

**Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против
корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године
и Акционог плана за њено спровођење¹**

у областима:

3.1. Политичке активности;

3.2. Јавне финансије;

3.3 Приватизација и јавно-приватно партнерство;

IV Превенција корупције

Транспарентност Србија

Београд, јануар 2016. године

¹ Пројекат „Спровођење Стратегије за борбу против корупције и Акционог плана” се финансира преко Агенције за борбу против корупције, а средствима Министарства спољних послова Краљевине Норвешке. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта не представљају нужно и ставове Агенције за борбу против корупције или Краљевине Норвешке.

Садржај

1. Увод и методологија израде извештаја	3
2. Резиме и општа питања спровођења Стратегије	5
3. Област: 3.1. Политичке активности	9
3.1 Опис стања.....	9
3.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана	19
4. Област: 3.2. Јавне финансије	50
4.1 Опис стања.....	50
4.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана	67
5. Област: 3.3. Приватизација и јавно-приватно партнерство	119
5.1 Опис стања.....	119
5.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана	123
6. Област: IV превенција корупције.....	143
6.1. Опис стања.....	143
6.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана	155
Прилог: Списак коришћених извора.....	190

1. Увод и методологија израде извештаја

Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године (Стратегија) усвојена је 1. јула 2013. године, а по усвајању Акционог плана, од 6. септембра 2013. године, почели су да теку рокови за испуњавање прописаних мера и активности. Стратегија је оставила надзор над њеним спровођењем у надлежности Агенције за борбу против корупције, као независног државног органа. Агенција је другу годину заредом расписала јавни конкурс за организације цивилног друштва за алтернативно извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

У оквиру пројекта “Спровођење Стратегије за борбу против корупције и Акционог плана - између посвећености и привада ангажовања“ Транспарентност Србија је у извештају објављеном у јануару 2015. године обухватила 60 мера и 116 активности чија је реализација предвиђена за 2014. годину (између 3 и 15 месеци од почетка примене Акционог плана или активности које су орочене временском одредницом „трајна“ реализација) из области 3.1. Политичке активности, 3.2 Јавне финансије и 3.9 Медији, као и мере и активности које, према извештају Агенције, нису испуњене током 2013. године, а то је требало учинити током те године. Извештај је обухватио активности одговорних субјеката закључно са 6. децембром 2014. године.

Ове године Извештај Транспарентности Србија о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана, односи се на стање у областима: **3.1. Политичке активности; 3.2. Јавне финансије; 3.3 Приватизација и јавно-приватно партнерство; IV Превенција.** Овај извештај обухвата укупно 107 мера и око 240 активности.

Извештај обухвата активности одговорних субјеката закључно са **6. децембром 2015.** године. **У питању су активности за које је Акционим планом утврђено да доспевају у периоду од 15. до 27. месеца реализације и активности за које је у претходном мониторингу констатовано да нису реализоване.**

Извештај Транспарентности Србија обухвата опис стања у свакој од четири широке области. У оквиру сваке од области смо се осврнули на опис стања који је дат у Стратегији борбе против корупције, најважније налазе из годишњег извештаја Агенције о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције за 2014. годину, извод из оцена стања у Извештају ЕК за 2015. годину који је релевантан за дату област, те коначно оцену стања ТС у оквиру независног мониторинга и главне закључке ТС о томе шта би требало предузети да се то стање поправи.

Као извори за писање овог описа коришћени су махом налази истраживања које је спровела организација Транспарентност Србија током 2014. и 2015. године. Такође су коришћени извештаји и анализе међународних организација (OSCE/ODHIR, UNDP, GRECO), Извештај Европске комисије за Србију, о напретку у ЕУ интеграцијама, као и домаћих организација цивилног друштва, струковних удружења и искуства глобалне мреже Transparency International у вези са најбољим праксама у реализацији појединих антикорупцијских мера.

Централни део извештаја јесте оцена реализације појединачних активности из Акционог плана. Она је најпре дата кроз оцену испуњености сваке појединачне активности (испуњено / делимично испуњено / у току/ није испуњено). Ове оцене су дате у складу са индикаторима садржаним у Акционом плану, а на основу података прикупљених од обвезника Акционог плана - из кварталних извештаја достављених Агенцији, из одговора на захтеве које је ТС слала обвезницима, али и из других извора (Службени гласник Републике Србије, интернет сајтови органа, медијски текстови).

Други аспект разматрања чини оцена квалитета реализованих мера и активности. Ова оцена је базирана на анализи података о испуњености, у односу на инструкције или напомене садржане у Акционом плану за дотичне мере и активности, као и из односа података о испуњености са циљем из Стратегије и идентификованим проблемом. Поред тога ови подаци су укрштани са мишљењима стручњака за релевантну област, дискусијама у парламенту, извештајима о раду министарстава и других органа. Субјективност и произвољност ове оцене избегнуте су или макар умањене захваљујући богатом искуству ТС у праћењу спровођења Стратегије (из 2005. и 2014. године). Наравно, то не значи да нису могуће грешке и бићемо захвални свакоме ко нам аргументовано укаже да подаци не одражавају стварност или да нису протумачени на тачан начин.

Изазови и препоруке који су садржани у оцени свих мера представљају својеврсне закључке и препоруке за све појединачне активности. Препоруке указују на потезе који би требало да доведу до отклањања уочених проблема и мањкавости, и тиме до реализације појединачних мера и активности; до општег унапређења реализације Стратегије и Акционог плана; одговарајућих измена и допуна Акционог плана или Стратегије.

2. Резиме и општа питања спровођења Стратегије

Независни мониторинг спровођења Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана (из 2013) у четири области (политичке активности, јавне финансије, приватизација и јавно-приватно партнерство и превенција корупције) показао је да нема напретка по питању спровођења Стратегије и Акционог плана.

У прошлогодишњем алтернативном извештају, објављеном у јануару 2015. године ТС је указала да је један од највећих проблема у спровођењу Стратегије и Акционог плана у чињеници да није успостављен прикладан систем одговорности руководиоца јавних институција (обвезника) за (не)испуњење зацртаних задатака. Тада смо утврдили да је испуњено и/или делимично испуњено само 26% мера, иако Србија има Владу која поставља борбу против корупције високо на листи својих приоритета и има најстабилнију већину за спровођење реформи у последњих 20 година.

Годину дана касније, у потпуности је испуњено само 14% мера, док је делимично испуњено додатних 14%. То је у збиру (28%) незнатно већи проценат проценат него 2014. године, али је зато вишеструко повећан број неиспуњених мера - са 15,5% на 43%.

Уколико се из статистике искључе мере које нису доспеле (јер су им рокови условљени неким претходним мерама које још нису реализоване), испуњено и делимично испуњено је по 15% мера, у току је реализација додатних 16%, није реализовано 45%, а за девет % нема података.

Спољни услови за спровођење Стратегије и генерално антикорупцијских мера нису се променили - и даље постоји стабилна политичка већина, декларативна решеност за сузбијање корупције, подстицај у облику европских интеграција, подршка међународних институција, а Стратегија је предвидела да чак три институције имају активну улогу у координацији, праћењу, односно надзору над спровођењем Стратегије и Акционог плана: Владино координационо тело, Владин Савет за борбу против корупције и Агенција за борбу против корупције.

Чињеница је, међутим, да су европске интеграције на пољу спровођења Стратегије и Акционог плана имале индиректан негативан утицај, нарочито по питању рокова. Акциони план за Поглавље 23 прописао је рокове којима су одложене поједине активности и мере из Акционог плана за спровођење Стратегије, а из изјава државних органа да се закључити да је то основ (иако Влада Србије још није усвојила Акциони план за Поглавље 23) за толерисање пробијања рокова прописаних Акционом планом који је предмет разматрања овог извештаја. Такав став изнео је заменик председника Владиног Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године².

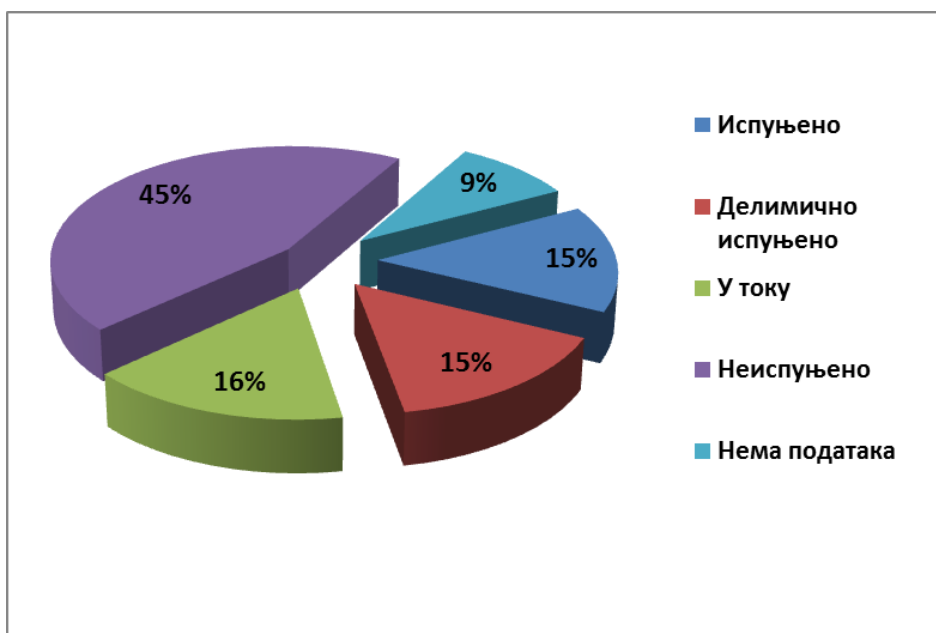
Савет за борбу против корупције израдио је до сада три извештаја о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана³. Према подацима из последњег извештаја, из маја 2015. године, само три органа известила су да постоје проблеми са спровођењем активности из области обухваћеним овим алтернативним извештајем, док је неколико органа који имају обавезе у тим областима указало на начелне проблеме у раду (капацитети и сл).

Народна скупштина у 2015. години није разматрала закључке надлежних одбора поводом годишњег извештаја Агенције за 2014. годину и извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

² <http://www.mpravde.gov.rs/vest/11724/koordinacija-rada-drzavnih-organa-neophodna-za-efikasnu-borbu-protiv-korupcije-.php>

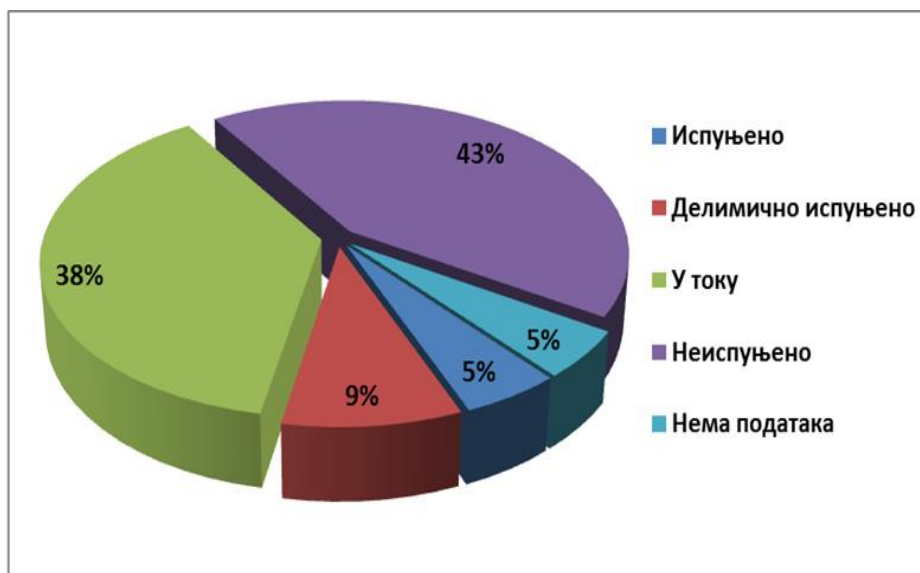
³ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/content/cid1078/izvestaji>

Графикон 1: Спровођење мера у све три области



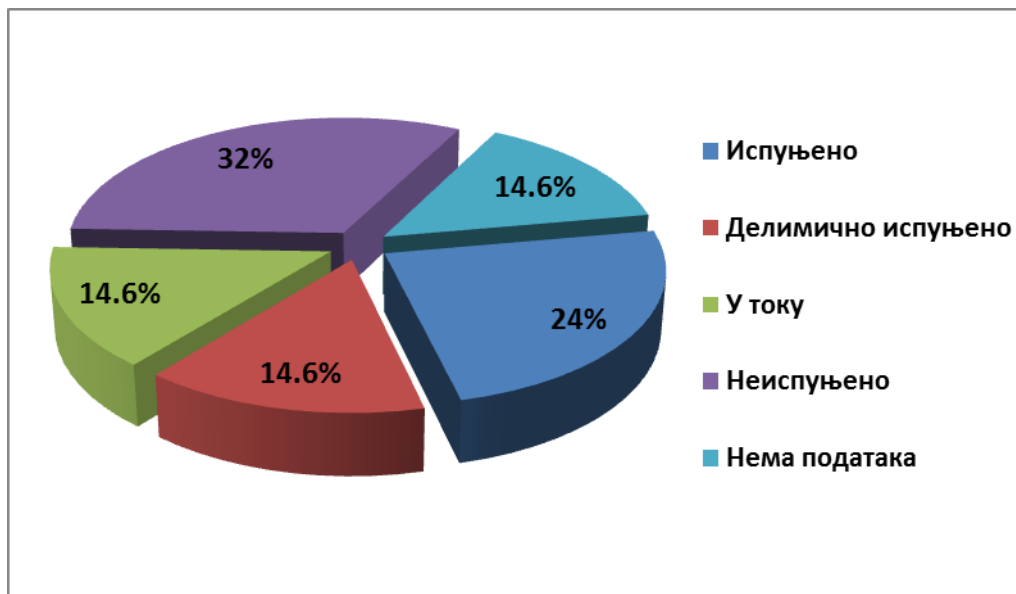
Највећи део мера није реализован, и чак када би све мере чија је реализација у току биле исполњене, то још увек не би дало у збиру више од половине.

Графикон број 2: Политичке активности



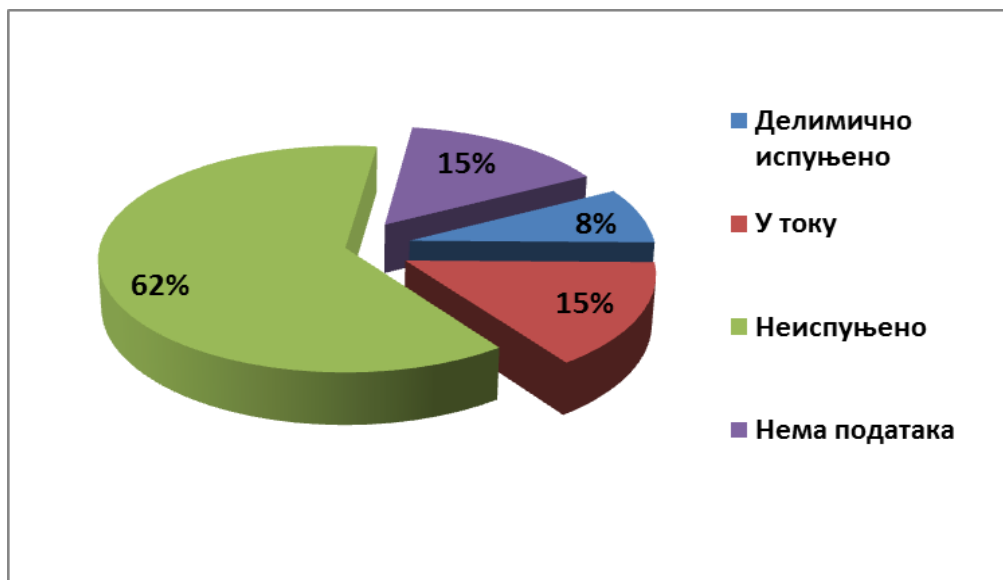
У потпуности је исполњена само једна од 21 предвиђене мере, а делимично још две.

Графикон број 3: Јавне финансије



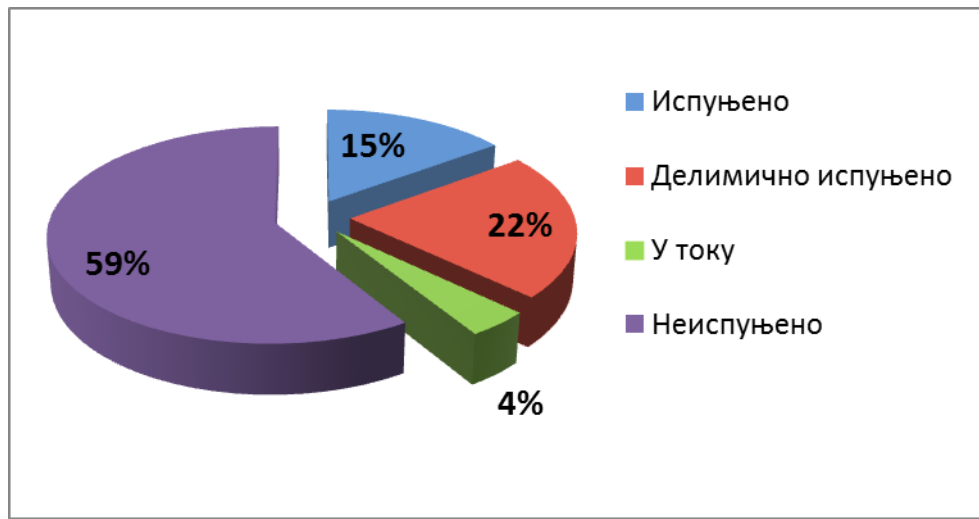
Ово је област са највише мера и са највише испуњених мера - од 44 мере, потпуно је испуњено 10, делимично шест и још шест су у току.

Графикон број 4: Приватизација и јавно-приватна партнерства



Ниједна мера није у потпуности испуњена, а само једна је делимично испуњена.

Графикон број 5: Превенција



Ово је област са највише неиспуњених мера - чак 16 од 27.

3. Област: 3.1. Политичке активности

3.1 Опис стања

1) У опису стања који је дат у Стратегији, каже се следеће:

Доношењем Закона о финансирању политичких активности ("Службени гласник РС", број 43/11) Република Србија је значајно унапредила правни оквир у овој области. Међутим, у пракси се показало да поједина законска решења имају недостатке, нарочито у погледу обавеза лица која су у вези са политичким субјектима, коришћења јавних ресурса, као и обавеза органа надлежних за контролу финансирања политичких субјеката. До данашњег дана није извршена ни једна екстерна ревизија политичких субјеката, јер они нису били предвиђени законом као обавезни субјекти ревизије Државне ревизорске институције (у даљем тексту ДРИ). Додатну потешкоћу у овој области представља недостатак потребних капацитета органа надлежних за контролу финансирања.

Агенција је показала значајне резултате на пољу спречавања сукоба интереса у смислу неспојивости функција. Међутим, питање сукоба интереса, у смислу отклањања утицаја приватног интереса лица која врше јавне функције, није регулисано на адекватан начин, што отежава поступање Агенције. Стога је неопходно прецизирати и обезбедити механизме за праћење и доследну примену одредаба о сукобу интереса и ојачати одговорност и транспарентност у поступању. У сфери контроле имовине и прихода функционера, Агенција се сусрела са потешкоћама у вези са проверама тачности и потпуности извештаја о имовини и приходима и вођењем регистра. Главни недостаци који су се показали у пракси јесу непрецизно дефинисан законски појам, права и обавезе функционера, као и непостојање каталога јавних функција. Поред тога, непрецизно дефинисана овлашћења и дужности Агенције у поступку контроле, као и неадекватна сарадња са надлежним органима, додатно отежавају поступак провере података у достављеним имовинских картицама.

Учешће јавности и организација цивилног друштва имају кључну улогу у повећању транспарентности рада и одговорности политичара. Наиме, процес усвајања прописа у Републици Србији, на свим нивоима, одликује недовољно учешће јавности, због чега многи прописи постају "инструмент" корупције и злоупотреба, уместо да буду средство њиховог искорењивања. Разлог за то је, између осталог, одсуство законске гаранције да ће у свим случајевима, усвајању прописа претходити јавне расправе и да ће њихови предлози бити размотрени. У Републици Србији није регулисан ни процес лобирања, као механизма за утицај заинтересованих појединаца и група на усвајање прописа и доношење одлука.

Због начина постављања и разрешавања директора, као и начина управљања јавним предузећима на свим нивоима власти, временом је створено погодно тло за утицај интереса политичких субјеката на њихов рад. Новим Законом о јавним предузећима ("Службени гласник РС", број 119/12), смањени су одређени ризици од корупције. Ипак, иако су сада прописани услови за избор директора, нису утврђени јасни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата и на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове. Стога, избор, разрешење и начин вредновања рада директора и даље представљају ризичне процесе са становишта злоупотреба и настанка корупције.

Иако се јавним добром, у циљу стицања личне користи, тргује на свим нивоима власти, сегмент антикорупцијске акције на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе је, од стране

доносилаца политичких одлука, готово у потпуности изостављен и заборављен. Осим у ретким случајевима, изостаје усвајање и спровођење озбиљног покрајинског, односно локалног акционог плана за борбу против корупције, који би обезбедио транспарентан рад органа територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као и покрајинских и локалних јавних предузећа, транспарентан буџетски систем, односно креирање и трошење буџетских средстава, као и адекватан одговор грађанског друштва и медија на корупцијске изазове. Потенцијал за проблеме корупције на овим нивоима је повећан и наставиће да расте спровођењем процеса деконцентрације и децентрализације надлежности са републичког нивоа. Недостатак сталног радног тела при скупштини аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе, задуженог за борбу против корупције, онемогућава ефикасну контролу већа и управе на тим нивоима власти.

На основу овог описа стања су постављени следећи циљеви у Стратегији:

б) Циљеви

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

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

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

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

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

2) У годишњем извештају о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције за 2014. годину, Агенција за борбу против корупције истакла је следеће:

Закон о финансирању политичких активности је измењен и допуњен, али не на начин предвиђен Акционим планом. Министарство финансија је 24. октобра 2013. године образовало радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности (Нацрт). Јавна расправа о Нацрту трајала је од 4. до 25. августа 2014. године. Министарство финансија је, у јавном позиву за учешће у јавној расправи о Нацрту, образложило да ће се из разлога целисходности, кроз измене Закона о финансирању политичких активности реализовати и мера која предвиђа измене Закона о Државној ревизорској институцији тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу, као и мера која предвиђа измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката. О Нацрту су, по спроведеној јавној расправи, Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права (ODIHR) и Венецијанска комисија Савета Европе дали Заједничко мишљење, у којем је, поред осталог, оцењено да Нацрт у великој мери побољшава квалитет Закона о финансирању политичких активности. У међувремену је Народна скупштина, на иницијативу предлагача посланичке групе Српске напредне странке, по

хитном поступку, 8. новембра 2014. године, донела Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, који, формално и садржински, није у вези са Нацртом. Овај закон, поред измена у вези са мањим буџетским давањима, уводи неколико новина којима се политичким субјектима омогућава да стичу имовину и из јавних извора, као и да средства из јавних извора намењена за редован рад користе и за финансирање трошкова изборне кампање. Још пре доношења овог закона Агенција је у јавности изнела мишљење да ће оваква законска решења омогућити политичким субјектима ненаменско трошење средстава из јавних извора и да ће тиме Агенцији посао контроле бити отежан.

Агенција је у јуну 2014. године спровела истраживање и израдила анализу потреба за обукама политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности. Циљ ове анализе је да будуће планове и програме обука усклади са препознатим тешкоћама у примени важећих прописа, као и са очекивањима политичких субјеката у домену јачања њихових капацитета да благовремено испуњавају обавезе из области управљања својим финансијама. Анализом је утврђена недвосмислена потреба политичких субјеката да се детаљније информишу и обуче за процес вођења финансија и извештавања о обавезама које имају. Агенција је још 2012. године израдила програм обука за политичке субјекте који ће бити ажуриран у складу с овом анализом, док је почетак обука планиран за март 2015. године.

Агенција је израдила Модел новог закона о Агенцији, у који су инкорпорирана решења из Стратегије и Акционог плана, и у јулу 2014. године га у форми иницијативе за доношење новог закона предала Министарству правде и доставила сваком народном посланику и Влади. Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији у којој је, поред осталих, и неколико представника Агенције, и која је започела с радом 23. фебруара 2015. године.

У складу са анализом о томе који су подаци неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима Агенција је током 2014. године закључила споразум о пословно-техничкој сарадњи са Пореском управом, као и споразуме о сарадњи са Управом царина и Управом за трезор. Такође, израђен је нацрт споразума о сарадњи са Министарством унутрашњих послова.

Агенција је у септембру 2014. године спровела истраживање и израдила анализу потреба за обукама запослених у јавној управи о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине. Анализом је утврђено да постоји немали простор за унапређење постојећег нивоа знања у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине. У тренутку када нова законска регулатива у овим областима буде ступила на снагу, разлози да се обуке спроведу биће још јачи. Агенција је израдила и програм обука који ће бити ажуриран након измена и допуна или доношења новог Закона о Агенцији.

У поређењу са 2013. годином, Агенција је у 2014. години повећала број провера благовремености подношења извештаја о имовини и приходима функционера за 9%, као и број провера тачности и потпуности података из тих извештаја за 8%. Такође, у области решавања о сукобу интереса, број поступака покренутих по службеној дужности већи је за 5,11% у односу на 2013. годину.

Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине није израдио анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа.

Нацрт закона о лобирању није достављен Влади, иако Министарство трговине, туризма и телекомуникација у извештају наводи да је израђена његова радна верзија.

Током 2014. године, Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 13 нацрта закона, три предлога закона и једног нацрта правилника, која садрже налазе и препоруке за унапређења текста анализираних нацрта и предлога прописа, и доставила их надлежним министарствима и скупштинским одборима и објавила на својој интернет презентацији. Неке од препорука које је Агенција дала у мишљењима о процени ризика корупције у нацртима и предлозима закона који су у међувремену донети су у целини или делимично усвојене. Међутим, у свим овим законима постоје извесна решења која садрже недостатке и ризике корупције.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је образовало радну групу за припрему и спровођење плана и програма кампање за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима.

3) Оцена стања из Извештаја ЕК о напретку за 2015. годину (обухвата период од октобра 2014. до септембра 2015. године)

Србија још увек није спровела све препоруке Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ОЕБС/ОДИХР), посебно оне које се односе на обезбеђивање транспарентности финансирања кампања и изборног процеса. Одређени локални избори за општине и други локални догађаји су обележени насиљем и застрашивањем, као и неправилностима које још увек нису испитане на одговарајући начин. Одговорне за ово би требало привести правди.

Јавне расправе треба да обухватају ширу јавност и да буду у реалнијим временским оквирима како би се свим заинтересованим странама омогућило да дају свој квалитативан допринос. Ово је посебно неопходно код нацрта закона који имају велики економски и друштвени утицај. ... Многи закони, важни за структурне реформе и социоекономски развој, и даље се усвајају путем хитних поступака, без одговарајуће консултације и јавне расправе. ... Примена хитног поступка је и даље веома честа и односи се и на најважније законе. Тиме се ограничава време које је опредељено за контролу предлога закона, а такав поступак није увек неопходан.

Постоји велико кашњење са изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције којима се јача њена улога као кључне институције у борби против корупције...

Агенција за борбу против корупције прати **финансирање политичких активности**, укључујући и кампање за локалне изборе 2014. године, о чему је објавила извештај у новембру.

Агенција подноси захтеве за покретање прекршајних поступака у вези са изјавама о имовини и **сукобу интереса**. Међутим, не постоји евиденција о судским истрагама које су покренуте на захтев Агенције, нпр. детаљним проверама финансирања партија, сукоба интереса и изјава о имовини... Треба изменити законе о сукобу интереса.

Потребно је успоставити евиденцију о судским истрагама покренутим на захтев Агенције за борбу против корупције и извршити детаљну проверу **финансирања политичких странака, сукоба интереса и изјава о имовини**. Агенција за борбу против корупције примила је 1481 захтев за испитивање **сукоба интереса** у 2014. години (у поређењу са 1402 захтева у 2013. години), а обрадила је 1286 предмета (у поређењу са 958 у 2013. години). То је као резултатало са 68 захтева за покретање прекршајних поступака (у поређењу са 58 у 2013. години) и 43 првостепене пресуде од којих су већина били укори и новчане казне.

Агенција је поднела 168 захтева за покретање прекршајног поступка у вези са **изјавама о имовини**, од којих се 153 односило на случајеве неподношења извештаја на време. Укупно 85 случајева резултирало је пресудама прекршајних судова у 2014. години. Агенција је такође поднела 14 **кривичних пријава** у 2014. години због основане сумње да јавни функционер није пријавио имовину односно да је дао лажне информације о имовини, са намером прикривања чињеница. Поступак је у току у 11 предмета, преговара се о споразуму о признању кривице у другом случају, а у два случаја кривична пријава је одбачена.

У погледу контроле **финансирања политичких активности и избора**, Агенција је поднела 33 захтева за покретање прекршајног поступка због кршења Закона о финансирању политичких активности. Прекршајни судови изrekli су већи број пресуда на основу захтева поднетих претходних година (125 у поређењу са 28 у 2013. години), укључујући 45 правоснажних пресуда. У 2014. години, Агенција је објавила 31 одлуку о одузимању средстава из јавних извора од политичких субјеката.

