојеће мере за управљање ризиком, чије присуство институције процењују, саставни су део нацрта (модела) планова интегритета које ће користити судови и тужилаштва.

Такође је израђен посебан софтвер, односно апликација, која ће институцијама олакшати начин израде плана интегритета, а Агенцији начин праћења и вршења надзора над израдом и спровођењем плана интегритета. Свим институцијама достављено је корисничко име и лозинка како би могли приступити изради плана интегритета у другом циклусу.

#### ***4.2.5. Почетак другог циклуса израде плана интегритета***

Други циклус израде плана интегритета почео је у децембру 2016. године, даном објављивања Смерница и слањем корисничког имена и лозинке свим институцијама које су у обавези да израде план интегритета.

Како је методологија израде плана интегритета унапређена и у складу са методологијом измењена садржина нацрта (модела) плана интегритета у односу на први циклус његове израде, активности Одсека у току 2016. године биле су усмерене на израду софтвера односно апликације за израду и спровођење плана интегритета, затим обуку запослених који ће у институцијама радити на изради плана интегритета у новој апликацији, као и израду сета докумената потребних за израду плана интегритета по фазама и едукативног материјала који ће институцијама олакшати израду овог документа у другом циклусу.

Поред едукација, у циљу помоћи радним групама које ће у институцијама радити план интегритета, израђени су модели одлука које се доносе у поступку израде плана интегритета, модел записника, обавештења за запослене и других аката потребних радној групи за израду плана интегритета у институцији и објављени на интернет страни Агенције.

Израђен је и кратак едукативни филм „Како да се укључите у израду плана интегритета у вашој институцији“ који говори о значају израде плана интегритета и учешћу запослених у изради плана интегритета кроз попуњавање упитника. Филм је снимљен уз подршку ЈРГА пројекта<sup>32</sup>. Филм детаљно упућује запослене на који начин, уз коришћење апликације, да попуњавају упитник, понуђен у оквиру њиховог нацрта (модела) плана интегритета.

<sup>32</sup> Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт (ЈРГА) који је финансирао УСАИД.

### 4.3. Истраживања

#### 4.3.1. Кључни резултат

- ✓ Током 2016. године спроведено је истраживање и израђена анализа ризика од корупције оквира којим је регулисана локална самоуправа на ризике од корупције; анализа треба да послужи за израду модела локалног акционог плана за борбу против корупције.

#### 4.3.2. Значај

Агенцији је Законом о Агенцији дата могућност да организује и реализује самосталну истраживачку делатност. Овакво законско решење произлази из стандарда предвиђеног Конвенцијом УН против корупције (УНКАК) према коме је свака страна уговорница дужна да развија и примењује делотворну политику и праксу спречавања и смањивања корупције. У том смислу, истраживања корупције су један од незаобилазних алата за прикупљање адекватних емпиријских података који треба да буду основ антикорупцијских јавних политика, као и основ за мерење њихових учинака и ефеката (evidence-based public policies).

#### 4.3.3. Осврт на стање у релевантној области са препорукама

Акциони план за преговарање Србије о чланству у Европској унији за Поглавље 23 предвиђа јачање превентивних антикорупцијских механизма на нивоу локалне самоуправе, која је у препоруци из Извештаја о скринингу идентификована као једна од области посебно осетљивих на корупцију. Овим документом је предвиђено да градови и општине усвоје и примене локалне акционе планове за борбу против корупције (ЈАП). Планови представљају документе у којима се идентификују области и процедуре ризичне за настанак корупције и у којима се прописују начини за управљање овим ризицима, односно начини за њихово отклањање. У циљу помоћи градовима и општинама да усвоје адекватне локалне планове за борбу против корупције, предвиђено је да Агенција изради модел локалног акционог плана за борбу против корупције, на основу ког ће свака локална самоуправа усвајати сопствени план. Како би се идентификовале области које треба да буду таргетиране овим документом, Агенција је спровела анализу оквира којим је регулисана локална самоуправа, а који садржи ризике за настанак различитих облика корупције.

Анализа је идентификовала 14 области које су према својој садржини, обиму и начину (само)регулисања врло разнородне – ове разлике у највећој мери потичу из различитих и бројних изворних надлежности које су постојећим правним оквирима дате локалним самоуправама, као и из различитих обавеза које ЛС имају у смислу пренесених надлежности централних органа власти. Анализа је показала да постојећи правни оквир, као и пракса функционисања локалне самоуправе, оставља значајан простор да свака општина и град, у складу са својим капацитетима, спроведе одређене мере како би отклонила ризике од корупције који настају или услед нерегулисаности појединих области или услед општости постојећег правног оквира који оставља значајну „слободу“ локалним самоуправама у организацији примене тог правног оквира према корисницима својих услуга, односно према

локалној заједници. Међу осталим конкретнијим закључцима и препорукама које се могу издвојити на основу анализе издајамо следеће:

- Органи локалне самоуправе посебну пажњу треба да обрате на своје изворне надлежности, односно на могућност и слободу коју имају у смислу да изворне надлежности регулишу сопственим прописима. Управо због великог броја општих правних аката које усвајају локалне самоуправе (а чиме углавном регулишу изворне надлежности), ова могућност је подложна специфичним ризицима од корупције који треба да буду отклоњени антикорупцијским плановима, пре свега у правцу повећања транспарентности у усвајању прописа, већег укључивања јавности, спречавања сукоба интереса, отклањања ризика од корупције у прописима итд.
- Тенденција проширења надлежности и „спуштања власти“ на нивое који су што ближи грађанима представљају посебан изазов са антикорупцијског аспекта, јер ова врста тренда смањује често неопходну контролу централних органа власти; управљање сопственом јавном својином, као важним јавним ресурсом, представља један од добрих примера за ову врсту изазова који мора бити регулисан различитим унутрашњим „бранама“ за сузбијање ризика од корупције.
- Велики део права и обавеза грађана се остварује на локалном нивоу власти, без обзира да ли је реч о изворним или пренесеним надлежностима локалне самоуправе; другим речима, локални органи власти имају врло интензивну интеракцију и комуникацију са корисницима услуга, (грађанима и привредом) што представља домен који такође садржи одређене специфичне ризике за настанак корупције. Због тога се односу између службеника и корисника услуга, као и успостављању система контроле рада службеника, мора посветити посебна пажња у сваком појединачном антикорупцијском плану.
- Важан део локалног плана за борбу против корупције треба да буде и прецизирање регулисања међусобних односа органа јединица локалне самоуправе и јавних предузећа, служби и установа које она оснива, финансира и контролише, јер анализа показује неуједначеност њиховог регулисања, што представља не мали ризик за настанак корупције; с тим у вези, локални план не треба да буде документ којим се регулише само рад органа ЛС, већ и читаве мреже институција јавног сектора на локалном нивоу, па и целе локалне заједнице.
- Када је реч о пренесеним надлежностима и то онима које су регулисане кровним, системским законима чија се примена обавља пре свега на локалном нивоу (односно и на локалном нивоу), локални антикорупцијски план треба нарочито да обрати пажњу на праћење обавеза које ЛС имају према тим законима и да додатно ојачају њихово спровођење и примену. Примери за ове области, а које су уједно и нарочито ризичне за појаву корупције су инспекцијски надзор, просторно планирање и изградња, јавне набавке, интерна ревизија и финансијско управљање и контрола и слично.

#### ***4.3.4. Додатни резултат***

У правцу јачања капацитета Агенције, у току 2017. године спроведено је интерно истраживање потреба, садржине и начина праћења будућег интерног акта Агенције којим би се утврдила правила понашања и поступања запослених.

## 4.4. Едукације

### 4.4.1. Кључни резултат

- ✓ Започео са радом Портал за обуке путем кога запослени у јавном сектору могу да похађају обуку о етици и интегритету.

### 4.4.2. Остали резултати

- ✓ Одржана три тренинга за тренере из области етике и интегритета у јавном сектору које је укупно похађало 29 учесника;
- ✓ Обуке о етици и интегритету спроведене у сарадњи са Службом за управљање кадровима Владе Републике Србије и Службом за управљање људским ресурсима Аутономне Покрајине Војводине похађало је укупно 43 државна службеника и запослена у покрајинским органима;
- ✓ Едукованим тренерима у области етике и интегритета представљени нови дидактички алати за извођење обуке.

### 4.4.3. Значај

Едукација запослених у јавном сектору о етици и интегритету је значајан чинилац професионалне социјализације, она ствара осећај заједничких вредности, креира организациону културу која не толерише непрофесионална понашања и доприноси изградњи институционалног интегритета. Посматрана на овај начин, едукација представља један од најзначајнијих механизма превенције корупције.

### 4.4.4. Осврт на стање у релевантној области

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018. година предвиђа да, након измена Закона о Агенцији, обука о етици и интегритету постане обавезни сегмент стручног усавршавања запослених у јавном сектору. Од самог усвајања наведеног документа, активности Агенције су усмерене на адекватну припрему за испуњење ове обавезе, односно на организовање обука и креирање садржаја који ће помоћи институцијама да едукују запослене. Као најзначајнији конкретни резултат ових настојања, у априлу 2016. године, почео је са радом Портал за обуке на коме помоћу система учења на даљину, бирајући место, време и темпо учења, сви заинтересовани могу похађати обуку о етици и интегритету. За осам месеци рада Портала, обуци је приступило 52 полазника. Тест са дефинисаним критеријумом за добијање потврде о учешћу је успешно положило 34 полазника. Порталу за обуке се може приступити путем интернет презентације Агенције ([www.acas.rs](http://www.acas.rs)) и преко Портала еУправа ([www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs)).

#### **4.4.5. Тренинг за тренере и антикорупцијске обуке**

Едукативне активности током претходне године биле су усмерене на припрему за предстојеће измене Закона о Агенцији које предвиђају да обука о етици и интегритету постаје обавезна за све запослене у јавном сектору укључујући и функционере. Фокус у раду је стављен на организацију тренинга за тренере који има за циљ да припреми запослене у институцијама јавног сектора за извођење обуке о етици и интегритету.

Обука „Уставно уређење Републике Србије“, чији је један део посвећен надлежностима Агенције, а која је намењена припреми за полагање државног стручног испита приправника и новозапослених у државним органима реализована је једном и на њој је присуствовало 30 учесника.

Агенција је поред активности усмерених на едуковање нових тренера одржала и четири обуке за већ едуковане тренере на којима су представљени нови дидактички алати који могу бити коришћени за извођење обуке о етици и интегритету, а који имају за циљ да помогну и олакшају извођење обуке. Едуковани тренери су се ближе упознали са садржајем „Приручника за извођење обуке о етици и интегритету“, брошуром о кључним вредностима запослених у јавном сектору и представљен им је серијал од седам едукативних филмова и начини на које могу да их користе у едукацији запослених.

### **4.5. Сарадња са цивилним друштвом**

#### **4.5.1. Кључни резултат**

- ✓ Одржан континуитет сарадње са организацијама цивилног друштва и њихово укључивање у активности које спроводи Агенција.

#### **4.5.2. Остали резултати**

- ✓ Одржана два консултативна састанка са организацијама цивилног друштва;
- ✓ Остварена сарадња са три организације цивилног друштва на спровођењу пројеката у области борбе против корупције.

#### **4.5.3. Значај**

Цивилно друштво учествује у јавном животу, између осталог, вршећи контролу и надзор над радом органа јавне власти и носилаца јавних функција. Залажући се за принципе владавине права и инсистирајући на транспарентности и одговорности свих институција друштвеног система, оно даје значајан допринос превенцији корупције и представља важног савезника у активностима које спроводи Агенција.

#### **4.5.4. Осврт на стање у релевантној области**

Агенција од почетка свог рада негује сарадњу са организацијама цивилног друштва која се остварује давањем финансијске подршке пројектима у области борбе против корупције, учествовањем у спровођењу пројеката и одржавањем консултативних састанака са њеним

представницима. Законом о буџету за 2016. годину нису издвојена средства за пројекат „Дотације организацијама цивилног друштва у области борбе против корупције“ путем кога Агенција додељује финансијска средства организацијама цивилног друштва. Ова чињеница је утицала на то да Агенција није била у могућности да пружи новчану подршку спровођењу пројеката цивилног друштва у области борбе против корупције, али је континуитет сарадње одржан захваљујући заједничком деловању у другим областима.

#### **4.5.5. Консултативни састанци**

Током 2016. године одржана су два консултативна састанка са организацијама цивилног друштва. Најзначајнији потенцијал консултативних састанака лежи у могућности успостављања трајног дијалога између Агенције и цивилног друштва, размени мишљења и идеја и оснаживању за неке будуће заједничке иницијативе и пројекте.

Настављајући успостављену праксу одржавања барем једног састанка годишње са представницима организација цивилног друштва ван престонице, први консултативни састанак је одржан у Нишу. У раду је учествовало 11 представника најважнијих организација цивилног друштва из Ниша које се баве борбом и превенцијом корупције. Фокус дијалога је био усмерен на контролу органа јавне власти и искуства организација цивилног друштва у овој области са посебним освртом на питање сукоба интереса функционера. Такође, учесници су анализирали узроке и појавне облике корупције на локалном нивоу и закључили да је неопходно едуковати представнике цивилног друштва о овој теми.

Други састанак је одржан крајем године у Београду и имао је за циљ да представи искуства организација цивилног друштва у примени информационо-комуникационих технологија на пројектима који се баве превенцијом корупције. На састанку је представљен рад два портала: „integrist.net“ и „budzeti.rs“ који промовишу партнерство са грађанима, односно њихово активно укључивање у контролу и надзор над радом органа јавне власти. Учесници су закључили да су укључивање грађана и отвореност институција за дељење информација и података кључни за успех грађанских иницијатива везаних за превенцију корупције. Састанку је присуствовало десет представника организација цивилног друштва.

#### **4.5.6. Остале активности везане за сарадњу са ОЦД**

Од осам предлога пројекта, односно захтева за сарадњу у ужем смислу поднетих у складу са Смерницама за сарадњу Агенције са организацијама цивилног друштва три су и спроведена током 2016. године. Конкретно, на наведеним пројектима, представници Агенције су одржали обуке о њеним надлежностима, учествовали у раду комисије за доделу средстава локалним медијима и доставили податке неопходне за праћење и анализу поступања судова по покренутим поступцима против функционера. У односу на 2015. годину када није било остварених сарадњи у ужем смислу, у претходној години бележи се тренд пораста захтева организација цивилног друштва за овај вид сарадње.

## 4.6. Надзор над спровођењем Стратегије за борбу против корупције и Акционог плана

### 4.6.1. Кључни резултат

- ✓ Израђен је Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, за 2015. годину.

### 4.6.2. Остали резултати

- ✓ Стављен је у функцију апликативни софтвер за електронско извештавање о спровођењу Стратегије.

### 4.6.3. Значај

Значај ове надлежности Агенције произлази из значаја самих стратешких докумената за борбу против корупције, потребе за њиховом делотворном применом и унапређивањем квалитета будућих сличних докумената. Наиме, надзор над спровођењем јавних политика у било којој области, па и у области борбе против корупције, је неопходна фаза, која не обезбеђује само контролу примене, већ бележи добру праксу, резултате, изазове и проблеме, на основу којих се извлаче поуке и формулишу препоруке, како за унапређење квалитета примене постојећег документа, тако и за унапређење квалитета наредног процеса израде јавне политике у истој области. Нацртом закона о Агенцији, у складу с Акционим планом за Поглавље 23, ова надлежност Агенције биће проширена и на надзор над спровођењем антикорупцијских мера из поменутог документа.<sup>33</sup>

### 4.6.4. Осврт на стање у релевантној области

Иако су измене Закона о Агенцији, које треба да унапреде механизам надзора над спровођењем Стратегије<sup>34</sup>, према Акционом плану требало да буду усвојене у марту 2014. године, оне, готово три године касније, још увек то нису. Министарство правде је о израђеном Нацрту закона, који садржи и ове новине, објавило и спровело јавну расправу у периоду од 1. октобра до 15. новембра 2016. године. Агенција нема информације о томе када ће Нацрт бити упућен у даљу процедуру.

На овако значајно кашњење није утицао ни закључак Народне скупштине из јуна 2014. године, којим је усвојен Извештај о раду Агенције и Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2013. годину, а у коме се наводи да Народна скупштина очекује да ће Влада, у најкраћем року, предложити измене Закона о Агенцији, како би се правни оквир за рад Агенције ускладио с потребама уоченим у њеном досадашњем раду, као и надзорном улогом коју она треба да има над спровођењем Стратегије и Акционог плана. Уношење ових

<sup>33</sup> Република Србија, Преговарачка група за Поглавље 23, „Акциони план за Поглавље 23“, април 2016. године, стр. 140, доступно на <http://mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>.

<sup>34</sup> Видети: „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, стр. 10-11, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-rad-u-o-sprovodjenju-Strategije-2015.pdf>.

измена у Закон о Агенцији није убрзало ни усвајање Акционог плана за Поглавље 23, чијом је последњом верзијом испуњење ове обавезе планирано за трећи квартал 2016. године (активност 2.1.4.2.).

У процесу надзора над спровођењем Стратегије још увек постоје изазови присутни од процеса израде првог извештаја о спровођењу Стратегије, иако је ситуација значајно боља у односу на почетни период. Агенција је, због тога, у оквиру пројекта “Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције”, који је реализован у току 2015. и 2016. године, а који је финансирало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, обезбедила подршку за две иновације у процесу надзора.

Прва иновација односи се на тестирање програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије од стране организација цивилног друштва, као и у извештајном циклусу за 2014. годину, алтернативни извештаји организација цивилног друштва су у значајној мери унапредили квалитет надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана и самог извештаја за 2015. годину, кроз већи обим и бољи квалитет информација о спровођењу, као и стручан осврт на већину мера чија је испуњеност оцењивана у извештају. За нови циклус алтернативног извештавања у 2016. години, Агенција није имала обезбеђена средства.

Друга иновација односи се на увођење апликативног софтвера за електронско извештавање о спровођењу Стратегије, како би се олакшало извештавање и надзор, спречило кашњење у достављању извештаја одговорних субјеката, бар делимично решили проблеми у вези са неуједначеним квалитетом њихових извештаја и, коначно, омогућила лакша систематизација и статистичко-аналитичка обрада података. Током 2015. године, Агенција је успоставила инфраструктуру за електронско извештавање, а обуке у 16 градова организоване су током 2016. године, уз присуство 244 учесника из 186 одговорних субјеката (71 суда, 82 јединице локалне самоуправе и 33 републичке институције). Апликација је први пут тестирана са корисницима, односно одговорни субјекти су први пут извештавали о својим активностима путем апликације у оквиру циклуса извештавања за трећи квартал 2016. године. Тешкоће у раду апликације, уочене током тестирања, се у континуитету отклањају.

Још један важан процес који је у вези с овом надлежношћу Агенције, је процес усвајања Акционог плана за Поглавље 23, чија је последња верзија усвојена у априлу 2016. године. Према процени Агенције, 60 мера (27%) из Акционог плана за спровођење Стратегије је у целисти или делимично пренето у овај документ, од којих је, опет, за значајан број активности рок померен и то, у неким случајевима, за чак више од годину дана. На овај начин је код извесног броја одговорних субјеката дошло до недоумица у погледу тога да ли активности да реализују у краћем или дужем року, а код Агенције око тога какав став да заузме приликом анализе и оцене испуњености, уколико се одговорни субјекти у образложењима позову на ову чињеницу као разлог због чега неку активност нису реализовали у року. Препорука Агенције из Извештаја о раду за 2014. годину била је да се приликом усвајања Акционог плана за Поглавље 23 јасно дефинише његов однос с Акционим планом за спровођење Стратегије, уз усклађивање механизма надзора над ова два документа. Ова препорука, нажалост, није испуњена.

Поменути неизвесност трајала је више од годину дана, колико је трајао процес писања Акционог плана за Поглавље 23, а затим је уследила ситуација у којој су исте или суштински сличне обавезе с различитим роковима постојале у два документа која су на снази. Она је отклоњена усвајањем Ревидираног акционог плана за спровођење Стратегије 30. јуна 2016. године. Наиме, у септембру 2015. године отпочео је процес ревизије Акционог плана за



спровођење Стратегије, у коме је Агенција учествовала на позив Министарства правде. Ревизија је предвиђена као једна од обавеза у самом Акционом плану, а урађена је на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из Акционог плана за Поглавље 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа.

Влада Републике Србије је 30. јуна 2016. године усвојила Ревидирани акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.<sup>35</sup> У финалну верзију документа нису унете све сугестије које је Агенција у оквиру мишљења из марта 2016. године упутила Министарству правде.

Најзначајније измене које су мере из Акционог плана за спровођење Стратегије претрпеле у процесу ревизије и процесу преношења у Акциони план за Поглавље 23, односе се на значајно померање рокова за њихову реализацију, у односу на оне који су првобитно били планирани у документу усвојеном 2013. године. Анализа о померању рокова, коју је Агенција урадила у односу на ове активности, показала је да су сви рокови, који су дефинисани, продужени у просеку за 22 месеца.

#### ***4.6.5. Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана***

Крајем марта 2016. године Народној скупштини је предат Годишњи извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење за 2015. годину у оквиру Извештаја о раду Агенције за 2015. годину. Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине је, 20. септембра 2016. године, размотрио Извештај о раду Агенције, заједно с Извештајем о спровођењу Стратегије за 2015. годину. Као ни у извештајном циклусу за 2014. годину, Народна скупштина ни о овим извештајима није расправљала у пленуму.

Крајем 2016. године започет је процес израде новог годишњег извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана који је саставни део овог извештаја.

<sup>35</sup> „Службени гласник РС“, бр. 61/16.

## 5. СЕКТОР ЗА МЕЂУНАРОДНУ САРАДЊУ

### 5.1. Кључни резултат

- ✓ Механизми, које примењује Агенција, као примери добре праксе укључени су у тематску студију Мреже за борбу против корупције Организације за економску сарадњу и развој (*ACN/OECD*) „Превенција корупције у јавном сектору у источној Европи и централној Азији“.

### 5.2. Европске интеграције

**Активности у оквиру Преговарачког поглавља 23 – Правосуђе и основна права** (поред доприноса који је, у својству члана Преговарачке групе за Поглавље 23, дала изради Акционог плана за ово поглавље, а потом и Преговарачке позиције, Агенција је до сада Савету за спровођење Акционог плана за Поглавље 23 доставила четири извештаја о примени мера дефинисаних овим документом; вишегодишња пракса и искуство уврштени су и у коментаре о прелазним мерилима ЕУ предоченим Заједничком позицијом ЕУ након отварања овог поглавља, како би будући процес извештавања о њима што успешније одражавао суштину надлежности и рада Агенције; Агенција је учествовала и у процени финансијских ефеката спровођења активности садржаних у Акционом плану за Поглавље 23, као и у другој ревизији Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ);

**Учешће у другим преговарачким поглављима** (у складу са својим надлежностима, Агенција је израдила и коментаре на Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, као и одговарајућу преговарачку позицију, а била је укључена и у израду Преговарачке позиције за Поглавље 5 – Јавне набавке);

**Представљање резултата рада Европској унији** (сачињени су прилози за Извештај Европске комисије за 2016. годину за области борбе против корупције, правосуђа и реформе јавне управе, као и за тела за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), односно Одбор за ССП и Пододбор за правду, слободу и безбедност, укључујући и активно учешће на заседању Пододбора);

**Сарадња са националним институцијама укљученим у процес европских интеграција** (настављена је успешна и интензивна комуникација са свим релевантним државним институцијама, а посебно Канцеларијом за европске интеграције, Државном ревизорском институцијом, Републичким јавним тужилаштвом, Министарством правде, Министарством за државну управу и локалну самоуправу, Министарством унутрашњих послова, Управом за спречавање прања новца и Управом за јавне набавке);

**Сарадња са међународним актерима у домену европских интеграција** (састанци са представницима Делегације ЕУ у Србији, Европске комисије, *SIGMA*<sup>36</sup>, Савета Европе и другим значајним актерима у домену борбе против корупције);

**Сарадња са националним организацијама цивилног друштва** (представљање међународних стандарда и препорука у области борбе против корупције, као и решења садржаних у Нацрту закона о Агенцији на заседању Националног конвента ЕУ за Поглавље 23);

<sup>36</sup> *SIGMA* је заједничка иницијатива подршке *OECD* и Европске комисије јачању јавне управе и спровођењу реформи управљања у државама кандидатима за приступање ЕУ.

**Чланство у Мрежи за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ** (рад на изради Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ у Републици Србији за период 2016-2020. године и консултативни састанци са представницима Европске канцеларије за борбу против превара – *OLAF*, као и израда нацрта Споразума о сарадњи између Министарства финансија и Агенције са циљем јачања међуинституционалне сарадње кроз размену података и информација и унапређења институционалних капацитета у области заштите финансијских интереса ЕУ).

### 5.3. Билатерална и мултилатерална сарадња

У 2016. години настављена је успешна сарадња са свим релевантним међународним актерима у области борбе против корупције. Међународна сарадња у овом домену је утолико значајнија за Агенцију, када се има у виду да су неки од најважнијих антикоруптивних инструмената УН и Савета Европе део правних тековина ЕУ.

Билатерална и мултилатерална сарадња у 2016. години обухватале су координацију међу националним институцијама за потребе извештавања релевантним антикорупцијским иницијативама, као и успостављање и продубљивање сарадње са телима за борбу против корупције из земаља чланица ЕУ, као и региона:

**Европски партнери против корупције - Европска контакт мрежа за борбу против корупције – *EPAC/EACN*<sup>37</sup>** (учешће у радној групи за израду студије о превенцији, истрази, изазовима и примерима добре праксе у области борбе против корупције у здравственом систему, којом председава Генерални директорат за борбу против корупције Румуније);

**Савет Европе** – учешће на састанку са Делегацијом Мониторинг комитета Парламентарне скупштине Савета Европе о спровођењу Резолуције 1858 из 2012. године о поштовању дужности и обавеза Србије у вези са усвајањем и спровођењем ефикасне анти-коруптивне политике и усвајањем амандмана на Кривични закон у складу са препорукама Групе држава против корупције - *GRECO*, као и препорукама из Резолуције, које се односе на Агенцију; учешће на састанку са представницима *ad hoc* Одбора Парламентарне скупштине Савета Европе за посматрање превремених парламентарних избора у Србији);

**Група држава против корупције Савета Европе - *GRECO*** (учешће на заседањима *GRECO*; припрема одговора о усклађености са препорукама из Извештаја *GRECO* о спроведеном Четвртом кругу евалуације за Србију, на тему превенције корупције у односу на посланике, судије и тужиоце);

**Канцеларија УН за питања дроге и криминала - *UNODC*** (израда и координација израде прилога о спровођењу УН Конвенције против корупције за потребе заседања *UNODC* Радне групе за превенцију корупције);

**Програм УН за развој – *UNDP*** (представљање законских решења предвиђених Нацртом закона о Агенцији на панелу представника међународне заједнице у Србији);

<sup>37</sup> Европски партнери против корупције (*EPAC*) и Европска контакт мрежа за борбу против корупције (*EACN*) представљају независне форуме у чијем раду учествују оперативна тела за контролу рада полиције, као и институције задужене за превенцију и борбу против корупције. Установљени су са циљем размене искустава и прекограничне сарадње у развијању заједничких стратегија и промовисању високих професионалних стандарда у домену превенције и сузбијања корупције. Док *EPAC* окупуља више од 60 тела за борбу против корупције и надзор над радом полиције из држава чланица Савета Европе (међу којима је и Агенција), *EACN* обухвата више од 50 институција из држава чланица ЕУ.

**Мрежа за борбу против корупције Организације за економску сарадњу и развој – ACN/OECD** (израда тематске студије „Превенција корупције у јавном сектору у источној Европи и централној Азији“; учешће на заседањима; евалуација примене Истанбулског акционог плана за борбу против корупције<sup>38</sup>; израда прилога за студију о превенцији корупције на секторском нивоу; координација израде прилога за студију о пословном интегритету);

**Организација за европску безбедност и сарадњу – OSCE** (представљање резултата рада Агенције на састанку о спровођењу економске и димензије заштите животне средине OSCE);

**Регионална антикорупцијска иницијатива – RAI** (учешће на стручним семинарима и на годишњем заседању, на којем су представљени резултати рада Агенције);

**Италија и Шпанија** (закључен је Твининг уговор о спровођењу пројекта „Превенција и борба против корупције“ са партнерским институцијама из Италије и Шпаније);

**Румунија** (размена искустава са представницима румунских антикорупцијских институција односно Генералног тужилаштва, Генералног директората за борбу против корупције и Националне агенције за интегритет);

**Пољска** (размена искустава са представницима тела за борбу против корупције у оквиру Форума за борбу против корупције Вишеградске школе за политичке студије и Европске академије за дипломатију);

**Македонија** (закључен је Меморандум о сарадњи са Државном комисијом за спречавање корупције Републике Македоније са циљем размене искуства, информација и техничке помоћи, као и подршке унапређењу рада у складу са надлежностима двају институција);

**Црна Гора** (студијска посета представника Агенције за спречавање корупције Републике Црне Горе);

**Босна и Херцеговина** (студијска посета представника правосудних институција Босне и Херцеговине);

**Састанци са представницима дипломатских мисија у Србији** (Делегација ЕУ у Србији, Амбасада Сједињених Америчких Држава, Амбасада Италије, Амбасада Данске, Амбасада Холандије, Мисија OSCE у Србији, USAID Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт (JRGА), итд);

**Међународна сарадња са цивилним друштвом** (представљање резултата рада Агенције на радионици „Јачање отпорности на корупцију и заробљавање држава у југоисточној Европи“, у организацији Коалиције организација цивилног друштва које се баве сузбијањем корупције и добрим управљањем (SELDI));

**Сарадња са међународним истраживачима, новинарима и представницима приватног сектора** (састанци са истраживачима са Универзитета из Велике Британије и Белгије о борби против корупције у Србији, као и представницима медија и пословних удружења земаља чланица ЕУ).

<sup>38</sup> Истанбулски акциони план за борбу против корупције представља програм колегијалног надзора који од 2003. године делује у склопу ACN/OECD. Усмерен је на реформе у борби против корупције кроз евалуацију држава и надзор над спровођењем препорука, које промовишу стандарде предвиђене УН Конвенцијом за борбу против корупције и другим међународним инструментима и примерима добре праксе.

#### 5.4. Пројекти финансирани из међународне помоћи

У извештајном периоду закључен је уговор о спровођењу двогодишњег Твининг пројекта „Превенција и борба против корупције“ у склопу ИПА 2013 програма, финансираног средствима ЕУ. Конференцијом одржаном у 2016. години званично је започела сарадња Агенције са Националном агенцијом за борбу против корупције Републике Италије, Главним тужилаштвом Краљевине Шпаније, Министарством правде Републике Италије и Вишом школом за правосуђе Републике Италије. Пројекат је усмерен на експертску подршку земаља чланица ЕУ кроз обуке, анализе законодавног оквира, примере добре праксе, студијске посете и надоградњу софтверских апликација које Агенција користи у области надзора над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана, као и планова интегритета. У оквиру Твининг пројекта израђена је и анализа Нацрта закона о Агенцији са експертским коментарима за унапређење текста овог документа.

Успешно је окончан пројекат „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који је подржало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке. Трајао је од 23. децембра 2013. до 25. септембра 2016. године. Развојем две софтверске апликације на пројекту успостављен је основ за стандардизовано, електронско извештавање о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана, као и за израду и примену планова интегритета. Обуке<sup>39</sup> за коришћење те две апликације похађала су 962 представника различитих институција са свих нивоа власти (градског, општинског, покрајинског и републичког). Током пројекта спроведене су контролне посете и израђени извештаји и препоруке у вези са израдом и применом планова интегритета у 78 институција јавне власти<sup>40</sup>.

Агенција је у извештајном периоду организовала три експертске мисије посредством *TAIEX* инструмента помоћи Европске комисије ради спровођења активности предвиђених Акционим планом за Поглавље 23. Мисије, које је спровео словеначки експерт Јуриј Топлак, биле су усмерене на анализу ефеката примене важећег Закона са нагласком на политику санкционисања, укључујући и анализу досадашње праксе и поступања Агенције, прекршајног суда, Државне ревизорске институције и других релевантних тела, као и представљање налаза и препорука за унапређење законског оквира у овој области.

Настављена је и сарадња са бројним међународним донаторима у оквиру њихове системске подршке унапређењу владавине права и рада независних институција. У извештајном периоду активностима Агенције подршка је пружена кроз *USAID/JRGA* Пројекат, као и посредством Мисије *OSCE* у Србији.

Агенција континуирано учествује у раду секторских радних група за програмирање и координацију средстава ИПА и остале развојне помоћи за секторе правде, унутрашњих послова и реформе јавне управе, као и изради релевантних докумената. У домену програмирања ЕУ средстава, у извештајном периоду посебно је била укључена у програмирање ИПА 2017 у области унутрашњих послова. Допринос је пружен и у креирању Мапе пута за примену секторског приступа у програмирању средстава ИПА и остале развојне помоћи, увођењу родне димензије у процес програмирања и праћења спровођења ИПА, а у про-

<sup>39</sup> Више информација у поглављу Сектора за превенцију.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

теклој години Агенција је извештавала и о испуњености индикатора за мерење напретка, који су дефинисани у склопу документа „Национални приоритети за међународну помоћ за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020. године (NAD)“.

## 6. КАНЦЕЛАРИЈА ДИРЕКТОРА

### 6.1. Кључни резултат

- ✓ Агенција је склопила током 2016. године пет споразума о сарадњи са другим државним органима и један међународни. Споразуми о сарадњи потписани су са: Републичким јавним тужилаштвом (30. новембар 2016. године), Комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки и Комисијом за заштиту конкуренције (9. новембар 2016. године), Правним факултетом Универзитета у Београду (07. октобра 2016. године) и Управом за јавне набавке (2. март 2016. године) и Меморандум са Државном комисијом за спречавање корупције Републике Македоније потписан је 20. јануара 2016. године. Борба против корупције је заједнички задатак и законска је обавеза свих да сарађују на спровођењу закона, у циљу успеха у тој борби. Само координираним радом свих надлежних државних органа могуће је постићи жељени циљ. Због тога, међуинституционална сарадња остаје један од приоритета Агенције и у наредном периоду.

### 6.2. Остали резултати

- ✓ Крајем новембра и почетком децембра Агенција је организовала три јавне расправе о Нацрту закона о Агенцији<sup>41</sup>. Стручна јавност је имала прилику да размени мишљења и ставове о измени закона који има значајно место у реализацији обавеза Републике Србије из Поглавља 23.
- ✓ Организација конференције поводом обележавања 9. децембра Међународног дана борбе против корупције под називом: „Сарадња Агенције за борбу против корупције са другим државним институцијама у борби против корупције”.
- ✓ Канцеларија директора усвојила је процедуре за пет области рада којима се на транспарантан и прецизан начин одређују сви елементи процеса рада, доношења одлука и одговорности у раду Канцеларије<sup>42</sup>.

### 6.3. Односи са јавношћу

На интернет страници Агенције постављено је 86 објава (текстова, саопштења, информација). У функцији је и страница на енглеском језику са преводима већине објава.

Одговорено је на 98,69% од 373 питања новинара из 73 медија.<sup>43</sup>

Током 2016. године у медијима је забележено 2.760 објава у медијима, за 28,98% више у односу на прошлу годину. Од тога се у 1.212 случајева позива на неки од података са интернет презентације Агенције (2015. је било 996 таквих објава).<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Јавне расправе организоване су у Београду 20. новембра на Факултету политичких наука, у Новом Саду 28. новембра у Скупштини града Новог Сада и на Економском факултету у Нишу 2. децембра 2016. године.

<sup>42</sup> Од 3. августа 2016. на снази су следеће процедуре: усвајања стратешких докумената; обраде поште; односа са јавношћу; протокола и координације рада.

<sup>43</sup> У последње три године интересовање медија се мењало, тако да се рецимо 2014. највише питања, 20 одсто, односило на финансирање политичких субјеката, док је 2015. чак 41 проценат за тему имало сукоб интереса. Иако је 2016. као и 2014. била изборна година највећи број питања 42% односио се на имовину и приходе функционера.

<sup>44</sup> Податак да се све више користе подаци које је Агенција објавила у регистрима функционера, о њиховој имовини, приходима и поклонима, донетим одлукама о евентуалном постојању сукоба интереса, анализама прописа на ризике

Приметно већа присутност Агенције у јавности, поред већег броја објава, видљива је кроз много већу заступљеност у тв и радио емисијама. Медији су 904 пута цитирали или се позивали на изјаве званичника и представника стручних служби у Агенцији док је прошле године забележено око 300 навођења имена званичника Агенције.<sup>45</sup>

На друштвеним мрежама приметан је глобални тренд где се смањује активност на Фејсбуку и повећава на другим сличним структурама као што је Твитер. Број пратилаца Агенције на Фејсбуку порастао је за 5,34% и има их 4.909. Твитер налог Агенције @Nekocurpciji „запратило” је за годину дана 1.030 нових особа, односно има их за 16% више – 7.410.<sup>46</sup>

У 97% случаја омогућен је приступ информацијама од јавног значаја које су у поседу Агенције, односно 518 од укупно 534 захтева.

У оквиру примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2016. годину Агенција је само девет захтева одбацила, а седам одбила.<sup>47</sup> Трошкови нису наплаћивани.

#### 6.4. Заступљеност тема у медијским објавама

Према евиденцији прес агенције „Клипинг“ информације о Агенцији заузеле су у тв и радио програмима 2.483 мин (41 сат и 23 минута), док су у штампаним медијима покриле 20,5 м<sup>2</sup> новинског простора<sup>48</sup>.

Скоро четвртина објава (23,8%) везана је за имовинске карте функционера - 658, а једна петина везана је за сукоб интереса – 451. Следе расправа о промени Закона о Агенцији – 283, финансирање политичких странака – 230, борба против корупције (акција Резач, лажне дипломе, непотизам и партијско запошљавање...) – 217...

---

корупције и друге информације недвосмислено упућује на потребу да се ураде софтверски програми и апликације које ће стручној служби помоћи да још ефикасније делује.

<sup>45</sup> Захваљујући честом гостовању на тв и радио програмима као и серији семинара који су одржани у 31 граду широм Србије медији су се позивали на 14 запослених у Агенцији (Татјана Бабић 363, Кагарина Клара Дакић 100, Владан Јоксимовић 51, Драгомир Трнинић 6, Јелена Ђорђевић 6, Зорана Кепник Хинић 5, Алмира Медуњанин 4, Милица Божанић 2, Маријана Обрадовић 2, ... и петоро чланова Одбора Зоран Стојиљковић 195, Даница Маринковић 104, Драгана Коларић 52, Божо Драшковић 5 и Евица Петровић 3).

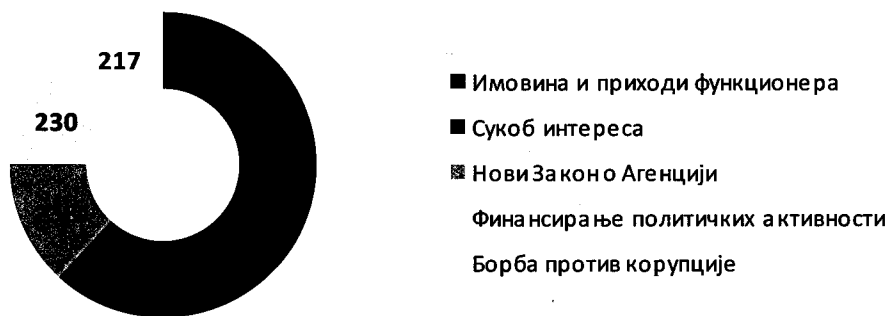
<sup>46</sup> На Фејсбуку је постављено 103 објава, а преко опције поруке, са различитим питањима, Агенција је са корисницима разменила 148 порука. На Твитер је постављено 137 твитова, а преко „месиц“ опције, где су твитови видљиви само за именоване „твитераше“, размењено је 76 порука. Према подацима сајта [www.tvitni.me](http://www.tvitni.me), који мери активност корисника и интеракцију на профилима, од 166.315 укупно регистрованих Твитераша у Србији њих 4,5% прати налог Агенције. По броју пратилаца – 7.410 и по броју лајкова које је добила – 1.227, налази се на 5. месту у односу на друге државне органе са налозима. Од отварања налога 11. јуна 2012. године Агенција је поставила 2.515 твитова што је ставља на 10. месту по активности на мрежи у односу на друге државне органе.

<sup>47</sup> Детаљније о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Прилогу 4.

<sup>48</sup> Према [www.kliping.rs](http://www.kliping.rs), Агенција се наводи у 2.934 медијских објава. У интерној евиденцији која садржи детаљан преглед тема везаних за рад Агенције и Одбора забележено је 2.760 објава.



## ЗАСТУПЉЕНОСТ ТЕМА У МЕДИЈИМА



Медијске објаве о Агенцији биле су углавном неутралне или позитивне<sup>49</sup>.

### 6.5. Издавачка делатност

Током 2016. године доштампано је 5.000 нових примерака брошуре о кључним вредностима запослених у јавном сектору под називом „Бити као свој на своме” које су, као део едукативног материјала, подељене учесницима обука.

### 6.6. Стратешки циљеви за 2017. годину

У оквиру стратешког плана Агенције за период од 2016. до 2018. године, Агенција ће наставити да унапређује сарадњу са државним институцијама и организацијама цивилног друштва као и ниво информисања јавности, ради јачања способности за заједничко деловање у борби против корупције, сматрајући да је подршка и укљученост информисане јавности један од основних услова успешнијег супротстављања корупцији.

<sup>49</sup> Забележено је и неколико негативних објава. Председник ЛДП-а Чедомир Јовановић изјавио је 19. октобра 2016. године за РТВ Војводина да је Агенција неспособна, а да Савет за борбу против корупције чине марксисти који су били против приватизације. Владимир Ђукановић аутор емисије “Добро јутро са Ђуком” на ТВ КЦН, која увек веома коректно и детаљно извештава о активностима Агенције, у више наврата је током разговора са гледаоцима, који су се укључивали у емисију, говорио да би он лично Агенцију укинуо али да би дошло до протеста јавног мњења. Посланик Маријан Ристичевић је, као и претходних година на Твитеру неколико пута критиковао Агенцију уз најаву да ће против директорке поднети кривичну пријаву због медијских објава везаних за његову имовину. У више наврата је износио оптужбу да једна посланичка група добија податке из Агенције захваљујући рођачким везама.

## 7. ОДЕЉЕЊЕ ЗА ОПШТЕ ПОСЛОВЕ

### 7.1. Резултати

- ✓ Обезбеђен је оптимум услова за кадровско, материјално-финансијско и техничко функционисање Агенције, узимајући у обзир укупно одобрена средства у 2016. години и ограничења при реализацији одобрених средстава. Томе су допринели: примена програмског буџета Агенције за 2016. годину; курсеви и обуке које су похађали запослени (обуке из области радно-правних односа, финансијског и буџетског пословања, обуке везане за реализацију ИПА пројеката, као и из области рада државних органа у организацији Регионалне школе за државну управу ReSPA).

### 7.2. Кадрови

Агенција је у 2016. години спровела два интерна конкурса за попуњавање по једног извршилачог радног места и један интерни конкурс у државним органима за попуњавање три извршилачка радна места.

По спроведеним интерним конкурсима попуњено је једно извршилачко радно место: Руководилац Групе за европске интеграције у Сектору за међународну сарадњу, звање виши саветник - 1 извршилац.

По спроведеном Интерном конкурс у државним органима попуњена су 3 радна места:

1. радно место за поступање у управно-правним пословима у Одељењу за поступање по представкама, у Сектору за контролу имовине и прихода функционера и поступање по представкама, звање: виши саветник - 1 извршилац;
2. радно место руководиоца Групе за међународне пројекте, у Сектору за међународну сарадњу, звање: самостални саветник - 1 извршилац;
3. радно место за самостално поступање у управно-правним пословима у Одсеку за контролу преноса управљачких права, у Сектору за решавање о сукобу интереса, звање: самостални саветник - 1 извршилац.

Такође, у 2016. години Агенција је започела поступак Интерног конкурса за попуњавање положаја у II групи, радно место: Помоћник директора у Сектору за решавање о сукобу интереса.

Агенција је у 2016. години спровела један јавни конкурс за попуњавање седам извршилачких радна места, након чијег спровођења је попуњено:

1. радно место за поступање у управно-правним пословима у Одељењу за решавање о сукобу интереса, у Сектору за решавање о сукобу интереса, звање: виши саветник - 2 извршиоца;
2. радно место за обуке кадрова у Одељењу за опште послове, звање: саветник - 1 извршилац;
3. радно место за материјално-финансијске послове у Одељењу за опште послове, у звању: саветник - 1 извршилац;

4. радно место за анализу прописа на ризике од корупције у Одсеку за надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана и анализу прописа у Сектору за превенцију, звање: саветник;
5. радно место за пружање подршке у вези са плановима интегритета у Одсеку за планове интегритета, у Сектору за превенцију, у звању: млађи саветник - 1 извршилац;
6. радно место за послове документаристе у Одељењу за решавање о сукобу интереса, у Сектору за решавање о сукобу интереса, у звању: сарадник - 1 извршилац.

### 7.2.1. Упоредни преглед запослених и ангажованих лица у Агенцији у 2015. и 2016. години

Запослена и ангажована лица у Агенцији на дан 31. децембра 2015. године

запослени на неодређено време	запослени на одређено време	лица ангажована ван радног односа
79	1	5

Запослена и ангажована лица у Агенцији на дан 31. децембра 2016. године

запослени на неодређено време	запослени на одређено време	лица ангажована ван радног односа
87	1	9

На дан 31. децембра 2016. године у стручној служби Агенције запослено је 88 извршилаца од укупно 139 систематизованих извршилаца, што износи 63,30% попуњености радних места.

### 7.3. Библиотека

Агенција ради на организовању и развијању своје библиотеке. Библиотека Агенције броји 1.745 библиотечких јединица. Током 2016. године донета су Правила рада библиотеке Агенције којима се ближе одређује начин на који су чува, обрађује и користи библиотечки материјал.

### 7.4. Финансије<sup>50</sup>

Потребна финансијска средства за 2016. годину Агенција је исказала кроз Предлог финансијског плана за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину. Захтевана средства тражена су ради извршавања послова из надлежности Агенције и за реализацију активности предвиђених Акционим планом.

Имајући у виду наведено, а на основу писане инструкције Министарства финансија из јуна 2015. године, Агенција је израдила Програмску структуру буџета за 2016. годину, у којој су транспарентно исказани програм Агенције, програмске активности и пројекти за период од 2016. до 2018. године.

<sup>50</sup> Програмска структура буџета Агенције за 2016. годину налази се у Прилогу 1.

У 2016. години укупан буџет Агенције износио је 348.305.500 динара, у следећим изно- сима и према изворима финансирања:

01 - приходи из буџета	225.349.000
05 - донације иностраних земаља	8.484.529
56 - ИПА	114.471.971
<b>УКУПНО:</b>	<b>348.305.500</b>

У 2016. години средства из прихода буџета од 225.349.000 динара извршена су у укуп- ном износу од 185.940.811 динара, што износи 82,51% извршења буџета. Средства у износу од 39.408.189 нису потрошена и враћена су у буџет.

У 2016. години Агенција је наставила са применом Програмског буџета у складу са Зако- ном о буџетском систему и Методологијом за израду програмског буџета. Цео буџет исказан је кроз програмску структуру која садржи дефинисане програмске активности и пројекте, као и конкретна финансијска средства потребна за њихово спровођење (Прилог 1).

### 7.5. Јавне набавке

У 2016. години Агенција је спровела јавне набавке на основу којих су закључени следећи уговори:

Р.Б.	ВРСТА ДОБАРА/УСЛУГА	ТИП НАБАВКЕ	НЕТО ИЗНОС	ПРАВНО ЛИЦЕ СА КОЈИМ ЈЕ ЗАКЉУЧЕН УГОВОР
1.	Услуге посредовања за обезбеђивање превоза, хотелских услуга и изнајмљивање простора	ЈН мале вредности	4.759.000	ROYAL TOURS д.о.о. Београд
2.	Услуге текућег одржавања и унапређења софтвера	отворени поступак	5.313.000	ПРОЗОНЕ д.о.о. Нови Сад

### 7.6. Група за информатичке послове

#### 7.6.1. Кључни резултати

- ✓ Урађене су нове картице са сертификатима и конфигуриране нове радне станице за ново- запослене поштујући права приступа одређеним деловима информационог система Аген- ције у зависности од радног места и припадности одређеном сектору, одељењу или групи;
- ✓ Извршена је миграција дорађене апликације за потребе Сектора за контролу имовине и прихода функционера и поступање по представкама, Сектора за контролу финанси- рања политичких активности и Сектора за превенцију са тестног сервера на продукци- они сервер;

- ✓ Спроведен је оптички кабл од УЗЗПРО до сервер сале у циљу мрежног повезивања са МУП-ом ради обостране размене података;
- ✓ Купљени су и замењени неисправни дискови у уређају за складиштење података (*Storage*);
- ✓ Завршен је и процес опоравка редувантног уређаја за складиштење података;
- ✓ Продужени су сертификати свих сервера;
- ✓ Продужени су сертификати свих радних станица као и сертификати свих корисника;
- ✓ Извршена је процена потребног хардвера за Агенцију да би Унутрашња контрола МУП-а могла да користи апликацију Агенције, као и базу података за потребе пријављивања имовинских карата;
- ✓ Купљено је осам нових радних станица;
- ✓ Купљено је 400 ид картица као и штампач за штампање ид картица.

## ПРИЛОГ 1: Програмска структура буџета Агенције за 2016. годину

ПРОГРАМ - БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ			ИЗВОР ФИНАНСИРАЊА
Р.Б.	ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ	ПРОЈЕКАТ	
1.	Превенција корупције и контрола у функцији спречавања корупције		01 - приходи из буџета
2.		Обуке у области борбе против корупције	01 - приходи из буџета
3.		Развој софтверске подршке у спровођењу активности борбе против корупције	01 - приходи из буџета
4.		Мониторинг изборних кампања за изборе у 2016. години	01 - приходи из буџета
5.		Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције	05 - донације иностраних земаља и 01 - приходи из буџета
6.		ИПА 2013 - Превенција и борба против корупције	56 - ИПА 2013 и 01 - приходи из буџета

## ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА ЗА 2016. ГОДИНУ ПРЕМА ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТУ

### ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ 1: Превенција корупције и контрола у функцији спречавања корупције

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Планирано (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
411	Плате за запослене	108.336.000	98.959.515	9.376.488
412	Социјални доприноси на зараде	19.501.000	17.713.752	1.787.248
413	Накнаде у натури, поклони за децу запослених	550.000	520.924	29.076
414	Социјална давања запосленима	3.550.000	2.429.249	1.120.751
415	Накнаде за превоз на посао	3.800.000	3.265.135	534.865
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	700.000	201.627	498.373
421	Стални трошкови	8.572.000	5.749.461	2.822.539
422	Трошкови путовања у земљи и иностранству	2.174.000	1.348.104	825.896
423	Услуге по уговору - укупно	36.199.000	22.399.766	13.799.234
425	Текуће поправке и одржавање	3.550.000	3.264.682	285.328
426	Материјал	1.420.000	1.306.431	113.569
482	Порези, обавезне таксе и казне	80.000	13.199	66.801
483	Новчане казне и пенали по решењу судова	230.000	34.370	195.630
485	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа	40.000	1.239.601	680.399
512	Машине и опрема	1.920.000	1.239.601	680.399
<b>УКУПНО:</b>		<b>190.622.000</b>	<b>158.445.816</b>	<b>32.136.197</b>

### ПРОЈЕКАТ 1: Обуке у области борбе против корупције

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Планирано (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
421	Стални трошкови	355.000	65.555	289.445
422	Трошкови путовања у земљи и иностранству	746.000	740.744	5.256
423	Услуге по уговору - укупно	1.147.000	942.213	204.787
<b>УКУПНО:</b>		<b>2.248.000</b>	<b>1.748.512</b>	<b>499.488</b>



### ПРОЈЕКАТ 2: Развој софтверске подршке у спровођењу активности борбе против корупције

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Планирано (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
423	Услуге по уговору - укупно	6.015.000	5.820.000	195.000
<b>УКУПНО:</b>		<b>6.015.000</b>	<b>5.820.000</b>	<b>195.000</b>

### ПРОЈЕКАТ 3: Мониторинг изборних камиња за изборе у 2016. години

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Планирано (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
421	Стални трошкови	308.000	192.462	115.538
423	Услуге по уговору - укупно	18.724.000	13.521.998	5.202.002
426	Материјал	36.000	35.760	240
<b>УКУПНО:</b>		<b>19.068.000</b>	<b>13.749.920</b>	<b>5.318.080</b>

### ПРОЈЕКАТ 4: ИПА 2013 - Превенција и борба против корупције

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Планирано (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
423	Услуге по уговору - укупно	6.096.000 (01 - приходи из буџета)	6.032.426	63.574
		114.471.971 (56 - фин. помоћ ЕУ)		
485	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа	1.100.000 (01 - приходи из буџета)	0	1.100.000
<b>УКУПНО:</b>		<b>121.667.971</b>	<b>120.504.396</b>	<b>1.163.575</b>



**ПРОЈЕКАТ 5: Подршка јачању механизма превенције корупције  
и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције**

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Планирано (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
421	Стални трошкови	375.000 (15 - неутрошена средства донација из ранијих година)	336.125	38.875
422	Трошкови путовања у земљи и иностраниству	200.000 (01 - приходи из буџета)	143.840	56.160
		776.850 (15 - неутрошена средства донација из ранијих година)	634.030	142.820
423	Услуге по уговору - укупно	6.041.679 (15 - неутрошена средства донација из ранијих година)	6.010.807	30.872
426	Материјал	230.000 (15 - неутрошена средства донација из ранијих година)	81.840	148.160
481	Дотације невладиним организацијама	1.061.000 (15 - неутрошена средства донација из ранијих година)	1.009.460	51.540
<b>УКУПНО:</b>		<b>8.684.529</b>	<b>8.216.002</b>	<b>468.527</b>

## ПРИЛОГ 2: Поступци пред Управним судом

ЈАВНА ФУНКЦИЈА		ОДЛУКА	МЕРА	ПРЕСУДА УПРАВНОГ СУДА
1.	Директор високе школе	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1 -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	Одбијена тужба функционера
2.	Директор д.о.о.	Повреда чл. 28. ст. 5. -вршио је другу јавну функцију без сагласности Агенције	Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	Одбијена тужба функционера
3.	Директор дома здравља	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1 -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Одбијена тужба функционера
4.	Директор а.д.	Повреда чл. 43. ст. 2. -недостављање извештаја о имовини	Мера упозорења	Одбијена тужба функционера
5.	Помоћник градоначелника	Повреда чл. 34. -необавештавање Агенције о обављању другог посла	Мера упозорења	Одбијена тужба функционера
6.	Заменик члана РИК	Решење којим се одбија захтев за давање сагласности за обављање друге јавне функције	-	Одбијена тужба функционера
7.	Директор Института за онкологију	Повреда чл. 27. -поступање супротно правилницима (формирање листа чекања, омогућавање организовања допунског рада и др.)	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Одбијена тужба функционера
8.	Заменик председника скупштине у д.о.о.	Повреда чл. 28. ст. 5. -неподношење захтева за давање сагласности за вршење друге јавне функције	Престанак друге јавне функције по сили закона	Одбијена тужба функционера
9.	Начелник градске управе	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1. -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	Одбијена тужба функционера
10.	Председник Одбора директора а.д.	Повреда чл. 31. -неподношење обавештења о обављању посла	Мера упозорења	Одбијена тужба функционера

	ЈАВНА ФУНКЦИЈА	ОДЛУКА	МЕРА	ПРЕСУДА УПРАВНОГ СУДА
11.	Одборник Скупштине града	Решење којим се одбија захтев за давање сагласности за обављање друге јавне функције	-	Одбијена тужба функционера
12.	Директор основне школе	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1. -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Одбијена тужба функционера
13.	Члан УО Агенције за реституцију	Решење којим се одбија захтев за давање сагласности за обављање друге јавне функције	-	Одбијена тужба функционера
14.	Директор КБЦ	Повреда чл. 27. -закључивање уговора о клиничким истраживањима и уговора о делу са спонзорима кл. истраживања	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Одбијена тужба функционера
15.	Директор основне школе	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1. -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Одбачена тужба као неуредна
16.	Директор техничке школе	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1. -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Одбијена тужба функционера
17.	Заменик председника РИК	Решење којим се одбија захтев за давање сагласности за обављање друге јавне функције	-	Одбијена тужба функционера
18.	Начелник управе градске општине	Решење којим се одбија захтев за давање сагласности за обављање друге јавне функције	-	Одбијена тужба функционера
19.	Директор гимназије	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1. -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	Одбијена тужба функционера
20.	Председник НО дома здравља	Решење којим се одбацује захтев за давање сагласности за обављање друге јавне функције као неблаговремен	-	Одбијена тужба функционера

	ЈАВНА ФУНКЦИЈА	ОДЛУКА	МЕРА	ПРЕСУДА УПРАВНОГ СУДА
21.	Одборник скупштине града	Повреда чл. 28. ст. 5. -неподношење захтева за давање сагласности за вршење друге јавне функције	Престанак друге јавне функције по сили закона	Одбијена тужба функционера
22.	Председник општине	Повреда чл. 31. ст. 1. и чл. 27. и 32. ст. 1. -неподношење обавештења о обављању посла -пословна сарадња општине са предузетничком радњом чији је власник и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Одбијена тужба функционера
23.	Одборник скупштине општине	Повреда чл. 28. ст. 5. -неподношење захтева за давање сагласности за вршење друге јавне функције	Престанак друге јавне функције по сили закона	Одбијена тужба функционера
24.	Директор основне школе	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1. -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	Одбијена тужба функционера
25.	Члан градског већа	Решење којим се одбија захтев за давање сагласности за обављање посла по престанку јавне функције - чл. 38.	-	Одбијена тужба функционера
26.	Директор дома здравља	Повреда чл. 27. и 32. ст. 1. -непотизам (запошљавање повезаног лица) и необавештавање Агенције и надлежног органа о сукобу интереса	Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	Поступак обустављен због повлачења тужбе
27.	Директор ЈП	Повреда чл. 27. ст. 2. и 3. -истовремено вршење других послова	Мера упозорења	Поступак обустављен <sup>51</sup>
28.	Директор јавно информативног предузећа	Решење којим се одбија захтев за давање сагласности за обављање друге јавне функције	-	Уважена тужба функционера <sup>52</sup>

<sup>51</sup> Одбор је у току управног спора поништио своје решење против којег је покренут управни спор, те је Управни суд обуставио поступак.

<sup>52</sup> Одбор Агенције је поводом уважене тужбе донео одлуку којом се уважава жалба и предмет враћа првостепеном органу на поновни поступак.

### ПРИЛОГ 3: Заштита узбуњивача

Агенција је, у периоду када је била надлежна за пружање заштите лицима који су пријавили корупцију, пружила заштиту у 105 случајева. Свесна улоге коју узбуњивачи имају у превенцији и разоткривању случајева корупције, и даље улаже напоре да пружи неопходну помоћ у складу са законом лицима која поднесу пријаву када верују да постоји корупција у органу у којем раде.

Након доношења одлуке Уставног суда од 13. новембра 2014. године, којом је утврђено да одредба чл. 56. ст. 5. Закона о Агенцији и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију нису у сагласности са Уставом, а која је објављена у “Службеном гласнику РС” од 26. јануара 2015. године, престали су да важе наведена законска одредба и наведени Правилник, а Агенција је престала са дотадашњим поступањем према лицима који пријаве корупцију.

Законом о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, бр. 128/14), који је почео да се примењује 05. јуна 2015. године, на другачији начин уређена је заштита узбуњивача, која се сада остварује у судском поступку.

Прелазним и завршним одредбама Закона о заштити узбуњивача није уређено питање заштите лица која су претходно добила заштиту од Агенције. На тај начин су ова лица остала нерешеног статуса и била, на изванредан начин, препуштена одмазди руководиоца органа, коју Агенција више није могла да санкционише, па макар и slabим механизмима којима је раније располагала.

Са доношењем и већином одредаба новог Закона о заштити узбуњивача, Агенција је упознала сва лица којима је пружена заштита, као и она лица којима Агенција није могла да пружи заштиту, јер нису испуњавали неки од Законом о Агенцији предвиђених услова, и наставила да прати поступања надлежних инспекцијских органа, њихово остваривање заштите у судском поступку и поступа у случајевима које су разоткрили.

Самоиницијативно и сама лица, која препознају интересовање и подршку Агенције у остваривању заштите, обавештавају Агенцију о томе када постигну успех у радном спору или остваре право на накнаду штете у парничном поступку, због ускраћених или умањених зарада, примера ради.

У извештајном периоду грађани су се електронским, писаним и телефонским путем обратили Агенцији у 120 случајева захтевајући заштиту од одмазде због пријављивања случајева корупције и других незаконитости и у свим случајевима су прецизно и јасно поучавани о правима која имају по Закону о заштити узбуњивача.

У 52 случаја Агенција је писаним путем обавестила наведена лица о правима која имају и наставила да поступа по њиховој пријави корупције у складу са одредбама чл. 65. Закона о Агенцији.

У више случајева Агенција је списе предмета, представку којом је лице пријавило корупцију Агенцији и прибављену документацију доставила на позив суда или лица које по новом Закону о заштити узбуњивача намерава да оствари заштиту пред судом, као и пружила образложење суду у вези са лицима које је претходно заштитила.



Податке о томе да ли су ова лица, која су се обратила Агенцији за заштиту, покушала да остваре заштиту у судском поступку Агенција не поседује, али и даље прати судску праксу и упоредно-правну праксу у овој области.

Разоткривање случајева корупције узбуњивањем једно је од најефикаснијих средстава у борби против корупције и од великог је значаја за друштво. Узбуњивање на корупцију носи са собом извесне специфичности у односу на остале области узбуњивања, због чега је неопходно узбуњивачима пружити додатну функционалну институционалну подршку како би били мотивисани на овај корак.

Законом о заштити узбуњивача одређене су три врсте узбуњивања: унутрашње узбуњивање када се обавештење доставља послодавцу, спољашње узбуњивање када се обавештење доставља овлашћеном органу и узбуњивање јавности када се обавештење доставља средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин доступан јавности. Унутрашње и спољашње узбуњивање су алтернативни видови узбуњивања, а узбуњивање јавности увек претпоставља претходно унутрашње или/и спољашње узбуњивање, због чега се ради о супсидијарном виду заштите.

Указивање на корупцију као специфичну област узбуњивања - јер се указује на злоупотребу овлашћења, а не неко друштвено неслагање са ставовима већине или власти, са конкретном одлуком или поступком - најчешће не прати осећај узбуњивача да је прекршио лојалност, нарушио хијерархијско устројство организације која ће након тога бити изложена пажњи јавности или спољашњем притиску, и најчешће не прати дилема код узбуњивача да ли се ради о довољној директној претњи друштву односно довољном угрожавању јавног интереса.

Узбуњивање на корупцију по правилу подразумева избор спољашњег вида узбуњивања код којег узбуњивач открива информацију овлашћеном органу, јер се у оквиру институције у којој је запослен налазе појединци који су начинили злоупотребе, а интегритет институције је доведен у питање због чега основано сумња у њену позитивну реакцију.

У жељи да регулише заштиту узбуњивача на општи начин и прошири опсег покривености заштите у свим ситуацијама у Закону о заштити узбуњивача остале су одређене правне празнине које не стварају правну сигурност због чега је неопходно анализирати досадашње поступање судова и прецизирањем законских одредаба створити системске претпоставке да постоји позитивна мотивација да запослени узбуне на корупцију.

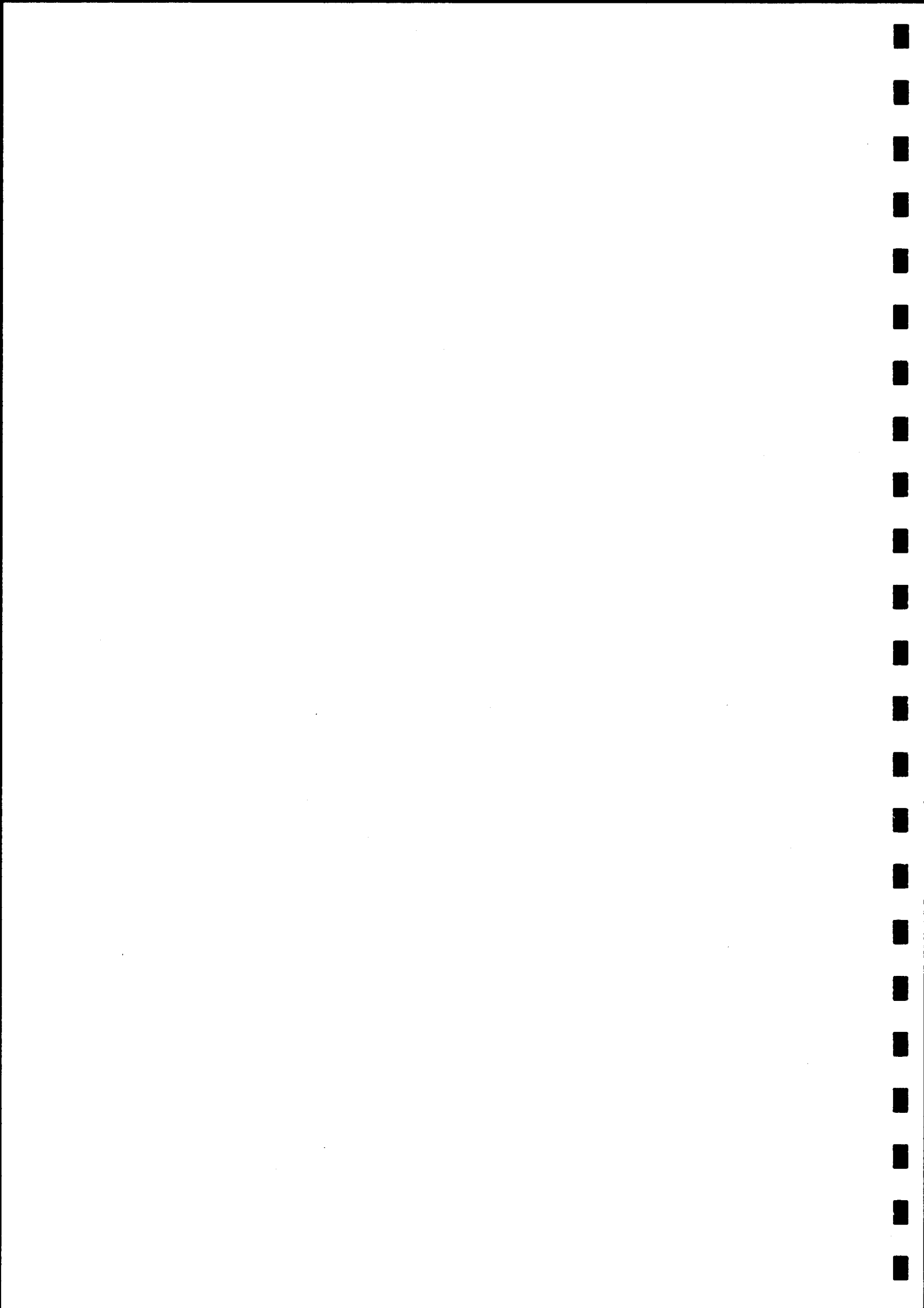
## ПРИЛОГ 4: Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у 2016. години

### 1) Захтеви:

Ред. бр.	Тражилац информације	Број поднетих захтева	Бр. усвојених- делимично усвој. захтева	Број одбачених захтева	Број одбијених захтева
1.	Грађани	100	93	1	6
2.	Медији	400	393	7	0
3.	Невладине орган. и др. удружења грађана	22	22	0	0
4.	Политичке странке	4	3	0	1
5.	Органи власти	5	4	1	0
6.	Остали	3	3	0	0
7.	Укупно	534	518	9	7

### 2) Жалбе:

Ред. бр.	Тражилац информације	Укупан бр. изјављених жалби	Бр. жалби због одбијања захтева	Бр. жалби на закључак о одбацивању захтева	Бр. жалби због непоступања по захтеву	Бр. осталих жалби
1.	Грађани	10	3	0	0	7
2.	Медији	0	0	0	0	0
3.	Невладине орган. и др. удружења грађана	2	2	0	0	0
4.	Политичке странке	0	0	0	0	0
5.	Органи власти	0	0	0	0	0
6.	Остали	0	0	0	0	0
7.	Укупно	12	5	0	0	7







Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ  
НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА  
БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД  
ОД 2013. ДО 2018. ГОДИНЕ И  
РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА  
ЗА њЕНО СПРОВОЂЕЊЕ  
ЗА 2016. ГОДИНУ**

Београд, март 2017. године

## САДРЖАЈ

I ОПШТИ ДЕО	7
Оцена испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину	7
Закључци о третману стратешких докумената за борбу против корупције у Србији	9
<i>Сви наведени налази:</i>	11
Сажети приказ стања у појединачним областима Стратегије	13
<i>Политичке активности</i>	13
<i>Јавне финансије</i>	14
<i>Приватизација и јавно-приватно партнерство</i>	15
<i>Правосуђе</i>	15
<i>Полиција</i>	16
<i>Просторно планирање и изградња</i>	16
<i>Здравство</i>	18
<i>Образовање и спорт</i>	18
<i>Медији</i>	19
<i>Превенција корупције</i>	19
<i>Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије</i>	20
Оцене међународних организација	21
II ПОСЕБНИ ДЕО	22
Спровођење појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана за 2016. годину	24
3.1. ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ	24
Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану	24
3.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ	33
3.2.1. <i>Јавни приходи</i>	33
3.2.2. <i>Јавни расходи</i>	35
3.2.3. <i>Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ</i>	42
3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО	50
3.4. ПРАВОСУЂЕ	57
3.5. ПОЛИЦИЈА	71
3.6. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА	75
3.7. ЗДРАВСТВО	83

---

3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ	84
3.9. МЕДИЈИ	91
4. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ	93
5. СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ	107
6. ПРЕПОРУКЕ	108
III О МЕТОДОЛОГИЈИ НАДЗОРА	109
Унапређење механизма надзора	109
Изазови у области надзора	110
Ревизија Акционог плана	113
Методологија израде Извештаја о спровођењу Стратегије	115
Табеларни приказ методологије оцењивања реализације појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана	117
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	119

---



*Пред вама је седми извештај о спровођењу стратешких докумената за борбу против корупције који Агенција за борбу против корупције подноси Народној скупштини. Циљ извештаја је да се на једном месту систематизује што већи број доступних података о спровођењу ових докумената током протекле године, да се на основу тих података да оцена њихове испуњености, да се укаже на проблеме који су се у периоду извештавања појавили, као и да се дају препоруке за њихово превазилажење.*

*Претходна два годишња извештаја о спровођењу стратешких докумената за борбу против корупције, Стратегије и Акционог плана усвојених 2013. године, разматрао је скупштински Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, али не и Народна скупштина у пленуму.*

*Влада Републике Србије је 30. јуна 2016. године усвојила Ревидирани акциони план за спровођење Стратегије.*

*Извештај чине следећи делови:*

***I Општи део који садржи:***

*оцену испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину закључке о третману стратешких докумената за борбу против корупције у Србији*

*опште препоруке за унапређење спровођења Стратегије сажети приказ стања у појединачним областима Стратегије оцене међународних организација*

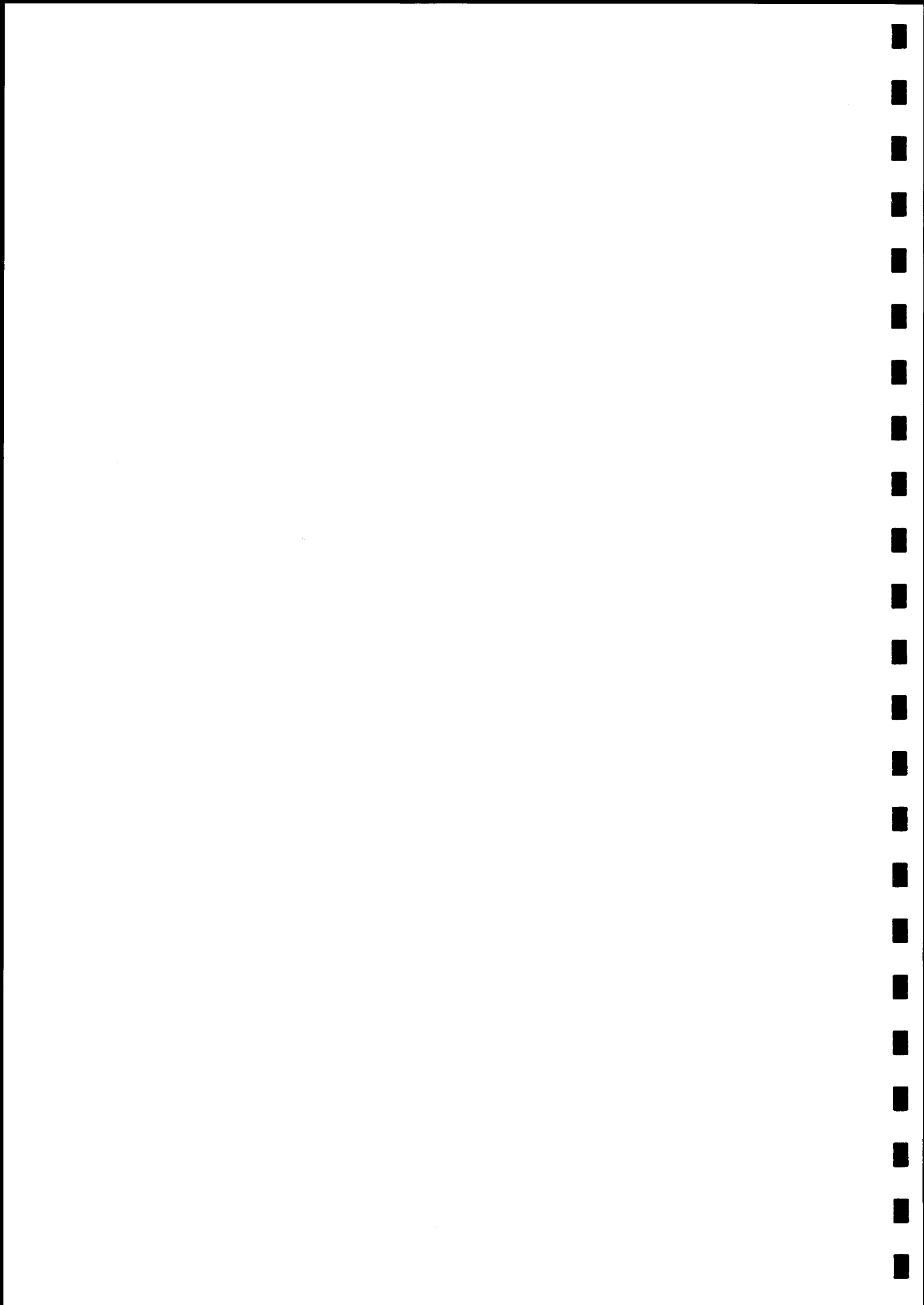
***II Посебни део који садржи:***

*опште напомене о стратешким документима за борбу против корупције детаљне податке о спровођењу појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана, прикупљене из извештаја одговорних субјеката и осталих доступних извора, с оценом њихове испуњености*

***III О методологији надзора који садржи:***

*опште напомене о надзору над спровођењем стратешких докумената за борбу против корупције закључке о процесу ревизије Акционог плана објашњење методологије израде извештаја табеларни приказ методологије оцењивања испуњености појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана*

*Овај извештај је намењен Народној скупштини Републике Србије, одговорним субјектима из стратешких докумената за борбу против корупције, стручној јавности, као и свим грађанима заинтересованим за слику стања у коме се Република Србија тренутно налази у погледу борбе против корупције.*



## I ОПШТИ ДЕО

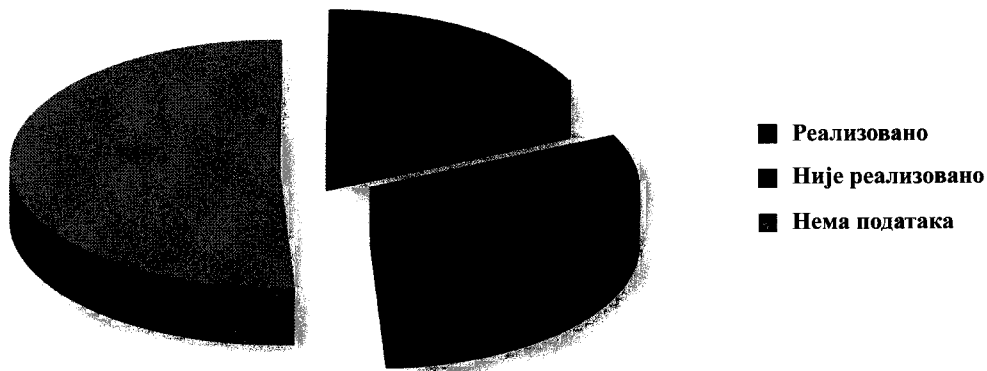
### Оцена испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину

Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (Стратегија), коју је Народна скупштина усвојила 1. јула 2013. године<sup>1</sup> формулисана су 53 циља, за чије испуњење је Ревидираним акционим планом за спровођење Стратегије (Ревидирани акциони план), који је Влада Републике Србије усвојила 30. јуна 2016. године,<sup>2</sup> предвиђено 113 мера и 243 активности. Агенција за борбу против корупције (Агенција) је у овом извештају о спровођењу Стратегије испитала поступање за 121 активност доспелу у 2016. години.

Према оцени Агенције, од 121 испитане активности:

1. 22 активности су реализоване у складу с индикатором, на начин и у року предвиђеним Ревидираним акционим планом (од тога је 18 трајних активности, односно оних које се оцењују у сваком извештајном периоду).
2. 37 активности није реализовано у складу с индикатором (овај број обухвата и једнократне и трајне активности), од којих 7 није реализовано због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност.
3. За 62 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

#### Оцена испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину



Као што се види из графичког приказа, само је нешто мање од једне петине (18%) активности реализовано у складу с индикатором, док је за 31% активности дата оцена да нису реализоване. Највише забрињава податак да Агенција није била у могућности да оцени испуњеност чак 51% активности (у прошлогодишњем извештају то је био случај са 18% активности), углавном због тога што одговорни субјекти нису известили о активности или су известили на начин који не омогућава доношење поузданог закључка о томе да ли је

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 57/13.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 61/16.

активност испуњена или не. Оваква ситуација се понавља из године у годину, али је у овом извештајном циклусу надрастичнија.

Негативан тренд неиспуњавања обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције се и ове године наставља (у прошлој години није било испуњено 63%, а у 2014. години 49% активности). Иако изгледа да је проценат нереализованих активности значајно опао у односу на претходну годину, па је сада упола мањи, он и даље даје разлоге за забринутост. Наиме, овај податак треба посматрати у констелацији са изузетно високим процентом неоцењених активности, међу којима се сигурно налазе и оне које нису реализоване, али Агенција, услед недостатка података, није о томе могла да донесе поуздан закључак. Такође, треба имати у виду да је Ревидирани акциони план значајно умањен у односу на Акциони план из 2013. године, па су тако у 2015. години оцењиване 422 доспеле активности, а у 2016. години само 121 доспела активност.