Треба да постоји већа одговорност и транспарентност у управљању јавним предузећима.

Лобирање није регулисано.

4) Оцена стања у оквиру независног мониторинга

У оквиру описа стања Стратегија је обрадила нека од питања и проблема који су од значаја за сузбијање корупције у вези са „политичким активностима“ и формулисани су неки од циљева чијим би остваривањем требало обезбедити да се стање доведе на жељени ниво. Тако су у Стратегији обрађена питања: правног оквира за финансирање политичких активности, ревизије и контроле финансирања политичких субјеката; сукоба интереса и контроле имовине и прихода јавних функционера; учешћа јавности у припреми прописа и лобирања; постављања и разрешавања директора јавних предузећа; планирања антикорупцијских активности на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе. О појединим питањима која су од значаја за борбу против корупције а у вези су са политичким активностима, говори се, посредно, и у другим деловима Стратегије (нпр. мере превенције).

Међутим, ван обухвата Стратегије су остале неке веома значајне појаве и питања. Тако се, на пример, у вези са политичким активностима Стратегија бави њиховим финансирањем у мери у којој се овом материјом бави и актуелни Закон о финансирању политичких активности. С друге стране, нису обухваћена питања која се односе на финансирање кампања за националне савете националних мањина, кампање у вези са референдумом, финансирање лица која су повезана са политичким субјектима и појединаца који су кандидати за изборне функције, злоупотребе или коришћење јавних ресурса за вођење политичких активности (нпр. кроз запошљавање у јавном сектору), спровођење политичких активности које су представљене као активности државних органа и других јавних институција, „куповина гласова“ и друго.

У вези са облашћу сукоба интереса и контроле имовине и прихода јавних функционера, Стратегија се не бави питањем обухвата мера ове врсте, па тако не препознаје потребу да се део постојећих забрана, ограничења и обавеза које важе за јавне функционере, примени и на лица која немају својство јавних функционера, а могу битно утицати на доношење одлука (нпр. саветници министара) или сами такве одлуке доносе (службеници који раде на појединим посебно осетљивим пословима). Поред тога, сва пажња је усмерена на активности Агенције за борбу против корупције, иако у

примени постојећих правила о сукобу интереса има и других органа који имају одређене дужности, али их не врше.

У вези са учешћем јавности у процесу доношења одлука и јавношћу самог тог процеса, Стратегија се исправно фокусира на велики проблем начина доношења прописа, али не посвећује довољно пажње питању утицаја на спровођење већ донетих прописа. У вези са овим ваља напоменути да Стратегијом није третирано питање доношења посебне врсте прописа – међународних уговора, који, с једне стране, због уставне хијерархије правних аката, могу ефективно ставити ван снаге примену већ усвојених антикорупцијских одредаба из закона, а с друге стране, припремају се на начин који онемогућава учешће грађана и јавност процеса, што ствара ризике од настанка корупције.

У Стратегији се с правом указује на штетне последице начина постављања и разрешавања директора јавних предузећа и генерално, на штетне последице затеченог начина управљања јавним предузећима. Међутим, проблеми политичког утицаја који постоје у вези са избором руководиоца и радом јавних предузећа на исти или веома сличан начин се јављају и у другим деловима јавног сектора – у јавној управи у најширем смислу речи. Само неки делови „јавне управе“ су обухваћени Стратегијом у оквиру посебних области, али не сви.

У погледу борбе против корупције на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе, Стратегија даје општи оквир, док би конкретније проблеме и решења за њих требало уочити, односно развити кроз спровођење појединих активности и мера.

Циљеви које Стратегија у овом поглављу доноси још уже третирају проблем. Тако се циљ 3.1.1. односи само на отклањање недостатака у правном оквиру, а не и на његову пуну примену. Циљ 3.1.2. говори о отклањању недостатака правног оквир и јачању капацитета у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера, али не и о пуној примени тих мера. Циљ 3.1.3., с друге стране, односи се и на усвајање делотворног правног оквира и на његову примену (учешће јавности и лобирање). Циљ 3.1.4. је по својој природи ужи од онога што је дато у опису стања и своди се на утврђивање јасних критеријума за „предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа“, док су изостављена друга питања која се тичу рада јавних предузећа, па чак и начина избора и разрешења других руководиоца унутар овог дела јавног сектора (нпр. чланови надзорних одбора). Пети циљ, обухвата и усвајање акционих планова и успостављање сталних радних тела која надзиру примену тих планова на покрајинском и локалном нивоу.

У вези са питањима **која нису обухваћена Стратегијом**, у протеклих годину дана се показало да су има и неких озбиљних проблема:

- политичко надметање за које правила о вођењу кампање нису уређена приметне су код избора за савете месних заједница⁴;
- питање злоупотребе јавних ресурса је много пута помињано у јавном дискурсу у контексту вођења изборне кампање или политичких активности ван кампање (најчешће кроз међусобне оптужбе политичких такмаца) али није било предмет испитивања јавних тужилаца због могућих кривичних дела, нити предмет испитивања од стране других државних органа, са становишта могућих системских проблема (нпр. утврђивање размера и модалитета „страначког запошљавања“ у јавном сектору);

⁴ На пример, избори у Мајуру код Шапца, у јуну 2015.

- током 2015 није предузето ништа да се предупреди вођење „функционерске кампање“, попут оне која је уочена на свим ранијим изборима, а очекује се расписивање нових парламентарних избора у 2016⁵;
- Због „куповине гласова“, које је, судећи по бројним међусобним оптужбама, али и сазнањима од грађана који не желе да о томе подносе кривичне пријаве, нису вођени поступци, осим у једном случају из 2012, који још увек није окончан⁶;
- У вези са питањем сукоба интереса и имовине и прихода у јавности је било и током прошле године случајева у којима се то питање постављало и повезивало са пореклом имовине, али случајеви нису испитани до краја или макар јавност није о томе обавештена⁷;
- Нису опажене позитивне промене у пракси надзора над контролом сукоба интереса других лица код којих су та правила прописана, осим јавних функционера (нпр. државни службеници);
- У току прошле године је учестало коришћење међународних споразума као основа за искључење примене домаћих закона, укључујући и њихове антикорупцијске одредбе, нарочито у сфери уговора о јавно – приватном партнерству (улагања у предузећу у власништву Републике Србије и партнера из земље са којом је такав споразум закључен). Код неких таквих аранжмана, не само да није постојала могућност утицаја јавности на процес доношења одлука, већ је била ускраћена и за елементарне информације о правној природи уговора и његове одредбе⁸; Поднете су и иницијативе којима се оспорава уставност једног таквог споразума (између Р. Србије и УАЕ), али о њима Уставни суд још увек није одлучивао⁹;
- У погледу утицаја на доношење одлука којима се спроводе прописи који су већ донети, и даље нема већег напретка, а често ни елементарних информација (нпр. необјављивање мишљења о примени прописа, непотпуни подаци о примени прописа унутар информатора о раду органа власти итд.); На последице одсуства прописа о лобирању указују и случајеви када се показало да су постојали нетранспарентни утицаји на доношење одлука, као код давања одобрења за изградњу ветропаркова у Србији¹⁰ (случај такође неразјашњен);
- Током 2015. је настављена пракса незаконитог постављења и разрешења у јавном сектору, односно доношење таквих одлука као чисто политичких, нарочито у примени Закона о државним службеницима, али је кроз измене и допуне тог закона постављен нови рок за окончање те праксе, што се може сматрати битним напретком¹¹. Није било предмет системске анализе, али је видљиво да је проблема са постављењима, именованима и разрешењима на основу политичких фактора, а не на основу унапред прописаних процедура и критеријума, било и у другим деловима јавног сектора (нпр. јавне агенције, здравство, организације

⁵ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8169-novi-izbori-a-nereseni-stari-problemi>

⁶ <http://www.blic.rs/vesti/politika/priznali-da-su-kupovali-glasove-za-bokana/hme67d5>

⁷ <https://www.krik.rs/tag/sinisa-mali/>

⁸ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Beograd_na_vodi_medijska_geneza_slucaja.docx

⁹ Независно су их поднели Демократска странка и покрет „Доста је било“.

¹⁰ <http://www.blic.rs/vesti/politika/vetropark-vucic-struja-bi-tako-bila-duplo-skuplja-a-investitori-bi-zaradivali/em2eq37>

¹¹ http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/17122014/postavljanje%20sluzbenika%20na%20polozaju%20iz_mene%20zakona%20i%20primena.doc

обавезног социјалног осигурања итд.). Неретко су та разрешења јавно образлагана неутемељеним разлозима.¹²

Кад је реч о питањима која су обухваћена Стратегијом, главни закључци су следећи:

У примени Закона о финансирању политичких активности, настављене су проблематичне појаве као и ранијих година (хумнаитарне активности политичких странака). Није предузето ништа у правцу измене Закона у складу са Стратегијом.

У погледу контроле финансирања политичких активности, приметан је изванредан напредак у односу на претходне године, у погледу обухвата контроле коју је спровела Агенција за борбу против корупције¹³, а мањих помака има и на пољу кажњавања прекршаја из Закона о финансирању политичких активности. Међутим, извештаји Агенције још увек не обухватају све аспекте поштовања одредаба Закона и објављују се пола године након пријема извештаја политичких субјеката, а из њих се може видети да део података није прикупљен од других државних органа и правних субјеката и поред постојања законске обавезе да се ти подаци доставе Агенцији ради вршења контроле. Све то указује на потребу да се Закон прецизира и у погледу обухвата и времена вршења контроле. Поред тога, и након изборне кампање 2014. је јавност остала ускраћена за суштинске информације о томе из којих ће извора бити плаћени поједини трошкови, будући да су у доба извештавања били или неплаћени или првобитно измирени из кредита, а те информације нису доступне ни до данас.

ДРИ је ове године први пут предузела ревизију финансијских извештаја странака и објавила податке за три навјећа политичка субјекта. Утисак је да је потребно ускладити контролне активности ДРИ и Агенције, како би се ресурси искористили на најбољи начин, што сада није случај.

Кад је реч о сукобу интереса и контроли имовине и прихода јавних функционера, потребно је изменити законски оквир. Међутим, и поред тога што је рад почео пре годину дана¹⁴, било је много проблема и још увек није извесно када ће бити окончан и са каквим резултатима. У вези са овим, битно је истаћи да осим решења која се предвиђају у детаљном и образложеном „моделу Закона“ који је представила Агенција¹⁵, а која прецизирају овлашћења Агенције и обавезе других органа и функционера, треба прецизирати и обавезе које ће Агенција имати, нарочито у вези са обухватом и дубином провере извештаја о имовини и приходима јавних функционера.

Код разматрања сукоба интереса јавних функционера и даље не постоји јединствена пракса објављивања података о датим мишљењима и донетим одлукама, што би се могло поправити и у оквиру постојећег правног оквира.

Правила о јавним расправама из Пословника Владе се не поштују у многим битним случајевима, чак и када је реч о актима који по оба мерила испуњавају услове да јавна расправа буде одржана (интересовање јавности и обухват промена). И када је учешће јавности омогућено у свему у складу

¹² <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8156-dva-razresenja>

¹³ <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-2014.pdf>

¹⁴ <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/tatjana-babic-na-celu-radne-grupe-za-novi-zakon-o-agenciji/jy1rb29>

¹⁵ http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/39-aktuelnosti/1099-agencija-podnela-inicijativu-za-donosenje-novog-zakona-o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije.html

са Пословником, учесници не добијају увек информације о томе због чега су њихови предлози прихваћени или одбијени, а не постоји ни пракса објављивања приспелих предлога и сугестија¹⁶.

Посебан проблем је немогућност грађана да на било који начин утичу на садржај најважнијег документа, од којег зависи у великој мери и примена свих других прописа – буџета. Не само да није отворена могућност за давање и разматрање предлога на буџет, већ је он и ове године припремљен уз значајно пробијање рокова из буџетског календара.

Није било поступка за измену других прописа који уређују јавне расправе пре доношења закона (други предлагачи осим Владе).

Није донет закон који би уредио лобирање, и у пракси није примећен никакав напредак у погледу јавности података о покушајима утицаја на доношење одлука у законодавној или извршној власти.

Разматрање антикорупцијских (или корупцијских) ефеката појединих прописа у процедури све чешће је предмет интересовања јавности и расправа пред надлежним органима, али још увек није предмет системског претходног испитивања, било од стране органа који припрема акт, Агенције за борбу против корупције или Народне скупштине.

У примени Закона о јавним предузећима дошло је до веома озбиљних кршења закона¹⁷, које су углавном настављене и током 2015. Не само да конкурси у великој већини јавних предузећа на републичком нивоу нису окончани у разумном року након расписивања, нити су расписани на време, већ у неким јавним предузећима нису ни расписани. То представља наставак праксе директне политичке контроле и показатељ је одсуства политичке воље да се реформе у потпуности спроведу онако како је предвиђено Законом из 2012. године. Чак и када су конкурси спроведени (нпр. на локалном нивоу), то није донело жељену деполитизацију. Поред тога, поједини критеријуми за избор директора су проблематични. На сличан начин, проблеми су се јавили и у примени других одредаба Закона – нпр. у вези са избором чланова надзорних одбора, у вези са одобравањем планова пословања јавних предузећа, разматрањем извештаја о њиховом раду, обезбеђивањем јавности рада итд. У децембру је представљен нацрт новог Закона о јавним предузећима који би решио неке од наведених проблема.¹⁸

На покрајинском и локалном нивоу постоје неке изоловане иницијативе за поправљање стања и успостављање антикорупцијских механизма, али још увек не и системско и масовно планирање антикорупцијских мера.

¹⁶ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc

¹⁷ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efeki%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduze%20cima-politizacija%20ili%20profesionalizacija.%20oktobar%202014.pdf>

¹⁸ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zakon_o_JP_komentari_i_primedbe.doc

3.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана

3.1. Политичке активности

3.1.1	Циљ	Отклоњени недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката
	Индикатор циља	Број случајева кршења Закона о финансирању политичких активности смањен за 30% до 2017. године (у односу на 2012. годину). Број правоснажних одлука у прекршајним и кривичним предметима у вези са кршењем Закона о финансирању политичких активности повећан је за 30% до 2017. године у односу на 2012. годину.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.1.1.1	Изменити Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, ДРИ и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката	Израдити Нацрт закона о изменама и допунама Закона и доставити Влади	6 месеци	Министарство о надлежно за послове финансија	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	У радну групу укључити министарство надлежно за послове правосуђа, представнике политичких субјеката, органа локалне самоуправе и аутономних покрајина, Сталну конференцију градова и општина. Узети у обзир аспекте доделе кредита, активности НВО и механизма извештавања Агенције
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	9 месеци	Влада	Поднет Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Није било промена у односу на стање утврђено у извештају о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције за 2014. годину¹⁹.

¹⁹Извештај 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 2014., Транспарентност Србија, јануар 2015. године <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/29012015/Izvestaj%20o%20spvodjenju%20Nacionalne%20strategie%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202013%202018%20i%20Aktionog%20plana,%20oblasti%20politicke%20aktivnosti,%20javne%20finansije%20i%20mediji,%20Transparentnost%20Srbija,%20januar%202015.pdf>

Министарство финансија је након прибављених мишљења од надлежних органа државне управе, организација и тела, на текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, текст Нацрта закона доставило на разматрање и усвајање Влади. Одбор за правни систем и Одбор за привреду и финансије на седницама одржаним у јануару 2015. године, размотрили су текст Нацрта закона и проследили Влади закључке ради утврђивања Предлога закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности²⁰.

Рок одређен за реализацију ове мере у Акционом плану је истекао 06. септембра 2014. год. Финалном верзијом Нацрта акционог плана за поглавље 23, рок за реализацију ове мере (активност 2.2.2.2.) одложен је и одређен за III квартал 2016. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нацрт измена и допуна Закона о финансирању политичких активности који је сачинила радна група Министарства финансија садржи низ корисних измена, којима се прецизирају поједине одредбе тог закона које тренутно нису довољно јасне и стварају проблеме, пре свега у контроли финансирања политичких странака, тако би било несумњиво корисно да буду усвојене.

Међутим, нацрт ових измена, на којем је радна група под окриљем Министарства финансија (формирана 24.10.2013) радила, не доноси решење за питања која су се до сада показала као најпроблематичнија - широко коришћење промотивних активности јавних функционера током изборних кампања, што је обилато коришћено на свим досадашњим изборима и ситуацију у којој након подношења финансијских извештаја није познато из којих средстава и када ће бити плаћени кредити и неизмирена дуговања. Такође, изменама није прецизирано ни који обим контроле и у којем року би требало да спроведе Агенција за борбу против корупције (тренутно није одређено).

И Заједничко мишљење OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission²¹, наводи да Нацрт измена и допуна Закона унапређује квалитет законског оквира за финансирање политичких активности али да их је потребно даље допунити како би се постигла ефективност одредби као и потпуна усаглашеност са међународним стандардима. Тако, између осталог, Заједничко мишљење препоручује да:

- 1) је потребно адекватно регулисати гаранције за кредите, плаћање у ратама као и нефинансијске донације политичким субјектима
- 2) се размотри ограничавање трошкова кампање на разуман ниво, као и смањење максималних могућих давања и за правна и за физичка лица
- 3) се прецизира шта се тачно подразумева под „одговарајући број политичких субјеката који имају представнике у Народној скупштини“ (које ће бити обухваћене годишњим програмом ревизије Државне ревизорске институције)
- 4) да се из Закона не бришу одредбе које дају могућност Агенцији за борбу против корупције да упути ДРИ захтев за ревизију финансијских извештаја политичких субјеката, уз прописивање јасних критеријума
- 5) се прецизирају критеријуми на основу којих ће се вршити избор даваоца финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима који ће бити обухваћени годишњим планом пореске контроле
- 6) се прецизира да ли су подацима о „пореклу, висини и структури свих прикупљених и утрошених средстава из јавних и приватних извора“ обухваћени подаци о кредитима и зајмовима

²⁰ Извештај о спровођењу Стратегије, Министарство финансија, април 2015. године.

²¹ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29034-e>

- 7) се уведе обавеза извештавања о прикупљеним и утрошеним средствима за кампању, већ током трајања кампање
- 8) се размотри прописивање додатних казни за неподношење извештаја
- 9) се пропишу одговарајуће санкције за кршење забрана прописаних чл. 12 (извори из којих је забрањено финансирање политичких субјеката)
- 10) се пропише рок у коме је Агенција за борбу против корупције обавезна да на свом сајту објави извештаје политичких субјеката о приходима и расходима за кампању, као и разуман рок у ком је обавезна да објави извештај о контроли финансирања политичких субјеката током кампање, итд.

У погледу задатака за израду Закона који су изричито наведени у АП, може се закључити да они нису у потпуности остварени, мада би донели напредак у односу на постојећи нормативни оквир. Тако се, у погледу „јасног утврђивања и разграничења обавеза Агенције, ДРИ и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката“ може уочити напредак:

- који доноси измена члана 34. (обавеза ДРИ да предвиди ревизију финансирања политичких субјеката у годишњем програму)
- који доноси нови члан 34а, (обавеза Пореске управе да обухвати својим контролама даваоце финансијских средстава и роба и услуга политичким субјектима)
- који доноси нови ст. 3. у члану 20. (обавеза обезбеђивања средстава за контролу финансирања кампање)

Међутим, ове промене, све и да су усвојене, не би биле довољне за испуњавање обавезе из АП, јер нису прецизиране обавезе Агенције у контроли, јер нису разграничени послови контроле које обавља Агенција од послова контроле које ће обављати други органи (нпр. у циљу да се не дуплира контролисање појединих видова финансирања, а други не оставе неконтролисани), нису обрађене обавезе других органа који могу имати одређену улогу у поступку контроле поштовања Закона (нпр. буџетских инспекција или ДРИ у погледу активности органа власти, РЕМ у погледу поступања емитера, улоге скупштинског Надзорног одбора итд.).

У погледу „прецизног утврђивања обавеза и механизма за транспарентност финансирања политичких субјеката“, Нацрт, као што је већ речено, садржи бројна побољшања (у погледу обавеза), али не и суштинске промене (у погледу транспарентности).

Имајући у виду да су крајем 2014. усвојене измене Закона, очигледно је да би и Нацрт требало да буде ревидиран тако да одговори тим битним променама. Наиме, неке од измена су озбиљно нарушиле концепт поделе прихода и расхода на оне који су намењени кампањи и „редовном раду“, па би законодавац требало да обезбеди доследност законских решења.

Изазови и препоруке:

Нацрт измена и допуна Закона о финансирању политичких активности потребно је допунити како би се у потпуности испунила мера 3.1.1.1 Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције (*„Изменити Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, ДРИ и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката“*), а нарочито имајући у виду циљ одређен Стратегијом који је потребно постићи (*„Отклоњени недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката“*).

Организација Транспарентност Србија је у много наврата указивала на слабости у постојећем систему уређења финансирања странака и изборних кампања. Наши налази и препоруке су објављени и у више публикација. Овде наводимо линкове на неколико новијих текстова те врсте:

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Aktivnosti%20javnih%20funkcionera%20tokom%20kampanje%20za%20izbore%202014,%202013.06.2014.pdf>

http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Nalazi%20monitoringa%20izborne%20kampanje%202014%20grad%20Beograd%20sa%20osvrtom%20na%20parlamentarne%20izbore,%202013.06.2014_1_2.pdf

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/31072013/TRANSPARENCY%20SRB.pdf>

Такође, Транспарентност Србија је још 2011. (непосредно по доношењу Закона), израдила анализу слабости Закона о финансирању политичких активности, а која би могла да користи у припреми темељне ревизије овог акта.

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/zakon%20o%20finansiranju%20politickih%20aktivnosti%20analiza%20slabosti%20jul%202011.doc>

Поред ових изазова који су били познати и у време почетка рада на Нацрту закона, у међувремену су се јавили и нови.

Прво би требало испитати основаност примедба и сугестија које су добијене од међународних експерата и где год су ти предлози и коментари основани, изменити актуелни текст Нацрта.

Затим би требало размотрити решења из актуелног Нацрта у контексту недавних измена Закона, с обзиром на то да су неке од њих битно нарушиле неке од концепта на којима Закон почива (подела на финансирање редовног рада и изборне кампање), а која ни у самом Закону, ни у Нацрту измена, није била доследно изведена. У том контексту је потребно преиспитати и актуелна решења у погледу обима финансирања из буџета и начина расподеле тог новца, и прописати јасније сврху ових буџетских издвајања, али и размотрити јачу заступљеност других видова државне помоћи, осим буџетског финансирања, у складу са упоредном праксом, као и ограничење укупних или појединих расхода изборне кампање.

Требало би, упоредо са изменом овог Закона, размотрити потребу за изменама других прописа, који су повезани (нпр. буџетски систем, изборни прописи, пропис о оглашавању, Кривични законик), како би реформа била свеобухватна и како би могла да донесе жељене ефекте за отклањање узрока могуће корупције.

У контексту могућих измена Закона требало би размотрити и прве извештаје ДРИ који су се појавили 2015. То разматрање би могло да укаже да је потребно више ангажовати ревизоре, координисати њихов рад са Агенцијом или у потпуности напустити ревизорску улогу у овом послу.

Све то очигледно указује на потребу да се измени АП, како би се редефинисала активност, одредили нови рокови за њено извршење и укључили као извршиоци и други субјекти, који тренутно нису поменути.

3.1.1 .2	Изменити Закон о Државној ревизорској институцији тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу	Израдити Предлог закона о изменама и допунама Закона и доставити Влади	6 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона достављен Народној скупштини	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Законски оквир није измењен.

Закон о Државној ревизорској институцији није измењен, а није усвојен ни Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности (Нацртом измена и допуна овог закона, предвиђене су измене чл. 34 Закона, којим би се у великој мери остварила сврха мере²²).

Иако законски оквир није измењен, Државна ревизорска институција, је током 2015. године, први пут од оснивања, спровела ревизију финансијских извештаја и правилности пословања три политичке странакe за 2014. годину. Извештаји о ревизији Српске напредне странке, Социјалистичке партије Србије и Демократске странке су објављени 27. новембра 2015. године.

Ревизија је извршена у складу са Уставом Републике Србије, Законом о Државној ревизорској институцији, Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2015. годину, Закључком о спровођењу ревизије²³, Међународним стандардима ревизије (ISA) и Међународним стандардима врховних ревизорских институција (ISSAI). Ревизија је обухватала ревизију финансијских извештаја (биланс стања и биланс успеха) и ревизију правилности пословања (ревизија активности, финансијске трансакције и информације које су укључене у финансијске извештаје).

Током спровођења ревизије утврђене су кључне неправилности које се односе на неевидентирање имовине, невршење пописа, неусаглашена потраживања и обавезе, неадекватан систем интерне контроле, нетачно/нереално исказивање позиција финансијских извештаја.

Државна ревизорска институција је, у циљу отклањања утврђених неправилности, Социјалистичкој партији Србије дала седам препорука, Демократској странци четири и Српској напредној странци три. Свим политичким странкама је остављен рок од 60 дана од дана уручења коначног извештаја да Институцији поднесу одазивни извештај о поступању по датим препорукама.

Рок одређен за реализацију ове мере у Акционом плану је истекао 06. септембра 2014. год. Финалном верзијом Нацрта акционог плана за поглавље 23, рок за реализацију ове мере (активност 2.2.2.3.) одложен је и одређен за III квартал 2016. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Активност није спроведена.

Изазови и препоруке:

Да се приступи измени и допуни Закона о ДРИ и да се том приликом уреде сва битна питања за рад ДРИ на пољу ревизије политичких субјеката. При том, у Закону о ФПА би требало прецизирати поступање других органа, а пре свега Агенције у вези са налазима ДРИ, уредити јавност података из извештаја ДРИ, одазивних мишљења, дужности у погледу покретања прекршајних поступака на основу налаза ДРИ и друга питања.

3.1.1 .3	Изменити Закон о пореском поступку и	Израдити Нацрт закона о изменама и	6 месеци	Министарств о надлежно	Нацрт закона о изменама и	1.600.000 (информациј	
-------------	--------------------------------------	------------------------------------	----------	------------------------	---------------------------	-----------------------	--

²² Детаљније у Извештају 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 2014., Транспарентност Србија, јануар 2015. године <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/29012015/Izvestaj%20o%20sprovodjenju%20Nacionalne%20strategie%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202013%202018%20i%20Akcionog%20plana,%20oblasti%20politicke%20aktivnosti.%20javne%20finansije%20i%20mediji.%20Transparentnost%20Srbija,%20januar%202015.pdf>

²³ Закључци о спровођењу ревизије број 400-1970/2015-07, 400-1971/2015-07 и 400-1972/2015-07 од 1. јуна 2015. године

пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката	допунама Закона и доставити Влади		за послове финансија	допунама Закона достављен Влади	е о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
	Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	9 месеци	Влада	Поднет Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	Нису потребни	
	Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Закон о пореском поступку и пореској администрацији измењен је током 2015. године²⁴ (29. децембра 2015. год.) али се измене не односе на испуњење ове мере.

Како смо у извештају о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину, у оквиру оцене испуњености ове мере навели, из разлога целисходности испуњењу ове мере приступило се кроз реализацију мере 3.1.1.1, односно кроз израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности (кроз додавање чл. 34а Закона, који би се делимично остварила сврха мере 3.1.1.3, тако да годишњи план пореске контроле који се доноси у складу са законом којим се уређују порески поступак и пореска администрација, обухвата контролу даваоца финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима). Измене Закона о финансирању политичких активности још увек нису усвојене (Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности за септембар 2016. године²⁵).

Рок одређен Акционим планом за испуњење ове мере истекао је 6. септембра 2014. год. Закон о пореском поступку и администрацији претрпео је измене и допуне укупно четири пута од почетка примене Акционог плана, тако да је очигледно да је више пута пропуштена прилика да се потребне измене које су у Нацрту планиране за ЗФПА унесу већ у сам Закон о ППиПА, као што је првобитно било предвиђено.

Финалном верзијом Нацрта акционог плана за поглавље 23, рок за реализацију ове мере (активност 2.2.2.3.) одложен је и одређен за III квартал 2016. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нацрт измена и допуна Закона о финансирању политичких активности, кроз додавање чл. 34а Закона, делимично остварује сврху мере 3.1.1.3. Ипак, неопходно је прецизирати критеријуме на основу којих ће се вршити избор лица који ће бити обухваћени годишњим планом пореске контроле, нарочито јер актуелна формулација у Нацрту измена и допуна Закона која прописује да се избор лица за контролу врши *првенствено* на основу извештаја Агенције за борбу против корупције о финансирању политичких субјеката, сугерише да осим овог критеријума постоје и други критеријуми за избор лица за контролу. Поред тога, није јасно речено ни на који начин би се

²⁴ Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени Гласник РС“, број 112/15)

²⁵ Одговор Владе РС по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, јануар 2016. године.

користили подаци из извештаја Агенције о контроли (нпр. да ли би провере биле обавезно вршене код правних и физичких лица која су у одређеном контексту поменута у том извештају), па би и у том смислу било неопходно извршити прецизирање, како би обавеза Пореске управе била довољно јасно формулисана. То је важно не само због тога да би убудуће могло да се провери да ли је Пореска управа испунила своје законске обавезе, већ и како би се на што мању меру свела могућа селективност у поступању овог органа приликом провера.