Све реализоване активности су добиле оцену да су реализоване на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Ипак, велика већина ових активности је трајног карактера, што значи да се оцењују у сваком извештајном периоду и да нису такве природе да би њихово испуњење значило да је релевантна обавеза и извршена и да на њој не треба даље радити. Око једне петине нереализованих активности није испуњено због изостанка претходне условљавајуће активности, што је најчешће случај с активностима којима је предвиђено доношење нових или измене и допуне важећих закона.

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



## Закључци о третману стратешких докумената за борбу против корупције у Србији

Оцена из Алтернативног извештаја Транспарентност Србија о спровођењу Стратегије за 2014. годину да Стратегија и Акциони план за њено спровођење (Акциони план), усвојен закључком Владе од 25. августа 2013. године,<sup>3</sup> нису реални покретачи промена у области борбе против корупције остаје актуелна и у овом извештајном циклусу. За овакав закључак постоје бројни показатељи. Наиме, неке од предвиђених мера су биле део планова државних органа и пре него што је Стратегија донета или су део ширих законодавних реформи и изградње капацитета, део других стратешких аката или чак испуњавања већ постојећих обавеза. До реформи је долазило у областима где су оне биле део неких других планова, а догађале су се онда када је то динамика дешавања у тим областима дозвољавала, што укључује политичку вољу, расположива средства, утицај међународног фактора, итд. С друге стране, и у неким од најважнијих сегмената реформи, које имају утемељење искључиво у Стратегији, ствари су се одвијале „својим током“. О лошем третману Стратегије и Акционог плана јасно говори и чињеница да су већ на измаку прве године спровођења планиране измене „на мала врата“, кроз Акциони план за Поглавље 23 (АП 23), чијим текстом су обухваћене поједине мере из Акционог плана, али често са битно дужим роковима.<sup>4</sup>

Процес писања АП 23 трајао је нешто више од годину дана. За то време, одговорни субјекти из Акционог плана, чије су обавезе са помереним роковима пребачене у АП 23, свесни да ће нови рокови бити и они који ће на крају да важе, застали су са реализацијом својих задатака. Након усвајања коначне верзије АП 23, у априлу 2016. године, ситуација је постала још конфузнија, због тога што су у два важећа документа, постојале исте или суштински сличне обавезе, са различитим роковима за реализацију. Оваква ситуација је отклоњена 30. јуна 2016. године, усвајањем Ревидираног акционог плана за спровођење Стратегије.

Ревизија Акционог плана отпочела је у септембру 2015. године, а у овом процесу Агенција је учествовала на позив Министарства правде.<sup>5</sup>

Налази анализе Агенције о померању рокова кроз процес ревизије Акционог плана и преношења мера из Акционог плана у АП 23, који указују на то да су обавезе из документа усвојеног 2013. године, на овај начин, у просеку одложене за готово две године, као и примери драстичног померања рокова за поједине активности, не указују само на проблеме неадекватног планирања, недовољно партиципативног процеса или непостојања капацитета,

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 79/13.

<sup>4</sup> Транспарентност Србија, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, јануар 2015. године, стр. 12, доступно на: <http://www.acas.rs/alternativni-izvestaji/>.

<sup>5</sup> Ревизија је урађена на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из АП 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа. Ревизијом Акционог плана овај документ је унапређен, неки његови елементи су прецизније формулисани, али је, опет, остао простор за даља унапређења. У финалну верзију документа нису унете све сугестије које је Агенција у оквиру мишљења из марта 2016. године упутила Министарству правде. Најзначајније измене које су мере из Акционог плана претрпеле у процесу ревизије и процесу преношења у АП 23, односе се на значајно померање рокова за њихову реализацију, у односу на оне који су првобитно били планирани у документу усвојеном 2013. године. Анализа о померању рокова, коју је Агенција урадила у односу на ове активности, показала је да су сви рокови, који су дефинисани, продужени у просеку за 22 месеца. Детаљније о овој анализи видети у поглављу: *О методологији надзора, Ревизија Акционог плана.*

односно ресурса за њихово спровођење. Ови налази могу да укажу и на то да постоји озбиљно занемаривање спровођења антикорупцијских стратешких докумената, о чему је Агенција већ писала у претходним извештајима, али уз очекивано избегавање да се то занемаривање призна као такво. Померање рокова за реализацију за више година, без јасне визије и критеријума за одлагање, у овом тренутку се испоставило као „добра формула“ и одличан изговор да ово занемаривање остане мање видљиво и препознатљиво.

Такође, утисак је да је у АП 23 пребачен значајан број „важнијих“ мера и активности, па се овогодишње оцењивање Ревидираног акционог плана у мањој мери односи на праћење тога да ли је неки закон измењен у циљу борбе против корупције, а више се своди на оцењивање да ли одговорни субјекти спроводе обуке, организују састанке, израђују приручнике, воде статистику или објављују извештаје о раду на својој интернет страници.

Надаље, мере које су пребачене у АП 23 првобитно су биле дефинисане Акционим планом из 2013. године како би се остварили циљеви из Стратегије, коју је усвојила Народна скупштина, а сада се налазе у документу који треба да обезбеди реализацију препорука из скрининг извештаја Европске комисије, над којим надзор врши Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23, који је 11. децембра 2015. године основала Влада Републике Србије. Тај део обавеза, стога, остаје ван оквира надзора који врши Агенција, иако би она требало да добије и надлежност за праћење примене АП 23, како је предвиђено самим овим документом, али тек након што то буде прописано новим Законом о Агенцији за борбу против корупције, који још увек није усвојен. На овај начин је надзор над делом Стратегије посредно изузет из надлежности Агенције и пренет на Савет за спровођење АП 23, па је овогодишњи извештај Агенције о спровођењу Стратегије заправо извештај о спровођењу *дела* Стратегије, чије испуњење обезбеђују мере које су „остављене“ у Ревидираном акционом плану.

Разлози за изузетно негативан тренд неиспуњавања обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције, који траје годинама уназад, могу се потражити и у другим факторима.

Наиме, не постоји било какав систем одговорности за органе јавне власти који не испуњавају ове своје обавезе, односно једина санкција за то је да такав налаз остаје записан у годишњем извештају Агенције. Ове извештаје, с друге стране, већ две године заредом Народна скупштина није разматрала у пленуму, што говори о дOMETИМА, односно могућим ефектима овакве „санкције“. Иако Стратегија предвиђа неке нове механизме за разматрање ове врсте одговорности, они захтевају и одговарајуће измене Закона о Агенцији, до којих још увек није дошло. Одсуство система одговорности за лоше резултате не представља никакву новину, односно овај систем није постојао ни у време важења претходне Стратегије.

Одговорни субјекти, дакле, немају никакву обавезу да поступају по стратешким документима за борбу против корупције, односно једина њихова законска обавеза је да о том свом поступању периодично извештавају Агенцију. Због тога је испуњавање обавеза из ових докумената, уколико координација њиховог спровођења не постоји или није довољна, остављено „доброј вољи“ органа јавне власти. Уколико таква воља не постоји, одговорни субјект, када наступи обавеза извештавања, Агенцији углавном шаље извештај о својим редовним активностима, који се на неки начин могу довести у везу са обавезама из стратешких докумената за борбу против корупције. На основу дугогодишњег искуства са анализом извештаја одговорних субјеката, Агенција врло лако може да уочи разлику између активности које су предузете управо у циљу спровођења Стратегије, као и оних активности које би одговорни субјект предузимао и да Стратегија не постоји, али на први поглед делују као реализација обавеза из

овог документа. Одговорни субјекти веома често не пристају да у извештај унесу податак да неку обавезу једноставно нису испунили, чак и у одсуству било какве санкције за то. Из ових разлога, надзор над спровођењем Стратегије се из праћења и анализе у ком обиму и на који начин се остварују мере, претвара у неку врсту контроле да ли се мере уопште испуњавају.

Оваква ситуација би могла да се бар ублажи тако што би постојала јасна обавеза одговорних субјеката, да тамо где је то могуће, на пример, приликом израде текстова прописа или других аката, обавезно наведу коју обавезу из стратешких докумената за борбу против корупције су на тај начин реализовали и да објасне како је то изведено, односно да образложе због чега неки елемент предвиђен овим документима није покривен реализованом обавезом. Такође, било би корисно да Ревидирани акциони план детаљно објасни везу између мере, односно активности и проблема који се њима жели решити, чиме би се превазишло, у неким случајевима уочено, неразумевање мере од стране одговорног субјекта.

Координационо тело за примену Акционог плана, основано почетком августа 2014. године, након годину дана примене нове Стратегије и Акционог плана је, према подацима којима Агенција располаже, до данас, дакле за две и по године постојања, одржало два састанка, један у септембру 2014. и један у јануару 2016. године. Иначе, претходно је сама Стратегија задужила Министарство правде за активности њене координације. Министарство правде је крајем 2013. године формирало Групу за координацију спровођења Националне стратегије, чија су задужења, између осталих, координација и повезивање органа који примењују Стратегију, прикупљање њихових извештаја о спровођењу Стратегије, праћење примене овог документа, као и организовање консултативних састанака одговорних субјеката у вези са спровођењем Стратегије и Акционог плана.<sup>6</sup> Нажалост, подаци о обављању ових задужења Министарства правде нису доступни, док је део интернет странице, посвећен овој теми, потпуно неажуриран, па се на њему чак не налази ни Ревидирани акциони план, усвојен пре више од пола године, већ Акциони план из 2013. године.

Невидљивост координације спровођења Стратегије и поред тога што су за њу задужена два субјекта, указује на то да се она не спроводи на задовољавајући начин, што веома лоше утиче на спровођење стратешких докумената за борбу против корупције и говори о томе колико је, поред одговарајућег надзора, она значајна за постизање добрих резултата.

#### *Сви наведени налази:*

- преношење важних мера за реализацију Акционог плана из 2013. године у Акциони план за Поглавље 23, уз значајно померање рокова за реализацију без јасних критеријума, као и имплицитно изузимање надзора над делом Стратегије из оквира надлежности Агенције и преношење ове надлежности на тело које је формирала Влада;*
- значајно кашњење са усвајањем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције који би требало да унапреди механизме надзора и разматрања одговорности за неиспуњење обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције и Агенцији додели надлежност надзора над спровођењем АП 23;*

<sup>6</sup> Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину*, стр. 208, доступно на: [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj\\_o\\_radu\\_za\\_2013\\_i\\_Izvestaj\\_o\\_sprovodjenju.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj_o_radu_za_2013_i_Izvestaj_o_sprovodjenju.pdf).

- 
- чињеница да Народна скупштина у пленуму није разматрала извештаје Агенције о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину;
  - очигледно недовољна координација спровођења стратешких докумената за борбу против корупције, која се у последње време може квалификовати чак и као потпуно одсуство координације;
  - изузетно негативан тренд испуњавања обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције од самог почетка праћења њихове примене, који се у великој мери може приписати претходно наведеним налазима.

**намећу закључак да спровођење стратешких докумената за борбу против корупције, усвојених 2013. године, не представља никакав приоритет за доносиоце одлука.**

---

#### **Опште препоруке за унапређење спровођења Стратегије**

1. Обезбедити усвајање Закона о Агенцији за борбу против корупције који садржи новине у процесу надзора који предвиђа Стратегија и Агенцији додељује надлежност за надзор над спровођењем Акционог плана за Поглавље 23.
  2. Успоставити ефикасан механизам за координацију спровођења стратешких докумената за борбу против корупције, прецизно дефинисати ко су носиоци координације и на који начин се координација врши и омогућити увид јавности у праћење процеса координације.
  3. Обезбедити активније укључивање Народне скупштине у процес надзора над стратешким документима за борбу против корупције.
  4. Увести обавезу одговорних субјеката да приликом предузимања мера, тамо где је могуће, наведу коју обавезу из стратешких докумената за борбу против корупције су тако реализовали и на који начин.
-

## Сажети приказ стања у појединачним областима Стратегије

### *Политичке активности*

*Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:*

- *измена Закона о Агенцији за борбу против корупције у области контроле имовине и прихода функционера и решавања о сукобу интереса;*
- *измена Закона о финансирању политичких активности, Закона о Државној ревизорској институцији и Закона о пореском поступку и пореској администрацији;*
- *израде модела и усвајања локалних и покрајинских антикорупцијских планова.*

У погледу проактивног поступања Агенције само је у области контроле имовине и прихода функционера дошло до повећања броја покренутих поступака у односу на претходну годину, док је у области контроле благовремености поднетих извештаја о имовини и приходима, неспојивости јавних функција и решавања сукоба интереса број проактивно покренутих поступака мањи, највише због недовољних кадровских капацитета у условима повећаног прилива предмета и кратких рокова за поступање.

Нацрт закона о измени Закона о државној управи је припремљен, спроведена је јавна расправа о њему и текст је достављен органима државне управе на мишљење. Агенција је у мишљењу о овом нацрту констатовала да текст садржи значајне новине, као што је увођење обавезе министарстава и посебних организација да припреме и ставе на увид јавности полазне основе за израду закона у тренутку почетка рада на припреми закона, као и сваки нацрт закона, са пратећим образложењем, најкасније у тренутку достављања другим органима у поступку прибављања мишљења. Међутим, Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних којима се битно мења правни режим у једној области, односно уређују питања која посебно занимају јавност.

Нацртом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи предвиђено је да ће јединице локалне самоуправе својим статутима уредити питање спровођења обавезног поступка јавне расправе приликом припреме одређених општих аката, као што су статут, буџет, стратешки планови развоја, утврђивање стопе изворних прихода, просторни и урбанистички планови, као и други општи акти на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника. Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи се, у складу са достављеним примедбама, предлозима и сугестијама са спроведене јавне расправе, још увек финализује.

Крајем 2016. године Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство правде договорили су се да Министарство правде припреми Нацрт закона којим се уређује лобирање, с обзиром на то да су основни циљ и жељени ефекти доношења овог закона усмерени на сузбијање корупције, за шта је, у складу са Законом о министарствима, надлежно Министарство правде.

Измене Закона о јавним предузећима више нису део Ревидираног акционог плана, упркос мишљењу Агенције да нови Закон, усвојен у фебруару 2016. године, није испунио све захтеве из стратешких докумената, који се односе на утврђивање јасних критеријума за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа.

### *Јавне финансије*

*Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:*

- успостављања система јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ);*
- законског регулисања интерне ревизије;*
- све мере у области царина.*

Пореска управа континуирано спроводи активности редовне контроле ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака у систему „е-Порези“.

Током 2016. године, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је размотрила укупно 875 извештаја наручилаца у предметима у којима је, након поступка пред њом, поступак јавне набавке поништен у целини или делимично. Утврђено је да 11 наручилаца није поступило у складу с њеним налозима, па су формиран предмети за изрицање новчане казне. Такође, 31 наручилац није доставио захтеван извештај и документацију, па су и у овим случајевима формиран предмети за изрицање новчане казне.

Током 2016. године Државна ревизорска институција (ДРИ) је поднела 274 захтева за покретање прекршајних поступака, 28 кривичних пријава и 22 пријаве за привредни преступ, док је Управа за јавне набавке (УЈН) поднела 8 захтева за покретање прекршајних поступака и поступала по 23 захтева тужилаштва за достављање одговарајућих информација и документације којима располаже.

Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, утврдио је да се код 161 корисника јавних средстава рад интерне ревизије обавља на основу стратешког плана и годишњег плана рада одобрених од стране руководиоца корисника јавних средстава (КЈС), као и плана појединачне ревизије који одобрава руководиоца ревизије. Консолидовани извештај показује да у процесу организационог успостављања система финансијског управљања и контроле, највећи проблем КЈС на нивоу Републике представља израда мапе пословних процеса, имајући у виду да је само 50% КЈС који су доставили извештај навело да је ова активност реализована. С друге стране, само две од укупно 591 институције навеле су да њихови најзначајнији пословни процеси нису прописани у писаној форми, што значи да је начин обављања већине кључних пословних процеса прописан подзаконским или интерним актима, упутствима, инструкцијама, директивама и процедурама. Код 180 КЈС, код којих је успостављена функција интерне ревизије систематизовано је 478, а попуњена су 373 радна места интерни ревизор. Ови корисници обухватају 90% јавних средстава. Интерни ревизори дали су укупно 5.901 препоруку за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво. До краја 2015. године спроведено је 3.615 препорука, док за остале није истекао рок доспећа. Највећи број препорука дат је у области интерних правила и процедура који одражавају ниво квалитета система финансијског управљања. Ипак, уочен је процентуални пад препорука у овој области у односу на 2014. годину, што, према закључку Консолидованог извештаја, говори о постепеном напретку.



ДРИ је 1. новембра 2016. године почела да користи пословни простор у објекту „Кула“ на основу закључака Владе из новембра 2015. и септембра 2016. године. Ипак, ДРИ није постигла да све запослене смести у овај објекат, па је један део запослених остао на локацији Макензијева 41, у Београду.

### *Приватизација и јавно-приватно партнерство*

Током 2016. године није било измена и допуна Закона о приватизацији, а Министарство привреде је припремило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају у четвртом кварталу 2016. године, о коме је одржана и јавна расправа у другој половини године.

Агенција нема података о томе да ли је током 2016. године Министарство привреде организовало састанке, које је у претходне две године организовала Агенција за приватизацију на основу меморандума о сарадњи, потписаног 3. новембра 2014. године између Агенције за приватизацију, Министарства унутрашњих послова, Републичког јавног тужилаштва, Врховног касационог суда, Агенције за борбу против корупције и Савета за борбу против корупције.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама измењен је и допуњен 22. децембра 2016. године. У складу с преговарачким Поглављем 5 „Јавне набавке“, у четвртом кварталу 2017. године биће извршене измене овог закона, тако да се омогући пуна хармонизација овог дела законодавства са *EU acquis*.

### *Правосуђе*

*Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:*

- планирања и извршења независног буџета Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ);
- нормативног оквира којим се дефинишу јасни и објективно мерљиви критеријуми и поступци за избор и напредовање носилаца судијске функције;
- нормативног оквира којим се дефинишу јасни критеријуми и поступци за одговорност носилаца судијске и јавнотужилачке функције;
- упућивања припадника Министарства унутрашњих послова у Тужилаштво за организовани криминал;
- унапређивања материјалног кривичног законодавства и његовог усклађивања с међународним стандардима;
- успостављања јединствене евиденције (електронског уписника) за кривична дела са коруптивним елементом;
- увођења тима економских форензичара у састав јавних тужилаштава.

ВСС и ДВТ редовно објављују своје годишње извештаје о раду, чији је саставни део и финансијски извештај.

ВСС и ДВТ објављују статистичке податке и праксу поступања својих дисциплинских органа, али не у потпуности на начин како је то предвиђено Ревидираним акционим планом.

Републички јавни тужилац (РТЈ) је 20. новембра 2013. године свим јавним тужилаштвима издао инструктивно упутство о вођењу евиденција о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела, као и вођењу статистике о проактивним истрагама. У складу

с њим, сва јавна тужилаштва воде статистику о проактивним истрагама, која се приказује у статистичком извештају РЈТ. Проактивне истраге у предметима с елементом корупције покренуте су у 2014. години према 54 лица, а у 2015. години према 69 лица, што значи да је број проактивних истрага у 2015. повећан у односу на претходну годину.

### *Полиција*

Сектор унутрашње контроле (СУК) Министарства унутрашњих послова (МУП) сачинио је радну верзију Правилника о начинима и облицима вршења унутрашње контроле, као и радну верзију Упутства о спровођењу анализе ризика корупције у МУП. Израђене су Смернице за израду анализе ризика корупције и спроведена је анализа ризика корупције у Управи граничне полиције.

СУК је током 2016. године спровео четири превентивне контроле у полицијским управама МУП. Након тога, а на основу утврђених пропуста у раду, СУК је поднео 8 кривичних пријава, а за 136 полицијских службеника предложено је предузимање мера дисциплинске одговорности. Поред тога, СУК је, на основу уочених неправилности и пропуста предложио и предузимање мера усмерених на отклањање неправилности, појашњење или успостављање нових процедура, у циљу изградње јасног и једнообразног система поступања.

СУК је сачинио и радну верзију Правилника о имовинском картону и провери имовног стања запослених у МУП, а током 2016. године добијено је мишљење Агенције за борбу против корупције и успостављен је контакт с Агенцијом у циљу размене искустава о процедурама провере промене имовног стања и упознавања с базом података за вођење евиденције о имовинском картону функционера. Договорене су и конкретне активности на умрежавању, односно успостављању линка СУК са базом података коју Агенција користи за вођење евиденције о имовинском картону функционера.

### *Просторно планирање и изградња*

Од 1. јануара 2016. године, Републички геодетски завод (РГЗ) спроводи програм обуке запослених за рад у електронској писарници, која је отпочела с радом и увела једноставан механизам праћења предмета. Нова електронска писарница, апликација *Terra Soft modul eKatastar*, обезбеђује информације о статусу предмета поводом захтева евидентираних након 11. марта 2016. године у писарници седишта РГЗ, као и *online* приступ информацијама о статусу свих другостепених предмета формираних на основу жалбе на првостепено решење или покренутог управног спора. РГЗ је, такође, увео интернет сервис за подношење захтева, који је аутоматизовао део активности у овом пословном процесу, повећао ефикасност у обради захтева и смањио број долазака корисника услуга. Корисници ће имати увид у целокупну историју кореспонденције, електронску размену порука и документације, поднетих и обрађених захтева, као и тренутних статуса обраде података.

На основу резултата пилот пројекта ротације државних службеника правне струке, од 26. септембра 2016. године отпочела је ротација начелника служби за катастар непокретности. Ротација је уведена како би се унеле промене у устаљене токове рада служби за катастар непокретности, повећала ефикасност рада и поверење грађана у поузданост и квалитет података катастра. Тако су начелници који су разменили позиције, у ново радно окружење





пренели своја знања и искуство и тиме допринели остваривању једнообразности у поступању и примени катастарске праксе.

РГЗ је донео Директиву о процедури за отклањање уочених неправилности у раду државних службеника и намештеника у РГЗ, која утврђује процедуру решавања свих уочених неправилности и грешака, спречавања њиховог понављања и отклањања евентуалних последица применом 8Д методологије.

Усвајање правилника којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да има форму електронског потписа и документа чека на усвајање Закона о електронској управи и подзаконских аката који треба да буду донети у року од шест месеци од његовог ступања на снагу. Овим законом прописале се начин на који органи успостављају и воде регистре, електронски управљају подацима и документима, издају уверења, постављају и користе портале и веб презентације, пружају информације електронским путем и предузимају друге радње у електронском облику.

Светска банка је у најновијем рангирању *Doing Business* за 2017. годину, Србију уврстила међу десет земаља на свету које су највише напредовале на овој листи. Србија је у односу на претходну годину (59. место) напредовала за 12 места, па се сада налази на 47. месту међу 190 земаља, колико се на овој листи рангира према условима пословања. За овакав скок на листи, највеће заслуге приписују се увођењу електронских грађевинских дозвола. Пре само две године, у рангирању за 2015. годину, Србија се у области издавања грађевинских дозвола налазила на 186. месту, док се у најновијем рангирању у овој области налази на 36. месту.

На посебној интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре за примену Закона о планирању и изградњи доступан је „Водич кроз дозволе за изградњу: Од идеје до употребе објекта“, издат у оквиру УСАИД пројекта за боље услове пословања, а уз подршку Сталне конференције градова и општина (СКГО) и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC). Грађанима је омогућен и увид у електронски портал за издавање дозвола, односно у следеће информације о предмету: регистарски број предмета у надлежном органу, заводни број предмета (интерни број писарнице надлежног органа), врсту захтева, датум подношења захтева, датум завршетка (уколико је предмет обрађен) и статус у коме се предмет тренутно налази.

СКГО је оформила Мрежу грађевинских инспектора, чији је први састанак одржан 14. септембра 2016. године, у Београду. Мрежа је формирана на основу иницијативе чланства СКГО, а с обзиром на позитивна искуства умрежавања стручњака из локалних администрација у другим областима, посебно у области урбанизма, и у циљу што бољег спровођења прописа у области инспекцијског надзора над изградњом објеката. Она ће бити платформа за размену стручних мишљења и међусобну подршку у циљу правилнијег и ефикаснијег спровођења прописа којим се уређује изградња, са посебним акцентом на област надзора у овој области, који представља поверену надлежност јединица локалне самоуправе.

### **Здравство**

*Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:*

- *измена Закона о здравственој заштити, Закона о здравственом осигурању, Закона о комо-рама здравствених радника и Закона о лековима и медицинским средствима тако да се от-клоне недостаци који стварају ризик на корупцију;*
- *изградње капацитета здравствених инспекција.*

Здравствене установе у Србији подносе Министарству здравља извештаје о спроведеним јав-ним набавкама, које Министарство објављује и квартално ажурира на својој интернет страници.

### **Образовање и спорт**

*Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:*

- *унапређења правног оквира у области просветне инспекције;*
- *јачања капацитета просветне инспекције на свим нивоима власти;*
- *измена Закона о основном и средњем образовању и Закона о високом образовању тако да се процедура и критеријуми уписа објективизирају у највећој могућој мери;*
- *преиспитивања свих захтева за закључивање уговора о давању у закуп дела простора школ-ских установа.*

Током 2016. године Закон о основама система образовања и васпитања није мењан, док је Закон о високом образовању измењен, али у области која није ни у каквој вези са инструкцијама из Ревидираног акционог плана.

У циљу спровођења *активности 2.2.10.14.* АП 23, израђен је Предлог Акционог плана за борбу против корупције у образовању, који је усклађен са Препорукама ОЕЦД за јачање инте-гритета и борбу против корупције у образовању и Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године. Предлогом је предвиђено да се до краја септембра 2017. године сачине смернице за израду кодекса понашања за сваку установу, који ће обухватати понашање запослених у уста-нови, ученика, односно студената и родитеља.

Информациони систем просвете је у функцији, као и испис одређених података из инфор-мационог система у формату отворених података, којима се може приступити. Директно пове-зивање информационог система са системима других државних органа није урађено, али су ис-писи података доступни на порталу отворених података у таквом облику да их други државни органи могу преузети као улазне податке.

До краја 2016. године није донет посебан закон који би утврдио статус спортских савеза и удружења, власништво над имовином и финансирање спорта из јавних средстава на национал-ном и локалном нивоу.

### *Медији*

У погледу јединог циља у овој области, који подразумева обезбеђивање транспарентног власништва, финансирања и уређивачке политике медија, важно је нагласити да је оцена из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2016. годину: (1) да пакет закона у медијском сектору и даље треба да буде спроведен у потпуности; (2) да приватизација државних медија није довела и до веће транспарентности власништва или извора њиховог финансирања, укључујући и финансирање од стране државе; (3) да суфинансирање медијског садржаја треба да се спроводи у складу са законским оквиром, уз коришћење фер и транспарентних процедура и без уплитања државне управе, нарочито на локалном нивоу; (4) да Србија треба нарочито да учини Регулаторно тело за електронске медије у потпуности оперативним, како би се пружила подршка уредничкој независности у медијима; као и да (5) обезбеди адекватно финансирање јавних медијских сервиса и уредничку независност, како би их подржала у служењу јавном интересу.

Дакле, стратешки циљ у области медија још увек није остварен, а чињеница да је у оквиру ове области остала само једна мера, која се односи на пуко одржавање регистра медија у Агенцији за привредне регистре, уз неадекватно одређеног одговорног субјекта, говори о томе да је и ова област Стратегије препуштена спровођењу кроз неке друге документе, као што је АП 23 који предвиђа низ мера у области медија.

### *Превенција корупције*

*Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:*

- *измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја;*
- *развијања капацитета независних институција;*
- *узбуђивања;*
- *регулација сукоба интереса у јавној управи;*
- *конкурсног финансирања организација цивилног друштва за пројекте у области борбе против корупције.*

На основу експертских полазних основа припремљен је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима који предвиђа јачање конкурсног поступка у коме се омогућава објективност и непристрасност, утврђивање дужине трајања в.д. статуса са реалним потребама поступка за попуњавање положаја, прецизније дефинисање рока до када вршилац дужности може да обавља послове на положају, односно када му по сили закона престаје статус вршиоца дужности и утврђивање ефикаснијег, транспарентнијег и конкурентнијег начина попуњавања положаја спровођењем или интерног или јавног конкурса, како би се сви положаји попунили лицима изабраним по спроведеној конкурсној процедури.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору, на чијој је нормативној основи у току рад на припреми посебних закона, ступио је на снагу 9. марта 2016. године, а примењиваће се од 1. јануара 2018. године, односно од 1. јула 2017. године на запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Закон предвиђа прелазак на систем јединствене основице за обрачун и исплату плата, како би се обезбедила максимална транспарентност и упоредивост плата запослених у јавном сектору. На овај начин ће се једноставније



упоређивати плате у различитим деловима система и лакше контролисати промене у појединачним подсистемима.

Извршен је редизајн Информационог система Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), у делу који се односи на развијање база података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу. Од јануара 2016. године отпочела је потпуна реализација и пуштање у продукцију дела Портала ЦРОСО, који се односи на повезивање са Пореском управом. У току марта и априла 2016. године успостављена је техничка повезаност са организацијама обавезног социјалног осигурања, Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, Републичким фондом за здравствено осигурање и Националном службом за запошљавање, у делу који се односи на размену података о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање.

Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења још увек није измењена у циљу увођења обавезе за све кориснике да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици, као и у циљу унапређења оквира који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава.

Током 2016. године Агенција је одржала два консултативна састанка са организацијама цивилног друштва, један у Нишу на тему контроле органа јавне власти и искустава организација цивилног друштва у овој области са посебним освртом на питање сукоба интереса функционера, а други у Београду у циљу представљања искуства организација цивилног друштва у примени информационо-комуникационих технологија на пројектима који се баве превенцијом корупције.

С истим образложењем као и претходне године, Закон којим се уређује порез на добит правних лица није измењен тако да се борба против корупције наведе као једна од намена/делатности за коју се предузећима која пружају финансијску подршку цивилном друштву може дати посебна пореска олакшица.

Током 2016. године Привредна комора Србије је организовала пет догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције.

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

### ***Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије***

*Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:*

- *измена и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупције којим се унапређује надзор над спровођењем Стратегије;*
- *измена Закона о Народној скупштини којим се унапређује надзор над спровођењем њених закључака поводом извештаја Агенције.*

Влада Републике Србије је 30. јуна 2016. године усвојила Ревидирани акциони план.

## Оцене међународних организација

Најпознатије рангирање земаља према перцепцији корупције у јавном сектору, које већ двадесет другу годину заредом сачињава међународна организација *Transparency International*, Србију и даље сврстава међу земље у којој је ниво корупције висок. Србија се према индексу перцепције корупције за 2016. годину нашла на 72. месту од 176 земаља, са индексом 42 од могућих 100,<sup>7</sup> тако да, суштински, не постоје битније промене у рангирању у односу на 2008. годину. Индекс се сачињава на основу процена стручњака, представника институција и пословних људи, као и на основу истраживања која спроводе међународне организације.

Транспарентност Србија оцењује да се узрок ове стагнације не налази само у томе да се утисак о корупцији у Србији споро мења, већ и у одсуству суштинског напретка у овој области. Ова организација додаје да године у којима се борба против корупције налазила на врху приоритета Владе и грађана нису искоришћене за јачање институција, што би обезбедило да систем функционише без обзира на постојање „политичке воље“, а за покретање реформи није довољно искоришћен ни процес европских интеграција. Тако, значајан део активности из АП 23, које нису довољно амбициозно формулисане, није испуњен чак ни на формалном нивоу, док су неке оцене о испуњености, према закључку Транспарентност Србија, спорне.

Транспарентност Србија даље истиче да резултати истраживања јавног мњења у Србији, као што су Глобални барометар корупције *Transparency International* или истраживања програма Уједињених нација за развој (УНДП), показују да утисак о високој раширености корупције имају и грађани Србије, иако су код ових истраживања флукуације у перцепцији корупције знатно веће.<sup>8</sup>

И у Извештају Европске комисије (ЕК) о напретку Србије за 2016. годину констатује се да у Србији корупција и даље преовладава у многим областима и наставља да буде озбиљан проблем, док у испуњавању препорука из претходних извештаја није било напретка. ЕК констатује да још увек није усвојен нови Закон о Агенцији за борбу против корупције, нити измене Кривичног законика у делу који се односи на привредни криминал, да Влада још увек не узима у обзир препоруке сопственог саветодавног тела – Савета за борбу против корупције, да није било напретка у побољшању евиденције о кривичним пресудама, као ни у убрзавању спровођења Националне стратегије за борбу против корупције. Према оцени ЕК, ефекти спровођења Стратегије и Акционог плана су за сада ограничени и са великим бројем мера се касни, док, с друге стране, постоји и ограничени институционални капацитет који би управљао координацијом активности.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> У 2015. години Република Србија је оцењена индексом 40, а у 2014. години индексом 41. Оцене за претходне године доступне су на: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/indeks-percepcije-korupcije-sr>.

<sup>8</sup> Транспарентност Србија, „Саопштење за јавност: Индекс перцепције корупције *Transparency International* – стагнација на листи, одсуство суштинског напретка у стварности“, 25. јануар 2017. године, доступно на [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/CPI\\_2016\\_saopstenje\\_srpski\\_januar\\_2017.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2016_saopstenje_srpski_januar_2017.pdf).

<sup>9</sup> Европска комисија, „Република Србија, Извештај за 2016. годину“, Брисел, 9. новембар 2016. године, стр. 16-18, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2016.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf).

## II ПОСЕБНИ ДЕО

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

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

**Ревидирани акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године** Влада Републике Србије је усвојила 30. јуна 2016. године. Наиме, у септембру 2015. године отпочео је процес ревизије Акционог плана за спровођење Стратегије, у коме је Агенција учествовала на позив Министарства правде. Ревизија је предвиђена као једна од обавеза у самом Акционом плану, а урађена је на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из Акционог плана за Поглавље 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа. Ревидирани акциони план садржи исте елементе као

и Акциони план из 2013. године. Једина разлика је у начину дефинисања рокова, где је број месеци који се некада рачунао од дана ступања Акционог плана на снагу, замењен кварталима у одређеној години. Како је објашњено на почетку документа, активност није нужно извршити у наведеном кварталу, већ је могуће са реализацијом започети и раније, а рок за реализацију истиче последњег дана наведеног квартала. Рокови који су и даље формулисани као одређени број месеци опредељени су у односу на околност од чије реализације рок почиње да тече, што је предвиђено у напомени уз активност. Наведено је и да се одредница „континуирано“ односи на активности које треба да се реализују до краја периода важења Стратегије и Акционог плана, а да се њихова испуњеност оцењује сваке године изнова.

**Агенција за борбу против корупције** основана је као самосталан и независан државни орган Законом о Агенцији за борбу против корупције,<sup>10</sup> чија је примена почела 1. јануара 2010. године. Чланом 5. Закона о Агенцији прописане су надлежности Агенције, међу које спада и надзор над спровођењем Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, као и давање мишљења у вези с њиховом применом.

Овај извештај је седми извештај о спровођењу стратешких докумената за борбу против корупције који Агенција подноси Народној скупштини у складу са одредбом члана 26. став 2. Закона о Агенцији, а четврти који се односи на Стратегију и Акциони план из 2013. године.

Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2015. годину поднет је Народној скупштини у марту 2016. године, у оквиру Извештаја о раду Агенције за 2015. годину.<sup>11</sup> Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине је, 20. септембра 2016. године, размотрио ова два извештаја, али, као ни у извештајном циклусу за 2014. годину, Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму.<sup>12</sup>

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

<sup>11</sup> Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2015. године, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf>.

<sup>12</sup> Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину поднет је Народној скупштини у марту 2015. године, у оквиру Извештаја о раду Агенције за 2014. годину. Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине је, 14. маја 2015. године, размотрио ова два извештаја, али Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму.

## СПРОВОЂЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ ОБАВЕЗА ИЗ РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА 2016. ГОДИНУ

### 3.1. ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ

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

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

За испуњење ових пет циљева предвиђено је 12 мера и 31 активност, од којих је поступање испитано за 8 активности. Према оцени Агенције, од 8 испитаних активности:

- 1 активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом;
- 7 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 2 због тога што нису биле испуњене претходне, за њих условљавајуће активности.

#### Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера. У питању је **мера 3.1.1.1.** која се односи на јачање капацитета ДРИ за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака, и, стога, обухвата измене систематизације и запошљавање новог кадра, израду и спровођење плана и програма обуке запослених на ову тему, као и набавку опреме и иницирање поступка обезбеђивања потребног простора за рад. Другом активношћу је предвиђено да ДРИ направи и континуирано спроводи план и програм обуке запослених у складу са препорукама анализе потреба. Ревидираним акционим планом није прецизирано да ли са обукама треба почети већ у 2016. години или сачекати измене систематизације и запошљавање новог кадра, које су првом активношћу планиране за други квартал 2017. године. Због тога није јасно да ли је активност израде и спровођења плана и програма обуке неопходно оцењивати у овој години. С једне стране, ДРИ већ ради на ревизији политичких странака и на њеној интернет страници доступно је неколико извештаја о томе



из децембра 2016. године.<sup>13</sup> С друге стране, оправдана је претпоставка да се ова активност оцењује тек у 2017. години, када ДРИ буде запослила нови кадар, који ће бити ангажован у склопу мере јачања капацитета ове институције за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака. Уз то, ДРИ је требало да, у складу са АП 23 (*активност 2.2.2.2.*), кроз измене и допуне Закона о финансирању политичких активности,<sup>14</sup> до краја 2016. године добије обавезу да програмом ревизије обухвати ревизију парламентарних политичких странака на републичком нивоу, што значи да би се ова новина свакако примењивала тек од 2017. године. Исте измене Закона биле су предвиђене Акционим планом усвојеним 2013. године, па је претпоставка да је аутор документа сматрао да јачање капацитета ДРИ за вршење нове надлежности треба да уследи након што она постане обавезна за ову институцију. Такође, ДРИ је у свом извештају о спровођењу Стратегије, за ову активност навела да је припрема плана и програма обуке у току,<sup>15</sup> па је вероватно да и одговорни субјект на сличан начин тумачи рок предвиђен за ову активност. Због свега наведеног, Агенција је закључила да ова активност доспева тек у 2017. години и у овој години неће оцењивати њену испуњеност.

У оквиру ове мере помиње се нова анализа потреба с којом треба да буду усклађени и нова систематизација, обуке, набавка опреме и обезбеђивање простора. У напомени уз прву активност наводи се да је претходна анализа потреба израђена у марту 2014. године, због чега је јасно да је неопходно урадити нову анализу. Иако засебна активност израде нове анализе није предвиђена Ревидираним акционим планом, скрећемо пажњу ДРИ да ова обавеза несумњиво произлази из тога како је активност 1 и напомена уз њу дефинисана.

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мере 3.1.2.1, 3.1.2.2. и 3.1.2.4. нису доспеле за реализацију до краја 2016. године, с обзиром на то да је рок за прву меру условљен успостављањем система ЈИПБ (који АП 23 предвиђа за крај 2018. године (*активност 2.2.10.9.*)), док су рокови за друге две мере условљени почетком примене новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, који још увек није усвојен.

<sup>13</sup> Видети: <http://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>.

<sup>14</sup> „Службени гласник РС“, бр. 43/11 и 123/14. Ове измене и допуне Закона о финансирању политичких активности још увек нису усвојене.

<sup>15</sup> ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

### **Мера 3.1.2.3.а. Успоставити проактивни приступ у контроли извештаја о имовини и приходима функционера**

Другом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке контроле благовремености подношења извештаја о имовини и приходима функционера на основу индиција и података прикупљених у поступцима контроле других извештаја, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак пред Агенцијом и сл.).

**Индикатор:** Број нових поступака контроле благовремености извештаја, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

Трећом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке контроле тачности и потпуности података из извештаја о имовини и приходима функционера на основу индиција и података прикупљених у поступцима контроле других извештаја, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак пред Агенцијом и сл.).

**Индикатор:** Број поступака контроле тачности и потпуности података из извештаја, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

\* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Агенција је у току 2016. године, на начин описан у садржају активности, покренула поступке претходне провере благовремености достављања обавештења о ступању, односно престанку функције, као и благовремености достављања извештаја о имовини и приходима функционера, те се у 268 случајева обратила органима јавне власти ради провере напред наведених података за преко 2.400 функционера. Након извршених провера, у 206 случајева је покренут поступак за утврђивање повреде одредаба Закона о Агенцији, док је у 2015. години тај број износио 520.

Главни циљ Агенције у току 2016. године био је да се што већи број функционера, на свим нивоима власти, упозна са одредбама Закона о Агенцији. У складу са тим, урађена је анализа података из Регистра функционера, на основу које је током 2016. године одржано 27 обука о контроли имовине и прихода функционера у 26 општина и градова Србије. Одржавањем семинара постојећи кадровски капацитети усмерени су на проактивно деловање у непосредном контакту са самим функционерима, што је довело до мањег броја кршења одредаба Закона о Агенцији, а што се и огледа у мањем броју покренутих поступака у односу на 2015. годину.

У 2015. години број покренутих поступака контроле, у којима се проверава тачност, потпуност и благовременост података из извештаја износио је 277, док је током 2016. године тај број износио 340. Поред тога што је број контрола повећан, мере и активности које се већ предузимају у циљу повећања броја контрола односе се на: (1) умрежавање државних органа

у смислу електронске размене података; (2) захтеве за унапређења и усавршавање апликације, односно софтвера који ће према задатим параметрима, на пример, системом аларма указивати на евентуална неслагања; и (3) свеобухватне анализе са циљем израде индикатора који ће служити као основа планираних контрола.

С обзиром на то да су за ефикасан и квалитетан рад од највећег значаја људски ресурси, Агенција планира да у току 2017. године повећа број запослених, настави са континуираним усавршавањем запослених и стицањем нових знања, а имајући у виду да контрола подразумева познавање великог броја разноврсних прописа.

#### **Мера 3.1.2.3.6. Успоставити проактиван приступ у области спречавања и решавања сукоба интереса функционера**

Другом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке за утврђивање неспојивости јавних функција на основу индиција и података прикупљених у другим поступцима за утврђивање неспојивости јавних функција, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак пред Агенцијом и сл.).

**Индикатор:** Број поступака за утврђивање неспојивости јавних функција, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

Трећом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке за утврђивање и санкционисање сукоба интереса функционера на основу индиција и података прикупљених у другим поступцима за утврђивање и санкционисање сукоба интереса функционера, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак).

**Индикатор:** Број поступака за утврђивање и санкционисање сукоба интереса функционера, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

\* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У току 2016. године због сумње на повреду одредаба члана 28. Закона о Агенцији, против функционера који другу јавну функцију или више јавних функција врше без сагласности Агенције, покренуто је 120 поступака, мање у односу на 2015. годину, када су покренута 153 поступка.<sup>16</sup>

Због сумње на повреду одредаба чланова 27. и 32. Закона о Агенцији, у ситуацијама које представљају сукоб интереса, у 2016. години је покренуто 38 поступака, што је такође мање у односу на 2015. годину, када су покренута 63 поступка.

<sup>16</sup> Због сумње на постојање повреде одредаба члана 28. Закона о Агенцији за борбу против корупције поступци се покрећу против функционера који другу јавну функцију, односно више јавних функција, врше без сагласности Агенције, при чему оне могу, али не морају бити и неспојиве. Због тога је исправније уместо израза „поступци за утврђивање неспојивости јавних функција“, користити израз „поступци за утврђивање недозвољене кумулације јавних функција“.

Разлози за мањи број покренutih поступака у односу на 2015. годину су:

- ✓ повећање броја захтева за давање сагласности (за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности, за чланство у органима удружења, за заснивање радног односа или пословне сарадње након престанка јавне функције – пантофлажа), којих је било 800, односно дупло више него у 2015. години, када је примљено 398 захтева;
- ✓ повећање броја пријава, којих је у 2016. години примљено 337, више него у 2015. години, када је примљено 287 пријава; и
- ✓ ограничени људски капацитети у Сектору за решавање о сукобу интереса.

Рокови за поступање по наведеним захтевима, прописани Законом о Агенцији, врло су кратки, па је повећано ангажовање запослених у Сектору у одлучивању по овим захтевима довело до тога да у погледу поступања по службеној дужности не буду остварени планирани резултати. Због тога је у наредном периоду неопходно запошљавање новог кадра у овом сектору Агенције.

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

Ревидираним акционим планом за испуњење овог циља предвиђене су три мере.

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

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство државне управе и локалне самоуправе<sup>17</sup> и Влада до 30. септембра 2016. године** израде и доставе Народној скупштини предлоге закона о изменама и допунама закона, на основу извршене анализе.

**Индикатор:** Предлози закона о изменама и допунама закона, који по својој садржини одговарају препорукама анализе и Резолуцији о законодавној политици Народне скупштине, поднети Народној скупштини

**Средство верификације:** Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су унете препоруке из анализе, као и из Резолуције о законодавној политици Народне скупштине

Другом активношћу је предвиђено да **Народна скупштина до 31. децембра 2016. године** усвоји законе о изменама и допунама закона.

**Индикатор:** Усвојени закони о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају препорукама Резолуције о законодавној политици Народне скупштине

\* Трећа, четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

<sup>17</sup> ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

У извештају Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) о Стратегији наводи се да је реализација ове мере у току. Наиме, припремљен је Нацрт закона о измени Закона о државној управи о коме је спроведена и јавна расправа, а Нацрт је достављен органима државне управе на мишљење. Извештај наводи да је реализација активности одложена у циљу спровођења ширег консултативног процеса, с обзиром на чињеницу да примена закона, осим органа државне управе, обухвата и све друштвене субјекте који могу бити заинтересовани за садржину закона и других инструмената јавних политика које надлежни органи намеравају да припреме. МДУЛС очекује да наведена активност буде реализована у фебруару 2017. године.<sup>18</sup>

Агенција је о Нацрту закона о измени Закона о државној управи крајем децембра 2016. године израдила мишљење о ризицима корупције. У мишљењу је констатовала да овај текст садржи значајне новине, као што је увођење обавезе министарстава и посебних организација да припреме и ставе на увид јавности полазне основе за израду закона, у тренутку почетка рада на припреми закона, као и сваки нацрт закона, са пратећим образложењем, најкасније у тренутку достављања другим органима у поступку прибављања мишљења. Међутим, Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних закона којима се битно мења правни режим у једној области, односно уређују питања која посебно занимају јавност.

С обзиром на то да критеријуми за утврђивање када је обавезно спровести јавну расправу приликом припреме закона нису довољно јасно одређени у Закону о државној управи и Пословнику Владе, односно да су подложни различитим тумачењима у пракси, јасно је да је ова питања неопходно детаљно уредити изменама и допунама поменутих прописа. Имајући у виду наведено, измене Закона о државној управи и Пословника Владе у области јавних расправа предвиђене су стратешким документима у области борбе против корупције (Ревидираним акционим планом и АП 23), као и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2016. и 2017. годину.

На неопходност измене прописа којима се уређује спровођење јавних расправа указано је и у извештајима релевантних међународних организација. Наиме, према оцени Европске комисије из Извештаја о напретку Србије за 2015. годину, јавне расправе би требало да обухватају ширу јавност и да буду организоване у реалнијим временским оквирима, како би све заинтересоване стране могле да дају свој квалитативан допринос. Ово је нарочито нужно код нацрта закона с великим економским и друштвеним утицајем. Додатно, у Извештају о напретку Србије за 2016. годину наведено је да је инклузивност, транспарентност и квалитет израде прописа и ефикасног надзора извршне власти потребно додатно побољшати.<sup>19</sup> Сличне оцене изнете су и у извештају који је Група држава Савета Европе за борбу против корупције (*GRECO*) усвојила у јуну 2015. године, у оквиру четвртог круга евалуације чија тема је била „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“. Наиме, у процесу евалуације указано је на то да критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником Владе, означени формулацијама „битне промене“ или „питање које посебно занима јавност“, нису јасни и да се правила о јавној расправи у пракси често игноришу, чак и у случају очигледно значајних законских промена (на пример, да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују). *GRECO* је формулисао препоруке за додатно унапређење транспарентности

<sup>18</sup> МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>19</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 7-8.

законодавног процеса, међу којима су оне које се односе на даље развијање правила о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђење њихове примене у пракси, као и оне које се односе на то да се хитни поступак примењује као изузетак, а не као правило.<sup>20</sup>

Агенција сматра да је Нацртом закона неопходно јасно предвидети као правило да ће се јавне расправе спроводити у процесу припреме свих нацрта закона, а не само оних којима се битно мења правни режим у једној области, односно уређују питања која посебно занимају јавност. Додатно, одредбама Нацрта закона потребно је утврдити обавезу спровођења јавне расправе и поводом полазних основа за израду закона, као и након утврђивања текста нацрта, те предвидети да текст нацрта закона упућен на јавну расправу може бити мењан првенствено на основу прихваћених примедби и сугестија изнетих током јавне расправе.<sup>21</sup>

У извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину такође се наводи да државна управа треба да додатно ојача своје капацитете за развој инклузивних и утемељених политика и законодавства. Извештај констатује да се јавне и међуресорне консултације о предлозима често спроводе формалистички и у сувише касној фази процеса, због чега заинтересоване стране нису у могућности да обезбеде квалитетан допринос. Извештај додаје да ни доносиоци одлука нису систематски информисани о исходу јавних консултација.<sup>22</sup>

МДУЛС у извештају о Стратегији даље наводи да је Нацртом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи предвиђено да ће јединице локалне самоуправе својим статутима уредити питање спровођења обавезног поступка јавне расправе приликом припреме одређених општих аката, као што су статут, буџет, стратешки планови развоја, утврђивање стопе изворних прихода, просторни и урбанистички планови, као и други општи акти на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника. За неке од ових аката, на пример, статут и буџет, и у важећем Закону о локалној самоуправи предвиђена је обавеза спровођења јавне расправе. Ова обавеза је прописана и посебним, односно секторским законима у појединим областима у којима јединице локалне самоуправе имају надлежности.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи се, у складу са достављеним примедбама, предлозима и сугестијама са спроведене јавне расправе, још увек финализује. Усвајање овог закона очекује се почетком првог квартала 2017. године. До одлагања је дошло због немогућности да се обезбеди да се Предлог закона нађе на дневном реду Народне скупштине до краја 2016. године, услед превеликог броја закона који су од раније у скупштинској процедури.<sup>23</sup>

Из извештаја Владе о Стратегији произлази да активност није реализована због тога што предлагач још увек није доставио нацрте закона у владину процедуру. Одбор за правни систем и државне органе је, 16. новембра 2016. године, усвојио Предлог закључка о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, одржане у периоду од 18. новембра до 8. децембра 2016. године, а затим, 6. децембра 2016. године,

<sup>20</sup> GRECO, Четврти круг евалуације, *Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце*, Извештај о евалуацији – Србија, јун 2015. године, стр. 13-15, доступно на: <http://www.acas.rs/greco-група-држава-за-борбу-против-корупци/>.

<sup>21</sup> Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о Нацрту закона о измени Закона о државној управи*, 29. децембар 2016. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-drzavnoj-upravi-final.pdf>.

<sup>22</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 11.

<sup>23</sup> МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

усвојио Предлог закључка о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државној управи, одржане у периоду од 7. до 27. децембра 2016. године.<sup>24</sup>

У извештају Народне скупштине о Стратегији наводи се да реализација ове активности није започета због тога што предлози закона нису поднети Народној скупштини од стране овлашћених предлагача.<sup>25</sup>

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

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове трговине до 31. децембра 2016. године** изради Нацрт закона и достави га Влади.

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

**Индикатор:** Нацрт закона којим се уређује лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти достављен Влади

**Средство верификације:** Образложење из Нацрта закона које садржи објашњење на који начин је омогућен приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти

\* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Радна група за израду Нацрта закона о лобирању формирана је у марту 2013. године у оквиру тадашњег Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација. У радној групи били су представници Министарства, Генералног секретаријата Владе, Правног факултета Универзитета у Београду, Друштва лобиста Србије, Министарства правде и Агенције за борбу против корупције. Затим је припремљена радна верзија предлога Закона о лобирању/Закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, а на основу предлога који је израдило Друштво лобиста Србије. Предлогом је, како у свом извештају о Стратегији наводи Министарство трговине, туризма и телекомуникација, поред обавезног и јавног регистра лобиста, предвиђен и велики број механизма за побољшање транспарентности и обезбеђења да лобирање испуни високе професионалне и етичке стандарде.

Међутим, у другој половини 2016. године, у оквиру сарадње између Сектора за нормативне, управне и послове европских интеграција Министарства и Министарства правде, договорено је да Министарство правде у наредном периоду преузме ову обавезу и припреми Нацрт закона којим се уређује лобирање, с обзиром на то да су основни циљ и жељени ефекти доношења овог закона усмерени на сузбијање корупције, за шта је, у складу са Законом о министарствима<sup>26</sup> надлежно Министарство правде. Министарство трговине, туризма и телекомуникација у извештају наводи да ће Министарство правде обавестити Агенцију о овој измени.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>25</sup> Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>26</sup> „Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15 – др. закон.

<sup>27</sup> Министарство трговине, туризма и телекомуникација, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

Министарство правде до краја фебруара 2017. године није Агенцији доставило свој извештај о спровођењу Стратегије.

**Мера 3.1.3.3.** није доспела за реализацију до краја 2016. године.

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

Ревидираним акционим планом је предвиђено да се мере и активности из овог циља бришу јер су реализоване. Једина мера која је била предвиђена у оквиру овог циља предвиђала је измене Закона о јавним предузећима тако да се утврде јасни и објективни критеријуми за избор, разрешење и начин вредновања рада директора на свим нивоима власти, као и да се уведу механизми одговорности за доследно спровођење ових критеријума.

У извештају Министарства привреде за други квартал 2016. године наведено је да су новим Законом о јавним предузећима из фебруара 2016. године прецизирани неопходни услови за избор и разрешење директора, а пошто је Законом прописано да ће се мерила за именовање директора јавних предузећа, утврдити подзаконским актом, припремљен је и Предлог уредбе о мерилима за именовање директора јавних предузећа. Затим је наведено да се очекује да ће Влада ускоро донети ову уредбу.<sup>28</sup>

У мишљењу Агенције о Нацрту ревидираног акционог плана из марта 2016. године, наведено је да Законом о јавним предузећима, усвојеним у фебруару 2016. године, нису у потпуности испуњене инструкције из ове мере. Наиме, иако мера предвиђа да сам закон мора садржати јасне и објективне критеријуме за избор, разрешење и начин вредновања рада директора јавних предузећа и механизма одговорности за доследно спровођење ових критеријума, Законом је предвиђено да се оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина у изборном поступку кандидата врши према мерилима за именовање директора јавног предузећа, које прописује Влада, односно да ће ова мерила бити прописана подзаконским актом.<sup>29</sup> Управо из ових разлога, у извештају о Стратегији за 2015. годину, Агенција је за ову меру дала оцену да није реализована на начин предвиђен Акционим планом, због чега њено брисање у процесу ревизије Акционог плана није оправдано.

У Стратегији је у вези с овим циљем било наведено да су Законом о јавним предузећима из 2012. године смањени одређени ризици корупције, али да, иако су прописани услови за избор директора, нису утврђени и јасни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже кандидата комисији и на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који испуњавају све прописане услове. Због тога, према тексту Стратегије, избор, разрешење и начин вредновања рада директора и даље представљају ризичне процесе са становишта злоупотреба и настанка корупције. У самом Акционом плану из 2013. године за измене Закона о јавним предузећима био је предвиђен дугачак рок (28 месеци – јануар 2016. године), а образложење је било да ће се ефекти на корупцију боље сагледати након одређеног периода примене Закона из 2012. године, као и да је дужи рок остављен како би се размотрила и унела искуства из његове примене. Ипак, иако је усвојен уз мало одступање од постављеног

<sup>28</sup> Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

<sup>29</sup> Детаљније о томе због чега према мишљењу Агенције нови Закон о јавним предузећима не испуњава инструкције из ове мере видети: Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о јавним предузећима*, 5. фебруар 2016. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Misljenje-o-Nacrtu-zakona-o-javnim-preduzecima-final-.pdf>.



рока, поједине одредбе новог Закона остају недовољно прецизне, а не постоје ни подаци о томе да ли је ова напомена испуњена, односно да ли су приликом доношења новог закона била размотрена и у њега унета искуства произашла из примене Закона.

С друге стране, АП 23 предвиђа ублажену форму ове мере тако што налаже да министарство надлежно за послове привреде, уз учешће организација цивилног друштва, изради „критеријуме за објективан и транспарентан избор директора, извршних и надзорних одбора јавних предузећа“ (*активност 2.2.9.3.*) до краја четвртог квартала 2016. године. Поред тога што је обавеза ублажена, АП 23 не прецизира у којој форми треба израдити ове критеријуме.

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

Ревидираним акционим планом за испуњење овог циља предвиђене су три мере, од којих је за прве две (**мере 3.1.5.1.а.** и **3.1.5.1.б.**) рок условљен истеком рока за усвајање локалних планова за борбу против корупције у складу са АП 23 (други квартал 2017. године – *активност 2.2.10.37.*). За активности у оквиру **мере 3.1.5.2.** рокови, такође, нису доспели до краја 2016. године.

## 3.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

У оквиру друге области Стратегије – Јавне финансије – формулисано је десет циљева, за чије испуњење су предвиђене 23 мере и 45 активности, од којих је поступање испитано за 22 активности. Према оцени Агенције, од 22 испитане активности:

- 9 активности је реализовано у складу с индикатором и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Само једна реализована активност је једнократна док су све остале трајне природе;
- 3 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 10 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

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

### 3.2.1. Јавни приходи

У оквиру ове подобласти формулисана су четири циља:

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

## Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

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

Ревидираним акционим планом је за остварење овог циља предвиђена једна мера.

### **Мера 3.2.1.1.1. Обезбедити редовно уношење и ажурирање података из система е-Порези**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Пореска управа континуирано** спроводи редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака.

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

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

У извештајима Пореске управе о Стратегији наведено је у којим областима су поднете пореске пријаве у одређеним извештајним периодима, а у извештају за други квартал наведен је и број поднетих пријава у свакој области. Портал „е-Порези“ омогућава предају електронски потписаних образаца пореских пријава, праћење статуса послатих образаца и увид у пореску картицу пореског обвезника, а све у циљу омогућавања пореским обвезницима да брже и једноставније испуњавају своје пореске обавезе. Сви подаци из електронски поднетих пореских пријава преко портала „е-Порези“ свакодневно се евидентирају у пореском рачуноводству.

Пореска управа континуирано спроводи активности редовне контроле ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака. Контрола и отклањање евентуалних техничких недостатака су у надлежности Сектора за информационе и комуникационе технологије. Тестирање и праћење система спроводи се на дневном нивоу у току кога се обави велики број трансакција с обзиром на динамичност система.<sup>30</sup>

У свом извештају о Стратегији за 2015. годину, Пореска управа је навела да због великог броја обрађених захтева за отклањање уочених неправилности и недостатака није могуће, у складу с индикатором, доставити њихов број, као ни копије извештаја о спроведеним контролама, сем уколико се прецизније не дефинише форма, ниво детаља и садржај тражених извештаја.

Због тога је у мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана из марта 2016. године Агенција навела да се може очекивати да, уколико индикатор остане формулисан на исти начин, неће бити могућа оцена испуњености активности ни у наредним извештајним циклусима.

Упркос препоруци из извештаја за 2015. годину и сугестији из мишљења на Нацрт ревидираног акционог плана, индикатор је остао идентично формулисан. Како због неадекватно формулисаног индикатора одговорни субјект не би био лоше оцењен, а имајући у виду да његови извештаји јасно показују да се активност реализује, Агенција оцењује да је ова ак-

<sup>30</sup> Пореска управа, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016, новембар 2016, фебруар 2017.

тивност реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Такође, Агенција поново препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да овај индикатор измени тако да омогући одговорном субјекту да докаже да активност реализује и Агенцији да правилно оцени испуњеност активности.

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

У оквиру циља 3.2.1.2. рокови за све активности су условљени почетком примене закона којим се регулише ЈИПБ, односно успостављањем система којим се регулише ЈИПБ, а који АП 23 предвиђа за крај 2018. године (*активност 2.2.10.9.*). Поводом овог циља у Стратегији су наведени идентификовани проблеми, за које се разлози виде у томе што не постоји ЈИПБ систем. Агенција је у извештају о Стратегији за 2015. годину констатовала да није дошла до података о томе да ли се неке активности предузимају како би се овај циљ реализовао. АП 23 је рок за успостављање система ЈИПБ померио прво на четврти квартал 2016. године, а затим, у својој финалној верзији, на четврти квартал 2018. године. Агенција је закључила да поводом увођења оваквог система вероватно не постоји сагласност, с обзиром на чињеницу да нема доступних података о томе да ли је урађена нека анализа, да ли се ово питање уопште разматра, као и с обзиром на одлагање које предвиђа АП 23. Због свега наведеног, Агенција је препоручила да се покрене јавна расправа о увођењу система ЈИПБ, као и да се подаци о таквој расправи учине јавним.

У погледу циља 3.2.1.3. и 3.2.1.4. у Ревидираном акционом плану је наведено да се све мере бришу и убудуће прате кроз АП 23, сем једне активности која је реализована, и једне мере која је брисана без образложења,<sup>31</sup> што значи да су све мере уперене на борбу против корупције у царинском систему пребачене у систем АП 23.

### 3.2.2. Јавни расходи

У оквиру ове подобласти формулисана су три циља:

1. унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава (**циљ 3.2.2.1.**);
2. доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима (**циљ 3.2.2.2.**);
3. унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти (**циљ 3.2.2.3.**).

<sup>31</sup> У питању је **мера 3.2.1.4.1.**, која предвиђа повећање активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина, односно наставак спровођења програма и кампање ради информисања грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина. Иначе, Агенција ни у једном од извештаја није била у могућности да оцени испуњеност ове активности, због лоше формулисаног индикатора и зато је дала препоруку да се он измени. Аутор Ревидираног акционог плана је на крају одлучио да ову меру обрише, без пратећег образложења.



вилности утврђених код контролних и регулаторних тела.<sup>33</sup> Ипак, извештај МФ не наводи да ли је успостављена и евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у извештајима контролних и регулаторних тела.

#### **Мера 3.2.2.2.2. Увести електронске набавке како би се смањио утицај људског фактора**

Првом активношћу је предвиђено да **Управа за јавне набавке до 30. септембра 2016. године** спроведе анализу оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији.

Уз активност је наведена напомена да су нове активности одређене Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018, такође спровођење поменутих активности и утврђени рокови су дефинисани и Преговарачком позицијом за Поглавље 5 – јавне набавке.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној анализи

\* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају Управе за јавне набавке (УЈН) о Стратегији је наведено да се ова активност спроводи уз подршку експерата Светске банке, а да је анализа тренутно у фази превођења. До кашњења у реализацији је дошло због одложеног почетка пројекта чијим средствима се активност финансира.<sup>34</sup>

#### **Мера 3.2.2.2.3. Ојачати капацитете Управе за јавне набавке имајући у виду нове надлежности утврђене Законом о јавним набавкама**

Другом активношћу је предвиђено да **Управа за јавне набавке континуирано** спроводи план и програм обуке запослених.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

\*За прву и трећу активност које предвиђају да УЈН почев од другог квартала 2016. године запосли стручне кадрове и набави опрему у складу с препорукама анализе потреба, предвиђени су индикатори „број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба“ и „опрема набављена у складу са анализом потреба; достављен извештај о набављеној опреми“. С обзиром на то да су рокови одређени тако да имплицирају трајну активност, док би индикатори могли да се примене у случају да су у питању једнократне активности, Агенција неће оцењивати испуњеност ових активности у овом извештају и препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да на одговарајући начин измени или рок или индикатор. Такође, у извештају УЈН се за трећу активност наводи да није реализована због тога што је директно повезана са првом активношћу у оквиру ове мере, која се односи на запошљавање стручних кадрова у складу с анализом потреба, па ће се њеној реализацији приступити по завршетку наведене активности.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>34</sup> УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, новембар 2016, фебруар 2017.

<sup>35</sup> УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, новембар 2016, фебруар 2017.

У извештају УЈН о Стратегији наводи се да је ова активност реализована, а као докази за то приложена су два документа: план јачања капацитета и извештај о спровођењу плана.<sup>36</sup>

#### **Мера 3.2.2.2.4. Спровојити коначне одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки**

Једином активношћу је предвиђено да Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки континуирано прати спровођење својих одлука.

**Индикатор:** Достављен извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки који садржи податке о праћењу спровођења одлука

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (КЈН) у извештају о Стратегији наводи да од наручилаца, у предметима у којима је, након поступка пред њом, поступак јавне набавке поништен у целини или делимично, континуирано захтева достављање детаљног извештаја и комплетне документације у вези са поступањем по налозима из њених одлука. Током 2016. године, КЈН је, на осам седница већа, размотрила укупно 875 оваквих предмета, а поводом својих одлука донетих на основу Закона о јавним набавкама из 2008.<sup>37</sup> и Закона о јавним набавкама из 2012. године.<sup>38</sup> На основу достављених извештаја и документације утврђено је да 11 наручилаца није поступило у складу с налозима из одлука КЈН донетих на основу Закона о јавним набавкама из 2012. године, па су формиран предмети за изрицање новчане казне. Такође, 31 наручилац није доставио захтеван извештај и документацију, па су и у овим случајевима формиран предмети за изрицање новчане казне.<sup>39</sup>

Наведени подаци односе се на 2016. годину, а извештај о раду КЈН за ову годину још увек није израђен и доступан, с обзиром на то да се он подноси Народној скупштини до 31. марта текуће године за претходну годину. Због тога, Агенција није у могућности да примени индикатор активности у односу на податке за 2016. годину. С друге стране, на интернет страници КЈН последњи доступан извештај о раду је полугодишњи извештај за период од 1. јула до 31. децембра 2014. године, који обухвата и податке о резултатима праћења поступања по одлукама КЈН. У питању су следећи делови извештаја: „Контроле које је Републичка комисија извршила код наручиоца“ и „Наручиоци који нису поштовали упутства Републичке комисије и нису отклонили неправилности“. Ова два поглавља су обавезни делови извештаја о раду КЈН у складу са чланом 147. став. 2. тачке 4. и 5. Закона о јавним набавкама,<sup>40</sup> тако да је претпоставка да и сваки накнадни извештај садржи ове податке. Извештаји о раду КЈН за

<sup>36</sup> УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>37</sup> „Службени гласник РС“ бр. 116/08.

<sup>38</sup> „Службени гласник РС“ бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

<sup>39</sup> Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>40</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

2015. и 2016. годину још увек нису доступни на њеној интернет страници, због тога што их Народна скупштина још увек није усвојила, односно још увек нису званични.<sup>41</sup>

У сваком случају, показује се да овако формулисан индикатор, који се појављује на још неким местима у Ревидираном акционом плану није адекватан, с обзиром на чињеницу да сви органи јавне власти своје извештаје о раду подносе и објављују након истека рока за достављање извештаја о Стратегији Агенцији, па углавном не постоји могућност да се овај индикатор примени за годину за коју се врши извештавање. Дакле, иако одговорни субјект достави податке који се односе на извештајни период, последњи доступан извештај из индикатора увек се односи на годину која претходи извештајном периоду. Због тога Агенција није у могућности да на правилан начин примени индикатор, иако је из извештаја одговорног субјекта видљиво да се активност реализује.

У овом случају, из горе наведених разлога, Агенција оцењује да је активност реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом, како не би, због мањкавости индикатора оштетила одговорног субјекта који реализује своје обавезе.

Агенција препоручује да се на овом месту индикатор измени у „достављени подаци о праћењу спровођења одлука КЈН за извештајни период“, као и да се слични индикатори на другим местима измене на одговарајући начин.

Ипак, у погледу ове активности поставља се питање сврсисходности њеног присуства у Ревидираном акционом плану, с обзиром на то да обавеза извештавања о праћењу одлука КЈН представља обавезан део њеног извештаја на основу самог Закона о јавним набавкама, због чега се спровођење ове обавезе и надзор над њом заправо своде на пуко спровођење и надзор над спровођењем одредбе једног закона.

#### **Мера 3.2.2.2.5. Спровести едукацију о примени нових решења у области јавних набавки**

Једином активношћу је предвиђено да **Управа за јавне набавке до 30. септембра 2016. године** припреми приручнике за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке.

**Индикатор:** Приручник објављен на интернет страни УЈН

УЈН, како наводи у извештају о Стратегији, у последња два квартала ради на изради више различитих модела и докумената у циљу пружања стручне помоћи наручиоцима и понуђачима и боље примене Закона о јавним набавкама. Узимајући у обзир постојеће капацитете УЈН, спровођење ове активности, према образложењу из извештаја, захтева додатно време како би се реализовале обавезе из свих акционих планова.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, Допуна, фебруар 2017.

<sup>42</sup> УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

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

Ревидираним акционим планом су за остварење овог циља предвиђене три мере.

**Мера 3.2.2.3.1. Обучити припаднике полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела, као и судије ради ефикаснијих судских поступака у случајевима утврђивања кривичне одговорности из области јавних набавки и обучити прекршајне судије ради ефикаснијег вођења поступака за прекршаје из Закона о јавним набавкама**

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 31. децембра 2016. године** изради приручнике са упутствима.

**Индикатор:** Приручник одштампан и објављен на интернет страни

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

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

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке и извештај о дистрибуцији приручника

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на прву активност, док у погледу друге активности наводи да су организоване две обуке у Београду, у октобру и новембру 2016. године, на тему „Злоупотреба у јавним набавкама“, као и да је ове обуке прошло осам тужилаца. У Нишу је одржана једна обука у октобру, а у Новом Саду једна обука у новембру 2016. године, на тему финансијских истрага и јавних набавки, за представнике судова и тужилаштва.<sup>43</sup> Правосудна академија није у извештају навела да ли су, поред одржавања обука, подељени и приручници с упутствима на које указује ова активност.

**Мера 3.2.2.3.2. Успоставити евиденцију о поступању прекршајних судова, тужилаштва и судова опште надлежности поводом неправилности утврђених у извештајима ДРИ и Управе за јавне набавке**

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи едукацију запослених у ДРИ и Управи за јавне набавке о обележјима и појавним обележјима коруптивних кривичних дела.

**Индикатор:** Број спроведених обука

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

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

**Индикатор:** Број пријава

<sup>43</sup> Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.



**Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ДРИ.**

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

**Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на УЈН.**

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

\* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на ову меру.

ДРИ континуирано подноси прекршајне и кривичне пријаве и информације тужилаштвима. Током 2016. године ДРИ је поднела 274 захтева за покретање прекршајних поступака, 28 кривичних пријава и 22 пријаве за привредни преступ.<sup>44</sup>

УЈН је током 2016. године поднела 8 захтева за покретање прекршајних поступака и поступала по 23 захтева тужилаштва за достављање одговарајућих информација и документације којима располаже.<sup>45</sup>

**Мера 3.2.2.3.3. Успоставити ефикасну сарадњу ОЦД и регулаторних, контролних и репресивних органа на превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама**

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи специјализоване семинаре и радионице.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати у сарадњи са Управом за јавне набавке.

**Индикатор:** Општа напомена бр. 7

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

\* Иако је за другу активност наведен рок „континуирано“, као одговорни субјект наведен је „орган власти код којег се води уписник коруптивних кривичних дела“ који још увек није формиран, па, стога, ни реализација ове активности још увек не може да буде оцењена.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на ову активност.

<sup>44</sup> ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>45</sup> УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.



### 3.2.3. Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ

У оквиру ове подобласти формулисана су три циља:

1. успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти (циљ 3.2.3.1.);
2. измењен правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и спроведене ревизије сврсисходности (циљ 3.2.3.2.);
3. успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација (циљ 3.2.3.3.).

#### Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

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

Ревидираним акционим планом су за остварење овог циља предвиђене четири мере.

#### **Мера 3.2.3.1.1. Обезбедити ефикасну примену прописа у области јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору**

Једином активношћу предвиђено је да **Министарство финансија годишње** саставља извештај о томе да ли и који корисници јавних средстава доследно врше своје обавезе доношења планова за спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу, одређивања руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу, усвајања интерних аката и процедура везаних за финансијску унутрашњу контролу, као и достављања годишњег извештаја Централној јединици за хармонизацију.

Уз активност је наведена напомена да се Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији објављује на интернет страни министарства надлежног за послове финансија, као и да се мера односи на обвезнике дефинисане Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон и 103/15).

**Индикатор:** Централна јединица за хармонизацију министарства надлежног за послове финансија израдила је консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, у коме се види да ли су и који корисници јавних средстава извршили ове своје обавезе

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

У извештају МФ о Стратегији наводи се да се ова мера прати кроз АП 23, *активност 2.2.6.5,*<sup>46</sup> која предвиђа да се до краја 2016. године законом унапреди положај интерних

<sup>46</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

ревизора, обезбеди функционална и оперативна независност интерне ревизије и унапреде принципи финансијског управљања и контроле, као и функција и послови Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ).

Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији,<sup>47</sup> који је доступан на интернет страници МФ, сачињен је на основу извештаја корисника јавних средстава (КЈС). Годишње извештаје о систему финансијског управљања и контроле (ФУК) за 2015. годину је ЦЈХ доставило укупно 642 КЈС, од којих је Консолидованим извештајем обухваћен 591 попуњен извештај, док преостали непотпуни или празни извештаји нису обухваћени анализом. Преглед достављених и обрађених извештаја табеларно је приказан по категоријама КЈС. Ови извештаји састоје се из општег дела (општи подаци о КЈС и подаци у вези с организационим успостављањем система ФУК) и упитника за самооцењивање интерне контроле. Годишњи извештаји КЈС о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије (ИР) састоје се из општег дела (општи подаци о корисницима, подаци о јединици за ИР и интерним ревизорима, подаци о примени стандарда и методологији рада ИР, као и предлози за развој система ИР) и посебног дела (преглед обављених ревизија с бројем датих препорука по одређеним врстама препорука). За 2015. годину, овај годишњи извештај је ЦЈХ доставило 358 КЈС, од којих је 295 извештаја обухваћених анализом, док преостали, непотпуни или празни извештаји нису укључени у анализу.

Категорије КЈС су подељене на следећи начин: министарства, организације обавезног социјалног осигурања (Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Национална служба за запошљавање), републички органи (агенције, управе, заводи, судови...) и републичка предузећа, локалне самоуправе и индиректни корисници (школе, болнице, установе...) и јавна комунална предузећа.

У погледу обавезе из мере која се односи на доношење планова за спровођење и развој система за ФУК, Консолидовани извештај наводи да се код 161 корисника јавних средстава, рад ИР обавља на основу стратешког плана и годишњег плана рада одобрених од стране руководиоца КЈС, као и плана појединачне ревизије који одобрава руководилац ревизије. Код 19 КЈС, који су успоставили функцију ИР, процес доношења стратешког и годишњег плана је крајем извештајног периода био у току.

У погледу одређивања руководиоца задуженог за ФУК, по категоријама КЈС је табеларно приказано колико је корисника међу онима који су извештај доставили одредило руководиоца задуженог за ФУК, основало радну групу, сачинило мапу пословних процеса и успоставило интерне контроле у пословним процесима узимајући у обзир најзначајније ризике.

У погледу усвајања интерних аката и процедура везаних за ФУК, Консолидовани извештај показује да у процесу организационог успостављања система ФУК, највећи проблем КЈС на нивоу Републике представља израда мапе пословних процеса, имајући у виду да је само 50% КЈС који су доставили извештај навело да је ова активност реализована. С друге стране, само две од укупно 591 институције навеле су да њихови најзначајнији пословни процеси нису прописани у писаној форми, што значи да је начин обављања већине кључних пословних процеса прописан подзаконским или интерним актима, упутствима, инструкцијама, директивама и процедурама.

<sup>47</sup> Министарство финансија, Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, „Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, децембар 2016, стр. 6, 8-9, 16-17, 20-22, доступно на: [http://ifkj.mfin.gov.rs/user\\_data/posts/Konslidovani%20godni%20izve%20za%202015.%20godinu.pdf](http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Konslidovani%20godni%20izve%20za%202015.%20godinu.pdf).

Достављени извештаји показују да је код 180 КЈС, код којих је успостављена функција ИР систематизовано 478, а да су попуњена 373 радна места интерни ревизор. Ови корисници обухватају 90% јавних средстава.

Интерни ревизори дали су укупно 5.901 препоруку за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво. До краја 2015. године спроведено је 3.615 препорука, док за остале није истекао рок доспећа. Највећи број препорука дат је у области интерних правила и процедура који одражавају ниво квалитета система финансијског управљања. Ипак, уочен је процентуални пад препорука у овој области у односу на 2014. годину, што, према закључку Консолидованог извештаја, говори о постепеном напретку.

У Извештају о напретку Србије за 2016. годину, ЕК констатује да у области интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) њене препоруке из извештаја за 2015. годину нису спроведене, као ни мере ИФКЈ у оквиру Акционог плана за реформу јавне управе. Налази ДРИ потврђују трајне недостатке унутрашње контроле широм јавне управе, што има утицај и на екстерну ревизију, која се углавном фокусира на поштовање прописа и откривање неправилности. ЕК препоручује да Република Србија усвоји и почне да спроводи закаснелу стратегију ИФКЈ и успостави формални механизам за координацију, надзор и извештавање, затим, да преусмери активности ЦЈХ тако да она постане проактивнија у давању методолошких смерница и разматрању квалитета спровођења ИФКЈ, као и да осигура да укупни налази ДРИ буду обухваћени годишњим извештајем о спровођењу ИФКЈ и систематски обезбеди спровођење препорука из овог извештаја.<sup>48</sup>

Извештај о напретку даље наводи да се ИР у јавном сектору још увек развија као занимање, а да су потребни додатни напори како би се осигурало да више руководство разуме њену сврху и да је активно подржава. Извештај констатује да је ситуација разнолика у погледу броја запослених, њихове функционалне независности, планирања ревизије, прихватања управљања и типова ангажовања. Већина централних институција спроводи ревизије у складу са стратешким и годишњим плановима, али се, с друге стране, од многих ревизора и даље тражи да врше додатне дужности и оне које се не односе на ревизију, па се на тај начин угрожава њихова професионална независност. ЕК је мишљења да ЦЈХ треба да развије методолошке смернице о осигуравању квалитета ИР.<sup>49</sup>

Као што се види из садржине активности, од Консолидованог извештаја се очекује да наведе да ли и који КЈС доследно врше своје обавезе доношења планова, одређивања руководиоца, усвајања интерних аката и процедура и достављања годишњег извештаја ЦЈХ. Сви ови елементи су обухваћени Консолидованим извештајем, једино није јасно да ли мера захтева да субјекти који обавезама нису одговорили буду поименце наведени, или је довољно да буду представљени по категоријама, као што је у извештају и учињено. С обзиром на то да би појединачно навођење великог броја КЈС захтевало веома велики простор у извештају, Агенција ову активност оцењује као реализовану, а препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да у активности и индикатору прецизира да ли је КЈС, који нису испунили наведене обавезе потребно наводити појединачно или их је довољно навести по категоријама.

<sup>48</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 95.

<sup>49</sup> *Ibid.*, стр. 96.