Како ни одредбе чл. 118. Закона о пореском поступку и администрацији, којим је регулисан план пореске контроле не пружају додатне критеријуме²⁶, потребно их је прецизирати и из тог разлога.

Изазови и препоруке:

У Нацрту измена и допуна Закона о финансирању политичких активности прецизирати критеријуме на основу којих ће се вршити избор лица који ће бити обухваћени годишњим планом пореске контроле. При прописивању ових задатака би требало имати у виду и обавезе вршења контроле од стране Агенције (што такође треба прецизирати), као и могућност да ПУ економичније спроведе поједине провере него Агенција, иако оне можда не спадају у њену основну надлежност.

Очигледно је потребно изменити и допунити АП, јер су рокови протекли, а активност није спроведена уопште онако како је оригинално планирано.

3.1.1 .4	Ојачати капацитете Агенције за борбу против корупције за процес контроле финансирања политичких активности	Изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу са анализом	15 месеци	Агенција за борбу против корупције	Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба	Према анализи потреба (По запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу са анализом	трајно		Општа напомена број 7 садржи индикаторе обуке	Према анализи потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	
		Набавити опрему у складу са анализом потреба	15 месеци		Достављен извештај о набављеној опреми	Према анализи потреба	Општа напомена број 4.

Оцена испуњености мере и активности: у току

Најновији Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места усвојен је у септембру 2015. године, а примењује се од октобра 2015. године. Новим Правилником, у оквиру Сектора за контролу финансирања политичких активности систематизовано је укупно 20 запослених у овој служби²⁷.

У октобру и децембру 2015. године, у овом сектору запослени су нови кадрови (укупно двоје). У складу са планом и програмом обука из 2013. год., ОЕБС је пружио финансијску подршку за

²⁶ Закон о пореском поступку и администрацији, чл. 118, ст. 2 гласи „При утврђивању плана из става 1. овог члана, обавезно се има у виду и процена утицаја пореске контроле на ефикасност наплате пореза у одређеним делатностима.“

²⁷ Подаци из Информатора о раду Агенције за борбу против корупције, децембар 2015. год.

ангажовање експерта који је одржао једну обуку о контроли финансијских извештаја за запослене у Сектору.

Нова опрема у овом сектору није набављена.²⁸

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Када је реч о квалитету реализације до сада спроведених мера – измена Правилника о систематизацији и запошљавање новог кадра – сматрамо да је коначну оцену о томе тренутно немогуће дати. Наиме, Нацрт Закона о изменама и допунама ЗФПА треба допунити тако да се прецизно одреде обавезе Агенције у поступку контроле, што у актуелном Нацрту недостаје. Тек када те обавезе буду прецизиране, али и када буду прецизиране обавезе других државних органа, на основу досадашњег искуства у контроли биће могуће проценити колико је потребно запослити лица у стални радни однос у Агенцији на овим пословима, али и колико је потребно ангажовати лица за послове контроле који се повремено обављају (нарочито у вези са изборном кампањом), које обуке треба да прођу, какву опрему да поседују итд.

Изазови и препоруке:

Рок одређен за реализацију ове мере у Акционом плану је истекао 06. децембра 2014. год. Финалном верзијом Нацрта акционог плана за поглавље 23, рок за реализацију ове мере (активност 2.2.1.5.) одложен је за II квартал 2016. године.

Издвајања из буџета РС за Агенцију за борбу против корупције у 2016. години незнатно су смањена у односу на издвајања за 2015. годину.

Нацрт Закона о изменама и допунама ЗФПА треба допунити тако да се прецизно одреде обавезе Агенције у поступку контроле, што у актуелном Нацрту недостаје. Тек када те обавезе буду прецизиране, али и када буду прецизиране обавезе других државних органа, на основу досадашњег искуства у контроли биће могуће проценити колико је потребно запослити лица у стални радни однос у Агенцији на овим пословима, али и колико је потребно ангажовати лица за послове контроле који се повремено обављају (нарочито у вези са изборном кампањом), које обуке треба да прођу, какву опрему да поседују итд.

3.1.1.5	Ојачати капацитете ДРИ за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака	Изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу са анализом	15 месеци	ДРИ	Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба	Према анализи потреба (По запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу са анализом	трајно	ДРИ	Општа напомена број 7 садржи индикаторе обуке	Према анализи потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	
		Набавити опрему у складу са анализом потреба	24 месеца	ДРИ	Достављен извештај о набављеној опреми/простору	Према анализи потреба	Општа напомена број 4.

²⁸ Одговор Агенције за борбу против корупције по захтеву за приступ информацијама, децембар 2015. год.

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена (на годишњем нивоу)*

Државна ревизорска институција је у складу са анализом потреба од 6. марта 2014. године (активност 2 ове мере) 15. јуна 2015. изменила систематизацију тако што је повећала број извршилаца, између осталог и због ревизије политичких странака, и тако обезбедила да стручан кадар спроводи ревизију политичких странака. Овим се не искључује настојање ДРИ да и у наредном периоду повећава број запослених због повећања броја и обима ревизија, како политичких странака, тако и осталих субјеката ревизије.

ДРИ је у оквиру пројекта „Унапређење механизма одговорности у области јавних финансија“ који спроводи УНДП, покренула неке активности како би спровела ревизију политичких странака. Једна од пројектних активности била је подршка ДРИ да спроведе прву ревизију политичких странака, па је у том смислу ДРИ у новембру 2014. године организовала регионалну конференцију „Ревизија политичких партија“ којој су присуствовали представници врховних ревизорских институција земаља из региона. Ова активност резултирала је прикупљањем најбољих искуства у спровођењу ревизије политичких странака.

Такође, у фебруару 2015. године је обављена студијска посета делегације Институције врховној ревизорској институцији Израела, одељењу за ревизију политичких партија, током које су се руководство и државни ревизори који ће обављати ревизију политичких партија у Србији упознали са начином ревизије, ризицима, методологијом рада и извештавањем.

Средствима из донација ДРИ је набављала потребну рачунарску опрему, а то ће настојати да чини на исти начин и у наредном периоду.

Закључком Владе од 19. новембра 2015. године Институцији је додељен пословни простор у објекту „Кула“ у Београду, у улици Булевар краља Александра број 84, укупне површине 2224 квм. У овај простор Институција ће се уселити након сређивања²⁹.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

На основу података које је доставила сама ДРИ, мера је успешно реализована.

Изазови и препоруке:

Кориговати АП тако да се поред програма обуке за ДРИ планирају и заједничке обуке или размене искустава између ДРИ и Агенције и евентуално других органа који се баве овом темом.

3.1.1 .6	Ојачати капацитете свих органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности и друге прописе у овој области и спроводе поступак у случају њиховог кршења	Направити списак органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности	6 месеци	Министарств о надлежно за послове финансија	Направљен списак	Нису потребни	
		Израдити анализу потреба	12 месеци	Органи власти са списка из прве активности у оквиру ове мере	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.

²⁹ Одговор ДРИ по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2015. год.

		Направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу с анализом	трајно	Органи власти са списка из прве активности у оквиру ове мере	Општа напомена број 7 садржи индикаторе обуке	Према анализи потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	
--	--	--	--------	--	---	---	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Министарство финансија наводи да ова активност није испуњена, из разлога што ће се након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности повећати број органа власти који примењују Закон.

Наиме, ДРИ ће бити у обавези да својим Програмом ревизије сваке године обухвати одговарајући број политичких субјеката који имају представнике у Народној скупштини, затим Годишњим планом пореске контроле, који се доноси у складу са законом којим се уређује порески поступак и пореска администрација, обухватиће се контрола даваоца финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима. На тај начин се поред органа власти који сада примењују Закон о финансирању политичких активности и друге прописе у овој области и спроводе поступак у случају њиховог кршења (Министарство финансија, скупштине аутономних покрајина и скупштине јединица локалне самоуправе, Агенција за борбу против корупције, судови, тужилаштва), укључују и други органи који примењују Закон, те ће се коначан списак органа направити у складу са одредбама Закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности³⁰.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Имајући у виду да је радна група МФ, која је припремала Нацрт измена и допуна ЗФПА третирао у том документу само активности појединих органа који могу имати улогу у примени и контроли примене ЗФПА, мишљења смо да је овом приликом уједно могао бити израђен и списак органа власти који примењују Закон као и оних који ће у складу са предвиђеним изменама и допунама Закона, бити у обавези да га примењују.

Изазови и препоруке:

У финалној верзији Нацрта акционог плана за поглавље 23 ова мера дефинисана је на следећи начин: „Изградња капацитета свих субјеката одговорних за примену Закона о финансирању политичких активности, Републичке изборне комисије, обука судија Прекршајних судова (уз учешће ДРИ)“. Планирано је да се спроводи континуирано, а промењени су и одговорни органи па су уместо Министарства финансија наведени -Агенција за борбу против корупције, Правосудна академија, ДРИ и РИК.

Иако ни решење из АП 23 није одговарајуће, свакако треба изменити АП и прецизирати ко су органи о којима је реч, како би обавеза могла да се испуни.

3.1.1 .7.	Успоставити механизме континуиране обуке и информисања политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности	Направити план и програм обуке у складу с анализом потреба	12 месеци	Агенција	Израђен план и програм обуке на основу анализе	Нису потребни	
		Спроводити план и програм обуке у складу	трајно		Општа напомена	Према анализи	Рок се рачуна од ступања на снагу

³⁰ Одговор Министарства финансија на допис, јануар 2015. год.

		с анализом			број 7 садржи индикаторе обуке	потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	закона из мера 3.1.1.1 и 3.1.1.2
--	--	------------	--	--	--------------------------------	---	----------------------------------

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњено*

У марту 2015. године спроведене су 23 обуке за политичке субјекте, у 23 града на тему подношења редовних годишњих финансијских извештаја³¹.

Како је у напомени уз активност 3 ове мере, одређено да се рок за њену реализацију рачуна од ступања на снагу закона из мера 3.1.1.1 и 3.1.1.2 (измене Закона о финансирању политичких активности), које још нису усвојене, то произилази да рок за реализацију ове активности још није доспео.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема довољно података за оцену.

Изазови и препоруке:

Изменити АП, како не би био везан за измене Закона.

3.1.2	Циљ	Отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера.
	Индикатор циља	Повећан број контрола у раду управе, у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције и другим релевантним законима (порао од 30% у односу на почетну вредност у 2012. години).

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.1.2.1	Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се разграниче и јасно регулишу појмови кумулације функција (спречавање вршења више јавних функција које су међусобно у сукобу интереса) и сукоба интереса (отклањање приватног интереса у вршењу јавних овлашћења)	Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона којим се јасно дефинише појам кумулације функција, поступка за спречавање обављања више од једне јавне функције, законских изузетака, појам функционера, његова права и обавезе, као и обавеза доношења подзаконског акта који садржи каталог јавних функција. Поред наведеног, Нацртом закона регулисати и појам сукоба интереса, дефинисати забрањена понашања функционера у смислу	12 месеци	Министарств о надлежно за послове правосуђа	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Приликом израде консултовати Агенцију

³¹ Одговор Агенције за борбу против корупције по захтеву за приступ информацијама, децембар 2015. год.

	забране сукоба приватног интереса са јавним интересом					
	Подношење Предлога закона изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
	Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	17 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији за борбу против корупције, која је започела с радом 23. фебруара 2015. год. Рад на изменама Закона је још увек у току. Планом рада Владе за 2016. годину је предвиђено утврђивање Предлога Закона о Агенцији за борбу против корупције за јун 2016. године³².

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није реализована.

Изазови и препоруке:

Агенција за борбу против корупције поднела је 25. јула 2014 год., Министарству правде иницијативу за доношење новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Током примене Закона уочена је потреба да се већи број одредаба појасни и прецизира и да се на другачији начин уреде одређена битна питања везана, пре свега, за сукоб интереса, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода функционера и овлашћења Агенције. Имајући у виду обим потребних измена и допуна, Агенција је приступила изради Модела новог Закона³³.

Постоје бројни изазови у вези са израдом новог Закона о Агенцији, од којих су неки поменути у образложењу Модела закона, а неки не. Међу изазовима су и они који се односе на основне појмове – како дефинисати сукоб интереса а да та норма не буде ни недовољна, када треба ограничити поступање функционера, ни претерана, када им треба дати слободу одлучивања; ко све треба да буде обухваћен појмом јавног функционера. Поред оних који обављају јавне функције, постоје и многи други утицајни појединци (саветници, виши јавни службеници) на које се забране, ограничења и дужности ове врсте тренутно не примењују.

У погледу сукоба интереса кључне дилеме односе се на то како избећи и непримерене утицаје на одлучивање и блокаду процеса одлучивања, на пример, услед тога што функционера данима или недељама чека на мишљење надлежног органа. У вези са тим је и питање судбине аката који су донети у некој врсти сукоба интереса – да ли они безусловно треба да престану да важе (како не би било користи од кршења закона), да ли безусловно треба се одрже (ради правне сигурности) или нешто између? Закон се бави и питањем других послова које функционери морају да врше. Нејасне су одредбе важећег закона којима се прописује да се забрана обављања другог посла или делатности

³² Одговор Владе РС по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, јануар 2016. године.

³³ http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/39-aktuelnosti/1099-agencija-podnela-inicijativu-za-donosenje-novog-zakona-o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije.html

односи само на јавне функције које захтевају рад са пуним радним временом или стални рад и она се мора или прецизирати или укинути као критеријум. Занимљиво је и питање преноса управљачких права или власништва у правним лицима, јер треба пронаћи баланс између уставних права грађана, потребе ефикасног обављања јавне функције и превенције сукоба интереса, а да се при томе евентуалне забране и ограничења учине смисленим, а не таквим да се једноставно могу заобићи.

У погледу раздвајања државне и партијске функције највећи проблем су ситуације када нема отворене злоупотребе јавне функције за промоцију партије, већ се вршење јавног посла планира и изводи тако да то највише погодује партијском интересу. Треба дакле пронаћи лек за ситуације када функционер свесно планира да ће се бавити неким популарним активностима баш у доба изборне кампање (нпр. обилазак објеката, потписивање уговора, посете грађанима), а не у неко друго време или никад. Овакав вид политичке пропаганде, као прикривен, има и знатно већу вредност код утицаја на вољу грађана на изборима, па је утолико значајније да буде уређен од, комерцијалног оглашавања партија у кампањи (које је већ уређено и контролисано).

У погледу учешћа функционерских фирми у јавним набавкама и другим пословима, најбитније је обезбедити да постоји праћење исхода таквих поступака, било од стране државних органа, било заинтересованих новинара који би лако могли да укрсте информације из јавних регистара.

Нарочито велики изазов за примену закона су правила о запошљавању функционера након одласка са функције. Строга правила ће одвратити многе људе од јавних функција, а одсуство правила ће охрабрити њену злоупотребу. Ни давање великих овлашћења Агенцији да одлучи није добро, због природне тежње да се строгим тумачењем смањи одговорност саме Агенције за грешке.

Када је реч о проверама тачности и потпуности извештаја јавних функционера кључно питање је хоће ли бити постављене неке обавезе за Агенцију у погледу броја извештаја које треба проверити и дубине провере. А у самим тим извештајима, главне дилеме односе се на питања шта се све пријављује (нпр. готов новац, имовина која се води на ближе и даље рођаке, нефинансијски интереси код правних и физичких лица).

3.1.2 .2	Донет подзаконски акт који садржи каталог јавних функција	Оформити радну групу ради израде подзаконског акта	19 месеци	Агенција	Донет подзаконски акт који садржи каталог јавних функција	Нису потребни	Обавезно учешће МП и НВО
		Донети подзаконски акт	24 месеца				

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Подзаконски акт који садржи каталог јавних функција није донет, с обзиром да није испуњена мера 3.1.2.1 која се односи на измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције, а којима је требало да се пропише обавеза Агенције да донесе овај подзаконски акт.

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

а) С обзиром да наш правни систем није конзистентан у погледу назива функција, овај каталог би могао изазивати проблеме у примени. Наиме, у пракси су се већ јављале ситуације у којима се јавна функција истог функционера у различитим прописима зове различито.

б) Ова материја не треба да буде предмет подзаконског акта, већ закона. Уставни суд је већ једном донео одлуку о томе да три одредбе Закона о Агенцији нису у сагласности с Уставом, због тога што су давале овлашћења директору Агенције да самостално својим актом одреди када за поједине функционере неће постојати сукоб интереса при вршењу друге јавне функције, односно при

обављању неког другог посла или делатности. Према оцини Уставног суда, законодавац је на тај начин, супротно Уставу, дозволио да се питања која се односе на постојање сукоба интереса уреде актом ниже правне снаге од закона, односно да се питања која спадају у искључиву надлежност Народне скупштине, као носиоца уставотворне и законодавне власти, уреде подзаконским актом, од стране ненадлежног органа.

ц) Такође, ова новина није предвиђена у оквиру активности из Акционог плана за Поглавље 23 која даје инструкције за садржину новог Закона о Агенцији³⁴.

Агенција води Регистар функционера, који је доступан на интернет презентацији Агенције: <http://www.acas.rs/pretraga-registra/> - Претрага функционера. Број објављених обавештења у регистру функционера је 41.530 до 31. децембра 2014. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Сугестија Агенције је исправна, мада би се могли навести и други разлози. Пре свега, тренутно није јасно шта би тачно била сврха каталога јавних функција, па би требало или прецизирати АП или укинути активност.

3.1.2.3	Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се прошири круг обвезника за достављање извештаја о имовини, података за контролу извештаја о имовини и приходима, као и овласти Агенција да врши ванредне провере имовине и поступа по анонимним пријавама	Израдити и доставити Влади Нацрт о изменама и допунама Закона, тако да се прошири круг повезаних лица, да се прецизно одреди која лица улазе у проширени круг повезаних лица за која је функционер обавезан да поднесе извештај о имовини и приходима и да се за та лица законом уреди обавеза, као и одговорност, да све потребне информације и документе лично доставе Агенцији за борбу против корупције. Потребно је и да се прошири обавеза достављања докумената и информација и на банке, финансијске организације и привредна друштва и предвиди обавеза подношења ванредног извештаја у одређеним околностима, као и	12 месеци	Министарств о надлежно за правосуђе	Нацрт о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Приликом израде консултовати Агенцију
---------	---	---	-----------	-------------------------------------	--	--	---------------------------------------

³⁴ Одговор Агенције за борбу против корупције по захтеву за приступ информацијама, децембар 2015. год.

	овлашћење Агенције да врши ванредне провере имовине, ван годишњег плана провере, као и да поступа по анонимним пријавама					
	Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
	Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Видети коментар за меру 3.1.2.1.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Тренутна радна верзија Закона о Агенцији обухвата све тачке које су наведене као битне за измену Закона у АП.

Изазови и препоруке:

Главни изазов код проширења обавезе подношење података Агенцији јесте питање обухвата – да ли таква обавеза може да важи за било које лице или само за оне који су најближи функционеру? Увођење било какве обавезе за лица која су у неком сродству са функционером је проблематично, јер они за то нису криви и не треба да сносе последице. Решење се може тражити у комбиновању мера које важе потенцијално за све грађане („испитивање порекла имовине“ – то јест, унакрсне провере на основу пореских прописа) са потребом контроле неоснованог богаћења функционера.

У складу са Акционим планом за спровођење Стратегије, Моделом закона Агенцији се даје изричито овлашћење да обавља ванредну проверу тачности и потпуности података из Извештаја у случају сумње да функционер у Извештају није пријавио тачне и потпуне податке. Поред тога, новим законом се, у циљу омогућавања провере Извештаја, прописује обавеза банке да Агенцији достави податке о свим рачунима функционера, као и свим другим пословним односима функционера и са њим повезаних лица и банке. Такође се изричито прописује да се у погледу обавезе доставе ових података не примењују забране и ограничења утврђена другим прописима. Ова обавеза се, према новом законском решењу, односи и на друге финансијске институције, као и на Народну банку Србије. У пракси, поједине банке одбијају да Агенцији доставе податке који су од значаја за проверу Извештаја, позивајући се на обавезу чувања банкарске тајне. Међутим, како и сам Закон о банкама прописује изузетке од ове обавезе, нема основаног разлога да њима не буде обухваћена и Агенција, као државни орган у чијој је надлежности да проверава тачност и потпуност података из Извештаја функционера и прати њихово имовинско стање.

Поступање по анонимним пријавама такође је део законских решења која се разматрају - овлашћење Агенције да поступа по анонимним представкама ако наводи представке и уз њу приложени докази, сами или у садејству са другим подацима којима Агенција располаже, указују на сумњу у постојање корупције у раду органа јавне власти или функционера. Ова решења су такође у вези са новим правилима о заштити узбуњивача.

У вези са тим, кључно је питање обавеза (шта мора), а не овлашћења (шта може) Агенције. Хоће ли, другим речима, Агенција бити у обавези да испита наводе из таквих представки уколико већ има одређени број планираних редовних контрола? Да ли треба законом предвидети да ће да штити своје изворе информација и од органа који су задужени за кривично гоњење? Због тога измене у овом закону, не могу да се посматрају издвојено, већ само заједно са другим променама у правном систему, а пре свега Законом о заштити узбуњивача и постојећим и планираним променама у прописима који уређују репресивно деловање против корупције (кривично гоњење, одузимање имовине, борба против организованог криминала и тежних случајева корупције, финансијске истраге итд.)

3.1.2 .4	Успоставити ефикасну инфраструктуру за сарадњу Агенције за борбу против корупције и надлежних институција, ради провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима	Потписати меморандуме о сарадњи Агенције и надлежних институција које располажу потребним подацима, којима се утврђује начин сарадње и одређују контакт особе (тимови) који ће бити у обавези да у року доставе Агенцији тражене податке	12 месеци	Агенција	Потписан меморандуми о сарадњи Агенције са надлежним институцијама које располажу потребним подацима	Нису потребни	Општа напомена број 5. и 8. Размена података о личности између надлежних институција мора бити уређена законом
		Омогућити ауторизованом лицу у Агенцији да има приступ подацима Пореске управе о ЈИПБ у обиму потребном за контролу података имовинских картица и финансирања политичких странака, а у складу са „принципом најмање привилегије” што значи да лице може и сме да има приступ само оним подацима који су му апсолутно неопходни за обављање послова из његовог делокруга рада	6 месеци након успостављања система ЈИПБ	Пореска управа	Агенција има приступ бази ЈИПБ у обиму потребном за контролу података имовинских картица и финансирања политичких странака	У складу са анализом	Активност се може остварити тек након увођења система ЈИПБ (види: 3.2.1.2). Општа напомена број 8.

Оцена испуњености мере и активности: у току

Активност 2 – у току

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

Протоколе о пословно-техничкој сарадњи је Агенција до сада закључила и са Републичким геодетским заводом, Агенцијом за привредне регистре, Управом за спречавање прања новца, Управом царина, Управом за трезор и Пореском управом. Сарадња је успостављена и са Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности путем приступа њиховом web сервису без потписивања посебног споразума.

Активност 3- нема података

Захтевом за приступ информацијама од јавног значаја обратили смо се Пореској управи и затражили да нам доставе информације о реализацији активности „Омогућити ауторизованом лицу у Агенцији да има приступ подацима Пореске управе о ЈИПБ у обиму потребном за контролу података имовинских картица и финансирања политичких странака..“, али до закључења овог извештаја није стигао одговор.

Финалном верзијом Акционог плана за поглавље 23, предвиђена је активност 2.2.10.9. - Усвојити закон или изменити постојеће прописе како би се успоставио систем јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ) са роком за реализацију IV квартал 2018. године, што указује да ова активност вероватно није реализована до сада.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Аранжмани ове врсте се нужно крећу у оквирима надлежности које је поставио закон. Због тога су споразуми или бесмислени (ако се закони примењују) или представљају признање да примена закона не може да функционише без додатног договора.

Један од новијих примера је Споразум о пословно-техничкој сарадњи који су закључили Агенција за борбу против корупције и Министарство унутрашњих послова Републике Србије, у циљу успостављања сарадње ради међусобне размене података из свог делокруга, у складу са важећим законима. Потписници су оценили да ће примена споразума „олакшати и убрзати међусобну размену података и конкретно поступање“.

Када је реч о овом конкретном договору, по свој прилици је реч о реалној потреби да Агенција и МУП превазиђу проблеме који су отежавали прикупљање података. Међутим, то решење може бити само привремено – уколико МУП или Агенција до сада нису достављали податке једни другима због неке недоречености, празнине или нејасноће у закону, онда норме треба прецизирати. Сада је прилика за то, јер је у току израда новог Закона о Агенцији за борбу против корупције. Уколико је и до сада било јасно шта ко мора да учини, али се то није дешавало, онда је решење покретање поступка за утврђивање одговорности.

Иначе, МУП и Агенција су се договорили да ће МУП достављати на захтев податке о личном имену, личном имену родитеља, месту и датуму рођења, јединственом матичном броју грађана, месту и адреси становања (пребивалиште/боравиште), држављанству физичких лица; податке о власништву над покретним стварима које подлежу регистрацији (моторна возила и оружје) и податке о јавним скуповима. Агенција ће МУП-у достављати податке из регистра имовине са пратећом документацијом уколико истом располаже, регистра функционера, као и податке о поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка и кривичним пријавама. МУП ће на појединачно образложен захтев омогућити Агенцији за борбу против корупције да преко надлежне унутрашње јединице за међународну оперативну сарадњу размењује податке који су Агенцији потребни за обављање послова из њене надлежности.

Потписници Споразума се обавезују да благовремено и координирано планирају и прате заједничке обавезе које се тичу доступности, начина размене података, као и одређивања лица која имају приступ подацима. По захтеву за добијање података поступаће се у року не дужем од 15 дана.

Из објављених информација није довољно јасно које ће конкретне користи донети закључени протокол, односно, да ли је до сада било тешкоћа у сарадњи које би на овај начин могле бити решене.

Изазови и препоруке:

Иако се ова мера односи на закључивање протокола о сарадњи, мишљења смо да би питања достављања података који су потребни за рад Агенције требало прецизније уредити и у самом Закону.

3.1.2 .5	Извршити едукацију запослених у јавној управи/ политичких странака о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине	Спроводити план и програм обуке запослених у складу с анализом	24 месеца	Агенција	Општа напомена број 7. садржи индикаторе обуке	Према програму обуке (по обуци 300.000)	
		Набавити опрему у складу с анализом потреба	трајно		Достављен извештај о набављеној опреми	Према анализи потреба	Општа напомена број 4.

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

У Сектору за контролу имовине и прихода функционера и поступање по представкама, као и у Сектору за решавање о сукобу интереса није било набавке опреме за организовање обуке, имајући у виду да нови Закон о Агенцији за борбу против корупције још увек није усвојен³⁵.

Финалном верзијом Акционог плана за поглавље 23, у оквиру активности 2.2.3.5. - Законом уредити спречавање сукоба интереса запослених у јавној управи на основу резултата студије изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи, одређен је рок за усвајање закона II квартал 2017. године, а за активност „спровести стручно усавршавање запослених у јавној управи у вези са питањима спречавања сукоба интереса“, (активност 2.2.3.7.) одређен је рок „Континуирано почев од ступања на снагу законских одредби“.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Изменити АП, како би се све активности на обуци реализовале након усвајања измењеног законског оквира (рок би требало поставити у односу на време усвајања измена Закона).

Поред тога, треба прецизирати циљеве обуке (број полазника, одређени ниво знања и слично), како би се могло проценити дал и је активност успешно спроведена.

3.1.2 .6	Успоставити проактивни приступ контролисања извештаја о имовини и приходима	Запослити нови кадар у складу са измењеном систематизацијом	24 месеца	Агенција	Број и структура запосленог новог кадра	Према анализи потреба (По запосленом	Општа напомена број 3.

³⁵ Одговор Агенције за борбу против корупције по захтеву за приступ информацијама, децембар 2015. год.

функционера и преиспитивања постојања сукоба интереса				одговара измењеној систематизацији	најмање бруто 50.000)	
	Повећати број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности	трајно	Агенција	Број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности повећан у односу на претходну годину	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, на 50. Седници одржаној 9. октобра 2015. год. дао је сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције од 30.9. 2015. год.

Током 2015. године Сектор за контролу имовине и прихода функционера и поступање по представкама преузео је три извршиоца из других организационих јединица Агенције, док у Сектору за решавање о сукобу интереса није ангажован нови кадар.

У истом периоду (закључно са 29. децембром) у Сектору за контролу имовине и прихода функционера и поступање по представкама покренуто је укупно 26 поступака ванредне провере извештаја о имовини и приходима функционера, а у Сектору за решавање о сукобу интереса покренуто је укупно 320 поступака по службеној дужности (закључно са 28. децембром).³⁶

Током 2014. године, у Служби за решавање о сукобу интереса покренуто укупно 329 поступака по службеној дужности, док је у 2013. години број поступака покренутих по службеној дужности износио 313³⁷.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Активност 1 - Пошто сама активност није била довољно прецизно дефинисана у смислу циља који треба постићи, остаје као неспорна чињеница да је повећан број извршилаца на појединим пословима, али није познато да ли је то и довољно за остваривање жељеног нивоа проактивности (који такође није постављен).

Активност 2 је одређена као трајна активност, тако да се не може сматрати испуњеном. Резултат предвиђен индикатором остварености за другу годину примене Стратегије и Акционог плана (број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности повећан у односу на претходну годину) је остварен (ако се рачунају и ванредне провере извештаја о имовини и приходима функционера).

Изазови и препоруке:

³⁶ Одговор Агенције за борбу против корупције по захтеву за приступ информацијама, децембар 2015. год.

³⁷ Извештај о раду за 2014. годину, Агенција за борбу против корупције

Прецизирати АП како би се јасније предвидео ниво проактивности који ће се сматрати успешним (у следећој и у наредним годинама до краја реализације АП). При том би требало имати у виду и измене Закона, којима би могле да буду прецизиране обавезе Агенције у погледу проактивних провера.

3.1.3	Циљ	Усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа
	Индикатор циља	Усвојен Закон којим се регулише лобирање. До краја 2017. године, код 70% усвојених закона, одлука скупштине територијалне аутономије и јединица локалних самоуправе, јавне расправе су спроведене у складу са Правилником који регулише организовање и спровођење јавних расправа

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.1.3 .1	Успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти	Израдити анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа	6 месеци	Одбор за уставна питања и законодавств о Народној скупштине	Извештај о спроведеној анализи	Нису потребни	Посебно кроз измене Закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о заштитнику грађана, Закона о Народној банци и Закона о референдуму и народној иницијативи
		Израдити и доставити предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини, на основу извршене анализе	18 месеци	Одговорни субјекти у складу са препорукама анализе	Предлоге закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвојити законе о изменама и допунама закона	21 месец	Народна скупштина	Усвојени закони о изменама и допунама закона	Нису потребни	
		Унапредити Статут/Пословник јединица локалних самоуправа	27 месеци	Председници скупштине јединица локалне самоуправе	Унапређени статутути, односно пословници јединица локалне самоуправе	Нису потребни	Остварити сарадњу са Сталном конференцијом градова и општина
		Усвојити измене и допуне Пословника Владе којима се прецизирају критеријуми и начин одржавања јавне расправе	3 месеца од доношења закона	Влада	Усвојен предлог измена и допуна Пословника Владе	Нису потребни	
		Донети пропис којим се ближе уређује организовање и спровођење јавних расправа	3 месеца од доношења закона	Влада	Донет пропис	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: неиспуњена

Народна скупштина у одговору по захтеву за приступ информацијама наводи да је реализовала активности које се односе на израду анализе постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа. На 83. седници Одбора уставна питања и законодавство одржаној 11. фебруара 2015. године, дефинисани су одговори Одбора који су прослеђени Министарству правде. У одговорима је истакнуто да одбор Народне скупштине нема законодавну иницијативу, односно право предлагања закона и да очекује да све институције које су носиоци законодавне иницијативе изврше своју обавезу у складу са Резолуцијом о законодавној политици и Народној скупштини поднесу извештаје на основу којих ће Одбор доставити Народној скупштини извештај са предлогом закључака, односно препорукама за даље унапређење законодавне политике³⁸.

Током 2015. године није било измена и допуна прописа који су наведени у напмени уз прву активност ове мере. Рок за усвајање измена и допуна у наведеном законском оквиру истекао је 6. јуна 2015. године.

Акционим планом за спровођење Стратегије регулаторне реформе³⁹ за период 2016-2017. године, у оквиру мера 4.2 - Унапређење транспарентности регулаторног процеса, мере 4.3 - Увођење стандарда за учешће грађана и привреде у систему управљања јавним политикама и доношењу прописа и мере 4.5 - Подизање свести јавности о значају учествовања у консултацијама у процесу припреме предлога јавних политика и прописа прописане су активности које се односе на унапређење учешћа јавности у поступку доношења прописа, са роком извршења 1. и 2. квартал 2016. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера 3.1.3.1 није реализована у року који је одређен Акционим планом.

Активности које су до сада спровођене не представљају реализацију мере у пуном смислу речи.

„Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“ била је тема Четвртог круга евалуације ГРЕКО (Група Савета Европе за борбу против корупције), који је започео 1. јануара 2012. године. ГРЕКО евалуациони тим, од 24. до 28. новембра 2014. године боравио је на лицу места, у посети Србији. И извештају који је усвојен од стране ГРЕКО 19. јуна 2015. године, се између осталог, констатује:

„ ГРЕКО потврђује мере предузете ради обезбеђивања лаког приступа информацијама, између осталог, преко интернет странице Народне скупштине и ради укључења јавности у законодавни процес. Ипак, још увек постоји много простора за побољшање, као што је потврђено и у НСБПК, која предвиђа усвајање и примену „делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа“. У јуну 2013. година Народна скупштина је усвојила Резолуцију у којој се наводи да један од циљева законодавне политике треба да буде обезбеђивање комплетне транспарентности и отворености током законодавног процеса, али до данас није предузета никаква конкретна активност⁴⁰.

Прво, иако се предлози закона објављују на интернету чим буду поднети, то је некад 24 сати пре седнице Народне скупштине, тачније, када предлагач закона –што је најчешће влада – затражи хитне

³⁸ Одговор по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, Народна скупштина, децембар 2015. године

³⁹ http://www.rsip.gov.rs/malodrvo/strategijanova/Akcioni_plan.pdf

⁴⁰ У том смислу, надлежни органи указују да је у фебруару 2015. године, на његовој 83. седници, Одбор за уставна питања и законодавство направио анализу постојећег правног оквира са препорукама за побољшање учешћа јавности у законодавном поступку и поднео је министру правде. Поред тога, Служба Народне скупштине израдила је програм за кампању и поднела га АБПК и Министарству правде.

поступке усвајања⁴¹. ГРЕКО је био забринут у вези са информацијама да је последњих година велика већина предлог закона процесуирана преко хитног поступка.⁴² Ово понекад оставља само неколико дана за израду амандмана. ГРЕКО дели забринутост коју су исказали многи саговорници да би ова уобичајена пракса – која је била планирана као изузетак у стандардној процедури⁴³ – могла да изазове несразмерно слабљење јавности и транспарентности. Према томе, од кључног значаја је да употреба хитног поступка буде ревидирана како би се утврдило да се он примењује као изузетак а не као правило. Казано уопштеније, потребно је да се обезбеди да у сваком случају предлози закона буду доступни народним посланицима и широј јавности у раној фази како би се омогућило њихово прописно критичко испитивање пре него што буду предмет пленарне расправе и пре њиховог стављања на гласање.

...

Поред тога, неки са којима је ГРЕКО разговарао указали су на недостатке у правилима о јавним расправама и јавним саслушањима и њиховом спровођењу. Они су нарочито исказали забринутост у вези са чињеницом да су јавне расправе о предлозима закона обавезне само у случају владиних предлога закона. Било је предложено да се релевантна правила прошире на предлоге закона предложене од стране појединих народних посланика или група грађана, или да се предузму мере за повећање транспарентности таквих законодавних иницијатива, као што су обавезна јавна саслушања у одређеним случајевима која тренутно организују само одбори и остављена су на њихову дискрецију. Саговорници ГРЕКА-а такође су указали да критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником – „битне“ промене, „питање које посебно занима јавност“ – нису јасни и да чак у случају очигледно значајних законских промена, правила о јавној расправи се у пракси често игноришу (нпр. да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују). ГРЕКО дели њихове ставове да су потребна јаснија и спроводива правила како би овај инструмент функционисао на задовољавајући начин у пракси. У односу на претходне ставове, **GRECO препоручује да транспарентност законодавног процеса буде додатно унапређена (i) тиме што ће се обезбедити да предлози закона, амандмани на такве предлоге и агенде као и исходи седница одбора буду објављивани на време, да одговарајући временски оквири буду на снази за подношење амандмана и да се хитни поступак примењује као изузетак а не као правило, и (ii) даљим развијањем правила о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђењем њихове примене у пракси.** Поред тога, потребно је да се обезбеди да одговарајући оквир буде на снази како би се регулисали контакти народних посланика са лобистима и осталим трећим странама који покушавају да утичу на парламентарни процес.

Изазови и препоруке:

Изменити АП, постављањем новог рока услед протекла претходног и прецизирањем обавеза. Предвидети финансијске ресурсе за спровођење активности. Размотрити промену носилаца активности или укључење других актера у овај посао. На пример, такву почетну анализу би могла да изради Служба Народне скупштине, Генерални секретаријат Владе или пак Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

3.1.3	Усвојити закон којим	Израдити Нацрт	12	Министарств	Нацрт Закона	1.600.000	У радној групи
-------	----------------------	----------------	----	-------------	--------------	-----------	----------------

⁴¹ Главна специфичност хитне процедуре утврђена је чланом 168. Пословника, према којем предлог закона може да се у врсти у дневни ред седнице Народне скупштине ако је поднет најмање 24 часа пре одређеног почетка седнице (према редовном поступку, временско ограничење је 15 дана). Према томе, његова употреба утиче на транспарентност законодавног процеса пре него што предлог уђе у Народну скупштину.

⁴² ГРЕКО је био задовољан када је чуо, непосредно пре усвајања тренутног извештаја, да се у последње време коришћење хитног поступка знатно смањило.

⁴³ Видети члан 167. Пословника. Хитни поступак, између осталог, може бити примењен у случајевима када би примена стандардног поступка могла да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад институција и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа са правним тековинама ЕУ.

.2	се регулише лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти	Закон и доставити Влади	месеци	о надлежно за послове спољне и унутрашње трговине и телекомуникације	достављен Влади	(информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	учествују представници Министарства надлежног за послове државне управе и Агенције
		Израдити и поднети Предлог Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона	20 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Нема промена у односу на стање из 2014. године.

Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација је 28. марта 2013. године донело решење о формирању радне групе за израду закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, у циљу уређења и контроле лобистичке активности и заштите друштвеног интегритета у тој области.⁴⁴ Решењем је као рок за израду радне верзије Закона одређен 31. мај 2013. године. Радна група је израдила другу радну верзију Закона о лобистичкој активности (Закон о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем) чија копија нам је достављена.

Министарство у одговору по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја напомиње да је текст друге радне верзије Закона о лобистичкој активности (Закон о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем) радног карактера, да предложена решења не представљају финалне ставове ни Радне групе ни Министарства трговине, туризма и телекомуникација и да у тренутном облику није намењен за процес јавних консултација, нити је био предмет јавне расправе⁴⁵.

Иако се у опису стања у оквиру финалне верзије Нацрта АП за поглавље 23 наводи: „У домену антикоруптивног законодавства, Република Србија још увек није усвојила закон који би регулисао лобистичку делатност иако је усвајање овог закона окарактерисано као кључно у борби против економског и политичког подмићивања“, обавеза усвајања овог закона није наведена међу активностима.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Рок одређен АП да Влада поднесе Предлог закона Народној скупштини истекао је 6. децембра 2014. године, док је рок за усвајање Закона истекао 6. маја 2015. године.

Потреба да се у Србији регулише лобирање наглашава се и у извештају ГРЕКО у оквиру Четвртог круга евалуације – „Иако члан 37 Закона о Агенцији за борбу против корупције БПК садржи општи захтев према ком је функционер дужан да о недозвољеном утицају коме је изложен у вршењу јавне функције, одмах обавести АБПК, не постоје специфична ограничења или прописи у односу на транспарентност у погледу контаката народног посланика са трећим странама које би могле покушати да утичу на његову одлуку. ... Радна верзија предлога „Закон о лобирању/закон о

⁴⁴Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2013.

⁴⁵ Према наводима из медија од 24. јануара 2015. године, „Нацрт закона је спреман и управо се шаље у ГРЕКО која ће оценити да ли је усклађен са европским стандардима“.

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1809162/Uskoro++Zakon+o+lobiranju!.html>

заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем“ припремљена је на основу предлога који је израдило друштво лобиста, а који између осталог, обухвата обавезан и јавни регистар лобиста и велики број механизма за побољшање транспарентности и обезбеђење да лобирање испуни високе професионалне и етичке стандарде. Иако је јасно да ова иницијатива треба бити поздрављена, ГЕТ је мишљења да је опсег предлога закона прилично ограничен у томе да важи само за професионално лобирање и експлицитно и скључује „директну укљученост грађана, заинтересованих правних субјеката, стејхолдера, опште јавности и професионалних заједница у регулаторним процесима и јавном одлучивању“. Током разговора, ГЕТ је био информисан да у Србији преовлађује утицај на народне посланике које на неформалан начин врше треће стране, које нису професионални лобисти, и ГЕТ је снажног мишљења да је у таквом контексту од посебног значаја доношење широког спектра мера у циљу побољшања транспарентности и ограничење ризика од неподесног утицаја од стране заинтересованих трећих страна. ... У погледу претходних ставова, **ГРЕКО препоручује увођење правила за народне посланике о начинима њихове интеракције са лобистима и осталим трећим странама које покушавају да утичу на парламентарни процес, и да те интеракције буду транспарентније.**

Изазови и препоруке:

Очигледно је потребно изменити АП због протекла претходног рока. Међутим, упоредо би требало разматрати и промену носиоца активности, јер је активност лобирања само једним делом везана за делокруг рада Министарства које је сада одређено као носилац, а у много већој мери се односи на делокруг Миистарства државне управе и локалне самоуправе, нарочито у контексту обавеза органа јавне управе да обезбеде јавност свог поступања.

Могући изазов у изради овог закона је фокусираност на „професионално лобирање“, што је само једна од области коју треба обухватити. Поред активности професионалних и регистрованих лобиста, у Србији постоји потреба за уређивањем права свих грађана да иницирају одређено поступање органа власти, обавезе органа по таквим иницијативама и јавност података о поступању са таквим иницијативама, ма од кога да долазе.

3.1.3.3	Усвајање измена и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупције и Пословника Владе, како би се утврдила обавеза Владе да даје предлоге закона на мишљење Агенцији, као и да мишљење (уколико је достављено у року од 10 дана) приложи уз Предлог закона приликом достављања Народној скупштини	Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Министарств о надлежно за послове правосуђа	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информациј е о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Поднети Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	17 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	
		Изменити Пословник Владе у складу са Законом	21 месец	Влада	Унете измене у Пословник Владе	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Рад на изменама закона о Агенцији за борбу против корупције је у току.

Имајући у виду да није измењен и допуњен Закон о Агенцији за борбу против корупције, Влада није у могућности да одговарајуће измени и допуни свој пословник. Када се наведени закон буде донео, Влада ће, у што краћем року, изменити и допунити свој пословник, сагласно захтевима из наведене мере Акционог плана⁴⁶.

Током 2015. год., Агенција је израдила укупно 27 мишљења о процени ризика корупције у нацртима или предлозима закона. Сва мишљења о процени ризика корупције у прописима достављају се надлежним министарствима, Влади и надлежним скупштинским одборима и објављују на интернет презентацији Агенције. Међутим, како она тренутно нису обавезујућа за предлагаче закона и других прописа, ефекти ових анализа које ради Агенција су, нажалост, веома скромни, иако су неке од препорука Агенције у целини или делимично усвојене.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Актуелна радна верзија Закона предвиђа обавезу упућивања предлога прописа на мишљење Агенције.

Иако је логично да се Пословник Владе и други релевантни акти мењају тек након што буде донет нови Закон о Агенцији, нема препреке да се та материја уреди већ сада. Наиме, већ сада су органи који припремају прописе дужни да прибаве мишљења појединих органа, која се односе на усаглашеност са остатком правног система, финансијским могућностима или политиком (ЕУ интеграције). Нема препреке да се слична обавеза уведе и када је реч о борби против корупције. Једина разлика је што до измена Закона о Агенцији не би постојала обавеза овог органа да одговори на такве дописе.

Изазови и препоруке:

АП би требало изменити због протеча датог рока.

У финалној верзији Нацрта АП за поглавље 23, у оквиру активности 2.1.2.1. планирано је „Изменити Пословник Владе тако да Влада уврштава у тачке дневног реда све извештаје Савета за борбу против корупције, у року од три месеца од дана достављања извештаја, и прописати обавезу да надлежни органи државне управе дају претходно мишљења на извештај и препоруке Савета“. Рок за измену Пословника Владе истекао је (IV квартал 2015. године). Са друге стране у оквиру активности које се односе на измене и допуне Закона о Агенцији наводи се потреба да се „дефинишу одредбе везане за методологију процене ризика од корупције у прописима“ (активност 2.2.1.1) али се не наводе и измене Пословника Владе како би се утврдила обавеза Владе да даје предлоге закона на мишљење Агенције, као и да мишљење приложи уз Предлог закона приликом достављања Народној скупштини.

Оваква одредба у АП 23 представља корак назад у односу на одредбу из АП.

Правци решавања проблема могу бити различити. Тако, уместо да Влада буде обавезна да шаље предлоге „на мишљење“, Скупштина може бити та која ће прибављати/затражити мишљења о предлозима Закона од Агенције. Односно, Агенција може сама да се обраћа Народној скупштини када има став о ризицима у неком предлогу закона, а скупштинским пословником може бити уређено да се таква мишљења разматрају на седницама одбора заједно са предлогом закона.

Негативно мишљење о нацрту или предлогу закона није препрека да он касније ипак буде усвојен. Први приоритет је да се обезбеди да Агенција уопште буде у прилици да коментарише законски текст (да је он доступан свима или да је упућен посебно овом органу), па би ту решење могло бити и

⁴⁶ Извештај о спровођењу Стратегије и АП, Влада, јул 2015. године

доследно поштовање правила о јавним расправама. Други приоритет је да Агенција има довољно капацитета да спроводи такве анализе правовремено (стални кадар или повремено ангажовање стручњака по потреби). Трећи приоритет је да коментари и предлози Агенције буду размотрени, где је и најпотребнија измена пословника Владе и/или Скупштине.

3.1.3 .4	Спровести кампању за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима	Спровести кампању према плану и програму	24 месеца	Министарств о надлежно за послове локалне самоуправе	Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи	5.000.000	Остварити сарадњу са Сталном конференцијом општина и градова и ОЦД
-------------	--	--	-----------	--	---	-----------	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Спровођење Плана и програма кампање за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима није започето, јер нису испуњене претпоставке за професионално и квалитетно спровођење кампање. Наиме, још увек није усвојен делотворан законски оквир који се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа на свим нивоима власти.

За спровођење кампање у којој би требало да се представе нова решења о учешћу грађана у пословима јавних власти (кроз измене/допуне важећих закона везаних за ову област), предвиђена су средства у износу од 5.000.000,00 динара. Како ова активност још није реализована, то наведена средства нису искоришћена већ су планирана за 2016. годину и биће утрошена у исту сврху, у складу са утврђеним планом и програмом кампање, а на основу планираних нормативних активности у овој области⁴⁷.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

АП би требало изменити, јер планирање и спровођење кампање могу бити знатно целисходније када буду проширена права грађана или када, у најмању руку, буде у потпуности обезбеђена примена постојећих правила о јавним расправама у припреми прописа, што тренутно није случај.

3.1.4	Циљ	Утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа
	Индикатор циља	Анализе према методи случајног узорка (Агенције, Савета, ОЦД, итд.) показују да органи јавне власти доследно примењују усвојене критеријуме и процедуре приликом избора, разрешења и вредновања рада директора јавних предузећа.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.1.4 .1	Изменити Закон о јавним предузећима тако да се утврде јасни објективни критеријуми за избор, разрешење и начин	Израдити и доставити Влади Нацрта закона о изменама и допунама Закона тако да се утврде јасни и објективни	24 месеца	Министарств о надлежно за привреду	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне	Обзиром да се ради о новом Закону, ефекти на корупцију се могу боље сагледати тек након одређеног периода примене

⁴⁷ Одговор Министарства државне управе и локалне самоуправе по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2015. године

вредновања рада директора на свим нивоима власти, као и да се уведу механизми одговорности за доследно спровођење ових критеријума	критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата, као и критеријуми на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове. Поред тога, утврдити објективне критеријуме за вредновање рада и разрешење директора				расправе)	Закон. Из тог разлога, остављен је дужи рок како би се размотрила и унела искуства произашла из примене Закона.
	Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини, на основу извршене анализе	26 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току, (рок истекао)

Министарство привреде је припремило Нацрт закона о јавним предузећима⁴⁸. Нацрт закона је са образложењем 28. децембра 2015. године објављен на сајту овог министарства.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Министарство привреде не спроводи јавну расправу о овом нацрту закона, иако је у обавези да то учини. Та обавеза проистиче из Закона о државној управи, а ближе је разрађена Пословником Владе⁴⁹. Нема никакве дилеме око тога да било који нови закон (што Закон о јавним предузећима јесте због обима измена у односу на постојећи), мора бити упућен на формалну јавну расправу. То, између осталог, подразумева одређивање рока за достављање коментара и предлога, објављивање нацрта и других пратећих материјала на порталу Е-управа, израду извештаја о спроведеној јавној расправи итд. Чињеница да је Министарство привреде објавило нацрт закона на свом сајту, да је организовало неколико промотивних скупова⁵⁰ и позвало присутне да доставе своје коментаре „што пре“ не може бити замена за испуњење ове формалне обавезе.

Поред тога, за учеснике у „јавној расправи“ свакако не делује охрабрујуће то што је и овом приликом (као и код доношења неких других битних закона) наглашено да су норме усаглашене са представницима међународних институција (ММФ и Светска банка), пре него што су уопште изнете пред јавност Србије, па и пред представнике оних на које се закон непосредно односи – јавна предузећа. Када се сагласност представника међународних институција тражи пре дискусије у домаћој јавности, онда се битно смањују шансе да те дискусије уопште донесу неког ефекта, јер се једном „усклађени“ текст тешко мења.

Транспарентност – Србија је пре нешто више од годину дана објавила [налазе мониторинга примене Закона о јавним предузећима](#). Тим истраживањем смо утврдили да Закон није донео жељене и

⁴⁸ <http://www.privreda.gov.rs/javno-predstavljanje-nacrta-zakona-o-javnim-preduzecima/>

⁴⁹ Више о прописима и пракси јавних расправа у Републици Србији можете прочитати у анализама ТС, на пример овде: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc

⁵⁰ <http://pks.rs/Vesti.aspx?IDVestiDogadajji=19950>

најављене ефекте у погледу професионализације, одговорности и транспарентности рада јавних предузећа, иако је правни оквир био знатно бољи од претходног. Између осталог, за већину републичких јавних предузећа, конкурси за избор директора нису били спроведени (за неке ни расписани), и такво в.д. стање, траје и дан данас. Том приликом смо дали и препоруке за побољшање закона и праксе, које су и даље актуелне (странице 84 и 85 [публикације](#)). Неке од тих препорука су утицале на текст новог нацрта.

Вероватно најважнија позитивна промена је увођење обавезе да Влада, односно скупштине Војводине, градова и општина одаберу прворангираног кандидата са конкурса за директора.

Изазови и препоруке:

Иако несумњиво бољи од актуелног Закона, овај нацрт садржи и мањкавости (недоречене прелазне и завршне одредбе, избор вршилаца дужности на чак годину дана), а неке од идентификованих проблема у досадашњој примени Закона не решава (нпр. ситуација у којој Влада дуго времена не одобрава план рада јавног предузећа)⁵¹.

3.1.5	Циљ	Усвојени покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина
	Индикатор циља	Доследно спровођење закључака покрајинских и локалних скупштина донетих на основу годишњих извештаја сталних радних тела скупштине о спровођењу покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.1.5 .1	Израдити моделе акционог плана за борбу против корупције за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине	Извршити анализу појавних облика корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономних покрајина	18 месеци	Агенција	Спроведена анализа и дефинисани најчешћи појавни облици корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономне покрајине	Нису потребни	Консултовати ОЦД, Сталну конференцију градова и општина, експерте у овој области. Модел представљају стандардизацију захтева које могу да испуне све јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине. Модел треба да садрже мере, процедуру и критеријуме за избор чланова у скупштинског тела
		Израдити моделе акционог плана за борбу против корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономних покрајина	24 месеца	Агенција	Израђени модели акционог плана за борбу против корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономне покрајине	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњено*

Активност 1 – испуњена

Агенција је израдила анализу појавних облика корупције на нивоу локалне самоуправе у децембру 2014. године, док је анализу појавних облика корупције на покрајинском нивоу израдила у априлу 2015. године⁵².

⁵¹ Детаљнији преглед коментара и сугестија које је Транспарентност Србија упутила Министарству привреде доступни су на: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>

⁵² Обе анализе су доступне на <http://www.acas.rs/izvestaji/istrazivanja-i-analize/>

Активност 2 – неиспуњена

Будући да је израда модела и усвајање локалних и покрајинских антикорупцијских планова Акционим планом за Поглавље 23 померено на четврти квартал 2016, односно други квартал 2017. године, Агенција је застала с активностима на њиховој изради. Наиме, Агенција сматра да би наметање испуњавања готово идентичних обавеза по основу оба документа у релативно кратком временском периоду и с потенцијално различитим исходом, несумњиво довело и до неразумевања и до нерационалне употребе ресурса. О одлагању израде модела Агенција је обавестила и одговорне субјекте Акционог плана⁵³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Агенција је израдила анализу појавних облика корупције на нивоу локалне самоуправе и покрајинском нивоу, након истека рока одређеног за ову активност.

И поред чињенице да Агенција није израдила моделе акционог плана, неке локалне самоуправе су израдиле ове акционе планове у протеклом периоду (Крагујевац⁵⁴, Уб⁵⁵, Рожаје⁵⁶, Ниш⁵⁷ и др.). Нема довољно података о томе колико су испуњени ови локални планови.

Анализа узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу је делимично оправдала своју сврху. Наиме, реч је о документу који добро увиђа узроке корупције и начине њеног сузбијања, добро објашњава правни положај и тешкоће са којима се сучавају градови и општине, али је у мањој мери посвећен ономе због чега се и доноси – утврђивању специфичности корупције и борбе против корупције на локалном нивоу. Један од разлога за то јесте и чињеница да су проблеми који се манифестују на локалном нивоу углавном исти они који постоје и на нивоу Републике (уз ретке изузетке, нпр. издавање локацијских дозвола).

Због таквог стања се може поставити питање да ли свака општина мора да доноси сопствене антикорупцијске планове, или ће бити довољно да, за почетак, у потпуности изврше оне обавезе које имају као органи власти на основу постојећих закона и оних чије се доношење очекује.

Уколико би се планови израђивали на нивоу појединачних градова и општина, то би имало највише смисла управо уколико би се они значајно разликовали и уколико би се бавили оним питањима која су остала ван фокуса законодавца, а тиште привреду и становништво у једном граду.

Изазови и препоруке:

Одлагање израде модела акционог плана за локални и покрајински ниво није оправдано. АП 23 није чак ни усвојен документ, те не представља валидан начин „одлагања“ обавеза из усвојеног документа што АП (за антикорупцијску стратегију) јесте.

Потреба за појачаним радом на пољу борбе против корупције несумњиво постоји. Међутим, може се дискутовати о томе да ли је целисходно започети са том активношћу у овом тренутку или треба сачекати измене кључних закона који се односе на локалну самоуправу, па онда планирати активности у том новом правном окружењу.

⁵³ Одговор Агенције за борбу против корупције по захтеву за приступ информацијама, децембар 2015. год.

⁵⁴ http://www.kragujevac.rs/documents/Lokalni_plan_grada_Kragujevca_za_borbu_protiv_korupcije_274.pdf

⁵⁵ <http://www.opstinaub.org.rs/phocadownload/LAP/ub%20nact%20lokalnog%20plana%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20mart%202013.pdf>

⁵⁶ <http://www.rozaje.me/wp-content/uploads/2015/07/nact-akcionog-plana-za-borbu-protiv-korupcije.pdf>

⁵⁷ <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/140623-laf-02.pdf>

Упоредо са тим, треба размотрити и друге видове антикорупцијских активности у вези са локалним самоуправама, које би могле довести до сличног циља. То је пре свега праћење спровођења обавеза из антикорупцијских закона на локалном нивоу, као метод који би помогао напредовање у борби против корупције. Иницијативе које долазе „одоздо“ за доношење сопствених акционих планова, формирање антикорупцијских тела и слично, имале би више шансе за успех, а мање да се претворе у пуко задовољавање форме.

3.1.5 .3	Извршити едукацију одборника/покрајинских посланика (чланова сталног радног тела, али и других) и службеника локалне и покрајинске администрације, о антикорупцијским механизмима, начину и значају надзора над спровођењем покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције	Направити план и програм обуке	18 месеци	Председници свих општина и градоначелници и Влада аутономних покрајина	Израђен план и програм обуке	Нису потребни	Остварити сарадњу са Агенцијом, Сталном конференцијом општина и градова (у домену локалне самоуправе) и ОЦД
		Спроводити план и програм обуке	трајно		Општа напомена број 7 садржи индикаторе обуке	У складу са планом и програмом обуке (по обуци 300.000 дин)	

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Нема довољно података о испуњености ове мере, што указује да вероватно није испуњена.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Изазови и препоруке:

3.1.5 .4	Спроводити кампању за информисање грађана о механизмима покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције	Направити програм и план кампање	6 месеци	Агенција	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	
		Спровести кампању према плану и програму	24 месеца	Агенција	Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи	10.000.000	Остварити сарадњу са Сталном конференцијом општина и градова и ОЦД

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

У одговору по захтеву за приступ информацијама, Агенција за борбу против корупције наводи да „План и програм кампање није израђен, нити су предузете мере на спровођењу кампање, с обзиром на то да је распоред активности предвиђен Акционим планом такав да је кампању требало осмислити и спровести пре него што је наступио рок за израду локалних и покрајинских антикорупцијских планова. С обзиром на то да ови планови још увек нису израђени (видети објашњење за меру 3.1.5.1), није било могуће одредити ни садржину кампање.“

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Изазови и препоруке:

Потребно је изменити (ажурирати) АП.