### Мера 3.2.3.1.2. Ојачати капацитете корисника јавних средстава који су успоставили интерну ревизију

Првом активношћу предвиђено је да **Министарство финансија – ЦЈХ до 31. децембра 2016. године** направи план и програм обуке интерних ревизора из области које могу бити предмет контроле, као и о начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара.  
**Индикатор:** Израђен план и програм обуке интерних ревизора

**Активност је реализована у складу с индикатором.**

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

\* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године, с обзиром на то да се односи на спровођење плана и програма обуке из прве активност за коју рок истиче 31. децембра 2016. године.

У извештају МФ о Стратегији наводи се да се план и програм обуке интерних ревизора спроводи у складу са Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, донетим у јануару 2014. године.<sup>50</sup> Наиме, програм обуке и полагања испита представљају саставни део поменутог правилника. Информације о спроведеним обукама објављују се у оквиру Консолидованог годишњег извештаја о стању ИФКЈ. Овај извештај је након усвајања доступан на интернет страници МФ, али још увек није доступан извештај за 2016. годину. До 30. јуна 2016. године у јавном сектору су сертификована укупно 304 интерна ревизора.<sup>51</sup>

Консолидовани извештај наводи да је током 2015. године теоријски део обуке за ИР прошло 106 полазника запослених код КЈС, а практична обука обављања ИР извршена је код 29 КЈС за 40 кандидата за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. У 2015. години испит за звање овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору је положило 35 кандидата, па је до краја 2015. године у јавном сектору сертификовано укупно 278 интерних ревизора.<sup>52</sup>

### Мера 3.2.3.1.3. Ојачати капацитете ЦЈХ

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство финансија – ЦЈХ до 30. септембра 2016. године** изради анализу потреба.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној анализи потреба

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Петом активношћу предвиђено је да **Министарство финансија континуирано омогући ЦЈХ повезивање са учесницима у јавној интерној финансијској контроли, као и запосленима у ЦЈХ других земаља.**

**Индикатор:** Достављен извештај о повезивању

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

<sup>50</sup> „Службени гласник РС“, бр. 9/14.

<sup>51</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>52</sup> Министарство финансија, Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, „Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, децембар 2016, стр. 22, доступно на: [http://ifkj.mfin.gov.rs/user\\_data/posts/Konolidovani%20godni%20C5%A1n%20izve%20za%202015.%20godinu.pdf](http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Konolidovani%20godni%20C5%A1n%20izve%20za%202015.%20godinu.pdf).

\* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године, као ни четврта, која се односи на спровођење плана и програма обуке из треће активности за коју је рок 31. март 2017. године.

У Извештају МФ о Стратегији наводи се да је извештај о анализи потреба израђен, с тим да број и структура запосленог кадра буде у складу с овом анализом до првог квартала 2018. године. У погледу друге активности извештај наводи да је радна група за сарадњу ДРИ и ЦЈХ успостављена у јулу 2012. године.<sup>53</sup>

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи се да ЦЈХ још увек не делује као стратешки покретач реформи ИФКЈ, а да због фокуса на обуке она није проактивна у давању методолошких смерница субјектима јавног сектора по питању спровођења ИФКЈ. Годишњи извештај ЦЈХ о спровођењу ИФКЈ до сада није обухватао ни анализу системских недостатака, ни предлоге корективних мера.<sup>54</sup>

#### **Мера 3.2.3.1.4. Направити електронску евиденцију о обезвницима увођења система јавне интерне финансијске контроле на свим нивоима**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство финансија до 30. септембра 2016. године** направи софтвер, дефинише који су подаци неопходни и прикупи и унесе информације о обезвницима.

**Индикатор:** Достављен извештај о успостављању евиденције, с објашњењима на који начин је извршен одабир неопходних категорија података и о начину на који су прикупљене и унете информације о обезвницима

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Упркос томе што је у извештају о Стратегији за 2014. годину навело да су у оквиру ове активности обезбеђена средства за израду софтвера, спроведен тендер и одабран најбољи понуђач, израђен пројектни задатак и платформа за софтвер и презентована њена демо верзија,<sup>55</sup> МФ ове године у извештају о Стратегији наводи исти текст као и претходне године: „Списак директних и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, као и осталих корисника јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, води Управа за трезор у складу са чланом 93, став 1, тачка 9, алинеја прва, Закона о буџетском систему.<sup>56</sup> Списак се објављује на интернет презентацији Управе за трезор.“<sup>57</sup>

Као и претходне године, остаје нејасно на који начин списак набројаних субјеката ко-респондира са софтвером који се помиње у извештају за 2014. годину и због чега се он не помиње у извештајима за 2015. и 2016. годину.

<sup>53</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>54</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 95.

<sup>55</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, јануар 2015.

<sup>56</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15 и 99/16.

<sup>57</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

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

Ревидираним акционим планом је за остварење овог циља предвиђена једна мера.

**Мера 3.2.3.2.1. Ојачати капацитете ДРИ и унапредити услове рада, кроз повећање броја запослених и трајно решавање проблема са просторијама за рад**

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 30. септембра 2016. године** обезбеди адекватан пословни простор који обезбеђује адекватно кадровско попуњавање ДРИ

**Индикатор:** ДРИ усељена у нове просторије које омогућавају да цела институција буде на једном месту

\* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Влада Републике Србије је 13. септембра 2016. године усвојила Предлог закључка којим је дата сагласност ДРИ за закључење уговора о закупу пословног простора у власништву „АИК банке“, објекат „Кула“ у Београду, чиме су проширени већ постојећи просторни капацитети ДРИ у поменутом објекту.<sup>58</sup>

ДРИ је 1. новембра 2016. године почела да користи пословни простор у објекту „Кула“ на основу закључака Владе из новембра 2015. и септембра 2016. године. Ипак, ДРИ није постигла да све запослене смести у овај објекат, па је један део запослених остао на локацији Макензијева 41 у Београду.<sup>59</sup>

Поводом оцене реализације ове активности проблематично је то што иако је ДРИ добила додатни простор за запослене, сам индикатор није испуњен, односно ово проширење није омогућило да цела институција буде на једном месту. Због тога је потребно размотрити да ли индикатор треба да остане у овом облику, односно да ли је неопходно да цела институција буде на једном месту да би се трајно решили проблеми са просторијама за рад ДРИ, како је наведено у мери.

<sup>58</sup> Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>59</sup> ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, Допуна, фебруар 2017.



Циљ 3.2.3.3. Успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација

Ревидираним акционим планом су за остварење овог циља предвиђене две мере.

**Мера 3.2.3.3.1. Успоставити алтернативне мере за превенцију неправилности у складу са релевантним процедурама којима је уређено функционисање система за децентрализовано/индиректно управљање средствима ЕУ**

Првом активношћу је предвиђено да Министарство финансија континуирано организује обуке о управљању неправилностима.

Уз активност је наведена напомена да у раду треба да учествују донатори и НВО.

**Индикатор:** Достављен извештај о организованим обукама

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да Министарство финансија континуирано одржава периодичне састанке за службенике који су задужени за управљање неправилностима.

Уз активност је наведена напомена да у раду треба да учествују донатори и НВО.

**Индикатор:** Достављен извештај о одржаним периодичним састанцима

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

О овој мери МФ извештава да се она реализује тако што се релевантна питања третирају алтернативним мерама, као што су организовање обука о управљању неправилностима, одржавање периодичних састанака службеника који су задужени за управљање неправилностима у оквиру тела која су укључена у систем и др.<sup>60</sup> Ипак, извештаји о спроведеним обукама и одржаним периодичним састанцима нису достављени.

**Мера 3.2.3.3.2. Успоставити организациону јединицу за сузбијање неправилности и превара у оквиру министарства надлежног за послове финансија (AFCOS – Одсек за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ) као механизма сарадње надлежних институција са Европском канцеларијом за спречавање превара (ОЈАФ)**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да Министарство финансија континуирано спроводи план и програм обуке запослених у AFCOS.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

У току 2016. године запослени у AFCOS су похађали следеће радионице и семинаре:

*TAIEX JHA 61417: Workshop on the strengthening of Cooperation with the Serbian Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) (25-26. фебруар, Београд).* – Циљ радионице био је упознавање учесника са улогом и важношћу свих институција укључених у активности сузбијања

<sup>60</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.



неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ, потребе за сарадњом и разменом информација, улогом *AFCOS*, најбољом праксом из других земаља које су чланице ЕУ, јасном представом положаја и улоге *AFCOS* и сарадњом са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ).

Посета институцијама у Македонији одговорним за спровођење ИПА програма за пољопривреду и рурални развој (ИПАРД) и управљање средствима Европске уније (15-18. мај). – Посета је организована у оквиру пројекта техничке помоћи *EuropeAid/133788/C/SER/RS – Technical Assistance to the Serbian Authorities for the Management of Pre-Accession Assistance*, а у циљу упознавања са процедурама и системом управљања средствима ЕУ у Македонији, са посебним освртом на ИПАРД програм.

*AFCOS* семинар (1-3. јун, Тирана, Албанија). – Семинар је одржан у организацији ОЛАФ, а на њему су учествовали представници земаља чланица ЕУ, земаља кандидата за чланство, као и представници земаља потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ. Скуп је организован у циљу упознавања учесника са праксом и искуствима у области заштите финансијских интереса ЕУ.

Тренинг пословних вештина „*Soft skills*” (6-7. јун, Београд). – Тренинг је организован у оквиру пројекта техничке помоћи *EuropeAid/133788/C/SER/RS – Technical Assistance to the Serbian Authorities for the Management of Pre-Accession Assistance (DIS III)* у циљу унапређења знања о вештинама пословне комуникације.

Студијско путовање у Будимпешту, Мађарска (20-22. јун). – Посета је организована у оквиру пројекта техничке помоћи *EuropeAid/133788/C/SER/RS – Technical Assistance to the Serbian Authorities for the Management of Pre-Accession Assistance (DIS III)*, ради учешћа на семинару посвећеном упознавању са радом и процедурама за коришћење *ARACHNE* ИТ-система за одређивање нивоа ризика. Циљ студијског путовања био је упознавање са различитим инструментима који се користе за одређивање нивоа ризика ради израде Методологије управљања ризицима у вези са појавом неправилности и превара која је предвиђена као један од циљева у оквиру Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније за период 2016-2020. године.

Семинар *TAIEX Multi – Country Workshop on Irregularity Management System* (26-29. октобар, Скопље, Македонија). – Семинар су организовали ОЛАФ и Министарство финансија Републике Македоније. Циљ семинара био је упознавање са новинама у оквиру Информационог система за управљање неправилностима (*IMS – Irregularity Management System*), које су уведене 1. априла 2016. године, као и обука учесника за адекватно руковање овим системом.

*Workshop on Irregularity Management System* (14. децембар, Брисел, Белгија).

Израда годишњег плана обука запослених у *AFCOS* за 2017. годину је у току.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.



### 3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

У оквиру треће области Стратегије – Приватизација и јавно-приватно партнерство – формулисана су три циља:

1. измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом (циљ 3.3.1.);
2. успостављен систем ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја (циљ 3.3.2.); и
3. уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена (циљ 3.3.3.).

За испуњење ова три циља предвиђено је 13 мера и 24 активности, од којих је поступање испитано за 8 активности. Према оцени Агенције, од 8 испитаних активности:

- 5 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 1 није реализована с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена;
- за 3 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

#### Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

*Циљ 3.3.1. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом*

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља формулисано шест мера.

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

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство привреде до 30. септембра 2016. године** спроведе анализу прописа.

Уз активност је наведена напомена да приликом анализе треба консултовати представнике РЈТ, Врховног касационог суда, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, министарство надлежно за унутрашње послове, министарство надлежно за послове правосуђа и организације цивилног друштва које се баве овим темама.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној анализи прописа

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да је ова активност реализована током периода припреме Закона о приватизацији који је усвојен у августу 2014. године.<sup>62</sup>

Ова активност је првобитно усвојеним Акционим планом из 2013. године била формулисана тако да је било потребно да министарство надлежно за послове финансија и привреде до 6. марта 2014. године спроведе анализу прописа којима се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја, са аспекта ризика на корупцију, а на основу методологије Агенције за борбу

<sup>62</sup> Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

против корупције. Приликом анализе требало је консултовати низ институција, између осталих и Агенцију. Министарство привреде је тада у извештају навело да су Нацрт закона о приватизацији и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају прошли јавну расправу, као и да је о овим нацртима прибављено мишљење надлежних органа. Ови закони усвојени су 2. августа 2014. године по хитном поступку. Агенција није имала сазнања о томе да ли је припреми нацрта ових закона претходила анализа ризика на корупцију. Део примедба које је Агенција изнела у својим мишљењима на ове нацрте је усвојен, али нова законска решења су и даље садржала извесне недостатке на које је Агенција указала, а чије би отклањање допринело смањењу ризика корупције у овим областима.<sup>63</sup> Такође, Агенција је у Извештају о спровођењу Стратегије за 2014. годину навела да одговорни субјект није ни могао да спроведе анализу поменутих прописа на основу методологије Агенције, која још увек није званично усвојена, што се очекује тек након усвајања новог Закона о Агенцији. Ипак, одговорни субјект је, пре него што је израдио нацрте, требало да приликом анализе консултује субјекте наведене у напомени уз активност, уместо што је нацрте доставио Влади и на тај начин отпочео реализацију наредне две мере. Оне, због одсуства анализе, нису могле бити реализоване у складу с Акционим планом, јер је овај документ управо захтевао да усвојене измене и допуне закона буду у складу с њеним препорукама.

Дакле, Министарство привреде је имало могућност да контактира Агенцију и да затражи стручну помоћ око анализе или да у усвојене измене и допуне закона о приватизацији и стечају у 2014. години инкорпорира сугестије из мишљења које јој је Агенција достављала у процесу њихових измена. Такође, потребне измене ових закона биле су познате још током писања Акционог плана, па су као такве ушле у напомене уз ове активности, али ни оне нису у потпуности унете у донете прописе. Све ово говори у прилог претпоставци да су измене ових закона очигледно биле усмерене на неке друге теме у политичкој агенди државе, а не оне на које се држава стратешким документима самообавезала.

С друге стране, АП 23 предвиђа анализу ризика од корупције у примени нових закона о стечају и приватизацији и измене и допуне закона у складу с резултатима анализе. Рок за анализу је трећи квартал 2015. године, а са усвајањем измена и допуна требало је почети у четвртом кварталу 2016. године (*активност 2.2.9.2.*). Као што се види, ова мера не предвиђа више анализу ризика корупције у самим прописима, већ у њиховој примени, док је, у констелацији с њом, потпуно нејасно присуство **мера 3.3.1.1, 3.3.1.2. и 3.3.1.3.** у Ревидираном акционом плану. Наиме, мере које постоје у два различита документа, која предвиђају веома сличне, али ипак различите активности са различитим роковима, пре могу да збуне одговорног субјекта, него што представљају јасну инструкцију аутора јавне политике у области борбе против корупције на који начин и у које време је потребно спровести одређену фазу у сређивању нормативног оквира у овој области, а са становишта борбе против корупције. У мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана из марта 2016. године, Агенција је предложила да се **мере 3.3.1.1, 3.3.1.2. и 3.3.1.3.** бришу, с обзиром на поменуту активност коју предвиђа АП 23.

Међутим, показало се да је једна друга мера, која је, потпуно супротно у односу на ову, од самог почетка очигледно усмерена на испуњавање обавезе из Акционог плана, имала већи утицај на остварење овог циља. Наиме, у питању су полугодишњи састанци који се одржавају на основу Меморандума о сарадњи између Агенције за приватизацију, Врховног касационог суда (ВКС), Републичког јавног тужилаштва и Министарства унутрашњих послова, Агенције и Савета за борбу против корупције. Један од резултата ових састанака је анализа потенцијалних слабости

<sup>63</sup> Видети више: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 83-84.

и ризика корупције у појединим нормативним актима из области приватизације и стечаја. Ова анализа достављена је Министарству привреде 23. марта 2015. године, а Министарство је у свом извештају, у једној уопштеној реченици, навело да су сугестије из ових анализа „садржане у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја“, без икаквих додатних појашњења у прилог овој тврдњи, а посебно имајући у виду да, на пример, Закон о стечају није ни измењен након достављања анализе, па се поставља питање како су сугестије у оваквим случајевима могле бити уважене. Дакле, иако је „друштвено пожељно“ да се отклањање ризика корупције истиче као мотив за измене закона, саме измене и нови прописи у крајњем ефекту не обухватају све елементе на које су чак и сам Акциони план, као и различите институције које се баве овом темом, указали.<sup>64</sup>

Коначно, остаје нејасно због чега су ове мере „прошле“ ревизију Акционог плана и, и даље су, у истом облику, присутне у овом документу. Агенција даје оцену да активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да је очигледно да је аутор Ревидираног акционог плана имао у виду да је потребно изнова урадити анализу и мењати правни оквир. Ипак, имајући у виду да се из извештаја одговорног субјекта може закључити да он ову меру сматра реализованом, као и да током 2015. године измене Закона о приватизацији нису ишле у правцу измена предвиђених Акционим планом, не постоји простор у коме би се могло очекивати да ће одговорни субјект поново приступити изменама закона како би задовољио исте захтеве. Слично важи и за измене и допуне Закона о стечају.

**Мера 3.3.1.2. Изменити Закон о приватизацији („Службени гласник РС”, бр. 83/14, 46/15 и 112/15) (евентуално и друге законе ако је неопходно) у складу с анализом тако да се отклоне недостаци који омогућавају корупцију**

Првом активношћу предвиђено је да **Министарство привреде до 31. децембра 2016. године** изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона, који је у складу са анализом. Уз активност је наведена напомена да треба прецизирати предмет приватизације и издвајања стратешких ресурса (нпр. електро, водоводна, телекомуникациона мрежа итд.), начин оглашавања поступака приватизације и повећати јавност поступка приватизације; прецизно дефинисати начине одлучивања о методу приватизације и контроле над уговорима о приватизацији; прописати обавезу испитивања економске суштине реструктурирања, садржаја приватизационог уговора и финансијског извештаја; питање власништва над земљиштем мора бити претходно питање за поступак приватизације, уредити случајеве у којима држава директно или преко јавних предузећа преузима на себе обавезе када купац приватизованог предузећа не испуни обавезе, итд.

**Индикатор:** Нацрт закона о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама наведеним у напомени и препорукама анализе ризика корупције достављен Влади  
**Средства верификације за нацрт и предлог закона:** Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције наведене у напомени и препоруке анализе ризика корупције унете у текст нацрта/предлога

<sup>64</sup> Видети више: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 35-36.

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини.

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

**Индикатор:** Предлог закона о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама наведеним у напомени и препорукама анализе ризика корупције поднет Народној скупштини

**Средства верификације за нацрт и предлог закона:** Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције наведене у напомени и препоруке анализе ризика корупције унете у текст нацрта/предлога

\* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Слично претходној мери, Министарство привреде је у свом извештају о Стратегији навело да је ова активност реализована доношењем Закона о приватизацији у августу 2014. године, као и његовим изменама и допунама током 2015. године.<sup>65</sup>

Не може се рећи да је овим законодавним активностима измењен релевантни правни оквир тако да се отклоне ризици корупције, како је то предвиђено самом мером. Закон о приватизацији је измењен и допуњен у мају и децембру 2015. године, али изменама и допунама нису обухваћена одређена питања која су од значаја за отклањање ризика корупције у области приватизације, а на која је Агенција указивала у више наврата и у својим ранијим мишљењима. Основна последица измена и допуна овог закона из децембра 2015. године јесте престанак рада Агенције за приватизацију, чије је надлежности у пословима приватизације преузело Министарство привреде. Упркос јасној забринутости ЕК из Извештаја о напретку Србије за 2014. годину да је овај закон донет „по хитном поступку, уз ограничене могућности за скупштинску расправу“,<sup>66</sup> Закон о приватизацији је и у 2015. години оба пута измењен и допуњен управо по хитном поступку.<sup>67</sup>

Током 2016. године није било измена и допуна Закона о приватизацији, а у извештају Владе о Стратегији наводи се да је потребно да предлагач достави Нацрт закона у владину процедуру.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>66</sup> Европска комисија, Република Србија, 2014, Извештај о напретку, октобар 2014. године, стр. 9, доступно на: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Izvestaj\\_o\\_napretku\\_dec14.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf).

<sup>67</sup> Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2015. годину*, стр. 36.

<sup>68</sup> Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

**Мера 3.3.1.3. Изменити Закон о стечају („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 83/14) и Закон о Агенцији за лицензирање стечајних управника („Службени гласник РС”, бр. 84/04, 104/09, 18/05 – др. закон и 89/15), тако да се, у складу са анализом, отклоне недостаци који омогућавају корупцију**

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство привреде до 31. децембра 2016. године** изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона, који су у складу с анализом.

Уз активност је наведена напомена да треба прецизирати начин формирања редова поверилаца, вештачења вредности имовине (са и без терета); стечајни управник мора имати законску обавезу да анализира пословање стечајног дужника пре покретања стечаја, да утврди разлоге који су довели до стечаја и да о томе обавести повериоце подношењем детаљног извештаја; брисати изузетак да стечајни судија може изабрати стечајног управника и прецизирати већа овлашћења скупштини поверилаца за смену стечајног управника.

**Индикатор:** Нацрти закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају инструкцијама наведеним у напомени и препорукама анализе ризика корупције достављени Влади

**Средства верификације за нацрт и предлог закона:** Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције наведене у мери унете у текст нацрта/предлога

\* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да је радна група Министарства привреде израдила Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају у четвртм кварталу 2016. године.<sup>69</sup> У другој половини 2016. године одржана је јавна расправа о овом тексту. Како се у образложењу Нацрта наводи, „нацртом Закона су задржани прописи који су за циљ имали спречавање злоупотреба, односно искључење могућности корупције. Додатно, Нацртом закона су ове одредбе додатно унапређене, уз истовремено увођење нових правила чиме се остало на смеру одлучног спровођења борбе против корупције и спречавања злоупотреба“.<sup>70</sup>

У извештају Министарства привреде не наводи се да ли је овај нацрт поднет Влади на усвајање, нити да ли је он резултат неке претходне анализе, како би се, у складу с мером, отклонили недостаци који омогућавају корупцију. Такође, у извештају се не помиње рад на изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника.

Активности из **мера 3.3.1.4, 3.3.1.5. и 3.3.1.6.** нису доспеле за реализацију током 2016. године.

<sup>69</sup> Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>70</sup> Видети: <http://www.privreda.gov.rs/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-stecaju/>.

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља формулисана једна мера.

**Мера 3.3.2.1. Успоставити систем сталне и обавезне координације између министарства надлежног за послове привреде и одговарајућих државних органа и тела у циљу успостављања проактивног приступа у спречавању ризика на корупцију у овој области**

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство привреде на полугодишњем нивоу** у односу на потписивање меморандума\* организује полугодишње састанке.

Уз активност је наведена напомена да на састанцима треба да учествују министарство надлежно за унутрашње послове, РЈТ, ВКС, министарство надлежно за послове привреде и Савет.

**Индикатор:** Достављен извештај о одржаним састанцима по години важења Стратегије

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да **Министарство привреде до 30. септембра 2016. године** изради приручник примера добре праксе и начина поступања у овој области.

Уз активност је наведена напомена да је обавезна сарадња са МУП, РЈТ, ВКС и Саветом.

**Индикатор:** Приручник објављен и доступан на интернет страни министарства надлежног за послове привреде

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

\* У питању је меморандум о сарадњи који је потписан 3. новембра 2014. године између Агенције за приватизацију, МУП, РЈТ, ВКС, Агенције за борбу против корупције и Савета за борбу против корупције.

Министарство привреде се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере. Агенција, која је један од потписника меморандума на основу кога се састанци одржавају и која је присуствовала свим састанцима које је организовала Агенција за приватизацију, током 2016. године није добила ниједан позив на овај састанак и нема информације о томе да ли су ови састанци одржавани.

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

Ревидираним акционим планом је за постизање овог циља формулисано шест мера.

**Мера 3.3.3.1. Спровести анализу ризика на корупцију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 15/16) и степена усклађености са осталим законима**

Једином активношћу је предвиђено да **Министарство привреде до 31. децембра 2016. године** изради анализу ризика на корупцију и степена усаглашености са осталим законима.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној анализи

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да је Закон о јавно-приватном партнерству (ЈПП) и концесијама измењен и допуњен 22. децембра 2016. године.<sup>71</sup> Затим се наводе основни разлози за усвајање ових измена и допуна, као и да ће, у складу с преговарачким Поглављем 5 „Јавне набавке“, у четвртм кварталу 2017. године бити извршене измене овог закона, тако да се омогући пуна хармонизација овог дела законодавства са *EU acquis*.<sup>72</sup>

Ипак, у извештају се нигде не наводи да ли је израђена анализа ризика корупције и степена усаглашености Закона о ЈПП и концесијама са осталим законима, нити је, како је индикатором предвиђено, достављен извештај о спроведеној анализи.

Као и у случају мера 3.3.1.1, 3.3.1.2. и 3.3.1.3, и у области ЈПП постоји поклапање са АП 23 које није превазиђено ревизијом Акционог плана. Наиме, АП 23 предвиђа анализу ризика корупције у примени важећег Закона о ЈПП и његове измене и допуне у складу с резултатима ове анализе (*активност 2.2.9.2.*). Због тога је Агенција у мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана, предложила да се ова мера, која предвиђа анализу, као и **мера 3.3.3.2**, која предвиђа измене и допуне Закона у складу с анализом до краја 2017. године, бришу, како би се избегло да суштински исте мере, са неподударно дефинисаним роковима, постоје у два документа на снази.

У погледу анализе ризика корупције у Закону о ЈПП и концесијама, остаје налаз из прошлогодишњег извештаја да се њоме бавила и Агенција и цивилни сектор, али да нема података о томе да ли је анализу израдио и орган јавне власти који је на основу Акционог плана био одговоран да је сачини.<sup>73</sup> Агенција је у јулу 2014. године припремила Извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија са препорукама упућеним МФ, Влади, Народној скупштини и Комисији за ЈПП.<sup>74</sup>

### **Мера 3.3.3.6. Успоставити механизме за контролу и транспарентност рада Комисије за ЈПП**

Једином активношћу је предвиђено да **Министарство привреде континуирано** редовно на веб-презентацији објављује и ажурира податке о сврсисходности ЈПП и концесијама.

**Индикатор:** Подаци о сврсисходности ЈПП доступни су на веб-презентацији и редовно се ажурирају

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да се на интернет страници Комисије за ЈПП налазе све потребне информације о раду Комисије, њен извештај, правни оквир, односно прописи који се примењују у овој области, као „и остале информације неопходне за сврсисходност области јавно-приватног партнерства и концесија“. Министарство привреде наглашава и да је рад Комисије транспарентан с обзиром на то да свакој њеној

<sup>71</sup> „Службени гласник РС“, бр. 88/11, 15/16 и 104/16.

<sup>72</sup> Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>73</sup> Видети детаљније: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 152-155.

<sup>74</sup> Доступно на: [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Izvestaj\\_o\\_JPP\\_-\\_final.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Izvestaj_o_JPP_-_final.pdf).



седници присуствују представници предлагача пројеката о чијим се иницијативама, односно предлозима пројеката одлучује.<sup>75</sup>

На интернет страници Комисије, поред општих информација о Комисији, правном оквиру и одељка „Вести“, налазе се: списак предлога пројеката ЈПП са или без елемената концесије који су добили позитивно мишљење Комисије за ЈПП, извештај о целокупном досадашњем раду Комисије, објављен 8. новембра 2016. године, с прегледом одржаних седница и напоменом о томе шта је на њима био предмет разматрања, неколико стручних публикација на енглеском језику и документ с методологијом за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*value-for-money*) у ЈПП и концесијама. Ипак, мишљења, ни подаци о самим пројектима нису доступни, као ни подаци о сврсисходности ЈПП и концесија (нарочито не на неки систематичан начин, на основу кога би се лако могло утврдити да ли су доступни или не), како је то предвиђено активношћу и индикатором, а у циљу успостављања механизма за контролу и транспарентност рада Комисије, како је то предвиђено мером. Због тога, оцена Агенције остаје иста као и претходне године, односно да активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

### 3.4. ПРАВОСУЂЕ

У оквиру четврте области Стратегије – Правосуђе – формулисано је девет циљева:

1. пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима (циљ 3.4.1.);
2. процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција, заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (циљ 3.4.2.);
3. развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела (циљ 3.4.3.);
4. унапређено материјално кривично законодавство усклађено са међународним стандардима (циљ 3.4.4.);
5. успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација (циљ 3.4.5.);
6. успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности (циљ 3.4.6.);
7. ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама (циљ 3.4.7.);
8. обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (јачање капацитета) (циљ 3.4.8.);
9. доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге (циљ 3.4.9.).

За испуњење ових девет циљева формулисано је 16 мера и 33 активности, од којих је поступање испитано за 30 активности. Према оцени Агенције, од 30 испитаних активности:

<sup>75</sup> Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

- 4 активности су реализоване у складу с индикатором и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Све четири активности су трајне природе;
- 3 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 23 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

### Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

#### **Мера 3.4.1.1. Укључити програм обуке и стручног усавршавања запослених у Административној канцеларији ВСС и ДВТ у програм обуке Правосудне академије**

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 30. септембра 2016. године** направи план и програм обуке у складу са анализом потреба.

Уз активност је наведена напомена да треба консултовати Високи савет судства и Државно веће тужилаца.

**Индикатор:** Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија у трећем и четвртном кварталу 2016. године** спроведе план и програм обуке.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Трећом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија једном годишње**, почев од четвртог квартала 2016. године, спроводи годишњу евалуацију обука.

**Индикатор:** Достављен извештај о евалуацији програма обуке по години важења Стратегије

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Правосудна академија се у извештају о Стратегији није осврнула на реализацију ове мере.

На интернет страници Правосудне академије, доступан је “Програм сталне обуке за 2016. годину”, који садржи и део под називом “Едукација запослених у Административној канцеларији Високог савета судства”, која обухвата 12 различитих тема за све запослене у овој канцеларији. Међу темама се налазе и припрема и планирање и извршење буџета, која обухвата дводневне обуке за 10 запослених у Административној канцеларији, примена Закона о јавним набавкама, која обухвата тродневне обуке за 8 запослених и примена подзаконских аката у вези са буџетом, која обухвата једнодневне обуке за 10 запослених.<sup>76</sup> Не постоји посебан део у овом документу који се бави обукама административног особља у ДВТ.

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи се да ВСС и ДВТ деле одговорност за буџете судова и тужилаштва са Министарством правде, које је одговорно за

<sup>76</sup> Видети: Правосудна академија, “Програм сталне обуке за 2016. годину”, стр. 105, 103 и 108, доступно на: <http://www.pars.rs/sekcija/78/stalna-obuka.php>.



запослене у судовима, стручне сараднике, инфраструктуру и инвестиције, као и да ова подела омета ефикасност финансијског управљања и отвара простор за додатни политички утицај.<sup>77</sup>

#### **Мера 3.4.1.2. Обезбедити транспарентност података о финансирању ВСС-а и ДВТ-а**

Једином активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ једном годишње објављују годишњи финансијски извештај на својим веб-презентацијама.

**Индикатор:** Извештај објављен на интернет страни ВСС/ДВТ

**Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ВСС.**

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

**Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ДВТ.**

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

На интернет страници ВСС доступни су годишњи извештаји о раду од 2009. до 2015. године. Саставни део извештаја о раду за 2015. годину је поглавље под називом „Средства за рад и преглед извршења буџета за 2015. годину“, па је индикатор за ову активност, у делу који се односи на ВСС, испуњен.<sup>78</sup>

На интернет страници ДВТ доступни су годишњи извештаји о раду од 2013. до 2015. године, као и извештај о раду који обухвата период од 2009. до јула 2012. године. У оквиру Извештаја о раду за 2015. годину представљено је извршење буџета за сва четири квартала 2015. године, па је индикатор за ову активност, у делу који се односи на ДВТ, испуњен.<sup>79</sup>

Ова мера је и у претходна два извештаја оцењена као испуњена за извештајни период, па је претпоставка била да ће и ове године бити оцењена позитивно. Као што је наведено, на интернет страници ВСС објављени су сви годишњи извештаји о раду овог тела, који садрже и део о извршењу буџета, док су у овире објављених извештаја ДВТ подаци о финансирању ове институције обухваћени извештајима за 2014. и 2015. годину. Према подацима прикупљеним за потребе извештаја о Стратегији за 2014. годину, у јануару 2014. године, годишњи финансијски извештај ДВТ је објављен у Информатору о раду, док се на почетној страници интернет презентације налази посебан део с објављеним финансијским извештајима, што ове податке чини лако доступним.<sup>80</sup> Ипак, тренутно се у овом делу налазе само извештаји који се односе на 2015. годину.

С обзиром на то да је Законом о буџетском систему прописано да су сви КЈС дужни да на својој интернет страници објављују своје финансијске планове за наредну годину, информатор о раду, завршне рачуне и финансијске извештаје (члан 8. став 3.), као и да велики

<sup>77</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 14.

<sup>78</sup> Високи савет судства, „Годишњи извештај о раду, 2015“, март 2016. године, стр. 14-18, доступно на <http://vss.sud.rs/sr/izvestaj-o-radu>

<sup>79</sup> Државно веће тужилаца, „Извештај о раду Државног већа тужилаца за 2015. годину“, фебруар 2015. године, стр. 15-17, доступно на <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>.

<sup>80</sup> Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину, стр. 97, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf>.

број органа јавне власти своје годишње извештаје о раду, чији је саставни део финансијски извештај, објављују на својим интернет страницама, поставља се питање да ли је неопходно да ова активност буде саставни део Ревидираног акционог плана. Наиме, чињеница је да њена реализација не производи ништа ново у систему борбе против корупције и да стога у тој области нема никакав учинак. С друге стране, поставља се питање да ли ови извештаји пружају довољан увид у начин на који се ове институције финансирају, односно да ли је на овај начин, у складу с мером, обезбеђена транспарентност података о финансирању ВСС и ДВТ, као и да ли је аутор стратешких докумената у области борбе против корупције имао на уму нешто друго, како би се унапредила транспарентност ових података. Ипак, да је то случај, неопходно је било дати овим телима одговарајуће инструкције у смислу тога на који начин треба постићи остварење ове мере, и циља који налаже пуну транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима. У супротном, праћење ове мере у оквиру надзора над Стратегијом и Ревидираним акционим планом своди се на пуки надзор над спровођењем једне одредбе Закона о буџетском систему.

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

Ревидираним акционим планом за испуњење овог циља предвиђене су четири мере.

**Мера 3.4.2.1. Изменити Правилник о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, у циљу повећања транспарентности уписа**

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија**, у року од **месец дана** од почетка примене измена Закона о Правосудној академији којима се овај закон усклађује с одлуком Уставног суда од 21. марта 2014. године, формира радну групу за израду нацрта Правилника.

**Индикатор:** Решење о формирању радне групе

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија**, у року од **два месеца** од датума формирања радне групе за израду Правилника изради и усвоји Правилник.

**Индикатор:** Усвојен Правилник о садржини и начину полагања пријемног испита у складу с инструкцијом из мере

У извештају Правосудне академије о Стратегији наводи се да је ова мера у потпуности реализована, а да је документ доступан на интернет страници ове институције.<sup>81</sup> На интернет страници се налази Правилник о садржини и начину полагања пријемног испита који је донет 5. августа 2010. године.<sup>82</sup> С обзиром на то да је Правилник донет знатно пре усвајања Стратегије и Акционог плана, он се ни на који начин не може повезати с овом активношћу. Због тога Агенција оцењује ову активност као нереализовану.

<sup>81</sup> Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>82</sup> Видети: <http://www.pars.rs/tekst/1281/pravilnici.php>.



С друге стране, Агенција је у извештају о Стратегији за 2014. годину пренела податке из извештаја Правосудне академије о Стратегији у коме је наведено да је половином децембра 2013. године Управни одбор Правосудне академије разматрао питања измене Правилника и утврдио правце измена, а да је крајем децембра 2013. године формирана радна група за измене Правилника. Такође је израђен упитник, односно анкета за припаднике прве четири генерације полазника Правосудне академије. Ипак, у Алтернативном извештају Београдског центра за безбедносну политику (БЦБП) и Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије (УТС) о спровођењу Стратегије за 2014. годину постављено је питање да ли је ова мера неопходна с обзиром на то да се листа кандидата објављује на интернет страници Правосудне академије, а да се сви делови пријемног испита спроводе према најбољим праксама које задовољавају одговарајуће критеријуме – писмени испит се полаже под шифром, усмени испит се снима, питања за писмени испит се извлаче на дан полагања. Алтернативни извештај БЦБП и УТС је због тога препоручио да се потреба за овом мером поново размотри и да се она усагласи с препорукама Радне групе за реформисање и развој Правосудне академије.<sup>83</sup>

#### **Мера 3.4.2.2. Промовисати почетне и сталне обуке на Правосудној академији међу студентима правних факултета, судијским и тужилачким помоћницима и приправницима**

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 30. септембра 2016. године** изради план и програм организовања информативних семинара и информативни материјал.

**Индикатор:** Израђен план и програм и информативни материјал

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија, континуирано, почев од трећег квартала 2016. године**, спроводи план информативних семинара и дели информативни материјал.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану информативних семинара и подели информативног материјала по години важења Стратегије

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

У извештају Правосудне академије о Стратегији за целу ову меру је наведено само да је реализована, а затим се наводе Београд 10. маја 2016. године и Нови Сад 17. маја 2016. године,<sup>84</sup> па је претпоставка да су у питању догађаји на којима су обуке на Правосудној академији промовисане, како је предвиђено мером. Ипак, због овако оскудног извештавања, Агенција није у могућности да оцени реализацију ове две активности.

У извештају Правосудне академије за 2015. годину наведено је да ће радна група која ће се бавити овом темом бити формирана у првом кварталу 2016. године, а да се планира укупно 8 промоција: 4 на факултетима у Нишу, Београду, Новом Саду и Крагујевцу, а 4 у судовима и јавним тужилаштвима по апелацијама. Према извештају одговорног субјекта,

<sup>83</sup> Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 99-100.

<sup>84</sup> Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

ове промоције је требало да буду одржане у трећем и четвртном кварталу 2016. године уз финансијску подршку УСАИД пројекта за јачање капацитета Правосудне академије.<sup>85</sup>

С друге стране, поставља се питање какав утицај реализација ове мере има на борбу против корупције и, стога, питање због чега се она налази у једном оваквом документу. Вероватно би било више оправдано да она буде саставни део неког од стратешких докумената који се баве правосуђем.

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи се да је потребна даља реформа Правосудне академије у циљу побољшања њених професионалних, финансијских и административних капацитета, како би постала права независна и обавезна тачка за улазак у судијску професију. Такође, налаз ЕК је да механизам контроле квалитета за процену ефикасности правосудне обуке тек треба да буде успостављен.<sup>86</sup>

Извештај ЕК такође истиче потребу за темељним и свеобухватним правосудним образовањем и изменама уставне одредбе о систему за избор и управљање каријером у складу с европским стандардима независности правосудног система. Ове тачке би требало да допринесу транспарентнијем и предвидљивијем систему правосудне каријере.<sup>87</sup>

Активности у оквиру **мере 3.4.2.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

#### **Мера 3.4.2.4. Успоставити поступак редовног објављивања статистичких података и праксе поступања дисциплинских органа ВСС и ДВТ који се односе на број пријава, врсте повреда, врсте и број одлука, рок у којем је решено**

Једином активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ континуирано, сваких пола године, на својим сајтовима објављују статистику.