4. Област: 3.2. Јавне финансије

4.1 Опис стања

1) У опису стања који је дат у Стратегији, каже се следеће:

3.2.1. Јавни приходи

а) Оцена стања

Успостављањем новог система е-Порези, започео је транспарентнији рад Пореске управе. Систем је још увек у својој почетној фази, у којој постоји простора за додатно јачање капацитета, техничких услова, едукација запослених, као и спровођења кампања за повећање нивоа информисаности грађана о постојању и функционисању овог система. Поред тога, није успостављен систем за повезивање евиденције о особама, са евиденцијама о имовини и приходима, које се воде у Републици Србији путем јединственог идентификационог пореског броја. Због тога је отежано праћење промена и контролисање пријављених података, у периоду до реформисања пореског система увођењем синтетичког опорезивања личног дохотка, уместо постојећег цедуларног система. Овакво стање негативно утиче и на ефикасну контролу имовинских картица запослених, постављених и именованих лица у јавним службама, као и јавних функционера, као и контролу финансирања политичких странака.

Управа царина предузима значајне системске мере у овој области: започето је са израдом стратегије за борбу против корупције на нивоу Управе царина, ради се на увођењу видео надзора и система читача регистарских ознака у сваку организациону јединицу у којој се врше послови царинске службе. Управа царина је припремила текст закона о царинској служби, који предвиђа читав низ мера и овлашћења за доношење подзаконских прописа којим ће бити регулисано поступање у вршењу послова царинске службе у областима где постоје ризици од појаве корупције. Приликом израде планова интегритета, као реални коруптивни ризик, идентификоване су процедуре декларисања роба по царинској тарифи, умањивања царинске вредности робе, кријумчарење, итд. Поред тога, капацитети и организациона структура Одељења за унутрашњу контролу не омогућавају чешће вршење изненадне непосредне теренске контроле примене царинских прописа у царинским испоставама и на граничним прелазима. На царинским испоставама и граничним прелазима требало би побољшати видео надзор, као делотворни механизам за сузбијање корупције и лакше доказивање у могућим поступцима утврђивања одговорности. Основни проблеми су недостатак правног оквира, техничке опремљености и стручних кадрова. У склопу системског приступа, у пословном плану Управе царина за 2013 годину, борба против корупције и јачање интегритета су уврштени у основне циљеве. Успостављање информационог система Управе царине, представља позитиван напредак ка успостављању транспарентности и одговорности рада. Стога, Управа царина је Индикативним пословним планом за 2014. и 2015. годину, предвидела активности ради аплицирања и обезбеђивања средстава из предприступних фондова Европске уније.

б) Циљеви

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

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

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

3.2.1.4. Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа.

3.2.2. Јавни расходи

а) Оцена стања

Контрола и одговорност су од посебног значаја када је у питању управљање јавним ресурсима, односно средствима која грађани издвајају за потребе делотворног и ефикасног управљања јавним пословима у складу с општим интересом. У Републици Србији поштовање ових стандарда још увек није на задовољавајућем нивоу. Јавност није у потпуности и на разумљив начин упозната с процесима планирања и трошења буџетских средстава. Закони о буџету за поједину буџетску годину углавном се доносе у кратком временском периоду, док расправа у Народној скупштини, о начину на који су јавна средства трошена у одређеној буџетској години, изостаје већ десету годину заредом.

У досадашњем периоду изостало је ефикасно санкционисање злоупотреба у јавним набавкама, као и адекватна сарадња између Управе за јавне набавке, јавних тужилаштава, министарства надлежног за послове финансија, ДРИ и других надлежних институција. Нови Закон о јавним набавкама ("Службени гласник РС", број 124/12), ступио је на снагу 6. јануара 2013. године, са почетком примене од 1. априла 2013. године. Њиме је постигнут значајан напредак на нормативном плану, у области транспарентности поступка, редуковања дискреционих овлашћења руководиоца органа који врше набавку, јачања контроле над поступцима јавних набавки, санкција, професионализације, јачања капацитета и интегритета лица надлежних за спровођење јавних набавки. Антикорупцијски ефекти Закона и потреба за евентуалним изменама још се не могу у целости сагледати. Ипак, већ је извесно да је неопходно ускладити остале прописе са новим законом и донети подзаконске акте који регулишу питања утврђивања сврсисходности (оправданости) јавне набавке, спровођења праћења и контроле поступака јавних набавки, превентивних механизма који имају за циљ спречавање закључивања уговора на основу неоснованог или нерегуларно спроведеног поступка јавне набавке, интерних аката којима би прецизно уредили поступак јавне набавке, итд. Увођењу дисциплине у јавним набавкама и сузбијању нерегуларности, требало би да допринесу одлуке Републичке комисије за заштиту права, али се оне не спроводе доследно.

б) Циљеви

3.2.2.1. Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава.

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

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

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

а) Оцена стања

Концепт јавне интерне финансијске контроле (у даљем тексту: ЈИФК), као свеобухватни и ефикасни систем, успостављају организације јавног сектора ради финансијског управљања и контроле и интерне ревизије и извештавања о коришћењу јавних средстава, укључујући и средства Европске уније. Овај концепт спроводи се подједнако над свим корисницима буџета (директним и индиректним), као и другим корисницима (локална самоуправа, јавна предузећа, итд.). Стога је од изузетне важности обезбедити њену функционалну и оперативну независност и обавезност примене. Међутим, из Консолидованог годишњег извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, за 2011. годину, Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија и привреде, произлази да наведено није обезбеђено због неодговарајућег правног оквира, који чине претежно подзаконски акти, али и недоследне примене постојеће регулативе. Додатну потешкоћу представља и чињеница да постојећа систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла и конкуренције приватног сектора. Уочено је и да виши руководиоци у јавном сектору нису довољно упознати са својом улогом и одговорношћу у успостављању система интерне контроле, као и улогом интерног ревизора у њиховој организацији. Управљачка одговорност и финансијско управљање и контрола и даље се схватају у свом ужем значењу. Финансијско управљање и контрола су усмерени на законитост и правилност финансијских трансакција, без експлицитног разматрања питања економичности, ефикасности и сврсисходности.

Према Извештају Европске комисије о напретку 2012. године, постигнут је напредак у области екстерне ревизије. ДРИ је наставила да постепено изграђује своје капацитете и запослени су нови ревизори. Савет ДРИ усвојио је новембра 2011. године стратешки развојни план за период 2011-2015. ДРИ је наставила рад на унапређењу методологије ревизије. Она је истовремено повећала свој обухват ревизијом. Међутим, Закон о Државној ревизорској институцији ("Службени гласник РС", бр. 101/05, 54/07 и 36/10) не предвиђа потпуну финансијску и оперативну независност у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (*ИНТОСАИ*). ДРИ се и даље налази у фази институционалне изградње јер функционише тек пет година, као и услед чињенице да нису правовремено обезбеђене све претпоставке за њен успешан рад. Она нема довољно ресурса, а број субјеката ревизије и даље је прилично ограничен. У току је развој капацитета за вршење ревизије сврсисходности трошења средстава и током ове године ДРИ ће започети пилот пројекат ревизије сврсисходности.

Усвајањем Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, 2009. године, Влада примењује принципе интерне контроле и интерне ревизије, како на јавна средства под контролом Владе, тако и на фондове Европске уније на основу међународно прихваћених стандарда интерне контроле за јавни сектор и интерне ревизије. Поред тога, 2011. године, основана је Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније. У циљу заштите финансијских интереса Европске уније, управљања неправилностима (превенција, детекција и извештавање о неправилностима) и остваривања блиске сарадње са ОЛАФ-ом (Канцеларија Европске уније за борбу против превара) Република Србија се обавезала да оснује Канцеларију за сузбијање неправилности и превара (*Анти - Фрауд Координатион Сервице - АФЦОС*). АФЦОС је одговоран за успостављање координације у борби против превара између свих релевантних државних органа на националном нивоу и између Републике Србије и Европске комисије.

АФЦОС је и централно контакт тело за правну, административну и оперативну сарадњу са ОЛАФ-ом, као и за тражену асистенцију у истрагама које спроводи ОЛАФ. Иницијални састанци у вези оснивања АФЦОС-а су у току.

б) Циљеви

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

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.

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.

2) У годишњем извештају о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције за 2014. годину, Агенција за борбу против корупције истакла је следеће:

Портал е-Порези функционише, али у јавности нису видљиви његови могући позитивни ефекти на борбу против корупције.

Закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба није донет.

Методологија програмског буџета израђена је у јануару 2014. године, а Упутство за израду програмског буџета објављено је у фебруару 2014. године. Ни 2014. године није било јавне расправе о предлогу буџета за 2015. годину.

Буџет за 2015. годину сачињен је и као програмски, и то по први пут за све буџетске кориснике, али исход није у потпуности задовољавајући. Новину представља и чињеница да се буџет планира за три године унапред, па сада постоји документ на основу којег се може судити о планираним фискалним мерама не само у 2015, већ и у следеће две године.

Влада је 4. јула 2014. године донела Уредбу о евиденцији непокретности у јавној својини, која је ступила на снагу 17. јула, са почетком примене од 28. фебруара 2015. године.

Влада је 30. октобра 2014. године донела Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014-2018. године, којом су извршена усклађивања са Законом о јавним набавкама и која предвиђа повећање ефикасности поступака кроз смањивање непотребног формализма, повећање транспарентности поступака, централизовање јавних набавки, заштиту животне средине и борбу против корупције. Приоритетне области развојног оквира ове стратегије су унапређење регулаторног оквира, јачање институционалног оквира, унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки и сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки.

Управа за јавне набавке је припремила Модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама за наручиоце чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, као и Модел интерног акта, у складу са Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, који одлично разрађује обавезе које наручиоци имају на основу подзаконског акта и оставља им опције за формулисање појединих одредаба. Управа за јавне набавке је донела и Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Потписан је Меморандум о сарадњи Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту

права у поступцима јавних набавки, Министарства финансија, Министарства привреде, Државне ревизорске институције, Агенције, Савета и Комисије за заштиту конкуренције, који, поред осталог, предвиђа унапређивање размене података између институција, као и формирање заједничке базе података.

Државна ревизорска институција континуирано подноси захтеве за покретање прекршајних поступака и кривичне пријаве против одговорних лица у субјектима ревизије за које постоји сумња да су извршили прекршај или кривично дело, док је Управа за јавне набавке након 1. марта 2014. године (ступање на снагу новог Закона о прекршајима) поднела 26 захтева за покретање прекршајног поступка Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Извештаји Државне ревизорске институције показују да у располагању јавним финансијама није било битног напретка, јер су поновљени веома слични проблеми као и у извештајима ревизора из ранијих година, као и да систем интерне контроле не функционише како би требало код готово ниједног ревидираног субјекта.

Народна скупштина је 29. децембра 2014. године донела Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и ЕК о правилима за спровођење финансијске помоћи ЕУ Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II).

Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (*AFCOS*) је формално институционализована у оквиру Министарства финансија, али треба да постане потпуно оперативна, недостаје свеобухватна законска основа којом се утврђују њене дужности, одговорности и аранжмани за сарадњу са ЕК, док *AFCOS* мрежа тек треба да буде успостављена.

3) Оцена стања из Извештаја ЕК о напретку за 2015. годину (обухвата период од октобра 2014. до септембра 2015. године)

Поглавље 32: Финансијска контрола

Интерна финансијска контрола у јавном сектору

Србија треба да усвоји нову **стратегију** интерне финансијске контроле у јавном сектору и **акциони план** за 2015-2020. Акциони план треба да буде уграђен у шири програм реформе финансијског управљања у јавном сектору.

Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) би требало да обезбеди конзистентан приступ ИФКЈ кроз обезбеђивање боље координације и смерница за организације јавног сектора. ЦЈХ је припремила годишњи преглед спровођења ИФКЈ у јавном сектору од 2012. године, али он не пружа свеобухватну анализу системских недостатака, нити предлаже корективне мере. Будуће извештавање би имало користи од процене спровођења стратегије ИФКЈ и налаза Државне ревизорске институције о унутрашњој контроли у јавном сектору.

Финансијско управљање и контрола (ФУК) у Србији је регулисано у складу са моделом Одбора спонзорских организација (ОСО) и смерницама Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ). Подзаконске акте је и даље потребно ојачати у погледу управљачке одговорности и управљања неправилностима. Фокус је и даље на законитости и регуларности финансијских трансакција. Управљање ризиком се не примењује систематично и треба даље да се развија. Кључни изазов је такође да се обезбеди одговарајућа интерна контрола у мањим институцијама и на локалном нивоу. Виши руководиоци у јавном сектору ће морати да буду обучени да разумеју своју специфичну улогу и надлежности у ФУК. Још увек је потребно уредити функцију **централне буџетске инспекције**, водећи рачуна о усаглашености са захтевима ИФКЈ.

Интерна ревизија у јавном сектору се још увек развија као занимање. Потребни су додатни напори како би се осигурало да виша управа разуме сврху интерне ревизије и да је активно подржава, тако да може додати вредност организацији. Ситуација у јавном сектору је разнолика у погледу броја запослених, функционалне независности, планирања ревизије, прихватања управљања и типова ангажовања. Већина централних институција има повељу ревизије и спроводи ревизије у складу са стратешким и годишњим ревизорским плановима. Од многих ревизора се и даље тражи да врше додатне дужности које угрожавају њихову професионалну независности. Недостатак потпуно развијене унутрашње контроле у организацијама ограничава тип и обим ангажовања на интерној ревизији и њихову додату вредност управљању. Улога интерне ревизије треба да буде ојачана, као и прихваћеност ове функције од стране управе.

Екстерна ревизија

Уставни и законодавни оквир је у складу са стандардима ИНТОСАИ. Независност Државне ревизорске институције (ДРИ) је утемељена на Уставу. Закон о ДРИ предвиђа исцрпне ревизорске надлежности и гарантује функционалну, организациону и финансијску независност ДРИ.

У области **институционалних капацитета**, ДРИ је под управом Савета који има пет чланова, укључујући председника, које именује Скупштина. ДРИ је додељено укупно 431 радно место. У овом тренутку, ДРИ има 251 запослених и 212 ревизора. Недостатак одговарајућих просторија спречава додатно запошљавање и ограничава могућност ДРИ да испуни своја ревизорска задужења. Надлежност која је законом додељена ДРИ да открива грешке и да подноси надлежним органима прекршајне пријаве, пријаве за привредне преступе и кривичне пријаве против појединица, додатно ограничава већ ограничене ревизорске ресурсе ДРИ. ДРИ спроводи свој стратешки развојни план за период 2011-2015. ДРИ има функцију интерне ревизије са једним ревизором. Преостала два радна места треба да буду попуњена да би се испунили међународни стандарди.

Да би **побољшала квалитет ревизорског рада**, ДРИ је у априлу усвојила приручнике о финансијској ревизији и ревизији сврсисходности пословања на основу оквира професионалних стандарда (ИССАИ) Међународне организације врховних ревизорских институција. У јулу је успоставила посебан сектор за методологију и контролу квалитета ревизије. Међутим, до сада је именован само један од девет чланова особља. Посао на ревизији сврсисходности пословања се постепено проширује. Међутим, потребне су паралелне реформе у читавом јавном систему финансијског управљања Србије тако да ДРИ може сврсисходно да ревидира економичност, ефикасност и делотворност државне потрошње јавног новца.

У области **утицаја ревизорског рада**, ДРИ проактивно доприноси побољшању стандарда унутрашње контроле у јавном сектору у Србији. О годишњем ревизорском извештају који ДРИ подноси Народној скупштини расправља се на Одбору за финансије, буџет и контролу јавних средстава. ДРИ је унапредила своју сарадњу са заинтересованим странама и побољшала своју комуникацију са медијима.

Заштита финансијских интереса ЕУ

У погледу **усаглашавања са правним тековинама ЕУ**, национално законодавство садржи главне компоненте Конвенције о заштити финансијских интереса ЕУ и њена три протокола, и утврђује обавезу заштите доказа. Успостављена је национална служба за координацију борбе против превара (AFCOS) као независна јединица Министарства финансија, са одговарајућим правним основом у Закону о буџетском систему и Акту о систематизацији Министарства финансија. Капацитет AFCOS-а тек треба да се докаже у пракси. Потребно је успоставити AFCOS мрежу која укључује остале релевантне органе. Још увек није усвојена стратегија за борбу против превара.

У области **сарадње са Европском комисијом**, потребно је изградити евиденцију о извештавању о случајевима где се сумња да је дошло неправилности и превара. Споразум о сарадњи са Европским бироом за борбу против превара (ОЛАФ) тек треба да буде потписан. Србија је успоставила основне поступке за извештавање о неправилностима и случајевима где постоји сумња да је дошло до преваре. Извештавање на мрежи је такође успостављено кроз Систем ОЛАФ-а за управљање неправилностима.

Заштита евра од кривотворења

Национално законодавство је **усклађено са правним тековинама ЕУ**, осим утврђивања веродостојности кованица евра и поступање са кованицама евра које су неподобне за оптицај. Србија тек треба да ратификује Међународну конвенцију из 1929. године о сузбијању прављења лажног новца и да спроведе њене релевантне делове. **Техничку анализу** кривотвореног новца, укључујући новчанице и кованице евра, врши Народна банка која за то има наменско одељење и 13 запослених. Запослени се редовно обучавају. Народна банка је закључила формалне **споразуме о сарадњи**, 2013. године са Европском комисијом у области кованог новца, а 2014. године са Европском централном банком у области новчаница. Започета је сарадња са суседним земљама. На националном нивоу, сарадња између Народне банке и Министарства унутрашњих послова формализована је у области преношења новца за који се сумња да је кривотворен.

Закључак

Србија је **умерено припремљена** у овом поглављу. Дobar напредак је остварен у протеклој години, посебно у спољној ревизији и заштити финансијских интереса ЕУ. Међутим, начело управљачке одговорности још увек није у потпуности уграђено у културу управљања, а надлежности нису делегиране. Потребни су значајни напори на спровођењу интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) на свим нивоима управе и у предузећима у државном власништву. У наредној години Србија нарочито треба да:

- побољша подзаконске акте о ИФКЈ у складу са међународним стандардима;
- усвоји и почне да спроводи нову стратегију ИФКЈ и систематично обезбеди спровођење препорука владе о годишњем извештавању о ИФКЈ;
- пронађе решење за препреке даљем развоју капацитета Државне ревизорске институције.

Поглавље 5: Јавне набавке

Институционално уређење и усаглашавање закона

Правни оквир је начелно у складу са правним тековинама. Закон о јавним набавкама усвојен 2012. године у великој је мери у складу са директивама ЕУ о класичним јавним набавкама и јавним набавкама у сектору комуналних услуга, али не користи све предности флексибилних поступака предвиђених директивом о јавним набавкама у сектору комуналних услуга. Закон је измењен у фебруару 2015. године како би се умањила предност дата понудама домаћих понуђача на 5%, пре рока за либерализацију према Споразуму о стабилизацији и придруживању, а у јуну је додатно усклађен са директивама ЕУ које су усвојене током 2014. године. Законодавство о јавним набавкама у области одбране и безбедности је начелно усаглашено, с тим да садржи више изузетака од директиве ЕУ. Србија је дужна да обезбеди да билатерални споразуми закључени са државама које нису чланице ЕУ не доводе до неоправданог ограничавања конкуренције и да су у потпуности у складу са правним тековинама Европске уније. Закон о јавно-приватном партнерству поштује основна правила правних тековина, али мора да се усклади са новом Директивом о концесијама.

Октобра 2014. године Влада је усвојила **стратегију** развоја јавних набавки за период 2014–2018 и одговарајући акциони план који укључује мере за даље јачање регулаторног оквира и његово потпуно усаглашавање са правним тековинама Европске уније.

Управа за јавне набавке (УЈН) је независан државни орган који надгледа спровођење Закона о јавним набавкама. Потребно је појаснити њену улогу у покретању одређених регулаторних реформи.

Капацитет за примену и спровођење

Тржиште јавних набавки у Србији остало је релативно стабилно са процентом бруто домаћег производа (БДП) на нивоу од 7,7% током 2014. године, у поређењу са 6,8% током 2013. године и 8,5% током 2012. године.

Унапређен је **мониторинг** доделе и спровођења уговора. С обзиром на то да УЈН сада мора да одобри примену преговарачких поступака, вредност преговарачких поступака смањена је на 5% од укупне вредности јавних тендера током 2014. године, са 17% током 2013. године. Током 2014. године, Државна ревизорска институција утврдила је неправилности у јавним набавкама вредним 63 милиона евра, у поређењу са 263 милиона евра током 2013. године. Портал јавних набавки се све више користи, а током 2014. године објављено је 50% више обавештења него током 2013. године.

Капацитет за управљање поступцима јавне набавке додатно је унапређен сертификацијом додатних 890 службеника за јавне набавке од стране УЈН. Међутим, УЈН не располаже административним капацитетом који би био довољан за испуњење њених бројних дужности. Потребно је извршити ревизију улога и функција годишњих планова набавки које су усвојили наручиоци; објављивање оваквих планова би додатно повећало транспарентност.

Оквир за **интегритет** и поступање у случајевима **сукоба интереса** ојачан је новим законом о јавним набавкама. У децембру 2014. године, УЈН је усвојила модел интерног плана за спречавање корупције у поступцима јавне набавке. Од јануара 2015. године, од наручиоца са великим обимом јавних набавки се очекује да постепено усвајају сопствене планове за борбу против корупције на основу овог модела.

Систем ефикасних правних лекова

Законодавство које се односи на **правне лекове** начелно је у складу са правним тековинама, а примењује га Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (Републичка комисија) као независан државни орган.

Број захтева за заштиту права које је Републичка комисија примила током 2014. године повећан је за 35% у поређењу са 2013. годином. Републичка комисија донела је укупно 2.702 одлуке током 2014. године, у поређењу са 1.966 одлука током 2013. године, што представља повећање од 37%. Поступци јавне набавке су делимично или потпуно поништени у 1.336 случајева. Током 2014. године, Републичка комисија је додатно унапредила своју евиденцију о извршењу поновним разматрањем 266 одлука када је утврђено да у 7 случајева наручиоци нису извршили одговарајуће спровођење.

Републичка комисија је наставила да гради своје **капацитете за извршење** и сада има укупно 70 запослених, што и даље није довољно. Такође је потребно ојачати капацитете управних судова да решавају случајеве сложених јавних набавки.

Закључак

Србија је **умерено припремљена** у овој области која је посебно подложна корупцији. Потребно је уложити веће напоре у спречавање појаве корупције у поступцима набавке. Дobar напредак је остварен током претходне године, првенствено у виду усвајања измена Закона о јавним набавкама и повећања примене отворених тендерских поступака.

Потребно је уложити значајне напоре у свим сегментима како би се унапредила конкурентност, ефикасност и транспарентност у поступцима јавних набавки. У наредној години Србија нарочито треба да:

→ ојача капацитете Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки;

→ брзо спроведе стратегију развоја јавних набавки нарочито како би се обезбедило ваљано спровођење постојећег законодавства и даље усаглашавање са директивом ЕУ о концесијама.

Поглавље 29: Царинска унија

Када је реч о **царинском законодавству**, у марту је донет измењени Царински закон који уводи правни основ за коришћење Новог компјутеризованог транзитног система Европске уније (НКТС). Царинска тарифа усаглашена је са Комбинованом номенклатуром ЕУ за 2015. Уведени су поједностављени поступци за експресне пошиљке. Међутим, Закон о царинској управи још није донет, док законодавство о контролама готовине, културним добрима и ослобађању од царинских дажбина на увоз нове производне опреме тек треба да се усагласи са правним тековинама ЕУ. Прописи о иницијативама које се односе на безбедност царине тек треба да се спроведу. Од фебруара, правила о пореклу робе из Споразума о стабилизацији и придруживању хармонизована су са Конвенцијом о пан-евро-медитеранским преференцијалним правилима о пореклу робе.

Управа царине наставила је да јача своје **административне и оперативне капацитете**. Током 2014. године је остварен пораст од 12% у прикупљању царинских дажбина. Србија је током јуна 2015. године једнострано ратификовала Конвенцију о поједностављењу формалности у трговини робом и Конвенцију о заједничком транзитном поступку као део својих припрема да приступи овим конвенцијама. Национални НКТС је у потпуности оперативан. Нови централизовани систем за управљање банкарским гаранцијама је оперативан. Систем обраде царинских декларација даље је надограђен. Недостају стратешке и модерне технике управљања, укључујући осигурање квалитета и управљање променама, а стратегију ИТ је неопходно ажурирати. Напредовао је рад на успостављању функционалног, међусобно повезаног система ИТ, међутим сектор ИТ наставља да губи компетентно особље.

Потребно је ојачати и храмонизовати системе за управљање ризиком. Проверен је интегритет царинских службеника отварањем 99 дисциплинских поступака против 113 царинских службеника за озбиљне повреде службене дужности. Потребно је да се царинска лабораторија додатно опреми. Србија учествује у програму Царина 2020.

Царински поступци спровођени су без инцидената на граничним пунктовима између Србије и Косова*⁵⁸. Затварање нелегалних граничних путева/заобилазних путева између Србије и Косова би помогло у смањењу нелегалне трговине и кријумчарења бензина и друге робе.

Закључак

Србија је **умерено припремљена** за царинску унију. Дobar напредак остварен је у транзиту, са усвајањем измењеног Царинског закона. У наредној години, Србија треба нарочито да:

→ надогради или обнови систем обраде царинских декларација и интегрише управљање ризиком;

→ унапреди и модернизује управљање Управом царина.

4) Оцена стања у оквиру независног мониторинга

3.2.1. Јавни приходи

⁵⁸ * Ова ознака не доводи у питање ставове о статусу и у складу је са резолуцијом СБУН 1244/99 и Мишљењем МСП о проглашењу независности Косова.

У области јавних прихода Стратегија говори о „транспарентнијем раду Пореске управе“ „успостављањем новог система е-Порези“, и о томе шта треба учинити да се тај систем унапреди. Међутим, овај систем нема за примаран циљ остваривање веће транспарентности рада ПУ (нпр. објављивање података о томе где су вршене контроле или где нису, колико је пореза наплаћено по појединим категоријама), већ пре свега може имати ефекта у повећању ефикасности ПУ, смањењу трошкова за грађане и слично. Даље се говори о систему за повезивање евиденција који би требало успоставити и добро се уочава на то да неповезаност система „негативно утиче и на ефикасну контролу имовинских картица запослених, постављених и именованих лица у јавним службама, као и јавних функционера, као и контролу финансирања политичких странака“.

Стратегија набраја поједине мере које су предузете у царинској служби, које су области рада Царине идентификоване као најризичније, указује на недовољне капацитете унутрашње контроле, на значај који је дат борби против корупције и јачању интегритета и на активности које су планиране ради прикупљања средстава за решавање проблема. Ваља приметити да и овде Стратегија више говори о сузбијању неправилности у раду царина генерално, него што се фокусира на проблем корупције или њене конкретне модалитете.

Услед таквог приступа, постављени циљеви и код пореских и код царинских служби односе се више на њихову реформу и унапређење рада уопште, него на борбу против корупције, као специфичан сегмент.

С друге стране, Стратегија се не бави питањем остваривања других јавних прихода – нпр. кроз задуживање у земљи и иностранству, кроз продају јавне имовине (осим приватизације предузећа, чему је посвећено посебно поглавље) или кроз њено давање у закуп. Ван директног фокуса Стратегије су такође и питања планирања јавних прихода (нпр. одређивање висине акциза, такси, пореза), мада се на та питања посредно може утицати кроз друге мере (учешће грађана у законодавном поступку, лобирање итд.). Када је реч о институцијама, обухваћене су активности две управе у саставу Министарства финансија, а не и других органа који у томе могу имати одређену улогу, мада се мора истаћи да је улога Пореске управе свакако најважнија, с обзиром на структуру јавних прихода у Републици Србији и начин њиховог прикупљања.

3.2.2. Јавни расходи

У оквиру оцене стања о јавним расходима се констатују неки битни проблеми – да „јавност није у потпуности и на разумљив начин упозната с процесима планирања и трошења буџетских средстава“. У вези са тим се посебно истиче кратак рок за дискусију о годишњим законима о буџету и непостојање расправе о завршном рачуну буџета у Народној скупштини.

Даље се прелази на један од јавних расхода који је приоритетно истакнут – јавне набавке. Ту се говори о неефикасном санкционисању и мањку сарадње међу органима. Истичу се добра решења актуелног Закона (2012), али и потреба да се други закони ускладе са њим и да се донесу подзаконски акти. Посебно се говори о извршавању одлука Републичке комисије.

У складу са таквим описом стања, циљеви су постављени тако да доносе ефекте различитог обима. Први циљ, унапређење учешћа јавности у праћењу трошења буџетских средстава је општег карактера, јер би његово остваривање требало да утиче на смањење корупције код свих јавних расхода. Други циљ, доследна примена Закона о јавним набавкама и „успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима“ односи се на остваривање ефеката примене закона код једног важног сегмента јавних расхода. Трећи циљ је

недовољно јасан, говори о „унапређеној сарадњи и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти“, без спецификовања да је реч о борби против корупције у јавним расходима. Међутим, циљ је операционализован тако да доноси мере само у области јавних набавки.

Ван фокуса Стратегије су тако остале поједине активности које такође носе ризик од настанка корупције (али нису одабране као приоритет у овом периоду). То су, пре свега, активности које се односе на планирање јавних расхода (где транспарентност и грађанско учешће такође нису довољни, што се помиње у опису стања, али не и у циљу који треба остварити). Поред тога, ван фокуса су остали други видови јавних расхода (осим јавних набавки), који такође носе са собом корупционе ризике (нпр. разни видови субвенција, социјалних давања, трошкови за запослене итд.).