**Индикатор:** Полугодишњи извештаји који садрже статистику података наведених у мери су објављени на интернет страни ВСС/ДВТ

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ВСС.**

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.**

Како се наводи у извештају ВСС о Стратегији, у извештајима о раду Дисциплинског тужиоца и Дисциплинске комисије ВСС, који су поднети овом телу, налазе се статистички подаци о њиховом раду.<sup>88</sup> У оквиру годишњег извештаја о раду ВСС, доступном на његовој интернет страници, налази се поглавље под називом „4.11. Дисциплински поступци – поступање Високог савета судства као другостепеног органа у дисциплинском поступку“.<sup>89</sup> Ипак, ови подаци се не односе на праксу поступања дисциплинских органа ВСС, како је то наведено у мери, нити се ови подаци могу пронаћи на интернет страници ВСС. АП 23 предвиђа израду и објављивање на интернет страници ВСС брошуре за судије у циљу подизања свести о правилима етике, која ће садржати примере неадекватног понашања судија, као и праксу поступања дисциплинских органа у дисциплинском поступку. ВСС наводи да је брошура

<sup>85</sup> Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 164.

<sup>86</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 15.

<sup>87</sup> *Ibid*, стр. 65.

<sup>88</sup> ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017. године.

<sup>89</sup> Видети: <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj%20o%20radu%20VSS%202015.pdf>, стр. 35.



тренутно у изради у сарадњи са ОЕБС.<sup>90</sup> Ипак, израда ове брошуре не може се довести у везу с мером, која захтева да се успостави поступак редовног објављивања статистичких података и праксе, а не да се то уради једнократно.

ВСС је у извештају навео да се извештаји о раду Дисциплинског тужиоца и Дисциплинске комисије, који су у фебруару 2016. године поднети ВСС, налазе на његовој интернет страници, као и да су у њима садржани статистички подаци о њиховом раду.<sup>91</sup> Ипак, увидом у интернет страницу ВСС, Агенција није успела да ове извештаје пронађе, па је препорука одговорном субјекту да у будућим извештајима наведе линк на коме су они доступни.

У погледу дела који се односи на учесталост објављивања ових података, наглашавамо да Ревидирани акциони план предвиђа да се статистика на интернет страници објављује на полугодишњем нивоу, што, како произлази из извештаја ВСС о Стратегији и увида у интернет страницу овог тела, тренутно није случај. Што се тиче врсте података које мера налаже да буду објављени, у извештају ВСС за 2015. годину објављени су подаци о поступцима по жалбама на одлуке Дисциплинске комисије, па се не може говорити о броју пријава, већ о броју жалби (13), наведена је структура дисциплинских прекршаја, односно врсте повреда, наведене су и врсте и број одлука, али не и рок у коме су предмети решени. У сваком случају, очигледно је да је ова мера захтевала статистику из дисциплинских поступака у првом степену, која вероватно пружа бољи увид у ову област.

С друге стране, на интернет страници ДВТ налазе се три прегледа статистичких података поступања дисциплинских органа ДВТ,<sup>92</sup> од којих се последњи односи на период од 1. јануара до 30. новембра 2015. године, иако се у извештају ДВТ наводи да се годишњи извештај о раду Дисциплинског тужиоца за период од 1. јануара до 31. децембра 2016. године, који је поднет 12. јануара 2017. године, налази на интернет страници ДВТ.<sup>93</sup> Као и у случају ВСС, тако и у овом случају увидом у интернет страницу ДВТ, Агенција није успела да овај извештај пронађе, па је препорука одговорном субјекту да у будућим извештајима наведе линк на коме је он доступан.

У погледу учесталости објављивања ових података и овде је случај да се то не ради на полугодишњем, већ на годишњем нивоу, а што се тиче врсте података, ови прегледи садрже податке о: броју пријава, врсти повреда (с тим да се наводе чланови закона који су повређени прекршајем, а не назив прекршаја), врсти и броју одлука и подаци о дужини трајања сваког дисциплинског поступка, односно року у коме је предмет решен.

У оквиру извештаја ДВТ о Стратегији за први квартал 2016. године, Агенцији је достављена „Анализа ефеката примене Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Републике Србије“, од 10. марта 2016. године коју је израдио Дисциплински тужилац, а у којој су садржани статистички подаци о његовом поступању за 2015. годину.

На интернет страници ВСС доступна је анализа „Право и пракса дисциплинске одговорности судија у Србији“ објављена у мају 2016. године уз подршку ОЕБС у Србији. Анализа констатује да је правни оквир за дисциплинску одговорност судија у Србији у складу с

<sup>90</sup> ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017. године.

<sup>91</sup> ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, април 2016.

<sup>92</sup> Ови извештаји се односе на следеће периоде: 20.05.2013. до 31.12.2013; 01.01.2014. до 06.10.2014; 01.01.2015. до 30.11.2015, а доступни су на: <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>.

<sup>93</sup> ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017. године.

међународним стандардима, осим у погледу састава другостепеног дисциплинског органа. Европска повеља за судије из 1998. године захтева да дисциплински органи у већини буду састављени од судија, што је у случају ВСС испуњено, имајући у виду да 7 од 11 чланова чине судије. Препоручљиво је да у саставу ових органа поред судија буду и представници других правничких професија и професори, што је у случају Републике Србије реализовано, с обзиром на то да се у ВСС налазе и један адвокат и један професор права. Ипак, на међународном нивоу се у последње време иде и корак даље, па је Специјални извештач Уједињених нација 2014. године закључио да политички представници не треба да се налазе у органима који одлучују о дисциплинској одговорности судија, што у случају ВСС, који је другостепени дисциплински орган, није испуњено, с обзиром на то да се у његовом саставу, налазе и представник законодавне (председник надлежног одбора Народне скупштине) и извршне (министар надлежан за правосуђе) власти.

Анализа препоручује још неке измене у правном оквиру дисциплинске одговорности судија које би допринеле његовој конзистентности и кохерентности: 1) уношење у Закон о судијама изричите одредбе о дисциплинској одговорности председника судова и разматрање увођења посебног дисциплинског прекршаја за ове функционере; 2) измена нејасне одредбе о постојању тешког дисциплинског прекршаја (члан 90. став 2.), чије је тумачење у пракси проузроковало бројне проблеме; 3) уношење измена у нови Дисциплински правилник из 2015. године у циљу исправљања неких некохерентних решења; 4) уношење у Дисциплински правилник одредбе којима се регулише начин доношења одлука Дисциплинске комисије.

Анализа констатује да од установљавања дисциплинских органа 2011. године постоји стални експоненцијални раст дисциплинских поступака против судија. Најчешћи дисциплински прекршаји за које је правоснажно утврђена дисциплинска одговорност су неоправдано одуговлачење поступка, кашњење у изради одлука и незаказивање рочишта или претреса, што изнова истиче ендемске проблеме ефикасности правосуђа у Србији.

Анализа закључује да дисциплински органи поштују све процесне гаранције у дисциплинском поступку, а у пракси је, штавише, уочено да се не држе само текстуалног тумачења Правилника, већ, с правом примењују и циљно тумачење других законских одредби. С друге стране, анализа препоручује да Дисциплинска комисија и ВСС убудуће у сваком конкретном случају прецизно одреде конкретну одредбу Етичког кодекса коју конкретна несавесна радња судије крши, а затим пруже и темељнија образложења због чега је у неком случају Етички кодекс прекршен „у већој мери“.

Као проблем анализа наводи чињеницу да ВСС не сматра застарелост (чак и кривичних) предмета као саму по себи квалификаторну околност, већ се мора посебно доказивати да је она произвела неку од законом предвиђених последица. Очигледно је да свака застара предмета не производи исте последице, али се чини да застарелост до које дође услед несавесног рада судије сама по себи представља озбиљан поремећај у вршењу судске власти и обављању радних задатака у суду, па да би због тога дисциплински органи, а нарочито ВСС, требало да праксу развијају у том смеру. Уочено је и да дисциплински органи, а посебно Дисциплинска комисија, не посвећују довољно пажње раздвајању различитих последица које треба да наступе да би постојао квалификовани облик, већ све случајеве разматра под капом последице „тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство“.

У погледу казнене политике, у периоду од краја 2013. до почетка 2016. године, уочен је напредак, због тога што се она више не заснива на „два супротна пола“, као што је случај у



периоду од 2011. до 2014. године. Сада се у највећем броју случајева изриче казна која се налази на средини – умањење плате, а у анализираним одлукама није уочено ни упадљиво изрицање несразмерних санкција или изрицање суштински различитих санкција у истим или сличним случајевима. Штавише, дисциплински органи су у пракси тежили да прецизирају и олакшавајуће и отежавајуће околности релевантне за одмеравање санкције. Ипак је уочено да се некада релевантне околности само набрајају без стављања у контекст конкретног случаја, што, за сада, није учињено на штету судија којима је санкција изречена, нити има негативног утицаја на казнену политику, али утиче на квалитет одлука дисциплинских органа. Због тога је важно да дисциплински органи наставе напоре у смеру ближег одређивања критеријума за одмеравање санкција и њихове објективизације.

У погледу квалитета одлука Дисциплинске комисије и ВСС, анализа показује да дисциплински органи раде на унапређењу методологије писања одлука.<sup>94</sup>

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

#### **Мера 3.4.3.1. Креирати програм мултидисциплинарних обука за вођење проактивних истрага за полицију, Војнобезбедносну агенцију, јавна тужилаштва и судове**

Једином активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи обуке и дели приручнике са упутствима.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке и извештај о дистрибуцији приручника

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на реализацију ове мере.

<sup>94</sup> Проф. др Татјана Папић, „Право и пракса дисциплинске одговорности судија у Србији“, ОЕБС, мај 2016. године, стр. 40-43, доступно на: <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Analiza%20prava%20i%20prakse%20disciplinske%20odgovornosti.pdf>.

### Мера 3.4.3.2. Спровојати и развијати процес проактивних истрага

Првом активношћу је предвиђено да МУП и РЈТ до 30. септембра 2016. године формирају статистику о покренутих проактивних истрагама (примена специјалних техника и поступања на основу сопствене иницијативе полиције и тужилаштва).

**Индикатор:** Формирана статистика о покренутих проактивних истрагама. Повећан број покренутих проактивних истрага у односу на претходну годину

**Активност је реализована у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ.**

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

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на МУП.**

Другом активношћу је предвиђено да МУП и РЈТ континуирано воде евиденцију о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела.

**Индикатор:** Успостављена евиденција

**Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на РЈТ.**

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на МУП.**

У извештају РЈТ о Стратегији наводи се да је Републички јавни тужилац 20. новембра 2013. године свим јавним тужилаштвима издала инструктивно упутство А бр. 587/13 о вођењу евиденција о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела, као и вођењу статистике о проактивним истрагама. Овим предметима додељена је посебна ознака предмета „проактивна истрага“. Како би ова мера била реализована, 20. јануара 2014. године издато је инструктивно упутство А бр. 23/14, којим је предвиђено и увођење нових рубрика у обрасце за статистички извештај РЈТ о поступању јавних тужилаштава.

Проактивне истраге у предметима с елементом корупције покренуте су у 2014. години према 54 лица,<sup>95</sup> а у 2015. години према 69 лица,<sup>96</sup> што значи да је, у складу с индикатором, број проактивних истрага у 2015. повећан у односу на претходну годину.

У складу с поменутих инструктивним упутством А бр. 587/13 од 20. новембра 2013. године, којим је одређено вођење посебне евиденције о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела, сва јавна тужилаштва воде статистику о проактивним истрагама, која се приказује у статистичком извештају РЈТ.<sup>97</sup>

МУП се у свом извештају о Стратегији није осврнуо на реализацију ове мере.

<sup>95</sup> РЈТ, „Рад јавних тужилаштава на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2014. години“, фебруар 2015. године, стр. 225, доступно на <http://rjt.gov.rs/docs/RADJAVNIHTUZILASTAVA-3.pdf>.

<sup>96</sup> РЈТ, „Рад јавних тужилаштава на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2014. години“, фебруар 2016. године, стр. 207, доступно на <http://rjt.gov.rs/docs/RAD%20JAVNIH%20TUZILASTVA%202015.pdf>; РЈТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>97</sup> РЈТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

### Мера 3.4.3.3. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење проактивних истрага

Једином активношћу је предвиђено да Правосудна академија континуирано спроводи план специјализације.

**Индикатор:** Достављен извештај о спровођењу плана специјализације по години важења Стратегије

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности за извештајни период.**

У извештају Правосудне академије о Стратегији само се наводи да су у оквиру ове мере одржане 4 радионице – две у Београду (23. и 30. септембра 2016. године) и две у Новом Саду (30. септембра и 7. октобра 2016. године). У извештају се не наводи ништа друго, ни које су теме обрађене на радионицама, нити структура и број учесника. Због тога, Агенција није у могућности да оцени реализацију ове активности, односно мере.

### Мера 3.4.3.4. Континуирана обука судија и тужилаца из области финансијске истраге

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 31. децембра 2016. године изради приручник за обуке.

Уз активност је предвиђена напомена да у израду плана и програма и приручника треба укључити ВСС и ДВТ.

**Индикатор:** Израђен план и програм обуке и приручник за обуке

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да ДВТ и ВСС сваке године прописују обавезан број дана обука за судије и тужиоце.

**Индикатор:** Донесен акт којим су предвиђени обавезни дани обуке

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ВСС.**

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.**

Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија континуирано спроводи план обуке и дели приручнике за обуку.

**Индикатор:** Општа напомена бр. 7

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Правосудна академија се у извештају о Стратегији није осврнула на ову меру.

Слично као и прошле године, у извештају ВСС о Стратегији наводи се да је ово тело 15. марта 2016. године дало сагласност на програм сталне обуке Правосудне академије за 2016. годину. У делу програма обуке за судије кривичних одељења, заменике јавних тужилаца, судијске и тужилачке помоћнике на тему „Специјалистичка обука о спровођењу истраге“, планирани су и једнодневни или дводневни семинари, уз могућност измена, уколико буде потребе, на тему финансијске истраге.<sup>98</sup> Ипак у извештају се не наводи да ли је ВСС прописао обавезан број дана обука за судије, односно, како је индикатором предвиђено, донео акт о томе.

<sup>98</sup> ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

У извештају ДВТ о Стратегији наводи се да ово тело једном годишње даје сагласност на Програм сталне обуке Правосудне академије, којим је предвиђен и број дана обуке из области финансијске истраге, за носиоце јавнотужилачке функције.<sup>99</sup> У извештају за други квартал 2016. године ДВТ је навело да ће у наредном периоду донети одлуку о обавезном броју дана обуке из области финансијске истраге.<sup>100</sup> Ипак, ДВТ није у наредном извештају доставио податке о томе да ли је ова одлука донета.

Извештај ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи да Србија још увек није у стању да води сложене финансијске истраге, укључујући и истраге прања новца, упоредо са кривичним истрагама, што је потврђено и у евалуационом извештају о Србији Комитета Савета Европе *MONEYVAL*, усвојеног у априлу 2016. године. Концепт финансијске истраге обично је ограничен на заплене и одузимања имовине појединаца која је проистекла из кривичног дела, а ретко се фокусира на прање токова новца. Извештај додаје да се замрзавање средстава из предострожности ретко примењује у истрагама, због чега имовина често нестаје, па одузимање имовине проистекле из кривичних дела након правоснажне пресуде има лоше резултате.<sup>101</sup>

#### **Мера 3.4.3.5. Усаглашавати евиденцију судских депозита са стањем КДП предмета (*Corpus Delicti* предмети), а нарочито опојних дрога и новца**

Једином активношћу је предвиђено да председници основних и виших судова, полугодишње, почев од четвртог квартала 2016. године ажурирају и срањују евиденцију и стање КДП предмета у судским депозитима.

**Индикатор:** Евиденције у судским депозитима приказују тачно стање у КДП предметима

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Од укупно 91 основних и виших судова, извештаје о спровођењу Стратегије за четврти квартал 2016. године доставила су 32 суда. Из њихових извештаја произлази да се у овој области води уредна евиденција, континуирано се прати стање КДП предмета у кривичним предметима који су у току, као и кривичних предмета који су правоснажно завршени, а рачуноводство суда континуирано прати новчане депозите.

Агенција понавља препоруку изнету у извештајима о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину, као и у мишљењу о Нацрту ревидираног акционог плана из марта 2016. године и предлаже министарству надлежном за послове правосуђа да размотри одговарајуће измене ове мере, у циљу промене одговорног субјекта који ће вршити контролу да ли судови заиста ову меру испуњавају. Агенција нема надлежност, као ни капацитете, да проверава да ли је ова активност испуњена у складу с индикатором, односно да ли евиденције у судским депозитима заиста приказују тачно стање у КДП предметима. Агенција је у мишљењу предложила да уколико мера и активност остану у овом облику, одговорни субјект буде орган јавне власти који има овлашћење да врши контролу над судовима у овој области, односно да изврши увид у стање судских депозита. Исти орган би онда могао да Агенцију извести о томе да ли се ово усаглашавање редовно врши у свим судовима.

<sup>99</sup> ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>100</sup> ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јун 2016.

<sup>101</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 19.

**Мера 3.4.4.1. Спровести кампању за информисање јавности о примени нових одредаба Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14)**

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство правде до 31. децембра 2016. године** направи програм и план кампање.

Уз активност је наведена напомена да се рокови рачунају од усвајања измена Кривичног законика.\*\*

**Индикатор:** Израђен програм и план кампање

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

\* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

\*\* Ова напомена је беспредметна, с обзиром на то да је формулисан датум када рок истиче.

До краја фебруара 2017. године, Министарство правде није Агенцији доставило извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину.

**Мера 3.4.7.1. Успоставити ефикасан механизам контроле рада судских вештака**

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи план обуке.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану обуке

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

\* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на ову меру.

**Мера 3.4.8.1. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење кривичног поступка**

Првом активношћу је предвиђено да **ВСС и ДВТ до 30. септембра 2016. године** израде анализу потреба.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној анализи потреба

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ВСС.**

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.**

Трећом активношћу је предвиђено да **РЈТ и ДВТ до 30. септембра 2016. године** формирају посебна одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу сходно Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције.

**Индикатор:** Формирана посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције

### Мера 3.4.8.1. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење кривичног поступка

Четвртом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи план обуке носилаца правосудних функција.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

\* Друга и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Како у трећем, тако и у четвртом кварталном извештају ВСС о Стратегији наведено је само да је рок за ову активност трећи квартал 2016. године.<sup>102</sup>

За разлику од ВСС, ова активност је, у делу који се односи на ДВТ, у 2014. години оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом,<sup>103</sup> тако да није јасно због чега је поново своје место нашла у Ревидираном акционом плану.

У извештају ДВТ о Стратегији наводи се да је, поводом увођења специјализације у јавним тужилаштвима, ДВТ дало мишљење на нацрт Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Овај закон је усвојен је 23. новембра 2016. године, с почетком примене предвиђеним за 1. март 2018. године.<sup>104</sup> Након тога, посебна одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу ће почети са радом. РЈТ и Министарство правде су, с тим у вези, предузели опсежне организационо техничке припреме за формирање ових одељења.<sup>105</sup> Испоручивање опреме јавним тужилаштвима настављено је у складу са утврђеном анализом потреба, а у оквиру пројекта ИПА 2012 „Примена новог Законика о кривичном поступку“.<sup>106</sup>

У извештају Правосудне академије о Стратегији наводи се да је у оквиру континуиране обуке судија кривичара за Законик о кривичном поступку током 2016. године одржано 7 радионица, по две у Београду, Нишу и Новом Саду и једна у Крагујевцу (23. и 30. септембра и 7, 21. и 28. октобра 2016). Радионицама је присуствовало укупно 163 учесника.<sup>107</sup>

С обзиром на поклапање датума и градова у којима су одржане, вероватно је да су у питању исте радионице као и оне наведене у оквиру **мере 3.4.3.3**, с тим да се она односи на јачање капацитета правосудних органа за спровођење проактивних истрага, док је ова мера општија и усмерена је на јачање капацитета правосудних органа за спровођење кривичног поступка. Ипак, у извештају Правосудне академије не наводе се ни теме радионица, нити структура учесника, тако да није могуће разликовати реализацију ове две мере. Због овако оскудног извештавања, у случају обе мере није могуће закључити да ли је активност реализована или не, односно да ли су ове обуке усмерене управо на реализацију одговарајућих обавеза из Ревидираног акционог плана.

<sup>102</sup> ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, новембар 2016, јануар 2017.

<sup>103</sup> Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 119.

<sup>104</sup> „Службени гласник РС“, бр. 94/16.

<sup>105</sup> РЈТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>106</sup> ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>107</sup> Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.



Ипак, с обзиром на то да су обуке које организује Правосудна академија свакако усмерене на подизање капацитета правосудних органа за спровођење поступака за које су надлежни, не може се рећи да ова институција не реализује односну активност. На интернет страници Правосудне академије, доступан је “Програм сталне обуке за 2016. годину”, који садржи и део под називом “Програм сталне обуке судија кривичних одељења и судијских помоћника за 2016. годину”, где се наводи да је сврха ове обуке упознавање учесника са новим правним прописима из области кривично-процесног и кривично-материјалног права и да се у овом циљу одржавају по правилу једнодневни семинари, уз могућност измена у случају потребе.<sup>108</sup>

#### **Мера 3.4.9.1. Обучити носиоце правосудних функција и припаднике полиције и Војнобезбедносне агенције, о решењима Стратегије истрага финансијског криминала**

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 30. септембра 2016. године направи план и програм обуке.

**Индикатор:** Израђен план и програм обуке

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија континуирано, почев од четвртог квартала 2016. године, спроводи план обуке.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности за извештајни период.**

\* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на реализацију ове мере.

### **3.5. ПОЛИЦИЈА**

У оквиру пете области Стратегије – Полиција – формулисана су два циља:

1. ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције (циљ 3.5.1.);
2. ојачани интегритет и механизми унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције (циљ 3.5.2.).

За остварење ова два циља предвиђено је 6 мера и 19 активности, од којих је поступање испитано за 7 активности. Према оцени Агенције, од 7 испитаних активности:

- 1 активност је реализована у складу с индикатором, и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. У питању је активност трајне природе;
- 2 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 4 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

<sup>108</sup> Видети: Правосудна академија, “Програм сталне обуке за 2016. годину”, стр. 4, доступно на: <http://www.pars.rs/sekcija/78/stalna-obuka.php>.

## Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

### **Мера 3.5.1.1. Успоставити механизме за основну, специјалистичку и континуирану едукацију полицијских службеника на пословима борбе против корупције**

Првом активношћу је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) континуирано спроводи обуке за полицијске службенике по Плану едукације полицијских службеника на пословима борбе против корупције.

**Индикатор:** Општа напомена бр. 7

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) годишње спроводи евалуацију учинка спроведених обука.

**Индикатор:** Израђена годишња евалуација; резултати годишњег тестирања

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

МУП се у извештају о Стратегији није осврнуо на реализацију активности у оквиру ове мере. Активности у оквиру **мере 3.5.1.2. и 3.5.1.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Активности у оквиру **мере 3.5.2.1.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

### **Мера 3.5.2.2. Ојачати капацитете за спровођење унутрашње контроле развијањем контролно-инструктивне делатности**

Првом активношћу је предвиђено да МУП у року од 7 месеци од доношења\* Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16) донесе упутство о начину и облицима вршења унутрашње контроле.

**Индикатор:** Упутство је објављено и ступило на снагу



Другом активношћу је предвиђено да МУП у року од 7 месеци од доношења\* новог Закона о полицији донесе Упутство о прикупљању, обради и анализи података о корупцији у сврхе анализе ризика и процене стања.

**Индикатор:** Израђено Упутство о прикупљању, обради и анализи података о корупцији у сврхе спровођења анализе ризика и процене стања у министарству надлежном за унутрашње послове

\* Закон о полицији је усвојен 26. јануара, објављен 28. јануара, а ступио на снагу 5. фебруара 2016. године.

\*\* Трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МУП о Стратегији наводи се да је СУК, у складу са чланом 225. став 3. Закона о полицији,<sup>109</sup> сачинио радну верзију Правилника о начинима и облицима вршења унутрашње контроле и у новембру 2016. године доставио Секретаријату МУП на мишљење. У извештају се додаје да је израда коначне верзије Правилника у току, а да је Законом о полицији прописано да подзаконски акти буду донети у року од годину дана од његовог ступања на снагу.<sup>110</sup>

У извештају МУП о Стратегији наводи се да је СУК, у складу са чланом 230. Закона о полицији сачинио радну верзију Упутства о спровођењу анализе ризика корупције у МУП. Текст упутства је крајем 2016. године достављен Секретаријату МУП на мишљење, а и на овом месту се напомиње да је Законом о полицији прописано да подзаконски акти буду донети у року од годину дана од његовог ступања на снагу. Крајем 2015. године у оквиру пројекта Савета Европе и ЕУ „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ (PACS), о тексту Упутства је добијено стручно мишљење румунских експерата из Генералне дирекције за борбу против корупције Министарства унутрашњих послова Румуније. Такође, на иницијативу СУК, у оквиру истог пројекта су израђене Смернице за израду анализе ризика корупције и спроведена је анализа ризика корупције у Управи граничне полиције.<sup>111</sup>

Агенција констатује да рокови за активности у оквиру ове мере нису адекватно формулисани, с обзиром на то да сам Закон о полицији предвиђа дужи рок за усвајање поменутих упутстава.

<sup>109</sup> „Службени гласник РС“, бр. 6/16.

<sup>110</sup> МУП, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

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

### **Мера 3.5.2.3. Развити механизме за јачање интегритета полицијских службеника**

Четвртом активношћу је предвиђено да МУП континуирано спроводи мере за јачање интегритета запослених на позицијама посебно ризичним за корупцију.

Уз активност је наведена напомена да су потребни анализа и савети експерата у погледу најбоље праксе, као и доношење Правилника о евиденцији имовинског картона и провери промене имовног стања запослених у министарству надлежном за унутрашње послове.

**Индикатор:** Број спроведених мера

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

Шестом активношћу је предвиђено да МУП (Сектор унутрашње контроле) једном годишње осигура праћење примене Кодекса полицијске етике и санкционисања његовог кршења.

Уз активност је наведена напомена да извештај о праћењу примене треба да показује да ли се кршење Кодекса санкционише.

**Индикатор:** Израђен извештај о праћењу примене Кодекса

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Седмом активношћу је предвиђено да МУП квартално јавно објављује кварталне извештаје о резултатима борбе против корупције које је министарство надлежно за унутрашње послове постигло.

**Индикатор:** Извештаји се квартално објављују на интернет презентацији министарства надлежног за унутрашње послове

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

\* Прва, друга, трећа и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МУП о Стратегији наводи се да је СУК током 2016. године спровео четири превентивне контроле у полицијским управама МУП. Након тога, а на основу утврђених пропуста у раду, СУК је поднео 8 кривичних пријава, а за 136 полицијских службеника предложено је предузимање мера дисциплинске одговорности. Поред тога, СУК је, на основу уочених неправилности и пропуста предложио и предузимање мера усмерених на отклањање неправилности, појашњење или успостављање нових процедура, у циљу изградње јасног и једнообразног система поступања.

У извештају МУП је даље наведено да су представници СУК учествовали на два догађаја у вези с овом темом. У питању је регионални округли сто „Развој наставног плана и стратегија за обуку у области интегритета полиције“, одржан у октобру 2016. године у Подгорици, где је представник СУК учествовао на позив Женевског центра за контролу оружаних снага *DCAF*. Округли сто је организован у циљу размене искустава земаља у региону о јачању интегритета полицијских службеника и унапређењу едукације у овој области. Други догађај је међународна конференција „Полицијски интегритет – холистички приступ“, одржана у новембру 2016. године, у организацији МУП, Канцеларије ИЦИТАП, Мисије ОЕБС и *DCAF*. Циљ конференције био је представљање најбољих стандарда, праксе и изазова у процесу изградње интегритета полиције, управљања људским ресурсима и улози обуке у области



полицијског интегритета, као и идентификовање организационих елемената као подршке система одговорности у полицији.

МУП је почетком 2016. године израдио анализу ризика корупције за граничну полицију у циљу реализације активности у оквиру Поглавља 24, која предвиђа процену ризика везаног за запослене релевантних институција укључених у УИГ (*активност 4.4.1.*), а на основу анализе ризика корупције коју су сачинили румунски експерти у оквиру *PACS* пројекта.

СУК је у складу са чланом 230. Закона о полицији сачинио радну верзију Правилника о имовинском картону и провери имовног стања запослених у МУП, а током 2016. године добијено је мишљење Агенције за борбу против корупције и успостављен је контакт с Агенцијом у циљу размене искустава о процедурама провере промене имовног стања и упознавања с базом података за вођење евиденције о имовинском картону функционера. Договорене су и конкретне активности на умрежавању, односно успостављању линка СУК са базом података коју Агенција користи за вођење евиденције о имовинском картону функционера и даљег унапређења сарадње у складу с потписаним Споразумом о пословно-техничкој сарадњи између Агенције и МУП.<sup>112</sup>

МУП се у извештају о Стратегији није осврнуо на реализацију шесте и седме активности у оквиру ове мере.

### 3.6. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА

У оквиру шесте области Стратегије – Просторно планирање и изградња – формулисана су четири циља:

1. све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани у јавни електронски Катастар непокретности (**циљ 3.6.1.**);
2. смањен број процедура и уведен „једношалтерски систем“ за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности (**циљ 3.6.2.**);
3. транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти (**циљ 3.6.3.**);
4. ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма (**циљ 3.6.4.**).

За испуњење ова четири циља предвиђено је 10 мера и 19 активности, од којих је поступање испитано за 17 активности. Према оцени Агенције, од 17 испитаних активности:

- 2 су реализоване у складу с индикатором, и то обе на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Једна активност је трајног карактера, док је друга, једнократна активност реализована у року;
- 2 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 13 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

<sup>112</sup> МУП, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

## Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Једина активност у оквиру **мере 3.6.1.1.** није доспела за реализацију до краја 2016. године.

### **Мера 3.6.1.2. Јачати капацитете организационих јединица служби Катастра непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор Републичког геодетског завода**

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ направи и **континуирано** спроводи план и програм обуке запослених у складу с препорукама анализе потреба.

**Индикатор:** Израђен план и програм обуке који одговара препорукама анализе потреба; Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије;

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

\* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају о Стратегији РГЗ наводи да константно спроводи обуку запослених. Од 1. јануара 2016. године, РГЗ спроводи програм обуке запослених за рад у електронској писарници, која је отпочела с радом и увела једноставан механизам праћења предмета, који, како се у извештају наводи, онемогућује корупцију. Нова електронска писарница, апликација *Terra Soft modul eKatastar*, обезбеђује информације о статусу предмета поводом захтева евидентираних након 11. марта 2016. године у писарници седишта РГЗ, као и *online* приступ информацијама о статусу свих другостепених предмета формираних на основу жалбе на првостепено решење или покренутог управног спора. РГЗ је, такође, увео интернет сервис за подношење захтева. Раније је странка морала више пута да долази на шалтер службе за катастар непокретности, како би реализовала свој захтев. У оквиру Службе за катастар непокретности у Београду, на пример, дневно се поднесе више од 1.000 захтева. Уведени интернет сервис за подношење захтева аутоматизовао је део активности у овом пословном процесу, повећао ефикасност у обради захтева и смањио број долазака корисника услуга. Корисници ће имати увид у целокупну историју кореспонденције, електронску размену порука и документације, поднетих и обрађених захтева, као и тренутних статуса обраде података. РГЗ је, због великог интересовања грађана за стање нерешених катастарских предмета у другом степену, унапредио и услуге инфоцентра. Спроведена је обука запослених, преко е-катастра им је омогућен приступ подацима електронске писарнице седишта РГЗ, па корисници услуга лакше и брже добијају информације о статусу другостепених предмета.

На основу резултата пилот пројекта ротације државних службеника правне струке, који је показао да поједине корпоративне мере из привреде могу успешно да се примењују и у државним институцијама, директор РГЗ је донео одлуку о ротацији начелника служби за катастар непокретности. Од 26. септембра 2016. године, начелници служби за катастар

непокретности геодетске струке преузели су нове радне позиције. Ротација је уведена како би се унеле промене у устаљене токове рада служби за катастар непокретности, повећала ефикасност рада и поверење грађана у поузданост и квалитет података катастра. Тако су начелници који су разменили позиције у ново радно окружење пренели своја знања и искуство и тиме допринели остваривању једнообразности у поступању и примени катастарске праксе. Резултати пилот пројекта ротације правника показали су да је и у РГЗ могуће применити поједине моделе корпоративног управљања по узору на катастре у Великој Британији и Холандији. Такав правац развоја подржава Светска банка кроз пројекат техничко-технолошког и институционалног развоја РГЗ с акцентом на развој сервисно оријентисаних услуга.<sup>113</sup>

РГЗ је донео Директиву о процедури за отклањање уочених неправилности у раду државних службеника и намештеника у РГЗ, која утврђује процедуру решавања свих уочених неправилности и грешака, спречавања њиховог понављања и отклањања евентуалних последица применом 8Д методологије. Ова методологија је тимско решавање неправилности у 8 фаза, која подразумева дефинисање проблема, утврђивање разлога због којих се процес одвија изван циљних оквира, предлагање механизма за идентификацију узрока проблема и примену одговарајућих краткорочних и дугорочних мера.<sup>114</sup>

Иако одговорни субјект Агенцији није доставио план и програм обуке, нити извештај о његовом спровођењу, из садржине самог извештаја о Стратегији видљиво је да РГЗ спроводи обуке запослених за низ нових мера које примењује у свом раду, а које доприносе и реализацији саме мере, онако како је формулисана.

#### **Мера 3.6.1.3. Усвојити правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да исти има форму електронског потписа и документа**

Првом активношћу је предвиђено да РГЗ до 31. децембра 2016. године изради и усвоји правилник тако да буде у складу са Законом о електронском потпису („Службени гласник РС”, бр. 135/04) и Законом о електронском документу („Службени гласник РС”, бр. 51/09).

**Индикатор:** Усвојен Правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да исти има форму електронског потписа и документа

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ до 31. децембра 2016. године измени базу електронског катастра у складу са усвојеним правилником.

**Индикатор:** Извод катастра има форму електронског потписа и документа

МДУЛС је 3. марта 2016. године образовао посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о електронској управи, којим ће се прописати начин на који органи успостављају и воде регистре, електронски управљају подацима и документима, издају уверења, постављају и користе portale и веб презентације, пружају информације електронским путем и предузимају друге радње у електронском облику. Нацртом закона предвиђено је да ће у року од шест месеци од дана ступања на снагу МДУЛС донети подзаконске акте за спровођење закона, па ће сви ови прописи на јединствен начин регулисати електронско по-

<sup>113</sup> РГЗ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, октобар 2016.

<sup>114</sup> РГЗ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.



словање у органима државне управе. Након тога, како се у извештају РГЗ наводи, стећи ће се услови да РГЗ донесе правилник који детаљније уређује поступак издавања и архивирања електронских докумената, у складу с поменутиим актима.<sup>115</sup>

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

**Мера 3.6.2.1. Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14 и 145/14) до почетка његове примене**

Једином активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године изради и подели запосленима приручнике са упутствима. Уз активност је наведена напомена да уколико је потребно, стручно усавршавање треба спроводити и након почетка примене Закона.

**Индикатор:** Приручник објављен на интернет страни министарства надлежног за послове грађевинарства; Достављен извештај о дистрибуцији приручника

**Активност је реализована у складу с индикатором.**

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

Светска банка је у најновијем рангирању *Doing Business* за 2017. годину, Србију уврстила међу десет земаља на свету које су највише напредовале на овој листи.<sup>116</sup> Србија је у односу на претходну годину (59. место) напредовала за 12 места, па се сада налази на 47. месту међу 190 земаља, колико се на овој листи рангира према условима пословања. За овакав скок на листи, највеће заслуге приписују се увођењу електронских грађевинских дозвола. Пре само две године, у рангирању за 2015. годину, Србија се у области издавања грађевинских дозвола налазила на 186 месту,<sup>117</sup> док се у најновијем рангирању у овој области налази на 36. месту.

У извештају Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) о Стратегији наводи се да су сви запослени на одговарајући начин упознати с новим правним институтима и обучени за обављање послова у складу с новим поступцима. Наиме, извештај наводи да су одржани састанци, обуке и радионице у координацији са *USAID*, *НАЛЕД* и *GIZ* и наводи интернет линк на коме се налазе докази за реализовану активност.<sup>118</sup> Ипак, у самом извештају се не помиње израда и подела приручника из активности, нити се на наведеном линку налази публикација која би се могла сматрати приручником за стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона о планирању и изградњи.

<sup>115</sup> РГЗ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, октобар 2016.

<sup>116</sup> Видети: [http://www.doingbusiness.org/~/\\_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf](http://www.doingbusiness.org/~/_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf).

<sup>117</sup> Видети: <http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/untitled%20folder/untitled%20folder%20copy%201/Doing%20business%202015.pdf>.

<sup>118</sup> Видети: <http://www.urbanlandmanagement.rs/sr/publications/>; МГСИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.



С друге стране, на посебној интернет страници МГСИ за примену Закона о планирању и изградњи<sup>119</sup> налази се „Водич кроз дозволе за изградњу: Од идеје до употребе објекта“, издат у оквиру УСАИД пројекта за боље услове пословања и уз подршку СКГО и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC).<sup>120</sup>

Иако у самом извештају МГСИ није указано конкретно на овај приручник, нити су представљени подаци о дистрибуцији приручника, чињеница је да се он налази на посебној интернет страници МГСИ, па је претпоставка је да су запослени на неки начин информисани о њему, односно да им је он доступан.

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

#### **Мера 3.6.3.1. Спровести кампање за информисање грађана о значају раног увида и јавних расправа о просторним и урбанистичким плановима**

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године направи програм и план кампање и изради приручник о модалитетима ране партиципације грађана у изради планова.

**Индикатор:** Израђен програм и план кампање; Приручник о модалитетима ране партиципације грађана у изради планова израђен и објављен на интернет страни министарства надлежног за послове грађевинарства

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године спроведе кампању према плану и програму у јединицама локалних самоуправа.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној кампањи

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

У извештају МГСИ о Стратегији наводи се да су одржане презентације, обуке и радионице у координацији са USAID, НАЛЕД и GIZ у органима јединица локалне самоуправе и седиштима управних округа и наводи се интернет линк на коме се налазе докази за реализовану активност.<sup>121</sup> Наставак организације ових догађаја планира се у 2017. години у сарадњи са СКГО, између осталог, и спровођење кампање у јединицама локалних самоуправа. Приручници и публикације израђени су у оквиру пројекта унапређења управљања земљиштем у Републици Србији и објављени су на званичној интернет страници пројекта (још увек не на интернет страници министарства, али постоји линк ка страници пројекта).<sup>122</sup> Ипак, на страници на коју је извештај упутио не налази се ниједна публикација која би се могла

<sup>119</sup> Видети: <http://gradjevinskedomozvole.rs/>.

<sup>120</sup> Доступно на: <http://gradjevinskedomozvole.rs/Files/00283/Vodic-kroz-dozvole-za-izgradnju.pdf>.

<sup>121</sup> Видети: <http://www.urbanlandmanagement.rs/sr/publications/>.

<sup>122</sup> МГСИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

сматрати приручником о модалитетима ране партиципације грађана у изради просторних и урбанистичких планова.

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

**Мера 3.6.4.1. Омогућити грађанима увид у електронски портал за праћење тока предмета**

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године** изради студију изводљивости за увођење електронског портала за праћење тока предмета.

Уз активност је наведена напомена да овај портал треба да буде сличан порталу судова о кретању предмета.

**Индикатор:** Достављен извештај о израђеној студији изводљивости; Извештај о студији

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године** измени прописе ради увођења правног основа.

**Индикатор:** Усвојене измене прописа ради увођења правног основа

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Трећом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године** направи опрему и изради софтвер.

**Индикатор:** Достављен извештај о набављеној опреми и израђеном софтверу

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

На посебној интернет страници МГСИ за примену Закона о планирању и изградњи налази се корисничко упутство у оквиру кога је наведено да корисник може да приступи следећим информацијама о предмету: регистарском броју предмета у надлежном органу, заводном броју предмета (интерни број писарнице надлежног органа), врсти захтева, датуму подношења захтева, датуму завршетка (уколико је предмет обрађен) и статусу у коме се предмет тренутно налази.<sup>123</sup>

На тај начин, иако одговорни субјект о томе није известио, и због тога није јасно да ли су активности у оквиру мере реализоване, Агенција закључује да је сама мера, која предвиђа омогућавање грађанима увида у електронски портал за праћење тока предмета реализована и да због тога треба да буде избрисана из Ревидираног акционог плана.

<sup>123</sup> „Корисничко упутство – Подносилац захтева“, стр. 31, доступно на: <http://gradjevinskedomozvole.rs/Files/00302/Korisnicko-uputstvo-podnosilac-zahteva.pdf>.



**Мера 3.6.4.2. Спровести стручно усавршавање запослених**

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године направи план и програм стручног усавршавања и изради приручнике са упутствима.

**Индикатор:** Израђен план и програм стручног усавршавања; Приручници с упутствима објављени на интернет страни министарства надлежног за послове грађевинарства

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до почетка рада портала спроводи план стручног усавршавања и подели приручнике са упутствима.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке и извештај о дистрибуцији приручника

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

**Мера 3.6.4.3. Спровести кампању за информисање грађана о електронском порталу за праћење тока предмета**

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године изради план и програм кампање.

**Индикатор:** Израђен програм и план кампање

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године спроведе кампању према плану и програму.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној кампањи

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

**Мера 3.6.4.4. Ојачати капацитете инспекцијских служби**

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године изради анализу потреба.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

**Индикатор:** Израђена анализа потреба

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

#### **Мера 3.6.4.4. Ојачати капацитете инспекцијских служби**

Другоактивношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године измени систематизацију тако да одговара препорукама анализе потреба и запосли кадар у складу са измењеним актом о систематизацији.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

**Индикатор:** Усвојен акт о систематизацији који одговара препорукама анализе потреба; Број и структура запосленог кадра одговара измењеном акту о систематизацији.

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства направи и континуирано спроводи план и програм обуке запослених у складу са препорукама анализе потреба.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

**Индикатор:** Израђен план и програм обуке који одговара препорукама анализе потреба; Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије;

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

СКГО је оформила Мрежу грађевинских инспектора, чији је први састанак одржан 14. септембра 2016. године, у Београду. Мрежа је формирана на основу иницијативе чланства СКГО, а с обзиром на позитивна искуства умрежавања стручњака из локалних администрација у другим областима, посебно у области урбанизма, и у циљу што бољег спровођења прописа у области инспекцијског надзора над изградњом објеката. Она ће бити платформа за размену стручних мишљења и међусобну подршку у циљу правилнијег и ефикаснијег спровођења прописа којим се уређује изградња, са посебним акцентом на област надзора у овој области, који представља поверену надлежност јединица локалне самоуправе.<sup>124</sup>

#### **Мера 3.6.4.5. Побољшати проактивни приступ инспекцијских служби тако што ће се годишњим планом предвидети већи број инспекцијских надзора**

Једином активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства континуирано предвиди већи број надзора у годишњем плану инспекцијских служби.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

**Индикатор:** Извештај о раду министарства надлежног за послове грађевинарства садржи податке о броју планираних инспекцијских надзора; Број планираних инспекцијских надзора повећан у односу на број планираних надзора из претходне године

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на ову меру.

<sup>124</sup> Видети: <http://www.skgo.org/reports/details/1833>.

### 3.7. ЗДРАВСТВО

У оквиру седме области Стратегије – Здравство – формулисана су три циља:

1. идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена (циљ 3.7.1.);
2. успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука (циљ 3.7.2.);
3. транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности (циљ 3.7.3.).

За испуњење ова три циља предвиђено је 6 мера и 14 активности, од којих је поступање испитано за 1 активност. Према оцени Агенције, ова активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

#### Поступање по Стратегији и Ревидираном акционим планом

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере, али ниједна од активности предвиђених у оквиру њих није доспела за реализацију до краја 2016. године.

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Активности у оквиру мере 3.7.2.1. и 3.7.2.2. нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

#### **Мера 3.7.2.3. Обезбедити транспарентност јавних набавки које спроводе здравствене установе**

Једином активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља континуирано објављује извештаје о јавним набавкама које спроводе здравствене установе.

Уз активност је наведена напомена да се мера односи на сваку здравствену установу.

**Индикатор:** Објављени извештаји о јавним набавкама које спроводе здравствене установе на интернет страници министарства надлежног за послове здравља који се ажурирају на кварталном нивоу

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

У извештају Министарства здравља о Стратегији наводи се да здравствене установе подносе извештаје о спроведеним јавним набавкама, које Министарство ажурира на кварталном нивоу на својој интернет страници.<sup>125</sup> Увидом у интернет страницу Министарства, утврђено је да се извештаји здравствених установа о спроведеним јавним набавкама ажурирају на кварталном нивоу.

*Циљ 3.7.3. Транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности*

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера, али активности предвиђене у оквиру ње нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

### 3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ

У оквиру осме области Стратегије – Образовање и спорт – формулисано је пет циљева:

1. измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета (**циљ 3.8.1.**);
2. усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију (**циљ 3.8.2.**);
3. успостављена транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама (**циљ 3.8.3.**);
4. процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (**циљ 3.8.4.**);
5. успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза (**циљ 3.8.5.**).

За испуњење ових пет циљева предвиђено је 10 мера и 23 активности, од којих је поступање испитано за 10 активности. Према оцени Агенције, од 10 испитаних активности:

- 7 активности није реализовано у складу с индикатором, а од њих 2 због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност;
- за 3 активности Агенција није била у могућности да оцени реализацију.

<sup>125</sup> Видети: <http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=317>; Министарство здравља, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

## Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

**Мера 3.8.1.1. Изменити Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 52/11, 55/13 и 68/15) и Закон о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 76/05, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14 и 68/15), тако да се уведе законска обавеза избора, периодичне евалуације рада и учинка директора, декана и наставног особља у свим школским установама, на основу објективних, јасних, прецизних и унапред познатих критеријума**

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете до 30. септембра 2016. године** изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона.

Уз активност је наведена напомена да дискрециона овлашћења директора, декана и наставног особља треба ограничити у највећој могућој мери објективним, прецизним, јасним и унапред познатим критеријумима; да њихове дискреционе одлуке морају бити образложене и транспарентне; да комисије за избор кандидата за запослење, треба да буду састављене од директора школе и запослених.

**Индикатор:** Нацрти закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају инструкцијама из мере и напомене достављени Влади

**Средство верификације:** Образложења из нацрта/предлога закона која садрже објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст нацрта/предлога

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

**Индикатор:** Предлози закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају инструкцијама из мере и напомене поднети Народној скупштини

**Средство верификације:** Образложења из нацрта/предлога закона која садрже објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст нацрта/предлога

У извештају Министарства просвете и науке (МПН) о Стратегији наводи се да је Нацртом закона о основама система образовања и васпитања предвиђено да један од услова да би одређено лице било директор установе јесте да положи испит за директора према прописаном програму обуке, чиме стиче дозволу за рад као директор, односно лиценцу за директора. Уколико је директор изабран, а овај испит није положио, за то има на располагању рок од две године од ступања на дужност. Уколико то не учини, дужност директора му престаје. Сва питања у вези с овим поступком прописује министар.

Такође се наводи да се директор установе бира на јавном конкурс, који расписује орган управљања установом, а да га на дужност поставља министар на период од четири године, на основу посебног уговора, без заснивања радног односа. Током периода на који је постављен, директору мирује радни однос на радном месту са кога је постављен.<sup>126</sup>

Дакле, из извештаја одговорног субјекта није видљиво да ли су у Нацрт закона унете све новине предвиђене садржином мере и садржином напомене уз активност. Такође, извештај се односи само на Закон о основама система образовања и васпитања, а не и на Закон о високом образовању, како је предвиђено мером.

У односу на Акциони план из 2013. године, неке инструкције из напомене су у Ревидираном акционом плану изостављене, па не постоји више инструкција да у законе треба унети да директор на ову функцију не може бити изабран више од два пута, а да му радни однос на радном месту са кога је изабран мирује за време мандата, с тим да је управо ова друга инструкција унета у Нацрт, како се види из извештаја одговорног субјекта. Такође, недостаје и инструкција да у комисије за избор кандидата за запослење, поред директора и запослених, који се и даље наводе у напомени, треба да буду и представници школског одбора и родитеља.

Уколико се испостави да ниједна од ових инструкција није унета у одговарајуће нацрте закона, поставља се питање који је смисао прописивања оваквих мера, које се не реализују већ трећу годину заредом.

Током 2016. године Закон о основама система образовања и васпитања уопште није мењан, док је Закон о високом образовању измењен,<sup>127</sup> али у области која није ни у каквој вези са инструкцијама из Ревидираног акционог плана. Влада у извештају о Стратегији наводи да се разлози за измене и допуне овог закона односе на побољшање ефикасности система високог образовања.<sup>128</sup>

### *Циљ 3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију*

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

#### **Мера 3.8.2.1. Донети Кодекс понашања за наставнике установа предуниверзитетског образовања и пратити његову примену**

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете до 30. септембра 2016. године** изради и донесе Кодекс.

Уз активност је наведена напомена да се утврђивање постојања Кодекса понашања, односно правила понашања у установи (по Закону о основама система образовања и васпитања) контролише у редовном инспекцијском надзору. Свака установа је у обавези да донесе овај акт.

**Индикатор:** Кодекс објављен на интернет страни министарства надлежног за послове просвете; Достављен извештај о инспекцијском надзору који садржи податке о обављеним контролама

<sup>126</sup> МПН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>127</sup> „Службени гласник РС“, бр. 87/16.

<sup>128</sup> Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете до 31. децембра 2016. године** упозна наставнике и ученике са правилима Кодекса.

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

**Индикатор:** Кодекс објављен на интернет страни министарства надлежног за послове просвете; Достављен извештај о инспекцијском надзору који садржи податке о обављеним контролама

У извештају МПН о Стратегији наводи се да ова мера није реализована. Такође се наводи да је у циљу спровођења *активности 2.2.10.14. АП 23*,<sup>129</sup> израђен Предлог акционог плана за борбу против корупције у образовању, који је усклађен са Препорукама ОЕЦД за јачање интегритета и борбу против корупције у образовању и Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године.<sup>130</sup> Предлогом је предвиђено да се до краја септембра 2017. године сачине смернице за израду кодекса понашања за сваку установу, који ће обухватати понашање запослених у установи, ученика, односно студената и родитеља.<sup>131</sup>

#### **Мера 3.8.2.2. Унапредити механизам за представке, захтеве и жалбе у министарству надлежном за послове просвете**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **министарство надлежно за послове просвете континуирано** уведе обавезу обавештавања грађана о процедурама за представке, захтеве и жалбе преко интернет презентације ресорног министарства, као и обавезу да се сваки подносилац представке обавести о мерама предузетим по представи.

**Индикатор:** Обавештење о процедурама за представке и захтеве објављено на интернет презентацији ресорног министарства; Усвојен акт којим се утврђује обавеза обавештавања подносиоца представке о мерама предузетим по њој

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

У извештају МПН о Стратегији наводи се да се механизам за представке, захтеве и жалбе у МПН налази на његовој интернет страници,<sup>132</sup> под називом „Контактирајте нас“. Представници сектора су задужени за праћење порука које стижу на адресу електронске поште која се отвара након клика на поменути банер. Они одговарају на ова питања најкасније у року од 72 часа. МПН у извештају даље наводи на који начин се преко интернет странице може приступити и контактима у секторима, као и да се додатне форме за контакт могу пронаћи на друштвеним мрежама МПН (*Facebook* и *Twitter*).

На основу увида у интернет страницу МПН, видљиво је да механизам за остваривање контакта јавности и МПН постоји, да је омогућен директан контакт с појединим секторима, као и да је доста простора посвећено информацијама о томе чиме се који сектор бави. Наведено је и обавештење да *Twitter* и *Facebook* странице МПН представљају простор за размену идеја, размишљања, сугестија и пракси и да кроз ове друштвене мреже свако може МПН

<sup>129</sup> Овом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до краја јуна 2016. године изради акциони план за испуњење препорука из извештаја ОЕЦД „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању“ из 2012. године.

<sup>130</sup> „Службени гласник РС“, бр. 107/12.

<sup>131</sup> МПН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>132</sup> Видети: <http://www.mpn.gov.rs/>.

поставити питање или упутити коментар, а да ће одговор стићи за неколико минута. Ипак, одговорни субјект се у извештају није осврнуо на то да ли је обавештење о процедурама за представке и захтеве објављено на интернет страници МПН, као ни да ли је акт којим се утврђује обавеза обавештавања подносиоца представке о мерама предузетим по њој усвојен, а претраживањем странице ово обавештење и акт нису пронађени. Ова два захтева су део индикатора активности на основу кога би била донета оцена да је она реализована у складу с индикатором, док сама мера предвиђа унапређење механизма за представке, захтеве и жалбе у МПН. Због тога, Агенција упућује препоруку одговорном субјекту да у наредном извештају упутити на тачан линк где се ови документи налазе, као и да објасни на који је начин поменути механизам унапређен.

Код ове активности је проблематично и то што се она односи на „увођење“ нечега, што је само по себи једнократна активност, па због тога рок „континуирано“ није примерен. Агенција је ово и нагласила у мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана из марта 2016. године, али ова сугестија није усвојена. Препорука Агенције министарству надлежном за послове правосуђа је да се овај рок у Ревидираном акционом плану на одговарајући начин измени.

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

**Мера 3.8.3.1. Обезбедити услове за стављање у пуну функцију јединственог информационог система у просвети и објављивати деперсонализоване податке из јединственог информационог система у просвети („open data“)**

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете континуирано** модернизује јединствени информациони систем просвете и повезује га са информационим системима других државних институција, као и да обједињује постојеће прикупљање података и информационе системе и отклања преклапања.

Уз активност је наведена напомена да систем треба да се стално надограђује, а подаци да се ажурирају.

**Индикатор:** Достављен извештај с подацима о модернизацији софтвера информационог система, додавању нових регистара и података, њиховом ажурирању и дефинисању протокола за размену информација између информационих система

\* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МПН о Стратегији наводи се да је информациони систем просвете у функцији, као и испис одређених података из информационог система у формату отворених података, којима се може приступити.<sup>133</sup> Такође се наводи да директно повезивање информационог система са системима других државних органа није урађено, али да су исписи података доступни на порталу отворених података у таквом облику да их други државни органи могу преузети као улазне податке.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Видети: <http://opendata.mpn.gov.rs/>.

<sup>134</sup> МПН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.



Ипак, активношћу је предвиђено да софтвер буде модернизован, а да би се то утврдило неопходно је да МПН достави извештај из индикатора који садржи податке о модернизацији, додавању нових регистара и података, њиховом ажурирању и дефинисању протокола за размену информација са информационим системима других државних институција. Пошто такав извештај није достављен, као и због тога што МПН наводи да повезивање информационог система са системима других државних органа није урађено, Агенција закључује да активност није реализована у складу с индикатором.

*Циљ 3.8.4. Процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован је на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима*

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

#### **Мера 3.8.4.1. Унапредити рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета (КАПК)**

Првом активношћу је предвиђено да **КАПК континуирано** јавно објављује извештаје о налазима рецензата и КАПК који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији.

**Индикатор:** Извештаји релевантни за доношење одлуке о акредитацији објављени на интернет презентацији КАПК

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да **КАПК** објављује извештаје о раду најмање једном годишње.

**Индикатор:** Извештаји о раду објављени на интернет презентацији КАПК

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

У извештају МПН о Стратегији наводи се да интернет страница Комисије за акредитацију и контролу квалитета (КАПК) до даљњег није у функцији и да КАПК није у могућности да је користи и поставља неопходне информације на њу због неуспешног спровођења јавне набавке за услуге одржавања интернет странице. Даље се наводи да је, док је страница била у функцији, на њој био објављен комплетан списак рецензата који учествују у процесу акредитације, затим, одлуке КАПК о акредитацији установа и њихових студијских програма биле су у потпуности доступне и континуирано су постављане у складу са седницама КАПК. Наглашено је и да су у одлуци о акредитацији или решењу о одбијању акредитације садржани рецензентски извештаји, извештаји о посети високошколској установи, извештаји поткомисије за одређено научно, односно уметничко поље. На интернет страници су, како се даље наводи, били доступни и сви записници са седница КАПК за период од 2012. до 2015. године, као и за текући период, а био је објављен и водич за студенте с информацијама о акредитованим високошколским установама и студијским програмима. Такође, наведено је и да су на страници били објављени сви годишњи извештаји КАПК, укључујући и извештај за период од 14. јула 2015. до 22. априла 2016. године, који је прихваћен од стране Националног савета за високо образовање.<sup>135</sup>

<sup>135</sup> Ibid.

Индикатори за обе активности су постављени тако да се односе на интернет страницу КАПК, која тренутно није у функцији. Због тога не постоји могућност да се ови индикатори примене, иако је из извештаја МПН видљиво да се ове обавезе испуњавају, а да постоје објективне околности које онемогућавају проверу. Ипак, ове две активности су у прошло-годишњем извештају Агенције о спровођењу Стратегије, оцењене као нереализоване,<sup>136</sup> па Агенција није у могућности да у складу с подацима из претходног извештајног периода да оцену испуњености.

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

**Мера 3.8.5.1. Уредити посебним законом, у складу са законом којим се уређује спорт, утврђивање статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу**

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове спорта до 30. септембра 2016. године** изради и достави Влади нацрт закона.

**Индикатор:** Нацрт закона који садржински одговара инструкцијама из мере достављен Влади

**Средство верификације:** Образложење из Нацрта закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст Нацрта или зашто нису

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе Предлог закона Народној скупштини.

**Индикатор:** Предлог закона о изменама и допунама закона тако да садржински одговара инструкцијама из мере поднет Народној скупштини

**Средство верификације:** Образложење из Предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст Предлога или зашто нису

\* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Закон о спорту из фебруара 2016. године<sup>137</sup> предвиђа да јединица локалне самоуправе преко надлежних органа уређује ближе услове, критеријуме и начин и поступак доделе средстава из буџета јединице локалне самоуправе, односно одобрење програма за задовољавање потреба грађана у области спорта на територији јединице локалне самоуправе и начин јавног објављивања података о предложеним програмима за финансирање, одобреним програмима и реализацији одобрених програма (члан 138. став 2.). Правилник о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта је ступио на снагу 12. јула 2016. године. Највећи број свих организација у области спорта (преко 95%),

<sup>136</sup> Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 231-233.

<sup>137</sup> „Службени гласник РС“, бр. 10/16.

регистровано је у правној форми удружења грађана. Према Закону о спорту Министарство омладине и спорта финансира редовне програмске активности 87 националних спортских савеза (сви су у статусу удружења грађана), у складу са Правилником о националним савезима, преко којих се остварује општи интерес у области спорта у Републици Србији. Закон о спорту прописује да ће се приватизација имовине и капитала у друштвеној, односно јавној својини у организацијама у области спорта уредити посебним законом (члан 179. став 1).<sup>138</sup>

У извештају Владе о Стратегији наводи се да активност није реализована, с обзиром на то да је потребно да предлагач достави Нацрт закона у владину процедуру.<sup>139</sup>

Мером је, дакле, захтевано да посебан закон уреди утврђивање статуса спортских савеза и удружења, власништво над имовином и финансирање из јавних средстава на националном и локалном нивоу. Из извештаја одговорног субјекта није довољно јасно да ли је утврђивање статуса спортских савеза и удружења уређено у мери у којој то Ревидирани акциони план захтева, финансирање спорта из јавних средстава на националном и локалном нивоу је препуштено подзаконским актима, док ће се власништво над имовином, односно приватизација имовине и капитала у друштвеној, односно јавној својини којима располажу спортске организације, сходно самом Закону о спорту, уредити посебним законом. Зато се може закључити да мера није адекватно формулисана, односно да су потребне јасније инструкције у погледу тога који је закон потребно донети и који је ниво уређивања потребан да би се могло сматрати да је она реализована.

Активности из осталих мера у оквиру овог циља нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

### 3.9. МЕДИЈИ

У оквиру девете области Стратегије – Медији – формулисан је један циљ: транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика (циљ 3.9.1.).

За испуњење овог циља предвиђена је једна мера и једна активност, за коју Агенција није у могућности да оцени реализацију.

#### Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

##### Мера 3.9.1.1. Формирати, одржавати и ажурирати јавне базе података/регистра о медијима (власничкој структури)

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство културе и информисања континуирано ажурира и одржава регистар.**

**Индикатор:** Све измене у регистру медија су доступне на сајту Агенције за привредне регистре

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

<sup>138</sup> Министарство омладине и спорта, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>139</sup> Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.



У извештају Министарства културе и информисања о Стратегији наводи се да се Регистар медија води у Агенцији за привредне регистре (АПР), а да је са уписом медија почео 13. фебруара 2015. године, односно шест месеци од дана ступања на снагу Закона о јавном информисању и медијима.<sup>140</sup> Тог дана престао је да постоји Регистар јавних гласила, који се водио у АПР, а сви подаци који су били регистровани у њему пренети су у нов регистар. Сви регистровани медији имали су рок до 13. августа 2015. године да новом регистру доставе податке о медију који нису, као предмет регистрације, били прописани раније важећим прописима. Поводом приспелих регистрационих пријава, Регистратор доноси решење о њиховом прихватању или одбијању. Ова решења налазе се у оквиру осталих података који се односе на неки конкретан медиј. Регистратор свој посао обавља у складу са одредбама Закона о Агенцији за привредне регистре<sup>141</sup> и Закона о јавном информисању и медијима.

Министарство је у извештају, такође, навело да је у поступку ревизије Акционог плана указивано на то да је надзор над радом АПР у надлежности Министарства привреде, па да је зато потребно као одговорног субјекта за ову активност одредити или то министарство или АПР.<sup>142</sup>

Агенција, такође, препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да на одговарајући начин измени одговорног субјекта за ову меру.

У погледу јединог циља у овој области, који подразумева обезбеђивање транспарентног власништва, финансирања и уређивачке политике медија, важно је нагласити да је оцена из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2016. годину:

- ✓ да пакет закона у медијском сектору и даље треба да буде спроведен у потпуности;
- ✓ да приватизација државних медија није довела и до веће транспарентности власништва или извора њиховог финансирања, укључујући и финансирање од стране државе;
- ✓ да суфинансирање медијског садржаја треба да се спроводи у складу са законским оквиром, уз коришћење фер и транспарентних процедура и без уплитања државне управе, нарочито на локалном нивоу;
- ✓ да Србија треба нарочито да учини Регулаторно тело за електронске медије у потпуности оперативним, како би се пружила подршка уредничкој независности у медијима; као и да
- ✓ обезбеди адекватно финансирање јавних медијских сервиса и уредничку независност, како би их подржала у служењу јавном интересу.<sup>143</sup>

На основу свега наведеног, може се закључити да овај циљ још увек није остварен, а чињеница да је у оквиру ове области остала само једна мера, која се односи на пуко одржавање регистра у АПР, уз неадекватно одређеног одговорног субјекта, говори о томе да је и ова област Стратегије препуштена спровођењу кроз неке друге документе, као што је АП 23 који предвиђа низ мера у области медија.

<sup>140</sup> „Службени гласник РС“, бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење.

<sup>141</sup> „Службени гласник РС“, бр. 55/04, 111/09 и 99/11.

<sup>142</sup> Министарство културе и информисања, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

<sup>143</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 22.

## 4. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

У оквиру овог поглавља Стратегије формулисани су циљеви који се односе како на области приоритетног деловања, тако и на све друге области у којима се може јавити корупција, и то десет циљева:

1. успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа (**циљ 4.1.**);
2. систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти врши се на основу критеријума и заслуга (**циљ 4.2.**);
3. обезбеђена транспарентност у раду органа власти (**циљ 4.3.**);
4. континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције (**циљ 4.4.**);
5. створени услови за активније учешће организација цивилног друштва у борби против корупције (**циљ 4.5.**);
6. створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције (**циљ 4.6.**);
7. Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа (**циљ 4.7.**);
8. проширене и прецизиране надлежности и унапређени кадровски капацитети и услови рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције (**циљ 4.8.**);
9. успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију) (**циљ 4.9.**);
10. успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору (**циљ 4.10.**).

За испуњење ових десет циљева формулисано је 16 мера и 34 активности, од којих је поступање испитано за 17 активности. Према оцени Агенције, од испитаних 17 активности:

- 4 активности су реализоване у складу с индикатором и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Две активности су трајне природе, док су две једнократне активности реализоване у року;
- 8 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 2 због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност;
- за 5 активности Агенција није била у могућности да оцени реализацију.

### Поступање по Стратегији и Ревидираном акционим планом

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере, али су рокови за активности у оквиру њих условљени доношењем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, односно активностима које треба да буду реализоване након његовог усвајања. Овај закон још увек није усвојен.

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

**Мера 4.2.1. Успоставити услове и критеријуме за запошљавање и напредовање у јавној управи (укључујући именована и постављена лица) у складу са принципима конкурентности и транспарентности**

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове државне управе до 30. септембра 2016. године** изради анализу прописа који уређују радно правни статус у органима јавне управе са препорукама.

У напомени уз активност је наведено да је рок за ову меру усклађен са роком са мером 2.1.1. из Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној анализи

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове државне управе до 31. децембра 2016. године** изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона у складу са препорукама анализе.

**Индикатор:** Нацрти закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају препорукама анализе достављени Влади

**Средство верификације:** Образложење из нацрта закона које садржи објашњење о томе на који начин су препоруке из анализе унете у текст нацрта

Трећом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

**Индикатор:** Предлози закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају препорукама анализе поднети Народној скупштини

**Средство верификације:** Образложење из предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су препоруке из анализе унете у текст предлога

Четвртом активношћу је предвиђено да **Народна скупштина до 31. децембра 2016. године** усвоји законе о изменама и допунама закона.

**Индикатор:** Закони о изменама и допунама закона усвојени

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се да је реализација мере у току. Према извештају, на основу експертских полазних основа припремљен је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима који предвиђа јачање конкурсног поступка у коме се омогућава објективност и непристрасност, утврђивање дужине трајања в.д. статуса са реалним потребама поступка за попуњавање положаја, прецизније дефинисање рока до када вршилац дужности може да обавља послове на положају, односно када му по сили

закона престаје статус вршиоца дужности и утврђивање ефикаснијег, транспарентнијег и конкурентнијег начина попуњавања положаја спровођењем или интерног или јавног конкурса, како би се сви положаји попунили лицима изабраним по спроведеној конкурсној процедури.

Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. предвиђа измене и допуне Закона о државним службеницима, како би се унапредио законски оквир службеничког система заснованог на заслугама и управљање људским ресурсима у државној управи. Ово унапређење треба да се води принципима деполитизације, професионализације и мериторности. Такође, потребно је увођење мера за задржавање кадрова у приоритетним областима државно службеничког система и увођење система базичних и функционалних компетенција.

У извештају МДУЛС се даље наводи да је израђен документ с основним смерницама и оквиром политике управљања људским ресурсима у државној управи. Овим документом предложени су основни правци даљег уређења државно службеничког система. МДУЛС указује да ће се у складу с наведеним припремити измене Закона о државним службеницима, којим ће се, између осталог, уредити и успоставити услови и критеријуми за запошљавање и напредовање у складу с принципима конкурентности и транспарентности.

Измене и допуне Закона о државним службеницима, како се у извештају МДУЛС наводи, нису усвојене услед расписивања ванредних парламентарних избора и распуштања Народне скупштине Републике Србије, а усвајање се очекује до краја последњег квартала 2017. године.<sup>144</sup>

У извештају Владе о Стратегији наводи се да активност није реализована зато што је потребно да предлагач достави Нацрт закона о изменама и допунама закона у владину процедуру,<sup>145</sup> док се у извештају Народне скупштине наводи да активност није реализована због тога што Предлог закона није поднет Народној скупштини од стране овлашћеног предлагача.<sup>146</sup>

Крајем 2016. године, МДУЛС је објавио радну верзију Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима. Предмет радне верзије су измене и допуне Закона у делу који се односи на доношење и спровођење програма стручног усавршавања. Агенција је објавила мишљење о процени ризика корупције у овом тексту.<sup>147</sup>

Агенција напомиње да је у трећој и четвртој активности рок формулисан тако да одговорним субјектима тешко да оставља простора да своје обавезе испуне на време, с обзиром на то да је исти рок (31. децембар 2016. године) предвиђен и за подношење нацрта и подношење предлога и усвајање закона. Због тога је препорука министарству надлежном за послове правосуђа да се овакав начин одређивања рокова измени.

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину констатује се ограничени напредак у спровођењу и измени тренутног оквира државне службе, у циљу гарантовања неутралности и континуитета јавне управе и како би се осигурало да запошљавања, напредовања и отпуштања буду заснована на заслугама, а нарочито отклањањем изузетака и прелазних решења у именованима. Извештај наводи да је принцип заслуга доведен у питање претераним

<sup>144</sup> МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>145</sup> Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>146</sup> Народна скупштине, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>147</sup> Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Радне верзије закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима*, 10. јануар 2017. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-%D0%BE-Nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-drzavnim-sluzbenicima-final.pdf>.



дискреционим правом датим на политичком нивоу за избор коначних кандидата и недостатком јасних критеријума за организацију тестова за избор и састав комисије за избор. Изузеци од редовних процедура запошљавања дозвољени су за привремено запослене (око 10%). Извештај констатује да правно раздвајање радних места између политичких именовања и рада у јавној управи није јасно спроведено, да политички утицај има кључну улогу у попуњавању виших руководећих места, док више од 60% високих државних службеника нису именовани у складу са законским одредбама. ЕК даље наводи да број високих државних службеника и даље представља област којој се приступа са посебном пажњом, а да правни оквир оставља простор за злоупотребе приликом отпуштања. Престанак функције закон омогућује на основу „озбиљног поремећаја”, али без формалног дефинисања ове одредбе, као и након укидања управљачке позиције због унутрашње реорганизације. ЕК констатује да позитиван корак представља усвајање Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у марту 2016. године, који проширује постојећи оквир државних службеника и на локални ниво и уводи систем управљања људским ресурсима на основу заслуга. Управљање људским ресурсима у државној управи није добро развијено и углавном се фокусира на поштовање закона. Систем оцењивања учинка и даље је неефикасан, а МДУЛС, који је задужен за централну координацију управљања људским ресурсима, према оцени ЕК, нема капацитет да координира и усклађује рад јединица за људске ресурсе.<sup>148</sup>

#### **Мера 4.2.2. Уједначити платни систем и социјална права у јавном сектору**

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе и министарство надлежно за послове рада, запошљавања, борацких и социјалних питања до 30. септембра 2016. године** израде анализу прописа који уређују систем плата и зарада и социјалних права у јавном сектору са препорукама. Уз активност је наведена напомена да је за систем социјалне заштите одговорни субјект министарство надлежно за послове рада и социјалних питања, а да је за радне односе, плате и зараде у државним службама одговорни субјект министарство надлежно за послове државне управе.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној анализи

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе.**

\* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се да је ова активност реализована кроз доношење Закона о систему плата запослених у јавном сектору,<sup>149</sup> као системског закона, на чијој нормативној основи је у току рад на припреми посебних закона.<sup>150</sup> Закон је ступио на снагу 9. марта 2016. године, а примењиваће се од 1. јануара 2018. године, односно од 1. јула

<sup>148</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 12.

<sup>149</sup> „Службени гласник РС“ бр. 18/16 и 108/16.

<sup>150</sup> МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, октобар 2016.



2017. године на запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 40.).

Овај закон предвиђа прелазак на систем јединствене основице за обрачун и исплату плата, како би се обезбедила максимална транспарентност и упоредивост плата запослених у јавном сектору. На овај начин ће се, како се у извештају наводи, једноставније упоређивати плате у различитим деловима система и лакше контролисати промене у појединачним подсистемима. Одговорни субјект даље наводи да је први корак након усвајања Закона прерачунавање коефицијената на јединствену основицу, па ће тако постојати једна основица и један распон коефицијената који кореспондира једној основици. Поред тога, Законом се успостављају распони платних група и платних разреда, критеријуми за вредновање послова и општи описи платних група на основу којих ће се вршити сврставање радних места, звања и положаја у одговарајућу платну групу и платни разред. Сврставање ће бити одређено посебним законом, којим ће се уредити висина основне плате за одређено радно место, односно звање и положај.

У извештају се истиче да Закон и даље оставља простор за самосталност и флексибилност у утврђивању платне структуре ради препознавања специфичности одређеног подсистема, као што су здравство, просвета или државни органи, али у оквиру параметара успостављених системским законом. Закон предвиђа могућност да се посебним законима утврде корективни коефицијенти, који се остварују по основу сталних услова за обављање послова или других сталних околности које се јављају на пословима одговарајућег радног места, а које нису узете у обзир приликом сврставања у платне групе и платне разреде.

Извештај даље напомиње да цео систем чини мање ригидним чињеница да ће се донети и ускладити с овим законом посебни прописи о платама и другим примањима запослених у различитим категоријама органа јавне власти, што ће омогућити флексибилност система како би се изразиле поједине специфичности сваког од подсистема.

Законом су утврђена општа увећања плате и њихова висина, а посебним законима биће могуће утврдити друга увећања плате, оправдана специфичним условима рада или другим околностима због којих се послови обављају повремено, а нису узети у обзир при сврставању у платне групе и платне разреде, као ни при утврђивању корективног коефицијента.

Доношењем посебних закона и усклађивањем постојећих до 1. јула 2017. године, односно до 1. јануара 2018. године, заокружиће се цео систем плата. Запослени ће задржати плату затечену у моменту почетка примене посебног закона, а она ће се ускладити са висином плате коју би запослени остварио применом одредаба из новог система, с тим да усклађивање мора бити постепено услед прилагођавања буџетским ограничењима.<sup>151</sup>

И поред детаљног образложења како ће нови систем функционисати, МДУЛС није у извештају доставио и податке о томе да ли је доношењу овог закона претходила анализа прописа који уређују систем плата и зарада и социјалних права у јавном сектору са препорукама, нити саму анализу.

У извештају Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања наводи се да, са становишта делокруга надлежности овог министарства, у трећем и четвртном кварталу 2016. године, није било реализације активности предвиђених мерама из Акционог плана.<sup>152</sup>

<sup>151</sup> МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

<sup>152</sup> Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

У Извештају о напретку Србије за 2016. годину, ЕК је констатовала да усвајање новог Закона о систему плата у јавном сектору у фебруару 2016. године, који је заснован на принципу једнаких зарада за једнак рад, представља позитиван корак.<sup>153</sup>

**Мера 4.2.3. Развити базу података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу, која се редовно ажурира**

Првом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 30. септембра 2016. године измени постојећа техничка решења Централног регистра обавезног социјалног осигурања у складу са препорукама анализе.

**Индикатор:** Достављен извештај о начину на који су техничка решења Централног регистра обавезног социјалног осигурања измењена у складу са препорукама анализе

**Активност је реализована у складу с индикатором.**

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

Другом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 31. децембра 2016. године успостави техничку повезаност са Пореском управом.

**Индикатор:** Достављен извештај о начину на који је успостављена техничка повезаност

**Активност је реализована у складу с индикатором.**

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

У току 2015. године, у складу са спроведеним поступком јавне набавке и закљученим Уговором, извршен је редизајн Информационог система ЦРОСО, у делу који се односи на развијање база података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу, у складу са постављеним циљевима и мерама. Од јануара 2016. године уследила је потпуна реализација и пуштање у продукцију дела Портала ЦРОСО, који се односи на повезивање са Пореском управом. У току марта и априла 2016. године успостављена је техничка повезаност са организацијама обавезног социјалног осигурања, Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање (РФПИО), Републичким фондом за здравствено осигурање (РФЗО) и Националном службом за запошљавање (НСЗ), у делу који се односи на размену података о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање.<sup>154</sup>

**Мера 4.2.4. Ојачати капацитете Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање**

Другом активношћу је предвиђено да ЦРОСО направи и континуирано спроводи план и програм обуке запослених у складу са препорукама анализе.

**Индикатор:** План и програм обуке који одговара препорукама анализе потреба; Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

<sup>153</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 12.

<sup>154</sup> ЦРОСО, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

#### Мера 4.2.4. Ојачати капацитете Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање

Трећом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 31. децембра 2016. године набави опрему у складу с анализом потреба.

**Индикатор:** Достављен извештај о набављеној опреми

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

\* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају ЦРОСО о Стратегији наводи се да измена Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији послова у ЦРОСО у складу с потребама није извршена. То, наиме, није било могуће због недостатка финансијских средстава за исплату зарада уколико би измене Правилника подразумевале повећање броја извршилаца у ИТ сектору.

Такође, присутна су и законска ограничења повећања броја извршилаца (Одлука о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему АПВ и систему локалне самоуправе за 2015. годину<sup>155</sup>). ЦРОСО реализује обуке запослених у односу на додељена финансијска средства у 2016. години, а у извештају се напомиње да отежавајућу околност представља став Службе за управљање кадровима да све њене бесплатне обуке нису доступне запосленима у ЦРОСО, с обзиром на то да немају статус државних службеника, већ статус запослених у јавној служби.<sup>156</sup>

У извештају ЦРОСО даље се наводи да су у 2016. години обезбеђена довољна средства за несметано функционисање информационог система. Реализована је јавна набавка за одржавање софтвера, обнављање лиценци и подршку информационог система до 31. децембра 2016. године. У време када је извештај послат (јул 2016. године), у току је био поступак друге јавне набавке сервера и сторица за ЕТПМ базу, као и нужно везаних пратећих услуга оптимизације информационог система ЦРОСО.<sup>157</sup>

Једина активност у оквиру **мере 4.2.5.** није доспела за реализацију до краја 2016. године, иако је ЦРОСО у свом извештају навео да је ова мера реализована имајући у виду да је успостављена техничка повезаност са надлежним органима и организацијама (АПР, Инспекторат за рад, РФПИО, РФЗО и НСЗ).<sup>158</sup> Наиме, мером је предвиђено да се унапреди база података о поднетим е-јединственим пријавама на обавезно социјално осигурање, која се редовно ажурира, кроз активност успостављања техничке повезаности с наведеним субјектима, до краја 2017. године, а у сарадњи са Министарством здравља.

<sup>155</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/15 и 114/15.

<sup>156</sup> ЦРОСО, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> *Ibid.*

**Мера 4.2.6. Спровести кампању ради информисања обвезника подношења јединствене е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и осигураника, о значају и доступности података и Јединствене базе Централног регистра обавезног социјалног осигурања**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да ЦРОСО до 31. децембра 2016. године спроведе кампању у складу са планом и програмом.

Уз активност је предвиђена напомена да је треба реализовати у сарадњи са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике.

**Индикатор:** Достављен извештај о спроведеној кампањи и начину на који је обезбеђена сарадња субјекта из напомене

**Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**

У извештају ЦРОСО о Стратегији наводи се да су запослени у ЦРОСО, у својству предавача, присуствовали бројним обукама за обвезнике подношења е-пријаве на обавезно социјално осигурање. У 2016. години ЦРОСО је више пута у медијима обавештавао јавност о новинама које нуди осигураницима, осигураним лицима и обвезницима. Портал ЦРОСО, на коме су доступна врло детаљна е-упутства, како се у извештају наводи, представља централно место за информисање обвезника подношења е-пријаве. Такође, стручна служба ЦРОСО у свакодневном раду с обвезницима, шалтерским радницима организација обавезног социјалног осигурања и осталим корисницима Јединствене базе ЦРОСО, пружа техничку и правну помоћ, давањем одговора и упутстава, телефонским или електронским путем.<sup>159</sup> Ипак, извештај не указује на спровођење засебне кампање усмерене на начин предвиђен у мери, као ни на форму сарадње са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике у њеној реализацији.