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

У оцени стања у овој области се говори о концепту јавне интерне финансијске контроле, слабостима које су уочене на основу претходног извештаја (недовољан број кадрова, недовољна упознатост руководилаца), недовољно бављење питањима економичности, ефикасности и сврсисходности. Даље се говори о стању екстерне ревизије (недовољни капацитети ДРИ, што доводи до ограничења у кругу покривених субјеката ревизије), одређеној неусаглашености правног оквира са међународним стандардима, а помиње се и најава да ће ДРИ започети пилот пројекат ревизије сврсисходности.

Стратегија наводи да се Република Србија обавезала да оснује Канцеларију за сузбијање неправилности и превара, која би била одговорна за успостављање координације у борби против превара између свих релевантних државних органа на националном нивоу и између Републике Србије и Европске комисије. То тело би било централно контакт тело за правну, административну и оперативну сарадњу са ОЛАФ-ом, као и за тражену асистенцију у истрагама које спроводи ОЛАФ.

У складу са тиме су постављени циљеви. Циљ који се односи на ЈИФК је уопштен („успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти“). Кад је реч о екстерној ревизији предвиђа се измена правног оквира „ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ“ и један аспект њеног рада „спроведене ревизије сврсисходности“. Иако се не помиње међу циљевима, кроз мере је операционализовано и питање јачања капацитета ДРИ. У вези са коришћењем средстава фондова ЕУ, постављен је такође општи циљ – „успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава ...“

У вези са питањима која нису обухваћена Стратегијом у протеклих годину дана је било ситуација које би оправдале усмеравање пажње на поједине појаве:

Према јавно доступним подацима, висина укупног **јавног дуга** у Републици Србији је наставио да се повећава. Иако у јавности нису у већој мери изражаване сумње у то да у самом процесу задуживања долази до корупције, разлози због којих долази до задуживања могу бити у вези са неким злоупотребама или штетним поступањем органа власти и појединаца у њима и требало би да буде предмет пажње при осмишљавању антикорупцијских мера. Међу разлозима за задуживање се тако налазе превелики обим јавног сектора, неосновани расходи (нпр. преварна потраживања, „лажне инвалидске пензије“), злоупотребе код јавних набавки и субвенција итд.

Поред злоупотреба које доводе до повећања јавних расхода, па самим тим и до потребе за задуживањем, као и неефикасне организације органа власти, разлог фискалног дефицита могу бити и „политички трошкови“. То су јавни расходи који се финансирају из популистичких разлога, ради остваривања политичке подршке. Као примери који су најчешће помињани током последњих неколико година у јавном дискурсу Србије, могу се истаћи трошкови исплате плата које се финансирају из буџета и пензија (које су у ранијим годинама увећане преко реалних могућности пензионог фонда и буџета), а до чијег је умањења дошло крајем 2014⁵⁹. Други извор јавних расхода и стварање потребе за задуживањем је државно финансирање предузећа у реструктурирању и других неприватизованих предузећа, где је годинама одлаган завршетак процеса продаје. Овај проблем је и у непосредној вези и са остваривањем јавних прихода, јер многа од ових предузећа нису измиривала трошкове према јавним приходима или према јавним предузећима. Иако је више пута најављивано да ће ови проблеми бити разрешени до тога још није дошло.

Код „политичких трошкова“ који увећавају јавне расходе, па самим тим и повећавају потребу за задуживањем, као проблем се може истаћи неједнакост поступања, које је праћено нетранспарентношћу. Такве појаве (попут опроста дугова) су некада биле знатно заступљеније, док су сада пре изузетак који привлачи пажњу јавности и који се подвргава каквој – таквој контроли државне помоћи (нпр. у случају опроста дугова фирми Ер – Србија према ЈП Аеродром Београд).

На системском ниову, проблем се јавља и код доношења одлука о начину продаје предузећа, и након усвајања актуелног Закона о приватизацији⁶⁰ – одлука о томе који ће модел поступка бити одабран и којих ће се јавних прихода ради успешног окончања тог поступка држава одрећи не зависи од унапред прописаних критеријума, већ се одређује од случаја до случаја.

По питању задуживања, постоји висок степен транспарентности у погледу услова под којима се узимају кредити, продају државне обвезнице и слично. Објављују се и подаци о државним гаранцијама која су дата за враћање дугова јавних предузећа. Међутим, транспарентност је недовољна у погледу одабира између алтернативних решења која стоје на располагању приликом доношења одлуке за финансирање одређеног трошка. Овакве анализе су поготово важно у ситуацијама када постоје и неки нефинансијски услови које би требало испунити ради добијања кредита, а који би морали такође да буду узети у обзир при разматрању алтернатива. То се нарочито односи на услове у погледу организовање поступка набавке, а који одступају од домаћег закона (нпр. унапред договорена земља порекла извођача радова, унапред договорена процедура која онемогућава коришћење домаћег механизма заштите права).

Током 2015. године су настављене неке кривичне истраге и поступци у вези са неуспешним пословањем банака у већинском државном власништву. Поступци се воде, између осталог, у вези са доделом кредита привредним субјектима који очигледно нису били у могућности да те дугове врате, уз сумњу да је то морало бити познато лицима која су одобравала такве кредите. Често се сумња и на то да овакви кредити нису могли бити одобрени без политичке подршке, а основ за то се тражи у персоналним везама, политичком упливу у именовану представника државе у тим банкама и стварним или наводним везама привилегованих фирми са политичким странкама или утицајним политичарима. Услед неуспешног пословања ових банака, стварају се трошкови за буџет, а многа од

⁵⁹ Сам начин умањења пензија је споран, будући да нити је измењен Закон о ПИО, нити је уведен порез, већ је посебним законом „уређен начин исплате“, тако да се не исплаћује цела ваћ умањена пензија, иако начин исплате, по уобичајеној терминологији, има друго значење – нпр. исплата на текући рачун или готовински.

⁶⁰ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=788%3Askuptinska-debata-povodom-saoptenja-ts-o-zakonu-o-privatizaciji&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

предузећа која су uzimala кредите имају и неплаћена потраживања према јавним приходима. Међутим, ни након ових негативних искустава, није било уверљивих системских промена које би довеле до тога да се спречи понављање сличних механизма штетних радњи са новим актерима.

Није забележен битан напредак у погледу јавности остваривања јавних прихода од продаје или закупа јавне имовине (напомена: приватизација је предмет посебног поглавља). Тако се огласи о јавним продајама објављују на начин који је далеко мање приступачан потенцијалним купцима него када то чине приватни оглашивачи (нпр. нејасан предмет продаје из наслова огласа, одсуство фотографија), што смањује круг потенцијалних купаца и закупаца, што се одражава негативно на остварене приходе и посредно даје предност онима који су боље информисани о предмету продаје.

У погледу **јавних расхода** и у 2015. су отворана у јавности као спорна поједина питања. То се нарочито односи на доделу субвенција и других видова државне помоћи⁶¹. Нису разрешене сумње из претходне године у вези са расподелом државних дотација за невладине организације⁶².

На незаконитости, које нису занемарљиве, а код других видова јавних расхода указују и извештаји које је током 2015. објављивала ДРИ.

У вези са питањима која јесу обухваћена Стратегијом у протеклих годину дана је дошло до следећих битних промена у односу на раније описано стање:

Као што је већ речено, Портал Е-порези већ функционише, али, макар јавно, нису видљиви његови могући позитивни ефекти на борбу против корупције. Утисак је да је Пореска управа повећала ефикасност свога рада, и то без предузимања медијски занимљивих акција, као што је била пракса крајем 2014. године⁶³. Није било података који би указали на то да је Пореска управа била укључена у контролу финансирања политичких странака или контролу имовине и прихода јавних функционера (осим кроз достављање тражених података Агенцији за борбу против корупције).

У јавности је ове године било мање информација које се односе на проблеме или могућу корупцију унутар саме Пореске управе или Министарства финансија. Међутим, било је одлука које су довеле у питање једнакост поступања према обвезницима сличне врсте у сличним ситуацијама⁶⁴.

У вези са радом царинских служби током протеклих годину дана готово да није ни било вести о корупцији или борби против корупције.

И предлог буџета за 2016. стигао је у Народну Скупштину касније него што предвиђа Закон о буџетском систему (рок је био 1.11)⁶⁵. Не само да грађани (нпр. кроз јавну расправу) нису могли да утичу на његов садржај, већ је мало времена да то учине остало и народним посланицима. Нескривени разлог за кашњење ове године били су преговори са Међународним монетарним фондом. Заједно са доношењем буџета, међан је и системски Закон о буџетском систему.

⁶¹ На пример, у вези са поменутих отписом потраживања према Ер- Србији, али и у случају помоћи која је дата Железари у Смедереву, <http://www.politika.rs/scc/clanak/341198/Drzava-kreditirala-zelezaru-sa-trinaest-milijardi-dinara>

⁶² http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1057%3Akonkurs-u-ministarstvu-rada-krivina-prijava-i-ostala-pitanja&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

⁶³ На пример, иницијатива за сузбијање сиве економије у вези са пословањем привредних субјеката чији су власници из Кине http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1090%3Aobjanjenje-zakona&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr Слично томе, покренуте су акције у вези са наплатом дажбина од естрадних звезда, а сада се у медијима најављује унакрсна провера имовине и прихода политичара.

⁶⁴ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7409-ciljano-ubijanje-medija-ili-nepostojanje-pravne-drzave>

⁶⁵ О буџету се расправљало почетком децембра 2015.

Овај буџет је сачињен и као програмски, по други пут за све буџетске кориснике (у ранијим годинама је на тај начин рађен за неколико министарстава), што је хвале вредан покушај, сам по себи, мада исход није у потпуности задовољавајући. „Програмски буџет“ између осталог, подразумева исказивање нефинансијских резултата за пројекте и програме који се спроводе, што омогућава да се на основу знатно чвршћих параметара оцени и реализација буџета и укупан рад сваког буџетског корисника. Домети ових нових мера, које се могу прочитати из дугачког образложења су ипак ограничени. Такође, велико је питање у којој мери су ови индикатори обавезујући, зато што су садржани само у образложењу предлога закона, а нису постали и део коначног текста Закона о буџету који је Народна скупштина усвојила. У завршном рачуну буџета, чији се предлог такође појавио не садржи нефинансијске показатеље који би били упоредиви са усвојеним буџетом.⁶⁶

Поред тога, новина је и чињеница да се буџет планира за три године унапред. Тиме се унеколико надомештава пропуст да се неколико месеци унапред припреми и темељно продискутује фискална стратегија. Ако ништа друго, сада постоји документ на основу којег се може судити о планираним фискалним мерама не само у 2015, већ и у следеће две године.

Закон о буџету садржи бројне мере штедње, мере за прикупљање већег обима средстава у буџет и мере финансијске контроле корисника буџета. Међутим, често се уз такве мере прописује и „привремено“ одступање од правила која су утврђена другим прописима (нпр. о пензијама, исплатама за локалну самоуправу, исплатама накнада за запослене). Није до краја јасно какав ће бити утицај овог буџета на јавне набавке а нарочито на исплату по закљученим уговорима. Могло би се закључити да ће неки уговори о јавним набавкама имати приоритет у односу на друге буџетске расходе, али и да ће се предност одређивати и по предмету набавке и међу самим овим уговорима.

Кашњење са доношењем буџета се негативно одразило и на планирање буџета на нижим нивоима власти (с обзиром на велики значај који имају трансферна средства у њиховом финансирању), па је самим тим ограничило простор и за јавне расправе о буџету на локалном нивоу (које се у неким општинама и градовима воде). Поред тога, настављена је пракса трансферисања новца из републичког буџета (буџетска резерва), без саопштавања података о разлозима којима се Влада руководила приликом одређивања висине трансфера, намене и одабира локалних самоуправа, што изазива сумње у то да су у питању, између осталог, и политички мотиви.⁶⁷ Ни ове године није било расправе о завршном рачуну буџета Републике.

У области **јавних набавки** активности су биле динамичне, будући да је 2015 дошло до битних измена Закона. Јулске измене су⁶⁸ запамћене по томе што су дошле без икакве јавне расправе. То је био директан ударац и самој Народној скупштини, чији је Одбор за финансије требало да припреми измене и допуне Закона о јавним набавкама. Поред тога, и сам Закон из 2012 усвојен је на предлог посланичке групе СНС, која је за ту прилику, иако није била обавезна, организовала јавну расправу.

Међу решењима измењеног закона има корисних, нејасних али и потенцијално штетних. Предвиђено је објављивање већег броја докумената на Порталу (нпр. интерни акти наручилаца). Позитивно је и обликовање централизованих набавки по партијама, као и норме о конкурентном дијалогу. У члановима 77 – 79 се смањује администрирање у јавним набавкама, као и самовоља наручилаца код

⁶⁶ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3713-15.pdf

⁶⁷ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1073%3Adiskrecioni-transferi-lokalnim-samoupravama&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

⁶⁸ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7789-nedovoljno-transparentna-procedura-neobrazlozene-promene-i-korisni-predlozi>

одређивања захтева за финансијски капацитет наручилаца. Веома је добро што су детаљније уређена правила о набавкама након елементарних непогода, и што је на тај начин престао да важи посебан закон донет након поплава из маја 2012. Изузетак од примене закона – кредит – може да се примени тек ако је више од пола набавке финансирано на тај начин. Олакшан је и рад Комисије за заштиту права, јер је повећан број чланова.

Лоше стране закона се односе на лимитирање могућности за подношење захтева за заштиту права (појам „заинтересованог лица“ и повећање такси). Није објашњено зашто је промењен појам наручиоца, брисана је дефиниција истоврсности добара радова или услуга, проширен је круг набавки на које се закон неће примењивати итд. Законодавац је одустао од концепта посебне службе за контролу јавних набавки, која није била спроведена у дело (услед одсуства контроле). Напуштена је идеја да Влада донесе план борбе против корупције у јавним набавкама, из истих разлога. Отворен је простор за тумачења правила о забрани сукоба интереса и последицама таквог сукоба по опстанак уговора. Значај негативних референци је релативизован. Уведена је већа флексибилност код планирања јавних набавки, која се може претворити у релативизацију постојећих правила. Ризик постоји и у погледу необјављивања података због „пословне тајне“.

Влада је почетком 2016. усвојила и Акциони план за реализацију Стратегија развоја система јавних набавки у Републици Србији⁶⁹. Овај план је донет на само годину дана. У погледу сузбијања неправилности, предвиђа се припрема „Смерница за сузбијање корупције у циклусу јавне набавке у другом кварталу, обука полиције и тужилаштва у области јавних набавки - две годишње, обука за руководиоце наручилаца (републички и локални ниво) – четири годишње, развој и унапређивање интернет страница институција јавних набавки, сузбијање нерегуларности које представљају основ прекршајне одговорности, јачање институционалне сарадње – размена искустава- две радионице годишње, обуке за новинаре и организације цивилног друштва (две годишње).

Посебан проблем за систем јавних набавки, али и за друге видове располагања јавним средствима представља усвајање такозваног *lex specialis*-а, за пројекат „Београд на води“. Између осталог, овим законом је предвиђена и могућност да се јавне набавке повере инвеститору у замену за плаћање доприноса за грађевинско земљиште⁷⁰.

Државна ревизорска институција је крајем децембра представила извештај о ревизијама које су спровођене током претходних годину дана.⁷¹ Иако је ДРИ и овај пут уочила бројне неправилности, запажено је да се смањио удео проблематичних јавних набавки у посматраном узорку. Ревизијом су обухваћене јавне набавке у износу од 52 милијарде динара и утврђене су неправилности у износу од 14,5 милијарди динара, што чини 27,9% неправилности.

Спровођењем ревизија током 2015. године, ДРИ је обухватила податке из финансијских извештаја који се односе на приходе и примања у износу од 2.638,7 милијарди динара, расходе и издатке у износу од 1.979,0 милијарди динара, нефинансијску имовину у износу од 793,0 милијарди динара,

⁶⁹<http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/318/%D0%90%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B8+%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD+%D0%B7%D0%B0+%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B5+%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5+%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B0+%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85+%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B8+%D1%83+%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8+%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B8+%D0%B7%D0%B0+2016.+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.html>

⁷⁰ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7501-komentar-ts-na-lex-specialis-o-beogradu-na-vodi>

⁷¹ <http://www.dri.rs/poslednji-revizorski-izvesta.html>

финансијску имовину у износу од 3.286,5 милијарди динара и обавезе у износу од 3.720,0 милијарди динара. Укупно је било 174 извештаја о ревизији.

Расходи за запослене ревидирани су у износу од 53,5 милијарди динара. Утврђене неправилности износе две милијарде динара или 3,8 одсто од укупно извршених расхода за ове намене. Свако треће јавно предузеће код кога је Државна ревизорска институције спровела ревизију, није смањило зараде у складу са законом. У области прихода и примања утврђене су неправилности код више субјеката ревизије у укупном износу од 6,8 милијарди динара.

Код 59 субјеката ревизије нису правилно извршени и евидентирани расходи за услуге по уговору у укупном износу од 2,2 милијарде динара. Од тога 2,1 милијарда динара се односи на исплате обухваћене ревизијом правилности пословања, а 110 милиона динара на неправилности утврђене ревизијом финансијских извештаја.

Субјекти ревизије су у 2014. години неправилно извршили расходе за субвенције у укупном износу од 1,2 милијарде динара. У области расхода за социјално осигурање и социјалну заштиту утврђене су неправилности у износу од 5,9 милијарди динара. Дотације су неправилно извршене у укупном износу од 1,1 милијарде динара. Укупно утврђене неправилности настале у вези са извршењем издатака за нефинансијску имовину и издатака за набавку финансијске имовине износе 7,9 милијарди динара.

У поступку ревизије извршена је провера спровођења пописа имовине и обавеза, као и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем. Утврђене су неправилности у укупном износу од 22,9 милијарди динара код 31 субјекта ревизије. Од наведеног износа, део од 12,5 милијарди динара односи се на неизвршен попис имовине и обавеза, а преостали износ од 10,4 милијарде динара на остале неправилности.

Неправилности које се односе на нефинансијску имовину утврђене су у износу од 13,7 милијарди динара, док се неправилности које се односе на исказивање података о финансијској имовини утврђене у укупном износу од 142,6 милијарде динара.

Ревидирањем обавеза локалних власти, политичких странака, јавних предузећа и других корисника јавних средстава утврђене су неправилности у износу од 20,3 милијарди динара.

Државна ревизорска институција је ове године субјектима ревизије дала укупно 1.686 препорука, ради отклањања неправилности и унапређења усклађености пословања са законима и прописима. Ефекти мера предузетих у току ревизије исказани су вредносно и квантитативно. Вредносно исказани ефекти износе 28,2 милијарде динара. Квантитативни ефекти односе се на 258 донетих процедура и интерних аката у сврху унапређења финансијског управљања и контроле. Вредносно исказани ефекти мера предузетих након достављања извештаја о ревизији износе 2,1 милијарда динара. Вредносно исказани ефекти приказаних мера предузетих по извештајима из претходних година износе најмање 17,3 милијарде динара.

До сада, Државна ревизорска институција је на основу налаза из извештаја о ревизијама у 2015. години, поднела 83 захтева за покретање прекршајног поступка, једну пријаву за привредни преступ

и 12 кривичних пријава. Институција је у току године поднела и три информације надлежним тужилаштвима⁷².

У погледу других заштитних механизма који су предвиђени Стратегијом (**интерне ревизије и ЈИФК**), као што се може закључити и из одговора на питања о појединим мерама из АП, извештаја ДРИ и чињенице да у међувремену није дошло до промена стратешког и законског оквира о којима се говори у АП, може се закључити да се стање ствари није битније променило у односу на ситуацију из доба доношења Стратегије.

⁷²<http://www.dri.rs/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B8/%D0%94%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B7%D0%B5-%D0%B8%D0%B7-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B0-%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D1%98%D0%B5-%D1%98%D0%B5-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B0-%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC-2015.-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5.n-178.7.html>

4.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана

3.2.1. Јавни приходи

3.2.1.1.	Циљ	Систем е-Порези у потпуности је развијен и подаци се редовно ажурирају
1.	Индикатор циља	Процент пореских пријава поднетих путем е- Порези система износи 95% од укупно поднетих пореских пријава

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.1.1.1	Ојачати капацитете Пореске управе за ефикасно спровођење система е-Порези	Израдити анализу потреба	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Запослити кадрове у складу са анализом потреба	24 месеца		Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба	У складу са анализом потреба (по запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Направити план и програм обуке запослених у складу са анализом потреба и приручнике с упутствима	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима	5.000.000	
		Спровести план и програм обуке запослених	трајно		Општа напомена број 7.	У складу са програмом (по обуци 300.000)	
		Обезбедити потребне техничке услове и опрему у складу са претходно извршеном анализом потреба	24 месеца	Пореска управа, Министарство надлежно за послове финансија	Набавка потребних техничких услова и опреме у складу је са претходно извршеном анализом потреба	У складу са анализом потреба	Општа напомена број 4.

Оцена испуњености мере и активности: нема података (вероватно је делимично испуњена)

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до овог податка током трајања мониторинга.

Министарство финансија у извештају о спровођењу Стратегије и АП у јануару 2015. године, наводи да је извршена набавка потребне опреме и да су делимично обезбеђени потребни технички услови ускладу са извршеном анализом потреба. О овој активности је на идентичан начин известила и Пореска управа.

Законом о пореском поступку и пореској администрацији прописано је да се за поједине пореске облике, пореске пријаве од 1. марта 2015. године подносе искључиво у електронском облику⁷³.

Рок одређен финалном верзијом Нацрта Акционог плана за поглавље 23, за реализацију ове мере (активност 2.2.10.11) одложен је за IV квартал 2018. године⁷⁴.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није могуће проценити, вероватно је у питању макар делимично испуњена обавеза.

Изазови и препоруке:

Судећи по оскудним подацима који су прикупљени, део активности је вероватно реализован, а део још није (одлагање неких активности у оквиру АП за поглавље 23). У погледу запошљавања у ПУ најкрупнији изазов је актуелна политика штедње услед које је ограничено (подвргнуто додатној контроли) и запошљавање у оквиру већ одобрених правилника о систематизацији. Тренутно је у току израда нових правилника.

С обзиром на све изнето, требало би редефинисати ову меру из АП, али и преиспитати потребу да она остане у АП, зато што се само посредно односи на борбу против корупције, а знатно више на остваривање неких других циљева (сузбијање пореске евазије). Стога, није реално очекивати да антикорупцијска стратегије буде покретач промена у овој области.

3.2.1. 1.2	Спровести кампању ради информисаности грађана о постојању, функционисању и начину употребе система е-Порези	Направити програм и план кампање	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	
		Спровести кампању према плану и програму	трајно		Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи	5.000.000	

Оцена испуњености мере и активности: *нема довољно података, вероватно неиспуњено*

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до овог податка током трајања мониторинга.

На сајту Пореске управе могу се пронаћи релевантне информације о систему е- Порези (<http://purs.gov.rs/e-porezi/informacije.html>), али би се објављивање тих информација тешко може сматрати кампањом усмереном према грађанима.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако нема података о плану кампање и њеном спровођењу, неке активности у циљу упознавања грађана су спроведене. Нема довољно података на основу којих би се могло закључити да је то учињено по плану. Судећи по активностима из претходне тачке и одлагања пуне имплементације система е-порези до краја 2018, било би логично да се и кампања прилагоди темпу увођења овог система.

⁷³ Члан 38 Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, број 80/2002.....112/2015)

⁷⁴ Другим нацртом Акционог плана за поглавље 23 рок је био IV квартал 2015. године

Ни у плану рада Владе за текућу годину не постоји одредница која се односи на е-порезе. Ту се, међутим, могу наћи информације о неким пројектима који су намењени модернизацији рада Пореске управе, тако да је могуће да се увођење система делом финасира и из ових средстава.

Изазови и препоруке:

С обзиром на све изнето, требало би редефинисати ову меру из АП, али и преиспитати потребу да она остане у АП, зато што се само посредно односи на борбу против корупције, а знатно више на остверевање неких других циљева (сузбијање пореске евазије). Стога, није реално очекивати да антикорупцијска стратегије буде покретач промена у овој области.

3.2.1.1.3	Обезбедити редовно уношење и ажурирање података	Спроводити редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака	трајно	Пореска управа	Број контрола исправности и тачности система е-Порези Извештаји о спроведеним контролама	60.000 месечно (Трошкови одржавања система)	Општа напомена број 8.
-----------	---	---	--------	----------------	--	---	------------------------

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до овог податка током трајања мониторинга.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није могуће оценити.

Изазови и препоруке:

Индикатор би требало прецизирати тако да се види који је број контрола који ће одражавати испуњеност ове активности (на месечном или на неком другом нивоу). Без такве напомене, неће бити могуће проценити успешност реализације.

3.2.1.2.	Циљ	Успостављен правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица
	Индикатор циља	Број издатих јединствених идентификационих пореских бројева

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.1.2.1	Усвојити закон којим се регулише систем јединственог идентификационог пореског броја	Израдити анализу евиденција о особама и личном доходу и моделу повезивања путем ЈИПБ	12 месеци	Министарств о надлежно за послове финансија	Израђена анализа	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Општа напомена број 8.
		Израдити и доставити Влади Закон у складу са анализом	24 месеца	Министарств о надлежно за послове финансија	Нацрт Закона достављен Влади		Момент почетка примене закона ускладити са мером 3.2.1.2.2. која подразумева стручно усавршавање запослених о новим решењима до почетка примене закона

		Поднети Предлог Закона Народној скупштини	26 месеци	Влада	Предлог Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
--	--	---	-----------	-------	--	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Финалном верзијом Нацрта Акционог плана за поглавље 23, предвиђена је активност 2.2.10.9. - Усвојити закон или изменити постојеће прописе како би се успоставио систем јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ) са роком за реализацију IV квартал 2018. године⁷⁵, што указује да ова активност вероватно није реализована до сада.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема поузданих података о томе да ли је ишта рађено на извршењу ове активности. Није могуће наћи податке који би се односили на евентуалну припрему овог закона.

Изазови и препоруке:

С обзиром на све изнето, требало би редефинисати ову меру из АП, али и преиспитати потребу да она остане у АП, зато што се само посредно односи на борбу против корупције, а знатно више на остваривање неких других циљева. Стога, није реално очекивати да антикорупцијска стратегије буде покретач промена у овој области.

3.2.1. 2.2	Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима закона до почетка његове примене	Направити план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима	до почетка примене закона	Пореска управа	Израђен план и програм обуке запослених на основу препорука анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима	5.000.000	
		Спроводећи план обуке запослених и поделити приручнике са упутствима			Општа напомена број 7.	У складу са програмом	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Иако захтевом за приступ информацијама и претрагом интернета нисмо успели да дођемо до овог податка током трајања мониторинга, са сигурношћу се може закључити да она није реализована, јер није донет закон ради чијег спровођења би се вршиле обуке.

Финалном верзијом Нацрта Акционог плана за поглавље 23, ова мера (активност 2.2.10.10.) одложена је са роком за реализацију IV квартал 2018. године⁷⁶, што указује да ова активност вероватно није реализована до сада.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

⁷⁵ Одложен рок у односу на други Нацрт АП за поглавље 23, када је био утврђен за IV квартал 2016. године

⁷⁶ Одложен рок у односу на други Нацрт АП за поглавље 23, када је био утврђен за IV квартал 2016. године.

Изазови и препоруке:

С обзиром на све изнето, требало би редефинисати ову меру из АП, али и преиспитати потребу да она остане у АП, зато што се само посредно односи на борбу против корупције, а знатно више на остваривање неких других циљева. Стога, није реално очекивати да антикорупцијска стратегије буде покретач промена у овој области.

3.2.1. 2.3	Спровести кампање за информисање грађана о ЈИПБ	Направити програм и план кампање		Пореска управа	Израђен програм и план кампање		
		Спровести кампању према плану и програму	трајно	Пореска управа	Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи	5.000.000	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Није познато да ли је активност реализована. Имајући у виду да је Финалном верзијом Нацрта Акционог плана за поглавље 23, скуп активности које се односе на успостављање ЈИПБ грађана одложена са роком IV квартал 2018. године, ова активност вероватно није реализована до сада.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није познато да ли је активност реализована.

Изазови и препоруке:

С обзиром на све изнето, требало би редефинисати ову меру из АП, али и преиспитати потребу да она остане у АП, зато што се само посредно односи на борбу против корупције, а знатно више на остваривање неких других циљева. Стога, није реално очекивати да антикорупцијска стратегије буде покретач промена у овој области.

Поред тога, уколико активност остане у АП, требало би прецизирати сврху кампање и нумеричке показатеље њене успешности.