*Циљ 4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти*

Све мере у оквиру овог циља брисане су из Ревидираног акционог плана, па ће се две убудуће пратити кроз АП 23, једна мера је обрисана јер је реализована, а једна је обрисана без образложења (мера са сличним циљем предвиђена је у АП 23 – *активност 2.2.5.5*).

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

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера, а рок за једину активност у оквиру ње условљен је доношењем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, који још увек није усвојен.

<sup>159</sup> Ibid.

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

**Мера 4.5.1. Изменити Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се уведе обавеза за све кориснике да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Влада до 31. децембра 2016. године** усвоји измене и допуне Уредбе.

Уз активност је наведена напомена да интерни акт подразумева све врсте аката који се баве антикорупцијском политиком, па и Етички кодекс.

**Индикатор:** Усвојена уредба која садржински одговара инструкцијама из мере и напомене

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се да ова мера није реализована, али да су у Министарству у току активности у вези са формирањем посебне радне групе која ће израдити Нацрт измена и допуна Уредбе. Као образложење због чега мера није реализована у предвиђеном року, МДУЛС наводи своје вишемесечно ангажовање у вези са активностима на спровођењу парламентарних, покрајинских и локалних избора у току 2016. године. Додаје се да је у Плану рада Владе, као рок до када ће овај акт бити упућен на разматрање и одлучивање, предвиђен јул 2017. године.<sup>160</sup>

**Мера 4.5.2. Изменити Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се унапреди оквир који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Влада до 31. децембра 2016. године** усвоји измене Уредбе.

Уз активност је наведена напомена да измене Уредбе треба формулисати у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом; ограничити дискрециона права чланова комисије који одлучују о средствима која ће се додељивати удружењима, избор чланова, као и регулисати питање одговорности и контроле извршених додела.

**Индикатор:** Усвојене измене уредбе које садржински одговарају инструкцијама из мере и напомене и које су формулисане у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се потпуно исти текст, као и за **меру 4.5.1.**<sup>161</sup> У извештају Владе о Стратегији наводи се да су 12. новембра 2015. године усвојене измене и

<sup>160</sup> МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

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

допуне Уредбе којима је омогућено остваривање принципа транспарентности финансирања пројеката од јавног интереса која реализују удружења.<sup>162</sup>

У Извештају Агенције о спровођењу Стратегије за 2015. годину оцењено је да се измене Уредбе из 2015. године не односе на материју која је предмет **мера 4.5.1. и 4.5.2.** Наиме, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је крајем августа 2015. године упутила МДУЛС иницијативу да се Уредба измени тако да се испуне обавезе из Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерства за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину, а које се односе на унапређење процеса транспарентног финансирања организација цивилног друштва. Тако је пропуштена прилика да се изменама и допунама Уредбе испуне и обавезе из Акционог плана на основу ове две мере.<sup>163</sup>

Препорука Владе из извештаја о Стратегији за 2014. годину, наведена у извештају о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину да се као одговорни субјект за ове две мере уместо ње одреди МДУЛС, није усвојена, па је у Ревидираном акционом плану као одговорни субјект и даље предвиђена Влада.

#### **Мера 4.5.3. Успоставити систем сталних консултација између Агенције за борбу против корупције и организација цивилног друштва**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Агенција континуирано** организује консултативне састанке са организацијама цивилног друштва.

**Индикатор:** Одржана најмање два консултативна састанка по години важења Стратегије

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

Током 2016. године Агенција је, у циљу реализације ове мере, одржала два консултативна састанка са организацијама цивилног друштва. Најзначајнији потенцијал консултативних састанака лежи у могућности успостављања трајног дијалога између Агенције и цивилног друштва, размени мишљења и идеја и оснаживању за неке будуће заједничке иницијативе и пројекте.

Настављајући успостављену праксу одржавања бар једног састанка годишње са представницима организација цивилног друштва ван престонице, први консултативни састанак је одржан у Нишу. Састанку је присуствовало 11 представника организација цивилног друштва из Ниша које се баве превенцијом и борбом против корупције. Фокус дијалога био је усмерен на контролу органа јавне власти и искуства организација цивилног друштва у овој области са посебним освртом на питање сукоба интереса функционера. Такође, учесници су анализирали узроке и појавне облике корупције на локалном нивоу и закључили да је неопходно едуковати представнике цивилног друштва о овој теми.

Други састанак је одржан крајем 2016. године у Београду и имао је за циљ да представи искуства организација цивилног друштва у примени информационо-комуникационих технологија на пројектима који се баве превенцијом корупције. На састанку је представљен рад два портала: „*integrist.net*“ и „*budzeti.rs*“ који промовишу партнерство са грађанима, односно

<sup>162</sup> Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>163</sup> Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 260 и 262-263.

њихово активно укључивање у контролу и надзор над радом органа јавне власти. Учесници су закључили да су укључивање грађана и отвореност институција за дељење информација и података кључни за успех грађанских иницијатива везаних за превенцију корупције. Састанку је присуствовало 10 представника организација цивилног друштва.

Извештај ЕК о напретку Србије за 2016. годину констатује да се цивилно друштво бори за то да утиче на креирање политике и суочава се са препрекама постављеним од стране делова државне управе. Учешће цивилног друштва у креирању политика је, на многим нивоима и даље у великој мери *ad hoc*, што говори о томе да пуни потенцијал овог сектора није реализован.<sup>164</sup>

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

**Мера 4.6.1. Изменити закон којим се уређује порез на добит правних лица тако да се борба против корупције наведе као једна од намена/делатности за коју се предузећима која пружају финансијску подршку цивилном друштву може дати посебна пореска олакшица**

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 30. септембра 2016. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама закона.

**Индикатор:** Нацрт закона о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама из мере достављен Влади

**Средство верификације:** Образложење из нацрта закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције из мере унете у текст нацрта

\* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У алтернативном извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину, који је израдила Транспарентност Србија, наведено је да је МФ у одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја у вези с овом мером, ову организацију обавестило о следећем:

Приликом израде измена и допуна Закона о порезу на добит правних лица у 2015. години разматрана је могућност увођења наведене пореске олакшице, али је закључено да у овом моменту није целисходно да се уведу посебне пореске олакшице правним лицима која пружају финансијску подршку организацијама цивилног друштва за намену/делатност борбе против корупције из следећих разлога:

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

<sup>164</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 9.

размотрити неки други начин за обезбеђење финансијских средстава који би био једноставнији за праћење и анализу ефеката;

- ✓ смањење буџетских прихода, чији ефекат није могуће сагледати.<sup>165</sup>

Овај текст наведен је и у мишљењу о Нацрту ревидираног акционог плана који је Агенција упутила Министарству правде у марту 2016. године, али мера је у финалној верзији документа задржана у истом облику. МФ је у извештају о Стратегији навео да у односу на претходно достављен извештај нема никаквих измена.<sup>166</sup>

**Мера 4.6.2. Препоручити Привредној комори Србије да доноси, објављује и промовише антикорупцијске стандарде и праксе као што су: Кодекс пословне етике, Кодекс корпоративног управљања, промовише стандарде Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија, као и привредна друштва која су усвојила антикорупцијске планове или планове интегритета**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да ПКС континуирано организује скупове и семинаре у области борбе против корупције у сарадњи са институцијама Републике Србије и промовише добре праксе привредних друштава у области борбе против корупције.

**Индикатор:** Достављен извештај о броју организованих скупова и семинара у току календарске године

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

**Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

Током 2016. године Привредна комора Србије (ПКС) је организовала пет догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције:

- ✓ 28. јануар – Округли сто „Правни оквир за борбу против корупције у англосаксонским државама – последице за пословање у Србији“ – у организацији ПКС и Мисије ОЕБС у Србији;
- ✓ 23. март – Округли сто „Како се примењују закони о заштити узбуњивача – америчка и српска искуства“ – у организацији Портала Пиштаљка, Глобалног договора у Србији и ПКС;
- ✓ 6. јун – Пета сесија Округлог стола „Борба против корупције – како ми то радимо“ – у организацији ПКС, а у сарадњи са мрежом друштвено одговорних компанија Глобални договор Србија, у циљу преношења искуства компанија и организација на тему интерних антикорупцијских правила и начина борбе против корупције. Своја интерна антикорупцијска правила представиле су компаније НИС а.д., *AIR Serbia* и *Philip Morris*;
- ✓ 20. септембар – семинар „Значај антикорупцијских правила Међународне трговинске коморе и њихова примена у пракси кроз корпоративну одговорност компанија“ – у организацији ПКС у сарадњи са Међународном трговинском комором из Париза. Семинар је био посвећен развоју борбе против корупције са практичним саветима за препознавање корупције у пословању компанија и начинима борбе против ње;

<sup>165</sup> Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 177-178.

<sup>166</sup> Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.



- ✓ 20. новембар – Округли сто „Представљање новог ISO антикорупцијског стандарда“ – у организацији ПКС, а у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Србији.

ПКС је у септембру 2016. године спровела истраживање о примени Закона о заштити узбуњивача, у циљу анализе примене овог закона. Анкета је послата на електронске адресе 21 компаније.<sup>167</sup>

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

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

**Мера 4.7.1. Допунити Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, бр. 9/10) тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине**

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да Народна скупштина до 31. децембра 2016. године изради и усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

**Индикатор:** Усвојен Закон о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама из мере

У свом извештају о Стратегији Народна скупштина наводи да се ова активност реализује, иако Закон о Народној скупштини није измењен. Као пример за то извештај указује на кварталне извештаје МУП о предузимању мера у складу са Посебним протоколом о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова.<sup>168</sup> У извештају се даље наводи да је сазив Народне скупштине конституисан 3. јуна 2016. године, а да је Народна скупштина интензивно почела са остваривањем своје законодавне активности од Другог редовног заседања које је отпочело 4. октобра 2016. године. Одбор за људска и мањинска права разматрао је следеће извештаје независних државних органа:

- ✓ Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2015. годину, на седници Одбора одржаној 19. септембра 2016. године;
- ✓ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, на седници Одбора одржаној 21. септембра 2016. године; и
- ✓ Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2015. годину, на седници Одбора одржаној 22. септембра 2016. године.

<sup>167</sup> ПКС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, април, јул и септембар 2016. године, јануар 2017.

<sup>168</sup> Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, април 2016.

Предлози закључака Одбора поводом разматрања ових извештаја биће утврђени на посебној седници Одбора и након тога упућени Народној скупштини на усвајање.<sup>169</sup>

Извештај ЕК о напретку Србије за 2016. годину констатује да Влада објављује годишње извештаје о праћењу спровођења кључних стратешких докумената, што омогућава увид јавности у њен рад, али да се у овим извештајима не оцењују резултати постигнути у односу на утврђене циљеве. Народна скупштина врши контролу рада Владе кроз своје посебне законодавне одборе, али се спровођење закона или стратегија процењује само у одређеној мери.<sup>170</sup>

Активности у оквиру **мере 4.7.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

*Циљ 4.8. Проширене и прецизиране надлежности и унапређени кадровски капацитети и услови рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције*

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану и убудуће ће се пратити кроз одговарајуће активности из АП 23.

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

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану и убудуће ће се пратити кроз одговарајуће активности из АП 23.

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

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану и убудуће ће се пратити кроз одговарајуће активности из АП 23.

<sup>169</sup> Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

<sup>170</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 11.

## 5. СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ

У оквиру овог поглавља Стратегије формулисан је један циљ: успостављен систем за спровођење, координацију и надзор над спровођењем Стратегије (**циљ 5.**).

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану, с тим да ће се три мере убудуће пратити кроз одговарајуће активности из АП 23, док су две мере брисане као реализоване.

**Мера 5.5.** која је брисана као реализована предвиђала је анализу постигнутих резултата примене Стратегије и Акционог плана и евентуално предлагање њихових измена и допуна, а једином, уже постављеном активношћу било је предвиђено да Министарство правде до марта 2016. године изради анализу и процену степена испуњености Стратегије и Акционог плана и евентуално предложи њихове измене и допуне. Напоменом уз активност било је предвиђено да се она реализује у сарадњи са Агенцијом, Саветом за борбу против корупције и другим одговорним субјектима Акционог плана.

У складу с овом мером, 30. јуна 2016. године усвојен је Ревидирани акциони план. Агенција нема податке о томе да ли је процесу ревизије претходила и анализа постигнутих резултата примене Стратегије и Акционог плана, како је то предвиђено самом мером. Више о процесу ревизије видети у поглављу: *О методологији надзора, Ревизија Акционог плана.*

## 6. ПРЕПОРУКЕ

Поред остваривања циљева Стратегије који намећу одговарајуће обавезе реализације и за коју ће одговорност сносити искључиво органи јавне власти, Стратегија наводи и одређене препоруке које се односе како на њих, тако и на приватни и цивилни сектор.

Препоруке нису обавезујућег карактера, па за њихово испуњење није предвиђена одговорност органа јавне власти, а нарочито не субјеката из приватног и цивилног сектора. Тако, Стратегија препоручује: (1) новинарским удружењима да (а) унапреде Етички кодекс новинара Србије у делу који се односи на поклоне и сукоб интереса, као и примену тог кодекса и упознају новинаре с његовим одредбама; (б) унапреде образовање новинара о борби против корупције, у циљу избегавања новинарског сензационализма и даљег ширења јавне свести о опасности и штетности корупције, и неопходности њеног сузбијања; (2) издавачима медија и пружаоцима аудио и аудио-визуелних медијских услуга, да усвоје акте којима се дефинише поступање са поклонима и питање сукоба интереса новинара и уредника; (3) промоцију и подршку борби против корупције, и у оквиру тога (а) медијску и стручну подршку; (б) едукацију за борбу против корупције; (в) успостављање годишње награде за борбу против корупције „Верица Бараћ“ у категорији грађанин, јавни службеник, припадник професије, научник, предузетник и новинар; (4) подстицање покретања специјалистичких академских, односно струковних студија, као и докторских студија које ће се бавити различитим аспектима сузбијања корупције; и (5) подстицање активне сарадње и партнерства између носилаца антикорупцијских мера и организација цивилног друштва кроз активности, као што су организација округлих столова, штампање публикација и промотивних материјала о опасности и штетности корупције с мерама за њено сузбијање.

С обзиром на то да за праћење поступања по овим препорукама Стратегијом није предвиђена никаква методологија, Агенција, као и у претходна два извештаја, препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да прецизира коме су упућене трећа, четврта и пета препорука, а затим да се размотри могућност да се ресорна министарства обавезу да ове области прате у склопу обавезе вршења надзора у својим ресорима и о томе обавештавају Агенцију у оквиру извештавања о спровођењу Стратегије, како би се обезбедиле и информације о поступању по препорукама.

## III O МЕТОДОЛОГИЈИ НАДЗОРА

### Унапређење механизма надзора

У процесу надзора над спровођењем Стратегије још увек постоје изазови присутни од процеса израде првог извештаја о спровођењу Стратегије, иако је ситуација значајно боља у односу на почетни период. Агенција је, због тога, у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који је реализован у периоду од 2014. до 2016. године, а који је финансирало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, обезбедила подршку за две иновације у процесу надзора.

Прва иновација односи се на тестирање програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије од стране организација цивилног друштва, које су одабране на два јавна конкурса које је Агенција организовала у 2014. и 2015. години. Њихови закључци и препоруке уграђени су у извештаје о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину. Алтернативни извештаји организација цивилног друштва су у значајној мери унапредили квалитет надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана и самих извештаја, кроз већи обим и бољи квалитет информација о спровођењу ових докумената, као и критички и стручан осврт на већину мера чија је испуњеност оцењивана у извештају. За нови циклус алтернативног извештавања у 2016. години, Агенција није имала обезбеђена средства.<sup>171</sup>

Друга иновација односи се на увођење апликативног софтвера за електронско извештавање о спровођењу Стратегије, како би се олакшало извештавање и надзор, спречило кашњење у достављању извештаја одговорних субјеката, бар делимично решили проблеми у вези са неуједначеним квалитетом њихових извештаја и, коначно, омогућила лакша систематизација и статистичко-аналитичка обрада података. У 2015. години Агенција је успоставила инфраструктуру за електронско извештавање, а током 2016. године организоване су обуке у 16 градова, уз присуство 244 учесника из 186 одговорних субјеката (71 суда, 82 јединице локалне самоуправе и 33 републичке институције). Апликација је први пут тестирана са корисницима, односно одговорни субјекти су први пут извештавали о својим активностима путем апликације у оквиру циклуса извештавања за трећи квартал 2016. године. Тешкоће у раду апликације, уочене током тестирања, се у континуитету отклањају.

<sup>171</sup> Више о алтернативном извештавању видети у: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 6-7 и *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 7-8.

## Изазови у области надзора

До краја фебруара 2016. године, сви републички одговорни субјекти, осим Министарства правде, доставили су своје извештаје о Стратегији за четврти квартал 2016. године.<sup>172</sup> Извештаје су доставила и 32 суда<sup>173</sup> (од укупно 91 без територије Косова и Метохије) и 23 јединице локалне самоуправе<sup>174</sup> (од укупно 145 без територије Косова и Метохије). У питању су само извештаји за четврти квартал, док су током године и други судови и јединице локалне самоуправе достављали своје извештаје. Пошто ниједна обавеза јединица локалних самоуправа није доспела у 2016. години, док основни и виши судови и иначе имају само једну обавезу у Ревидираном акционом плану, недостављање ових извештаја није имало утицаја на свеобухватност анализе спровођења Стратегије у том делу. Заправо, највећи део анализе односи се на поступање републичких одговорних субјеката.

У извештајним периодима за трећи и четврти квартал 2016. године, одговорним субјектима је упућен подсетник о обавези извештавања путем електронске апликације за извештавање и велики број њих је овој обавези одговорио. Ипак, као и претходних година, присутно је прекорачење рокова за достављање извештаја, а поједине одговорне субјекте било је неопходно додатно контактирати, како би испунили ову своју обавезу. Овакво поступање органа јавне власти за Агенцију представља изазов, с обзиром на то да је она у погледу подношења свог извештаја Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања. Такође, овакав тренд говори о томе да одговорни субјекти и даље нису спремни да ову обавезу извршавају самоиницијативно.

Извештаји одговорних субјеката представљају полазну основу за вршење надзора и давање мишљења о спровођењу Стратегије. Квалитет извештаја одговорних субјеката се у континуитету унапређује, али још увек није на задовољавајућем нивоу, и у значајној мери варира од једног до другог извештаја. Неки међу њима и даље се не осврћу на све мере или

<sup>172</sup> Извештаје за четврти квартал 2016. године су доставили: Народна скупштина, Државна ревизорска институција, Влада, Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство просвете, науке и технолошког развоја (у оквиру кога је достављен извештај о обавезама Комисије за акредитацију и проверу квалитета), Министарство здравља, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Пореска управа, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Правосудна академија, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Републичко јавно тужилаштво, Републички геодетски завод, Централни регистар обавезног социјалног осигурања и Привредна комора Србије. Извештај није доставило Министарство правде.

<sup>173</sup> Извештаје за четврти квартал 2016. године су доставили: виши судови у Крагујевцу, Краљеву, Неготину, Панчеву, Пироту, Прокупљу, Сомбору и Ужицу; основни судови у Аранђеловцу, Бору, Бујановцу, Димитровграду, Јагодини, Кикинди, Краљеву, Неготину, Панчеву, Петровцу на Млави, Пироту, Пожеги, Прибоју, Пријепољу, Сенти, Смедереву, Сомбору, Суботици, Шапцу, Ужицу, Врбасу и Зрењанину, као и Други основни суд и Трећи основни суд у Београду. У осталим кварталима извештаје су доставили и: Први основни суд у Београду и основни судови у Врању, Горњем Милановцу, Ивањици, Нишу, Прокупљу, Руми, Старој Пазови и Шиду и виши судови у Новом Саду, Чачку, Пожаревцу, Смедереву, Сремској Митровици и Шапцу.

<sup>174</sup> Извештаје за четврти квартал 2016. године су доставили: градови Горњи Милановац, Краљево, Лесковац, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Смедерево, Врање и Вршац и општине Бабушница, Бајина Башта, Бела Паланка, Гацин Хан, Лајковац, Нови Бечеј, Опово, Ражањ, Сента, Стара Пазова, Сурдулица, Врбас, Жабал и Жабари. Иако се не налази међу одговорним субјектима, извештај је доставила и градска општина Земун. У осталим кварталима извештаје су доставили градови: Сремска Митровица и Чачак и општине: Апатин, Алибунар, Бач, Бачка Топола, Беочин, Босилеград, Велико Градиште, Горњи Милановац, Кладово, Косјерић, Крупањ, Љиг, Медвеђа, Прибој, Ћићевац и Чајетина.

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

Иако су измене Закона о Агенцији за борбу против корупције, које треба да унапреде механизам надзора над спровођењем Стратегије, према Акционом плану из 2013. године требало да буду уведене у марту 2014. године, оне, готово три године касније, још увек нису усвојене. На ово кашњење није утицао ни закључак Народне скупштине из јуна 2014. године, којим је усвојен Извештај о раду Агенције и Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину, а у коме се наводи да Народна скупштина очекује да ће Влада, у најкраћем року, предложити измене Закона о Агенцији, како би се правни оквир за рад Агенције ускладио с потребама уоченим у њеном досадашњем раду, као и надзорном улогом коју она треба да има над спровођењем Стратегије и Акционог плана. Усвајање измена Закона о Агенцији није убрзало ни усвајање АП 23, којим је испуњење ове обавезе планирано за трећи квартал 2016. године (*активност 2.1.4.2.*), па је и овај рок пробијен.

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

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



Још један важан процес који је у вези с овом надлежношћу Агенције, је процес усвајања АП 23, чија је последња верзија усвојена у априлу 2016. године. Према процени Агенције, 60 мера (27%) из Акционог плана из 2013. године је у целости или делимично пренето у овај документ, од којих је, опет, за значајан број активности рок померен и то, у неким случајевима, за чак више од годину дана. На овај начин је код извесног броја одговорних субјеката дошло до недоумица у погледу тога да ли активности да реализују у краћем или дужем року, а код Агенције око тога какав став да заузме приликом анализе и оцене испуњености, уколико се одговорни субјекти у образложењима позову на ову чињеницу као разлог због чега неку активност нису реализовали у року. Препорука Агенције из Извештаја о раду за 2014. годину била је да се приликом усвајања АП 23 јасно дефинише његов однос с Акционим планом, уз усклађивање механизма надзора над ова два документа. Ова препорука, нажалост, није испуњена.

Поменута неизвесност трајала је више од годину дана, колико је трајао процес писања АП 23, а затим је уследила ситуација у којој су исте или суштински сличне обавезе с различитим роковима постојале у два документа која су на снази. Она је отклоњена усвајањем Ревидираног акционог плана за спровођење Стратегије 30. јуна 2016. године.



## Ревизија Акционог плана

У септембру 2015. године отпочео је процес ревизије Акционог плана за спровођење Стратегије, у коме је Агенција учествовала на позив Министарства правде. Ревизија је предвиђена као једна од обавеза у самом Акционом плану, а урађена је на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из АП 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа.

Влада Републике Србије је 30. јуна 2016. године усвојила Ревидирани акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.

Ревизијом Акционог плана из 2013. године овај документ је унапређен, неки његови елементи су прецизније формулисани, али опет, остаје простор за даља унапређења. У финалну верзију документа нису унете све сугестије које је Агенција у оквиру мишљења из марта 2016. године упутила Министарству правде.

Најзначајније измене које су мере из Акционог плана за спровођење Стратегије претрпеле у процесу ревизије и процесу преношења у АП 23, односе се на значајно померање рокова за њихову реализацију, у односу на оне који су првобитно били планирани у документу усвојеном 2013. године. Анализа о померању рокова, коју је Агенција урадила у односу на ове активности, показала је да су сви рокови, који су дефинисани, продужени у просеку за 22 месеца.

За чак 95% анализираних активности рок за реализацију је продужен, док је само за 5% скраћен. Ипак, то су активности за које је иначе био предвиђен дугачак рок за реализацију (од 36 до 47 месеци од усвајања Акционог плана). Највећи број активности је одложен за период од једне до две године (око 40%), али је значајан број одложен и за период од две до три године (око 35%). До шест месеци рок је померен за око 10% активности, између 6 и 12 месеци за око 7%, док су више од три године померени рокови за око 8% активности.

Разлози због којих је дошло до овако драстичног одлагања антикорупцијских мера у стратешким документима, не само по дужини одлагања, већ и по броју активности чији је рок продужен (95%), могу да леже у преамбициозном планирању рокова од самог почетка. Ипак, као што показује процес писања АП 23, у неколико његових нацрта рокови су мало по мало померани у складу с протеклом времена, и у ишчекивању усвајања финалне верзије документа, па нису ни могли бити дефинисани за период који претходи периоду коначног усвајања документа. Исти приступ је преузет и приликом израде Ревидираног акционог плана, па су за нереализоване активности рокови једноставно померени на период након усвајања овог документа, што је и довело до овако високог просека одлагања, на који је указала анализа.

Уколико би ово био једини разлог померања рокова, наш закључак о квалитету планирања приликом спровођења антикорупцијских јавних политика у Србији био би поражавајући. Модел „планирања“, према коме се мере из антикорупцијског Акционог плана узимају и уносе у нови документ, само због „згодног“ преклапања материје, а затим се њихови рокови померају само због тога што морају да претходе тренутку у коме се очекује усвајање новог документа, звучи потпуно стихијски, и, стога, врло забрињавајуће.

Такође није јасно на који начин је одлучивано о томе колико ће који рок бити померен, тако да постоје активности које су одложене за период мањи од годину дана, али и оне које

су померене за више од три године. Ипак, важно је нагласити да је у групи активности чији је рок померен за период до годину дана, највећи број њих (71%) иначе имао првобитно постављен рок од три године или више.

С друге стране, нека изразито велика померања рокова су необична, због тога што ништа у садржини мере не говори у прилог томе да за толико одлагање постоји ваљан разлог.

Међу таквим мерама налази се, на пример, она која предвиђа увођење система ЈИПБ. Наиме, рок за увођење овог система је са јануара 2016. године, како је иницијално било предвиђено, АП 23 прво померио на децембар 2016. године, а затим, у финалној верзији, на децембар 2018. године, дакле за готово три године. Као последица тога, рокови за мере које су условљене усвајањем закона којим се ЈИПБ уводи у наш правни систем, померени су у Ревидираном акционом плану на период после децембра 2018. године, што чак излази ван рока важења Стратегије. До овакве ситуације дошло је вероватно услед одсуства консензуса о томе да ли ЈИПБ уопште треба увести у наш порески систем или не, што је Агенција и закључила у Извештају из 2015. године. На то указује и чињеница да Агенција није дошла до података о томе да ли је започета расправа о увођењу оваквог система, да ли се ово питање уопште разматра, да ли је урађена нека анализа, да ли су консултоване упоредне праксе и уопште да ли је у смеру испуњавања релевантног циља у Стратегији предузета било каква активност од њеног усвајања до данас (*циљ 3.2.1.2. Успостављен правни и институционални оквир за спровођење система ЈИПБ за физичка и правна лица*). Агенција је због тога у Извештају за 2015. годину препоручила да се о увођењу система ЈИПБ покрене јавна расправа, као и да се подаци о тој расправи учине јавним. Изгледа да меру није било оправдано само обрисати, него је њена актуелност одложена до даљњег, заправо до самог краја важења стратешких докумената, вероватно у нади да ће се у међувремену појавити нове околности које ће решити дилему или довести до консензуса.

Слична ситуација, која имплицира исто образложење, постоји у вези са мером која предвиђа одговарајуће измене Закона о донацијама и хуманитарној помоћи. За израду нацрта овог документа до септембра 2014. године, Акциони план из 2013. године задужио је Министарство финансија. Ово министарство се у извештају за 2014. годину није осврнуло на меру, док је у извештају за 2015. годину навело да није надлежно за израду поменутог нацрта. Околност да је упркос томе што се огласило ненадлежним, оно у Ревидираном акционом плану и даље означено као одговорни субјект (додуше, у сарадњи са Министарством здравља), као и чињеница да је рок за израду нацрта померен на септембар 2018. године, дакле за 4 године, говори у прилог закључку да и у овом случају не постоји консензус око надлежности за израду нацрта или да постоје неки други изазови, због чега је реализација мере, која није ничим условљена, нити захтева неке нарочите припремне активности, померена на готово сам крај важења Акционог плана.

## Методологија израде Извештаја о спровођењу Стратегије

Један од циљева израде Извештаја о спровођењу Стратегије је да се у њему, на једном месту, нађе највећи део доступних информација о испуњености циљева формулисаних Стратегијом, као и мера и активности предвиђених Ревидираним акционим планом. Стратешки документи за борбу против корупције предвиђају основе за надзор над њиховим спровођењем и оцену испуњености активности коју врши Агенција, за координацију спровођења коју врши министарство надлежно за послове правосуђа, као и за праћење резултата спровођења које врши Савет за борбу против корупције.

*Методологија прикупљања података.* – Полазну основу за писање извештаја Агенције представљају извештаји одговорних субјеката, који се, у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције, подносе квартално. Поред тога, Агенција прикупља и додатне податке из разних извештаја, истраживања, анализа и других докумената домаћих и међународних институција и организација.

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

Извештај обухвата следеће активности: (1) оне које су доспеле за реализацију до краја 2016. године; и (2) оне за које Ревидирани акциони план као рок наводи временску одредницу „континуирано“ и за које се, уз одређене изузетке, сматра да доспевају сваке године. Уколико се у извештају одговорног субјекта наводи да је реализација активности у току, али се не наводе мере које су предузете или је очигледно да мере које су наведене нису предузете у циљу испуњења активности из Ревидираног акционог плана, Агенција не наводи информације о тим активностима, сматрајући да беспотребно оптерећују текст, а притом немају никакву употребну вредност за извештај. Такође, Ревидираним акционим планом је на појединим местима предвиђено да исту активност треба да реализују два или више одговорних субјеката, сваки за своју област. Уколико је очигледно да су активности потпуно одвојене, односно да сваки одговорни субјект треба да је реализује за себе, тако да један не треба ни на који начин да учествује у активности другог, Агенција те активности третира као одвојене, односно као две или више активности у зависности од броја одговорних субјеката.

Агенција је приликом израде овог извештаја примењивала исту методологију као и приликом израде извештаја за претходне три године. Детаљан табеларни приказ методологије налази се на крају овог извештаја.

С обзиром на то да одговорни субјекти задужени за реализацију одређених обука у највећем броју случајева нису достављали Агенцији податке из индикатора који Ревидирани акциони план предвиђа за обуке (достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке), док је из извештаја одговорних субјеката у одређеном броју случајева било видљиво



да се обуке заиста спроводе, Агенција у оваквим случајевима, и поред одсуства података из предвиђеног индикатора, оцену даје на основу садржаја извештаја, односно квантитета и квалитета података који су у оквиру њега понуђени. Могуће је да ова ситуација, као и неке друге сличне, не указују на проблем у извештавању, већ проблем у спровођењу, што би се могло, поред интензивне координације, превазићи и доношењем одговарајућег упутства за спровођење ових докумената и организовањем обуке о спровођењу за представнике одговорних субјеката који раде на пословима реализације обавеза из Ревидираног акционог плана.

Један од изазова у спровођењу Стратегије примећен је код тзв. „капацитетских мера“. Искуство у надзору над реализацијом ових мера говори о томе да је потребно размотрити како да се оне формулишу на другачији начин. Наиме, све институције које имају такве обавезе природно теже ка увећању својих капацитета тако да би могле да обављају своје надлежности и, у ту сврху, раде анализе, мењају систематизације, запошљавају нови кадар, обучавају запослене и набављају простор и опрему неопходну за рад. Чињеница да овакве обавезе постоје у Ревидираном акционом плану или било ком документу ове врсте углавном не мења њихов однос према овим потребама, а утисак је и да не утиче претерано на интензитет у коме су оне посвећене њиховом испуњењу. Ипак, индикатори за ове активности, онако како су постављени, не остављају простор за оцену да ли је у сваком појединачном случају заиста и дошло до јачања капацитета и у ком обиму.

## Табеларни приказ методологије оцењивања реализације појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана

Надлежност Агенције	Активности које су према Ревидираном акционом плану доспеле за реализацију до краја 2016. године и активности за које је Ревидирани акциони план као рок навео временску одредницу „континуирано“		
<p>Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 1. Закона о Агенцији)</p> <p>Поред извештаја, сваки обавезник Акционог плана подносиће и доказе за наводе из извештаја, који су у складу са индикаторима активности у Акционом плану.</p> <p>У вршењу надзора над спровођењем Стратегије, Агенција за борбу против корупције користиће искључиво индикаторе испуњености активности. Документи и остали материјали који се у оквиру ових индикатора наводе, достављају се Агенцији за борбу против корупције, као доказ да су активности реализоване (Акциони план, I. УВОД)</p> <p>Сваки квартални извештај садржи, доказе за реализовану активност који су у складу с индикатором (Смернице Агенције за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана)</p>	Оцена реализације	Оцена реализације	Оцена реализације
	Активност је реализована у складу с индикатором	Активност није реализована у складу с индикатором	Агенција није у могућности да оцени реализацију активности
	<p>Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект је доставио тај доказ (на пример, ако је индикатор „Извештај о анализи потреба“, а одговорни субјект је доставио Агенцији овај извештај или упутио на јавно доступно место где се извештај може наћи).</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произилази да је активност реализована (на пример, ако је индикатор „Урвејен Правилник“, а одговорни субјект је навео Број Службеног гласника у коме је Правилник објављен или је упутио на јавно доступно место на коме се Правилник може наћи).</p> <p>За активности о спровођењу обука, уколико одговорни субјект није доставио извештај о спровођењу обука, али у извештају о Стратегији постоје докази о спроведеној обуци, на основу којих се може разумно веровати да се обука извршила и спровела. Агенција оцењује да је активност реализована за извештајни период.</p> <p>За „континуиране“ активности наглашава се да је активност реализована за односни извештајни период. За ове активности, Агенција сматра да је рок за реализацију дефинисан одређеном годишном извештајном периодом, а не годишном годишном извештајом.</p>	<p>Уколико је одговорни субјект у извештају констатовао да активност није реализована, Уколико је навео објективне околности због којих активност није могла да реализује или је препоручио да се активност из разлога које је навео измени или због других, то се и констатује.</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта или из других доступних и проверљивих података недвосмислено произилази да активност није реализована (на пример, ако је индикатор „Зампања спроведена према плану „Антиоплећу““, а одговорни субјект извештава да се планира са с трајањем вршења континуирано).</p> <p>Уколико активност није испуњена, с обзиром на то да претходна условавајућа активност није испуњена, то се у оцени и наглашава. Ово је нарочито случај код активности које подразумевају дефинисане нових или измена и попуњавања издатих задатака, којима је циљ да се оствари могућности да активност испуни такво значајно министарственом подацима, а упути се у извештају у складу са.</p>	<p>Уколико се из извештаја одговорног субјекта не достављају докази, не може недвосмислено закључити да ли је активност извршена или не.</p> <p>Уколико одговорни субјект није доставио извештај.</p> <p>Уколико се у достављеном извештају одговорног субјекта не налази остваривост активности.</p> <p>Уколико је један од престипних два случаја не постоје додатни материјални докази на основу којих би Агенција могла да оцени реализацију активности.</p>

Надлежност Агенције	Активности које су према Ревидираном акционом плану доспеле за реализацију до краја 2016. године и активности за које је Ревидирани акциони план као рок навео временску одредницу „континуирано“		
	Мишљење и препорука Агенције	Мишљење и препорука Агенције	Мишљење и препорука Агенције
<p>Давање мишљења у вези с применом Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 7. Закона о Агенцији)</p> <p>У изузетним случајевима, Агенција може изградити мишљење које садржи оцену спровођења активности у року и на начин дефинисан у Акционом плану и препоруке за превазилажење евентуалних потешкоћа (Стратегија, 5.4. Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана)</p>	<p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом (на пример, нацрт закона је израђен у року, а према подацима којима Агенција располаже садржина нацрта се креће у смеру који предвиђају мера, активност и инструкције из напомене уз активност).</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом (на пример, према подацима којима Агенција располаже, меморандум о садржини је садржински у складу с инструкцијама из мера, активности и напомене уз активност, али није потписан у року предвиђеним Акционим планом).</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом (на пример, ако је индикатор „обезбеђени средства у буџету“ и одговорни субјект је обезбедио средства у року, али не и у износу који је предвиђен у инструкцији из напомене „потребни ресурси“).</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована ни на начин ни и у року предвиђеним Акционим планом.</p> <p>Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин који у року предвиђеним Акционим планом.</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа, наведених у извештају одговорног субјекта или учесних од стране Агенције.</p>	<p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или учесних од стране Агенције.</p>	<p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или учесних од стране Агенције.</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за побољшање квалитета извештавања.</p>

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

**Агенција** – Агенција за борбу против корупције

**Акциони план** – Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

**АП 23** – Акциони план за Поглавље 23

**АПР** – Агенција за привредне регистре

**AFCOS** – Одсек за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ

**ВКС** – Врховни касациони суд

**ВСС** – Високи савет судства

**GIZ** – Немачка агенција за међународну сарадњу

**GRECO** – Група држава Савета Европе за борбу против корупције

**ДВТ** – Државно веће тужилаца

**ДРИ** – Државна ревизорска институција

**ЕК** – Европска комисија

**ЕУ** – Европска унија

**Закон о Агенцији** – Закон о Агенцији за борбу против корупције

**Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину** – Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2014. године

**Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину** – Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2015. године

**Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину** – Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2016. године

**ИПА** – Инструмент за претприступну помоћ

**ИФКЈ** – Интерна финансијска контрола у јавном сектору

**ИР** – Интерна ревизија

**ЈИПБ** – Јединствени идентификациони порески број

**ЈЛС** – Јединица локалне самоуправе

**ЈПП** – Јавно-приватно партнерство

**КАПК** – Комисија за акредитацију и контролу квалитета

**КЈН** – Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

**МГСИ** – Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

**МДУЛС** – Министарство државне управе и локалне самоуправе

**MONEYVAL** – Комитет експерата за евалуацију мера за спречавање прања новца и финансирање тероризма

**МПН** – Министарство просвете, науке и технолошког развоја

**МУП** – Министарство унутрашњих послова

**МФ** – Министарство финансија

**ОЕБС** – Организација за европску безбедност и сарадњу

**ОЛАФ** – Европска канцеларија за борбу против превара

**ОЦД** – Организација цивилног друштва

**ПКС** – Привредна комора Србије

**РГЗ** – Републички геодетски завод

**Ревидирани акциони план** – Ревидирани акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

**РЈТ** – Републичко јавно тужилаштво

**Савет** – Савет за борбу против корупције

**СКГО** – Стална конференција градова и општина

**Стратегија** – Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

**СУК** – Сектор унутрашње контроле

**УЈН** – Управа за јавне набавке

**УНДП** – Програм Уједињених нација за развој

**USAID** – Америчка агенција за међународни развој

**ФУК** – Финансијско управљање и контрола

**ЦЈХ** – Централна јединица за хармонизацију



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.352(497.11)

**ГОДИШЊИ извештај о раду Агенције за  
борбу против корупције за ... годину. - 2010-  
. - Београд : Агенција за борбу против корупције,  
2011- (Београд : Prototype : Copy Planet). - 30 cm**

Годишње. - Насл. од 2014. Извештај о раду за ...  
годину. - Има издање на другом језику: Annual  
Report of the Anticorruption Agency = ISSN 2217-6403  
ISSN 2217-639X = Годишњи извештај о раду  
Агенције за борбу против корупције