3.2.1. 2.4	Закон којим се уређује спречавање сукоба интереса у јавној управи допунити одредбама о начину употребе ЈИПБ	Израдити модел употребе ЈИПБ ради контроле имовинских картица службеника јавне управе и јавних функционера	12 месеци	Министарств о надлежно за послове финансија	Израђен модел за коришћење ЈИПБ у поступку контроле имовинских картица	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	У израду модела укључити Пореску управу и Агенцију. Координисати са мером 3.2.1.2.1 (и са доношењем Закона о сукобу интереса)
		Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама Закона	2 месеца	Министарств о надлежно за послове финансија	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади		Рок за реализацију активности рачуна се од момента ступања на снагу закона којим се регулише ЈИПБ и он може бити подложен промени због времена усвајања ових закона
		Поднети Предлог закона о изменама и допунама Закона	3 месеца	Влада	Поднет Предлог закона о	Нису потребни	

		Народној скупштини			изменама и допунама Закона Народној скупштини		Општа напомена број 1.
		Усвојити Закон о изменама и допунама Закона	4 месеца	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Нисмо успели да дођемо до података који би сведочили о испуњености ове мере. Имајући у виду да је Финалном верзијом Нацрта Акционог плана за поглавље 23, скуп активности које се односе на успостављање ЈИПБ грађана одложена са роком IV квартал 2018. године, ова активност вероватно није реализована до сада.

Поред тога, познато је да није урађено ништа у вези са доношењем закона који би уредио сукоб интереса код свих запослених у јавној управи. Најзад, актуелна радна верзија новог Закона о Агенцији за борбу против корупције не говори ништа о ЈИПБ.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није испуњено.

Изазови и препоруке:

Требало би преформулисати активност тако да се предвиди коришћење правних и техничких могућности које су тренутно доступне у циљу контроле имовине и прихода свих запослених у јавном сектору, као што се најављује и планира у другим деловима АП, уместо фокусирања на ЈИПБ, чије увођење је очигледно одложено.

3.2.1. 2.5	Изменити Закон о финансирању политичких активности тако да се регулише начин употребе ЈИПБ у поступку пореске контроле даваоца финансијских и других услуга политичким субјектима	Израдити модел употребе ЈИПБ ради пореске контроле даваоца финансијских и других услуга политичким субјектима	12 месеци	Министарств о надлежно за послове финансија	Успостављен правни оквир за коришћење ЈИПБ у поступку контроле имовинских картица	1.600.000 (информације о најбољим праксама)	У израду модела укључити Пореску управу и Агенцију. Координисати са мером 3.2.1.2.1
		Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона	2 месеца	Министарств о надлежно за послове финансија	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади		
		Поднети Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	3 месеца	Влада	Поднет Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама	4 месеца	Народна скупштина	Усвојен Закон о	Нису потребни	Рок за реализацију активности рачуна се

		Закона			изменама и допунама Закона		од момента ступања на снагу закона којим се регулише ЈИПБ
--	--	--------	--	--	----------------------------	--	---

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (недоспела за поједине активности)*

Нема података о реализацији ове мере.

Закон о финансирању политичких активности није измењен током посматраног периода (у Нацрту измена и допуна Закона нема одредби које би се односиле на ову меру).

Како се у индикатору за активности 2, 3 и 4 ове мере наводи да се рок за реализацију активности рачуна се од момента ступања на снагу закона којим се регулише ЈИПБ, то произилази да рок за реализацију није доспео.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Требало би преформулисати активност тако да се предвиди коришћење правних и техничких могућности које су тренутно доступне у циљу контроле поштовања Закона о финансирању политичких активности, као што се најављује и планира у другим деловима АП, уместо фокусирања на ЈИПБ, чије увођење је очигледно одложено.

3.2.1.2.6	Извршити едукацију о употреби ЈИПБ за проверу имовинских картица и даваоца услуга политичким субјектима	Направити програм и план обуке и приручнике	до почетка примене Закона	Пореска управа	Израђен план и програм обуке; израђени приручници	5.000.000	
		Спроводити програм и план и поделити приручнике са упутствима			Општа напомена број 7.	У складу са програмом (по обуци 300.000)	По потреби, обуку спроводити и након ступања на снагу закона

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Види коментар за меру 3.2.1.2.5

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Изазови и препоруке:

Требало би преформулисати активност тако да се предвиди коришћење правних и техничких могућности које су тренутно доступне у циљу контроле поштовања Закона о финансирању политичких активности и Закона о Агенцији за борбу против корупције, као што се најављује и планира у другим деловима АП, уместо фокусирања на ЈИПБ, чије увођење је очигледно одложено.

3.2.1.3	Циљ	Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру царинског система који погодују корупцији
	Индикатор циља	Усвојене измене и допуне правног оквира у области царина садржински одговарају мерама у оквиру овог циља.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.1.3 .1	Усвојити закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба	Израдити и доставити Влади Нацрт Закона	6 месеци	Министарств о надлежно за послове финансија	Нацрт Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Подношење Предлога Закона Народној скупштини	9 месеци	Влада	Поднет Предлог Закона	Нису потребни	
		Усвојити Закон	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњено*

Влада је на 37. седници од 31. јула 2014. године утврдила Предлог закона о изменама и допунама Царинског закона и поднела га Народној скупштини.

У образложењу Закона наводи се:

„С обзиром на основно опредељење Републике Србије да постане пуноправан члан СТО и ЕУ, то је обавеза усаглашавања националног законодавства, укључујући и царинске прописе, са законодавном регулативом Европске уније и правилима СТО, једна од најзначајнијих обавеза државних органа.

Полазећи од ове чињенице, а имајући у виду и да је усаглашавање националног законодавства којим је регулисан транзитни поступак, предуслов за добијање одобрења Заједничког комитета ЕУ/ЕФТА за приступање Конвенцији о заједничком транзиту, то је било потребно унети поједине измене и допуне у Царински закон. Ове измене и допуне су неопходне како би се омогућио развој, али и примена NCTS (Новокомпјутеризованог транзитног система), компатибилне апликације за национални транзит, усклађен са системом и процедурама Конвенције о заједничком транзиту и правилима за NCTS. Такође, ове измене су урађене у складу са решењима садржаним у Царинском закону ЕУ.“

Циљеви који се желе остварити овим законом су:

- омогућавање развоја и примене NCTS (Ново компјутеризованог транзитног система), компатибилне апликације за национални транзит, усклађен са системом и процедурама Конвенције о заједничком транзиту и правилима за NCTS; ове измене су у складу са решењима из Царинског закона ЕУ;
- измене и допуне у делу царинских прекршаја (издавање прекршајних налога за прекршаје који се могу третирати као блажи и утврђивање надлежности органа за вођење прекршајног поступка, сагласно новом Закону о прекршајима).

Народна скупштина донела је 20. марта 2015. године Закон о изменама и допунама Царинског закона („Службени гласник РС”, број 29/15).

Међутим, Закон о царинској управи још није донет, док законодавство о контролама готовине, културним добрима и ослобађању од царинских дажбина на увоз нове производне опреме тек треба да се усагласи са правним тековинама ЕУ. Прописи о иницијативама које се односе на безбедност царине тек треба да се спроведу⁷⁷.

⁷⁷ Из извештаја европске комисије о напретку за 2015. годину

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Закон о царинској служби још није усвојен. Одбор за правни систем и државне органе Владе РС вратио је Нацт закона како би се поново затражило мишљење Министарства државне управе.⁷⁸

Рок одређен АП за усвајање Закона истекао је 6. септембра 2014. године.

Финалном верзијом Нацрта АП за поглавље 23, предвиђене су активности „Извршити свеобухватну анализу ризика на корупцију правног оквира царинског систем“ (активност 2.2.10.30.) и Изменити правни оквир у складу са обављеном свеобухватном анализом ризика на корупцију правног оквира царинског система (активности 2.2.10.31), са роком за реализацију II квартал 2016. и 2017. године.

Изазови и препоруке:

Главни изазов за примену ове комплексне мере јесте чињеница да се она само посредно односи на борбу против корупције. У сваком случају, борба против корупције није главни покретач промена у овој области. Најзад, сам АП је недеоречен у погледу конкретнијих резултата које би требало постићи на плану борбе против корупције усвајањем новог закона.

Због тога би АП требало прецизирати и учинити га употребљивим са становишта борбе против корупције у овом делу. Измене би требало извршити и због пробијања рокова.

3.2.1.3 .2	Донети или изменити подзаконске прописе тако да буду у складу са законом којим се уређује царинска служба	Израдити и усвојити подзаконске акте	6 месеци од усвајања закона којим се уређује царинска служба	Управа царина	Подзаконски прописи су усклађени са законом којим се уређује царинска служба	Нису потребни	
---------------	---	--------------------------------------	--	---------------	--	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

С обзиром да Закон о царинској служби није још усвојен, подзаконски прописи ће се усвојити након усвајања Закона.⁷⁹

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Главни изазов за примену ове мере јесте чињеница да се она само посредно односи на борбу против корупције. У сваком случају, борба против корупције није главни покретач промена у овој области. Најзад, сам АП је недеоречен у погледу конкретнијих резултата које би требало постићи на плану борбе против корупције усвајањем новог закона и подзаконских аката који се доносе на основу њега.

3.2.1.3	Донети и изменити	Израдити и усвојити	6	Управа	Подзаконски	Нису	Прописати обавезу да
---------	-------------------	---------------------	---	--------	-------------	------	----------------------

⁷⁸ Одговор по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, Управа царина, јануар 2016. године.

⁷⁹ Одговор по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, Управа царина, јануар 2016. године.

.4	подзаконске прописе у складу са анализом и обезбедити њихову доследну примену	подзаконске прописе	месеци од усвојен их измена и допуна закона	царина, Министарств о надлежно за послове финансија	прописи су усклађени са законима	потребни	се сваки приступ систему и корисничким налозима од стране администратора врши искључиво на основу писменог налога надлежног руководиоца; уговорити дужи временски период којим би службеници који похађају курсеве морали да проведу у радном односу у Управи царина као и одредбу о новчаној накнади у случају кршења обавезе
----	---	---------------------	---	---	----------------------------------	----------	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (није доспело)*

Нисмо успели да дођемо до информација о реализацији ове мере током трајања мониторинга, а до планираног доношења новог закона није дошло

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

За разлику од претходно обрађених активности, код ове се јасно назначују одредбе које би требало прописати подзаконским актом, а види се и њихов могући ефекат у борби против корупције. Ову напомену би требало имати у виду приликом израде Закона, како би се обезбедило да постоји правни основ за доношење подзаконског акта са наведеним елементима.

3.2.1.3 .5	Извршити едукацију запослених о новим одредбама прописа	Направити план и програм обуке	до почетка примене прописа	Управа царина (Центар за стручно образовање)	Израђен план и програм обуке запослених	Нису потребни	
		Спроводити план и програм обуке запослених			Општа напомена број 7	У складу са програмом (по обуци 300.000)	

Оцена испуњености мере и активности: *није испуњено (није доспело)*

Мера није реализована јер Закон о царинској служби није усвојен⁸⁰.

Финалном верзијом Нацрта АП за поглавље 23, активности 2.2.10.32. „Обучити царинске лужбенике у складу са новим прописима“, са роком за реализацију континуирано почев од III квартала 2017. године.

На сајту Управе царина - Центар за стручно образовање истакнуте су информације о обуци за царинске заступнике и обукама за царинске службенике⁸¹ у складу са актуелним прописима. Детаљнији подаци о обукама за царинске заступнике (поступак пријављивања и полагања испита,

⁸⁰ Одговор УЦ по захтеву за приступ информацијама, јануар 2016. године

⁸¹ <http://www.upravacarina.rs/cyr/Informacije/CarinskiZastupnici/Stranice/Centar.aspx>

број часова обуке, образци, контакти за додатне информације) доступни су на сају Управе царина⁸² као и у информатору о раду.

Такође, на сајту Управе царина истакнут је Програм посебног стручног усавршавања царинских службеника и планиране наставне активности за јануар и фебруар 2016. године⁸³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Слично како и код претходних мера, и овде је главни изазов околност да се обука не врши првенствено због борбе против корупције, већ ради остваривања других циљева.

При изменама АП би требало прецизирати специфичне циљеве обука за област борбе против корупције.

3.2.1.3 .6	Унапредити информациони систем Управе царине	Унапредити систем размене информација са царинским службама других земаља	трајно		Број земаља са којима се размењују информације је унапређен	У складу са анализом потреба	Општа напомена број 8.
		Запослити нови кадар у складу са препорукама анализе потреба	24 месеца	Управа царина	Број и структура запосленог кадра одговара препорукама анализе потреба	Запослити нови кадар у складу са препорукама анализе потреба	Општа напомена број 3.

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Мера „Унапредити информациони систем Управе царине“ се огледа у реализацији ЕУ пројекта новокомпјутеризованог транзитног система (НЦТС), који је од 25.1. 2015. године у пуној националној примени, а од 01.02. 2016. године се очекује и улазак у Заједнички транзит. У складу са Националним пројектним планом за увођење НЦТС у Републику Србију, започиње се са првим потпуно компјутеризованим беспапирним царинским поступком, који прати транзитни пратећи документ (ТАД).

У 2015. години, преко SEED система (Systematic Electronic Exchange of Data, систем за размену информација са суседним царинским администрацијама) није повећан број земаља са чијим царинским службама Управа царина размењује информације, већ је проширен сет података са приштинском страном, а на основу Закључка Владе РС.

Према извештају Управе царина о спровођењу Стратегије и АП из јануара 2015. године, анализа потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме је израђена и утврђено је да број и структура запосленог кадра не одговара препорукама, али, с обзиром на измене Закона о буџетском систему и увођење забране новог запошљавања до краја 2016. године, не постоји могућност запошљавања новог кадра, док је присутан и увећан одлив обученог и искусног ИТкадра. Доношењем Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време број систематизованих

⁸² <http://www.upravacarina.rs/cyr/Informacije/CarinskiZastupnici/Stranice/ObukaZaCarinskeZastupnike.aspx>

⁸³ <http://www.upravacarina.rs/cyr/Informacije/CarinskiZastupnici/Stranice/CarinskiSluzbenici.aspx>

радних места у Сектору за информационе и комуникационе технологије, упркос потреби за запошљавањем стручног ИТ кадра, се смањује за 14 извршилачких радних места⁸⁴.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

С обзиром на налазе анализе, АП би требало изменити тако да се утврди решење за уочени проблем (немогућност запошљавања потребних кадрова). Потреба за том ревизијом је још већа, када се имају у виду све строжија ограничења у запошљавању.

Поред тога, требало би јасније довести у везу меру са спровођењем антикорупцијске стратегије, јер израда и одржавање информационог система има превасходно улогу у остваривању основних функција рада царинске службе, а у склопу борбе против корупције би се требало фокусирати на оне активности које би требало да отклоне кључне проблеме у овој области.

3.2.1.4	Циљ	Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа
	Индикатор циља	Број истрага на годишњем нивоу које је реализовала организациона јединица за антикорупциону контролу. Број поднетих дисциплинских, прекршајних и кривичних пријава на годишњем нивоу.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.1.4 .1.	Повећати активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина	Наставити са спровођењем програма и кампање, ради информисања грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина	трајно	Управа царина	Општа напомена број 7	5.000.000 годишње	

Оцена испуњености мере и активности: у току

На сајту Управе царина истакнут је банер „Пријавите корупцију и кршење прописа“⁸⁵ у оквиру кога се могу наћи информације о отвореној царинској линији (064/732), дежурни телефон Одељења за унутрашњу контролу Управе царина (066/303-300) а који је доступан 24 часа дневно, као и контакти за достављање притужби или представки на рад царинских службеника, као и указивање на друге незаконите радње у царинском поступку путем интернета.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Подаци су јасно видљиви на интернету и на многим граничним предлазима, а телефонска линија за притужбе заиста функционише.

Изазови и препоруке:

Требало би изменити АП тако да се прецизирају циљеви и обухват кампање, а у циљу процене успешности њених ефеката (број позива, број грађана за које се зна да су информисани о овом могућности итд.).

⁸⁴ Одговор УЦ по захтеву за приступ информацијама, јануар 2016. године.

⁸⁵ <http://www.upravacarina.rs/cyr/Stranice/PrijaviteKorupciju.aspx>

Најбољи начин да се кампања промовише би био кроз конкретне примере када је пријављивање донело корист буџету.

С обзиром на то да је Србија добила Закон о заштити узбуњивача, пријављивање корупције на царини би требало повезати и са применом тог закона.

3.2.1.4 .2.	Јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу	Израдити анализу потреба	12 месеци	Управа царина	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Распоредити стручне кадрове у складу са анализом потреба	24 месеца	Управа царина	Распоређен стручни кадар у броју који одговара анализи потреба	У складу са систематизацијом (по запосленом најмање бруто 80.000)	Општа напомена број 3.
		Направити план и програм обуке запослених	24 месеца	Управа царина	Израђен план и програм обуке запослених	Нису потребни	
		Спровести план и програм обуке запослених	трајно	Управа царина	Општа напомена број 7.	Према потреби (по обуци најмање 300.000)	Општа напомена број 4.

Оцена испуњености мере и активности: *нема довољно података*

Током трајања мониторинга нисмо успели да дођемо до података да ли у Одељењу за унутрашњу контролу распоређен стручни кадар као и да ли су вршене обуке запослених у овом одељењу.

Финалном верзијом Нацрта АП за поглавље 23, у оквиру активности активности 2.2.10.33 планирано је континуирано „Јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу путем набавке адекватне пратеће опреме, ИТ опреме, униформи и запошљавања 15 људи“ и то:

Попуњена радна места према следећем распореду:

6 људи са високом стручном спремом и 1 са вишом стручном спремом у 2016. години;

5 људи са високом стручном спремом у 2017. години и

3 људи са високом стручном спремом у 2018. години.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера је вероватно у мањем делу извршена.

Изазови и препоруке:

С обзиром на то да се овде ради о антикорупцијској стратегији, АП би требало ревидирати тако да рефлектује и померене рокове из АП 23, али и оно што је суштина борбе против корупције на царини. Било би пожељно поставити индикаторе успешности, који би могли да буду измерени кроз мониторинг – колико спроведених контрола, колико испитаних пријава и слично, при чему би у евиденцији требало водити рачуна о томе да ли је реч о корупцији или некој другој повреди правила.

3.2.1.4 .3.	Инсталирати видео надзор у царинским испоставама и на	Усвојити подзаконски пропис који би регулисао видео	6 месеци од	Министарство надлежно за послове	Усвојен подзаконски пропис који	Нису потребни	Општа напомена број 8.
----------------	---	---	-------------	----------------------------------	---------------------------------	---------------	------------------------

	граничним прелазима, са централизованим снимачем сигнала у Управи царина и са могућношћу Управе царина да приступа видео надзору на сваком објекту у реалном времену.	надзор Управе царина и њених подручних организационих јединица и поступање са прикупљеним подацима у складу са законском заштитом података о личности	ступања на снагу закона којим се уређује царинска служба	финансија	уређује видео надзор			
		Изменити систематизацију, запослити и обучити лица у складу са анализом	12 месеци	Управа царина	Запослен стручни кадар у броју који одговара анализи	У складу са анализом потреба (по обуци најмање 300.000)		
		Утврдити годишњи план са бројем контрола већим од броја контрола из 2012. године	трајно	Управа царина	Број годишњих контрола	Нису потребни		

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (није доспело)*

Према извештају Управе царина о спровођењу Стратегије АП из јануара 2015. године, 5. јула 2013. године формирана је радна група за видео надзор, у чијој је надлежности сачињавање елабората - Пројектног задатка централизованог система видео надзора, као и сачињавање предлога за нормативно уређивање области видео надзора Управе. До краја јуна 2014. године, у оквиру израде елабората, радна група је завршила обиласке локација накојима Управа царина врши послове из своје надлежности, а крајем јула је завршен елаборат и формирана радна група за спровођење активности предвиђених елаборатом.

Имајући у виду да је рок одређен за активност 1 ове мере 6 месеци од ступања на снагу закона којим се уређује царинска служба, а да Закон о царинској служби још није усвојен, то произилази да рок за реализацију ове мере још није доспео.

Нема података о реализацији активности 2 и 3 ове мере.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

/

3.2.2. Јавни расходи

3.2.2.1	Циљ	Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава
	Индикатор циља	Програмским буџетирањем на свим нивоима власти омогућено транспарентно трошење буџетских средстава.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.2.1.1	Успостављени механизми за прелазак са линијског на програмско						

	буџетирање на свим нивоима власти						
		Израдити годишњи извештаја о томе да ли се закон, односно одлуке о буџету на свим нивоима власти доносе по систему програмског буџетирања	годишње, почев од 2015. године	Министарство надлежно за послове финансија	Извештај министарства надлежног за послове финансија садржи податке о томе да ли се закон/одлуке о буџету на свим нивоима власти доносе по систему програмског буџетирања	Нису потребни	
		<i>Направити план и програм обуке за представнике корисника буџета и приручнике с упутствима</i>	<i>До почетка примене закона</i>	<i>Министарство надлежно за послове финансија</i>	<i>Израђен план и програм обуке запослених на основу препорука анализе потреба; израђени и одштампани приручници са упутствима</i>	<i>Направити план и програм обуке за представнике корисника буџета и приручнике са упутствима</i>	<i>Рок се рачуна од 2015. године</i>
		<i>Спроводити план обуке и поделити приручнике с упутствима</i>	<i>До почетка примене закона</i>	<i>Министарство надлежно за послове финансија</i>	<i>Општа напомена број 7.</i>	<i>У складу с планом обуке (по обуци 300.000)</i>	<i>Општа напомена број 4.</i>

Оцена испуњености мере и активности: **неиспуњена**

Из одговора по захтевима произлази следеће: Министарство финансија поседује Упутство за израду програмског буџета и образложење за 2015. и 2016. годину. Министарство не поседује информације о утврђеним повредама правила припреме буџета за 2015. и 2016. од стране јединица локалне самоуправе.

У извештају о спровођењу Стратегије и АП за 2014. годину, у оквиру описа стања ове мере наведене су активности које је Министарство финансија предузело на реализацији активности 3 и 4 ове мере (израда Упутства за припрему програмског буџета⁸⁶ у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО) и Пројектом за боље услове пословања УСАИД-а). Такође, СКГО је припремила смернице и моделе докумената, циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора, као и обрасце за припрему програмског буџета који су стављени на располагање ЈЛЦ⁸⁷.

⁸⁶ Упутством се између осталог ближе објашњавају: законски основ доношења и однос у контексту реформе управљања јавним финансијама, разлике између програмског и линијског буџета, структура програмског буџета и дефиниције основних појмова, процес планирања програмског буџета и календар активности у том поступку, начин исказивања пројеката подржаних средствима ЕУ (ИПА) као и финансијских средстава потребних за процес преговора са ЕУ, начин успостављања програмске структуре, подаци о програму, програмској активности и пројекту са примерима, измене програмске структуре, обавезе извештавања о резултатима. Такође, Упутством се утврђује листа сектора у програмској структури буџета, примери програмске структуре и кључних података, као и листа униформних програма и програмске активности јединица локалне самоуправе (ЈЛС) утврђена од стране СКГО, а на основу надлежности ЈЛС.

⁸⁷ <http://www.skgo.org/reports/details/1542>

На сајту СКГО, могу се наћи и питања и одговори ЈЛС, коментари и препоруке, могућа решења као и примери добре праксе појединих ЈЛС.

Нема информација о томе да ли су током 2015. године вршене обуке.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако је сасвим могуће да је већи део јединица локалне самоуправе у припреми буџета по програмском принципу поштовао упутства добијена од Министарства финансија, или да су то учинили сви градови и општине, сама чињеница да Министарство не прати испуњавање ове обавезе (не прикупља податке о томе), речито говори о томе да овај АП није био покретач промена у области израде програмског буџета.

Изазови и препоруке:

Ревидирати АП тако да се обезбеди праћење примене правила о програмском буџету и на локалном нивоу (укључујући и софтвер или људске ресурсе ради тог праћења).

Поред тога, требало би додатно уредити и сама правила о изради програмског буџета, тако да од њега грађани и доносиоци одлука имају већу корист, него што је то сада случај. Ради овога би требало размотрити евентуалне добре праксе и подстаћи друге ЈЛС да примењују такав метод израде буџета. У циљу борбе против корупције, требало би затим и развити интересовање грађана за креирање и извршење програмског буџета.

3.2.2.1 .2	Јавно објављивање годишњег извештаја о раду буџетске инспекције који се подносе Народној скупштини	Годишњи извештај објављује се на веб-презентацији	годишње	Министарство надлежно за послове финансија	Објављени годишњи извештаји доступни су грађанима	Нису потребни	
---------------	--	---	---------	--	---	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена, на годишњем нивоу*

Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2014. годину доступан је на сајту Министарства финансија⁸⁸.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Извештај о раду буџетске инспекције је информативан и садржи податке о обављеним контролама и најважнијим налазима и мерама.

Извештај би могао бити информативнији, када би садржао детаљније податке о томе у колико случајева су контроле предузете по редовном плану, а у колико на основу налога руководиоца, да ли је било (и колико) случајева у којима буџетска инспекција није могла да спроведе тражене контроле због недостатка ресурса, на какву је сарадњу наилазила код других институција чији су јој подаци били потребни за рад и томе слично.

На основу ових потпунијих података јавност би могла да стекне бољи увид у рад буџетске инспекције и њен значај.

⁸⁸ <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=11372>

Изазови и препоруке:

Поред поменутог, требало би и:

1. организовати промоцију извештаја Буџетске инспекције
2. прикупити и промовисати податке о раду буџетских инспектора на нижим нивоима власти
3. организовати размену искустава између буџетске инспекције и других тела која имају улогу у контроли примене антикорупцијских закона
4. изменити АП тако да обухвати потребне измене

3.2.2.1 .3	Успоставити електронски систем за праћење јавне потрошње из државног буџета од стране народних посланика	Израдити анализу потреба	4 месеца	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Распоредити стручне кадрове у складу са анализом потребе	15 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Распоређен стручни кадар у броју који одговара анализи потреба	У складу са систематизацијом (по запосленом најмање бруто 30.000)	Општа напомена број 3.
		Спровести пројекат за успостављање електронског система	18 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Извештај о спроведеном пројекту	У складу са анализом потреба	Имати у виду да је пројектом УНДП предвиђено успостављање електронског система за праћење јавне потрошње из државног буџета од стране народних посланика (реализација се очекује до 2015.)
		Направити план и програм обуке запослених	10 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен план и програм обуке запослених	Нису потребни	
		Спровести план и програм обуке запослених	до почетка примене електронског система	Министарство надлежно за послове финансија	Општа напомена број 7	Према потреби (по обуци најмање 300.000)	Општа напомена број 4.

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена (након истека рока)*

Иако Народна скупштина није одређена као одговорни субјект, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је предузео активности на успостављању Портала. Наиме, у фебруару 2015. године Одбор је образовао Радну групу у чијем саставу су представници свих посланичких група у Народној скупштини, са задатком да прати активности на увођењу и развоју Портала, које обухватају: анализу постојећег стања финансијских података којима располаже Министарство финансија, дефинисање конкретних података потребних за извештавање народних

посланика преко Портала, сарадњу са Министарством финансија у циљу обезбеђивања доступности потребних података за потребе Портала, израду Портала, набавку потребне опреме, односно софтвера за Портал, тестирање система и обуку корисника и развој капацитета запослених у Служби Народне скупштине који ће бити ангажовани на пословима увођења, развоја и одржавања Портала, израде анализа и претрага за потребе народних посланика.

Такође, Одбор је 9. јуна 2015. године потписао Меморандум о сарадњи са Министарством финансија, који за циљ има обезбеђивање размене података, информација и знања из домена буџета и јавних финансија, односно успостављање техничке сарадње, у циљу побољшања процеса праћења транспарентности јавних финансија, кроз имплементацију активности које су од заједничког интереса за Народну скупштину и Владу. Након потписивања Меморандума, Радна група је почела да спроведи активности које су дефинисане Планом активности на увођењу и развоју Портала за надзор над јавним финансијама за 2015. годину.

Портал за надзор над јавним финансијама представљен народним посланицима 7. децембра 2015. године. Израда портала је реализована у оквиру пројекта: „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине” који спроводи Програм Уједињених нација за развој УНДП, финансиран од стране Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ)⁸⁹. Портал обезбеђује приступ актуелним подацима о извршењу буџета на месечном нивоу, приказује јавне расходе и издатаке, класификоване по прописаним буџетским класификацијама и омогућава ефикасније и оперативније остваривање надзорне улоге народне скупштине⁹⁰.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Судећи по оценама самих чланова Одбора за финансије, они су задовољни актуелним обимом и брзином добијања података о буџетским расходима. У непосредном контакту неки од њих наводе да је био проблем да се обезбеди и овај ниво приступа информацијама.

Други грађани немају могућност непосредног увида у функционисање овог Портала, тако није могуће дати веродостојну оцену о његовом квалитету.

Нисмо забележили случајеве да су се народни посланици директно позивали на овај Портал као извор података за своје захтеве, анализе и предлоге у Народној скупштини.

Изазови и препоруке:

Ни у време писања АП, ни сада нема доброг разлога да се приступ подацима о трошењу буџета ограничи само на народне посланике, а поготово не само на чланове једног скупштинског радног тела (тренутна ситуација). У питању су подаци који нису поверљиве природе, који се могу добити на појединачни захтев од Трезора/Министарства финансија, тако да би требало да буду доступни и без захтева. Уколико постоје неке техничке тешкоће за обезбеђивање таквог приступа, требало би их дефинисати у ревидираном АП.

Тим изменама би требало предвидети и умрежавање података из овог Портала, са подацима којима располажу други државни органи у својим базама.

⁸⁹http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D0%BE%D1%82%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0_%D0%98%D0%B7%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D0%BE_%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%9A%D0%B8_%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B5.28070.43.html

⁹⁰ За почетак, предвиђено је да Портал садржи податке које је у овом тренутку могуће добити од Управе за трезор. За наредне фазе које ће се развијати предвиђено је повезивање Портала са порталима Државне ревизорске институције, Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

3.2.2.1 .4	Успоставити механизме за увођење ефикасне контроле сврсисходности и одговорности за трошење јавних средстава	Извршити анализу прописа који уређују сврсисходност и одговорност за трошење јавних средстава	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Спроведена анализа	Нису потребни	Позвати у радну групу представнике буџетске инспекције, ДРИ, Управе за јавне набавке, итд.
		Израдити и доставити Влади нацрте закона о изменама и допунама закона у складу с анализом	15 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Подношење предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини	17 месеци	Влада	Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање закона о изменама и допунама закона	19 месеци	Народна скупштина	Усвојени закони о изменама и допунама закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: нема довољно података

Захтевом за приступ информацијама током трајања мониторинга нисмо успели да дођемо до податка да ли је Министарство финансија извршило анализу прописа који уређују сврсисходност и одговорност за трошење јавних средстава као и да ли је Министарство припремило неке нацрте закона на основу анализе прописа.

Будући да нису објављени нацрти измена закона који би уређивали ближе питање сврсисходности трошења јавних средстава, може се закључити да мера није спроведена. С друге стране, измене Закона о буџетском систему, које су усвојене заједно са буџетом за 2015.⁹¹, као и сам Закон о буџету за ту годину⁹² донели су одређене мере у циљу утврђивања одговорности за трошење јавних средстава. На сличан начин законодавац је поступио и при доношењу Закона о буџету за 2016.⁹³ и пратећих измена Закона о буџетском систему.⁹⁴ Да ли су те одредбе плод неке претходне анализе није било могуће закључити.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није могуће извести закључак на основу расположивих података.

Изазови и препоруке:

⁹¹ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/4600-14.pdf>

⁹² <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/4598-14.pdf>

⁹³ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3204-15.pdf

⁹⁴ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3208-15.pdf

Уређивање контроле сврсисходности представља велики изазов и захтева озбиљно промишљање. Требало би пре свега имати на уму да се мора поћи од корака који претходи контроли сврсисходности трошења јавних средстава – утврђивању сврсисходности у фази планирања.

У том смислу, већ су уведена нека правила која се односе на јавне набавке (интерни акти наручилаца). Међутим, спровођење ових аката није до сада било системски проверено, ни превентивно, ни након утврђивања неправилности у поступцима јавних набавки.

Сврсисходном планирању може помоћи и израда програмског буџета. Међутим, прве две године примене тог модела не дају много разлога за оптимизам, услед уопштености или недовољне смислености формулисаних програма, пројеката и показатеља њихове успешности.

Ради остваривања тог циља, потребно је ангажовати и интерне ревизоре, али и омогућити грађанима да укажу на проблематичне тачке током буџетске јавне расправе (које се у пракси не организују).

Од помоћи би могла да буду и нека од искуства које је стекла ДРИ у до сада обављеним ревизијама сврсисходности. Та искуства нису увек једнозначна. Тако је (без кривице ДРИ) ревизија сврсисходности коришћења службених возила резултирала прикупљањем великог броја половних возила испред Палате Србија, где без успеха многа од њих чекају купца месецима. За све то време прилаз запосленима и посетиоцима је ограничен, а ту забрану контролише по један полицајац на сваком од улаза. Врло је вероватно да је то до сада проузроковало веће трошкове него што ће бити зарада од продаје многих изложених аутомобила.

У принципу, чини се да би активност могла да буде прецизирана тако да се односи на Закон о буџетском систему, као основни у овој области и да се управо у њему поставе правила која би омогућила и контролу сврсисходности и контролу одговорности за трошење јавних средстава.

3.2.2.1 .5	Успостављена потпуна евиденција о имовини у јавној својини и њеним корисницима	Израдити и редовно ажурирати потпуне евиденције о имовини у јавној својини и њеним корисницима и њено објављивање	12 месеци	Републичка дирекција за имовину	Успостављена и објављена потпуна евиденција о евиденције о имовини у јавној својини и њеним корисницима	У складу са потребама	
		Преиспитати конверзије права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини и прелазак у право јавне својине у корист Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе	12 месеци	Републичка дирекција за имовину	Извештај о броју и резултату спроведених преиспитивања конверзије	У складу са потребама	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Активност 1 – *није реализована, реализација у току*

Започео је оперативни развој апликативног софтвера регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини. Добављач Е-Smart System д.о.о. из Београда је 24. јула 2015. год. након завршене тестирања оперативне прихватљивости софтвера, испоручио Дирекцији апликативни софтвер

„Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“. Током септембра 2015. год. Дирекција је затражила дораду апликативног софтвера и израду корисничког упутства за чију израду је E-Smart System д.о.о дао рок 25.11.2015. године.

Током 2015. године Дирекција је упутила две⁹⁵ иницијативе за измену и допуну Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини. Наиме, на иницијативу Дирекције, Влада је 19. фебруара 2015. донела Уредбу о изменама и допунама Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини⁹⁶ у циљу усаглашавања са изменама Закона о јавној својини⁹⁷. Измене и допуне Уредбе односе се на обавезу корисника да своје програме аутоматске обраде података за вођење посебних евиденција непокретности усагласе са програмом Дирекције најкасније до 28. фебруара 2016. год⁹⁸. од када би требало да започне вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини. Почетак примене нове Уредбе померен је за 28. фебруар 2017. године.⁹⁹

Законом о јавној својини¹⁰⁰ прописана је обавеза Дирекције да поднесе Влади годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини, најкасније до 31. маја текуће године за претходну годину. Изменама Уредбе, стекли су се законски предуслови да Дирекција поднесе први годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини тек 31. маја 2017. године, са стањем на дан 31.12.2016. године.

Дирекција је и током 2015. год. наставила активности на решавању захтева АП и ЈЛС за издавање потврда¹⁰¹ да су непокретности пријављене за јединствену евиденцију непокретности у државној својини, односно да за ту непокретност није поднета пријава о одузетој имовини у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине, што је предуслов за успостављање јавне својине.

Дирекција је наставила континуирану сарадњу са Републичким геодетским заводом у циљу законитог успостављања јавне својине РС, АП и јединица локалне самоуправе, у виду доследне примене чл.72, 74. и 88. Закона о јавној својини којима се налажу обавезе Републичком геодетском заводу да по службеној дужности и без одлагања изврши упис права јавне својине РС у законом прописаним случајевима. Наиме, од нивоа ажурности РГЗ у овом погледу, зависи и ажурност евиденције непокретности у јавној својини РС.

Имајући у виду да је током 2015. године дошло до промене законског оквира у области вођења јединствене евиденције непокретности у јавној својини (продужењем рока за успостављање јавне својине АП и ЈЛС до 6. октобра 2015. год.), Дирекција за имовину сматра да је нужно да се продужи и рок из Акционог плана за спровођење Стратегије за борбу против корупције 2013-2018 за испуњење ове активности до 28. фебруара 2017. године.

Активност 2 - није реализована

Имајући у виду да је Законом о планирању и изградњи¹⁰² прописано да првостепени поступак по захтевима за конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у државној својини спроводи Републички геодетски завод, а да је за другостепени поступак надлежно

⁹⁵ 3. септембра 2015. године, Дирекција је упутила Министарству финансија иницијативу за измену и допуну Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини (члана 5. тачка 3), као и обрасца НЕП –ЈС којим би се за све титуларе јавне својине омогућило евидентирање података о уделу права својине на непокретности. Ове измене Уредбе објављене су у „Сл. гласнику РС“, број 83/2015 од 3.10.2015.

⁹⁶ „Службени гласник РС“, број 19/15

⁹⁷ Изменама је продужен рок за успостављање права јавне својине аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавних предузећа и друштва капитала са три на пет година, а истиче 6.10.2016. године.

⁹⁸ Изменама је продужен рок који је био утврђен до 28. фебруара 2015. године.

⁹⁹ До тада остаје на снази стара Уредба о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини.

¹⁰⁰ Чл. 71. Закон о јавној својини

¹⁰¹ Сагласно чл. 76. ст 3, чл. 78. ст 4 и чл. 82 ст. 2 Закона о јавној својини

¹⁰² Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, то нема надлежности Дирекције у поменутом поступку¹⁰³.

Међутим, Дирекција у смислу чл. 102 Закона о планирању и изградњи, подноси Републичком геодетском заводу иницијативу за брисање уписа права коришћења на земљишту на коме су носиоци правна лица чији је оснивач Република Србија и упис права својине оснивача, Републике Србије. Ову иницијативу Дирекција подноси као претходно питање у поступцима који се пред њом воде по захтевима за располагање земљиштем у јавној својини РС. Из изнетих разлога, Дирекција предлаже да се ова активност брише из мере „Успостављена потпуна евиденција о имовини у јавној својини и њеним корисницима“ јер је мишљења да се ова мера може остварити кроз остале мере и активности које обавља Дирекција¹⁰⁴.

Одговори Дирекције су чисто формалне природе – да ово тело није надлежно за предузимање наведених активности. Међутим, то не значи да ништа није рађено у вези са конверзијом земљишта. Напротив, донет је читав закон који се управо тиме бави! Овај одговор Дирекције је добра илустрација третмана Стратегије и Акционог плана – нити је Дирекција тражила да се АП измени, нити је као обвезник активности утврђено Министарство, нити се у образложењу Закона једном речју говори о примени овог Акционог плана. При том, реч је о документу који је усвојен пре само две ипо године, за мандата исте политичке већине.

Док је АП са скепсом гледао на конверзију права коришћења у право својине, Закон у конверзији види решења разних проблема. Конверзија је уведена у правни систем 2009. године. Пошто за једну категорију корисника закон није заживео у пракси, „грађевинско земљиште било немогуће привести урбанистичкој намени, а многа правна лица из ове категорије лица, нису могла да прошире своје производне капацитете, управо из наведеног разлога. Као последица оваквог стања, дошло је до вишегодишњег заустављања инвестиција, правне несигурности тих лица, што је све за последицу имало да није било новчаног прилива у општинске и градске буџете по основу изградње објеката (накнаде, таксе, порези...), односно да је јавни приход умањен, посебно када се зна какав мултипликативни фактор има грађевинарство, као привредна делатност. Закон је донео правило да се висина накнаде за конверзију утврђује „по тржишној вредности“, али да се затим та накнада умањује, под условима прописаним законом и правилима о контроли државне помоћи.

„Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је током првог квартала 2015. године спровело интерну анкету са општинама и градовима Републике Србије, како би добило основне податке о површини грађевинског земљишта, које је предмет уређивања Закона о конверзији. На основу тих податка процењено је да укупна површина грађевинског земљишта на коме су као носиоци права коришћења уписана лица која су то право стекла у поступку приватизације и стечаја, процењује се на око **5.310,42 ха**, у вредности од **1.429,04 мил ЕУР**, прерачунато по просечним тржишним вредностима грађевинског земљишта. Ова бројка је у односу на **661.015 ха** колико износи укупна величина целокупне површине грађевинског земљишта у Републици Србије релативно мала, међутим, треба узети у обзир да садржи веома квалитетно земљиште у великим градовима, као и да обележава историјат настанка овог дела грађевинског земљишта, који изазива и данас велики друштвени, групни и појединачни интерес.“ – каже се у образложењу предлога овог закона¹⁰⁵.

¹⁰³ Наиме, поступак за упис права јавне својине на грађевинском земљишту у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима над њима, покреће се у смислу чл. 102 Закона о планирању и изградњи, по захтеву надлежног јавног правобраниоца, у року од годину дана по ступању на снагу Закона, а по истеку тог рока, упис права својине на грађевинском земљишту врши орган надлежан за послове евиденције непокретности и правима на њима, по службеној дужности.

¹⁰⁴ Републичка дирекција за имовину, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*

¹⁰⁵ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1813-15.pdf

На нацрт и предлог овог закона мишљење је давала и Агенција за борбу против корупције, а неке од тих примедба су прихваћене¹⁰⁶. Агенција се у примедбама није освртала на питање усклађености документа са Стратегијом и АП.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера није реализована. Међутим, било је других занимљивих дешавања у вези са располагањем јавном имовином и грађевинским земљиштем.

И ове године као и прошле, у Извештају о ревизији завршног рачуна буџета Републике Србије за 2014. ДРИ наводи:

„Нисмо у могућности да потврдимо стање (вредност, структуру и промене) нефинансијске имовине Републике Србије, јер није исказана на основу Извештаја Републичке дирекције за имовину Републике Србије, како је то прописано Законом о буџетском систему, већ на основу Решења Министарства финансија о евидентирању промене вредности нефинансијске имовине у сталним средствима – некретнине и опрема у Главној књизи трезора Републике Србије.“

Такође, у јулу 2015. године, ДРИ је објавила Извештај о ревизији сврсисходности - Располагање непокретностима у својини Републике Србије¹⁰⁷ у коме се констатују бројни уочени проблеми:

„Република Србија нема тачне податке о броју и вредности своје непокретне имовине, због непоступања надлежних органа и корисника и мањкавости прописа. Републичка дирекција за имовину Републике Србије(РДИ) није успоставила јединствену евиденцију непокретности у својини

Републике Србије, због неусаглашености закона који регулишу област непокретности, одсуства напора да захтева од органа да поступају у складу са својом обавезом о извештавању о непокретностима, грешака при уносу података о непокретностима и одсуства контроле тачности унетих података.

Влада нема контролу над располагањем непокретностима, због непостојања централизованог система располагања, као и неодговорног понашања корисника и надлежних органа. Докази за то су уочени проблеми да корисници располажу непокретностима без сагласности РДИ и закључака Владе, као и да РДИ, корисници и други надлежни органи не поступају са пажњом доброг домаћина и на транспарентан начин.

Република Србија пропушта прилику да увећа приходе од располагања непокретностима, због уочених проблема да корисници не примењују тржишне цене приликом располагања непокретностима, не предузимају одговарајуће мере за наплату потраживања по основу издавања у закуп, не обавештавају РДИ о слободном простору, како би се предузеле мере да се исти стави у употребу. Такође, корисници дају непокретности у својини РС у закуп без правног основа.“

О неким специфичним видовима располагања јавном имовином говори се и у извештају Савета за борбу против корупције о располагању имовине ДИПОС-а, али се проблеми нерационално пословање могу уочити и на другим местима.¹⁰⁸

Изазови и препоруке:

¹⁰⁶ <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/07/Misljenje-o-Predlogu-zakona-o-konverziji-13-jul-2015-final.pdf>

<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Nacrtu-zakona-o-konverziji-final.pdf>

¹⁰⁷ <http://www.dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D1%9A%D0%B8%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.135.html>

¹⁰⁸ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8018-kako-ne-prodati-drzavne-nekretnine>

Из одговора надлежних органа и других расположивих информација јасно је да обавезе нису испуњене и да у томе постоје озбиљне препреке које нису биле у потпуности сагледане у време израде антикорупцијске стратегије и АП. Друга могућност јесте промена политике, након чега се одустало од првобитних намера, које су преточене у АП.

3.2.2.2	Циљ	Доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима
	Индикатор циља	Обим и врста неправилности утврђених у извештајима надлежних контролних и регулаторних тела.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.2.2.2	Дефинисати критеријуме и методе за утврђивање сврсисходности јавних набавки и одговорности уколико се утврди несврсисходност	Доношење подзаконских прописа којима се успостављају јасни критеријуми и методе за процену сврсисходности	6 месеци	Управа за јавне набавке	Донети подзаконски прописи	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено, након протекла рока*

Није било промена у односу на оцену испуњености ове мере из прошлогодишњег извештаја, осим у погледу усклађивања подзаконских аката од стране УЈН са Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15). Та усклађивања нису донела суштинске промене у домену сврсисходности јавних набавки, тако да је и даље актуелан прошлогодишњи коментар:

Управа за јавне набавке је још 5. децембра 2013. године донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца¹⁰⁹ (Интерни акт). Активност није реализована на начин како је то предвиђено Акционим планом, у форми посебног подзаконског акта, већ тако да буде у складу са другим прописима у оквиру надлежности и овлашћења прописаних Законом¹¹⁰. Изменама Закона је предвиђена обавеза објављивања интерног акта на интернет страници наручиоца, која раније није постојала.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

АП није био довољно јасан у погледу начина реализације ове мере. Наиме, у доба усвајања АП није постојао ни један закон који би прописивао обавезу доношења једног или више подзаконских прописа који би дефинисали критеријуме и методе за утврђивање сврсисходности јавних набавки и одговорности уколико се утврди несврсисходност. Због тога је најисправније решење било да се измени АП и да се обавеза прецизира.

Друго решење (оно које је у овом случају спровела Управа за јавне набавке), било је да се активност тумачи у контексту постојећих законских обавеза. Тако је УЈН донела подзаконски акт чије је доношење било предвиђено Законом о јавним набавкама из 2012. Тај Правилник, између осталог, уређује садржај интерних аката које наручиоци треба да донесу и прописује како треба да уреде, између осталог, и питање планирања, спровођења и контроле јавних набавки.

Питању сврсисходности је посвећена пажња на више места. Тако се у члану 6. каже да

¹⁰⁹ Сл. гласник РС, бр. 106/13. Након измене Закона, донет је нови подзаконски акт истог назива који је објављен у СГ РС бр. 83/15.

¹¹⁰ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

„Интерним актом наручилац ближе уређује циљеве поступка јавне набавке, који се односе на:

- 1) целисходност и оправданост јавне набавке - прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета и потребних количина, за задовољавање стварних потреба наручиоца на ефикасан, економичан и ефективан начин;“

Такође, у члану 11. се указује на следеће:

„Контрола јавних набавки обухвата контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци, и то:

- 1) поступка планирања и целисходности планирања конкретне јавне набавке са становишта потреба и делатности наручиоца;“

Напомена: у новом Правилнику (2015), друга цитирана одредба налази се у члану 10.

УЈН је даље упутила наручиоце како да испуне ове обавезе из подзаконског акта доневши Модел интерног акта, који је током 2015. године усклађен са Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)¹¹¹. Такође, УЈН је донела и Модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама.

Имајући у виду да се овим документима наручиоци упућују на то шта је сврсисходност (целисходност) у јавним набавкама, али да нису детаљно разрађени критеријуми за оцену постојања сврсисходности ни методологија за њено утврђивање, не би се могао извући закључак да је у потпуности остварен циљ због којег су се ова мера и активност нашле у АП.

Додатан проблем представља то што квалитет аката којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца није предмет системске провере. Многи су рађени по аутоматизму, на основу Модела УЈН, без намере да се стварно прилагоде интерној структури наручиоца. Нема поузданих показатеља да су донели позитиван помак у пракси. До пред крај 2015. није било обавезе објављивања интерног аката, па се још увек не зна колико је наручилаца испунило ову обавезу, иако је неколицина достављала УЈН ове акте и раније, мада то није прописано као обавеза.

Изазови и препоруке:

Детљно уређивање питања сврсисходности и начина процене сврсисходности није лак посао, поготово зато што ни упоредна пракса није довољно развијена у том погледу. Будући да је од почетка АП недовољно јасно формулисан, требало би га свакако изменити. За израду подзаконских аката који би уредили сврсисходност је потешко створити јасну законску основу, било у Закону о јавним набавкама, било у другим прописима (нпр. Закон о буџетском систему). Поред тога, имајући у виду да ДРИ већ има одређена искуства у ревизији сврсисходности, било би упутно да се и овај орган укључи на примерен начин у припрему аката.

3.2.2.2 .5	Успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у извештајима контролних и регулаторних тела	Увести евиденцију о поступању	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Евиденција успостављена	Нису потребни	
---------------	---	-------------------------------	-----------	--	-------------------------	---------------	--

¹¹¹ <http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/models>

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до овог податка током трајања мониторинга. С обзиром на то да никоме није познато постојање ове евиденције, са великом вероватноћом се може тврдити да она никада није ни успостављена.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Активност је нејасна – нису идентификована тела, нити је утврђена њихова обавеза да достављају податке Министарству финансија ради уношења у евиденцију.

Изазови и препоруке:

АП би требало прецизирати и детаљно разрадити. Између осталог, потребно је установити законску обавезу извештавања о поступању, што се може учинити једино изменом Закона о јавним набавкама или изменом читавог низа других прописа. Обавеза би могла да обухвати поступање УЈН, КЈН, КЗК, ДРИ, КЈПП, Агенције, Управног суда. Осим ових органа, битне податке би могли да поседују и јавни тужиоци, полиција, јавни правобраниоци, буџетска инспекција, органи који у свом саставу имају интерну ревизију, наручиоци, органи који врше надзор над радом наручилаца и организације које су носиоци јавних овлашћења (нпр. коморе).

Након утврђивања ове законске обавезе требало би израдити евиденцију поступања по захтевима, пријавама и препорукама, на основу већ постојећих уписника, објавити податке на веб-сајтовима надлежних институција, обезбедити достављање извештаја о поступању на основу законске обавезе итд.

3.2.2.2 .6	Уређен поступак евидентирања и извештавања о извршењу уговорних обавеза понуђача	Израдити и усвојити подзаконски пропис којим се уређује поступак евидентирања и извршавања уговорних обавеза и јасним задужењем ко ће предузети прописане мере у случају неизвршења уговора од стране понуђача	6 месеци	Управа за јавне набавке	Донет подзаконски пропис	Нису потребни	
---------------	--	--	----------	-------------------------	--------------------------	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена*

Није било промена у односу на оцену испуњености ове мере из прошлогодишњег извештаја.

Ова активност није реализована на начин како је то предвиђено Акционим планом, у форми посебног подзаконског акта, већ тако да буде у складу са другим прописима у оквиру надлежности и овлашћења прописаних Законом, кроз доношење Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама¹¹² који је усвојен 29. марта 2013. године¹¹³, као и Модела интерног акта на основу Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.

¹¹² *Сл.гласник РС*, бр. 29/13. <http://www.ujn.gov.rs/ci/propisi/podzakoni>

¹¹³ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

Током 2015. године, УЈН је донела Модел интерног акта и Модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама који су усклађени са Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) .

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Може се сматрати да је мера суштински реализована кроз доношење подзаконских аката које наводи УЈН. Међутим, постоји простор за унапређење, јер самим доношењем подзаконских аката још увек није обезбеђено и њихово спровођење.

Изазови и препоруке:

Спровођење ових законских обавеза није предмет системског мониторинга, па би у том смислу требало допунити АП и обезбедити одговарајућа средства за надзор.

3.2.2.2 .7	Повећана транспарентност поступака јавних набавки	Унапредити Портал јавних набавки тако да су планови набавки и други релевантни акти и информације о јавним набавкама постали доступни јавности	24 месеца	Управа за јавне набавке	Планови набавки и други релевантни акти и информације о јавним набавкама доступни су јавности преко Портала; извештај Управе за јавне набавке	Нису потребни	
---------------	---	--	-----------	-------------------------	---	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена*

Управа за јавне набавке је у октобру 2015. године донела Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласнику РС“, број 83/15). Овај правилник се примењује од 1. јануара 2016. године.

Такође, на сајту УЈН доступни су софтвери за планирање и извештавање.¹¹⁴

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Најновијим променама Закона и подзаконских аката испуњене су обавезе из АП у потпуности.

Изазови и препоруке:

Простор за унапређење транспарентност у јавним набавкама и даље постоји, кроз омогућавање да се подаци сортирају по жељама корисника (нпр. понуђачи који су добили посао или који су учествовали у поступцима јавних набавки), кроз укрштање са другим доступним базама података (исплате из буџета, подаци о фирмама у власништву јавних функционера итд.) Активности ради повећања транспарентности и ради праћења поштовања постојећих норми би могле да буду формулисане изменама АП.

3.2.2.2 .8	Увођење електронских	Спровести анализу изводљивости	12 месеци	Управа за јавне набавке	Спроведена анализа	Трошкови анализе	
---------------	----------------------	--------------------------------	-----------	-------------------------	--------------------	------------------	--

¹¹⁴ http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/elektronski_izvestaji

набавки и електронских лицитација како би се смањило утицај „људског фактора“				изводљивост и		

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Влада Републике Србије је на седници одржаној 30. децембра 2015. године усвојила [Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину](#) ("Службени гласник РС", бр. 113/2015). Једна од планираних активности за 2. квартал 2016. године је и „анализа и одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији.“

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема података да је ова активност испуњена. С друге стране, чињеница да је постављен нови рок за израду анализе која по садржају претходи овде поменутој, говори о томе да су првобитни планови значајано промењени.

Изазови и препоруке:

Променити АП тако да одговара стварној ситуацији, али и дати образложење за одступање од првобитних намера.

3.2.2.2.9	Ојачати капацитете регулаторним и контролним телима у области јавних набавки, а посебно Управи за јавне набавке имајући у виду нове надлежности утврђене Законом о јавним набавкама	Израдити анализу потреба	12 месеци	Свако тело са листе врши анализу потреба за себе	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Направити план и програм обуке запослених у складу са анализом потреба	18 месеци	Регулаторна и контролна тела са листе	Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба	Према анализи потреба	
		Спровести план и програм обуке запослених	трајно	Регулаторна и контролна тела са листе	Општа напомена број 7.	Према потребама (по обуци најмање 300.000)	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Управа за јавне набавке је у оквиру Предлога Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године, достављеног Генералном секретаријату Владе дана 2. септембар 2014. године, доставила потребе у погледу јачања кадровских, техничких и просторних капацитета, који су неопходни за обављање свих надлежности Управе. У оквиру 2.4. Јачање капацитета институција и Образложења Предлога стратегије (део IV), назначене су потребе за радно ангажовање 20 запослених, као и финансијска средства за потребну рачунарску опрему. Нема података да је након тога било нових запошљавања у УЈН.

УЈН је 16. јануара 2015. године донела Плани програм стручног усавршавања и оспособљавања државних службеника за период јануар – јун 2015. године, а 22. јуна 2015. године План и програм за

период јул – децембар 2015. године. Из извештаја о реализацији Плана током 2015. године, одржано је укупно 15 тренинга, семинара, односно радионица које су спроведене у сарадњи и уз подршку СИГМА-е, УНДП-а, ПЛАЦ пројекта, Привредне коморе Србије и Мисије ОЕБС. Обуке су обухватале између осталог следеће теме односно области: унапређење система прикупљања статистичких података, економске перформансе јавних набавки и централизованих јавних набавки, зарматрање неусклађености ЗЈН са директивама, оквирни споразуми, унапређење организационе структуре и радних процеса у УЈН, регулаторне и институционалне претпоставке за даљи развој Е-набавки у Србији, сврсисходност јавних набавки и критеријуми за оцену и др.¹¹⁵

У одговору **Републичке комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки** од 12. јануара 2016. године се наводи: „Имајући у виду да је у Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки систематизацијом предвиђено укупно 85 радних места, што задовољава кадровске потребе органа, није било потребе за изградом експлицитне анализе потреба за јачањем капацитета. У складу са тим у документу „Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 5 „Јавне набавке“ (достављеном Европској комисији у септембру 2015.) наведено је: „Републичка комисија ће до краја 2017. године, у складу са систематизованим радним местима и одобреним кадровским планом ојачавати своје капацитете до броја предвиђеног Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места (85 радних места).“ Ипак, кадровским планом Владе Републике Србије за 2015. годину, Републичкој комисији је одобрено запошљавање максимално 60 стално запослених¹¹⁶ и за овај број запослених одобрена су финансијска средства од стране Министарства финансија, тако да за запошљавање нових службеника у овом тренутку не постоје услови. Кадровски план Владе Републике Србије за 2016. годину је у процесу израде. С тим у вези, у Годишњем извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину (стр. 38.), наводи се: „У наредној години Србија нарочито треба да: ојача капацитете Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. На страни 40. истог Извештаја наводи се: „Републичка комисија је наставила да гради своје капацитете за извршење и сада има укупно 70 запослених¹¹⁷, што и даље није довољно.“ Можемо закључити да је тренутни број од 60 запослених недовољан за ефективно извршавање свих законом поверених надлежности Републичке комисије. У складу са тим, Републичка комисија ће настојати да, кроз комуникацију са релевантним органима Републике Србије обезбеди ојачавање својих капацитета до броја предвиђеног Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места (85 радних места).

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је у августу 2015. године усвојила Стратегију комуникације за период 2015-2018. Тачка 6.16. Стратегије односи се на комуникацију са међународним институцијама и организацијама. Тачком 6.16. Стратегије дефинисана је као стратешки циљ сарадња са следећим међународним и регионалним институцијама и организацијама:

- UNDP (Програм за развој Уједињених нација)
- Делегација Европске уније у Републици Србији
- OEBS (Организација за европску безбедност и сарадњу)
- USAID (Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој)
- Сродне институције у региону које се баве заштитом права у поступцима јавних набавки

У оквиру сарадње са UNDP (Програм за развој Уједињених нација) током 2015. године, одржане су следеће обуке:

- обука из енглеског језика за запослене
- обука о управљању временом/time management за запослене
- студијска посета институцијама за јавне набавке Републике Словеније - за 3 запослена

¹¹⁵ Одговор по захтеву за приступ информацијама, УЈН, јануар 2016. године

¹¹⁶ Службеника запослених на неодређено време

¹¹⁷ Овај број је у време објављивања Извештаја, укључивао, поред 60 стално запослених, и лица изабрана од стране Народне скупштине, као и лица запослена на привременим и повременим пословима.

- студијска посета институцијама за јавне набавке Републике Француске - за 3 запослена
- обука за запослене од стране словеначког експерта Саше Матаса на тему: „Анализа граничних вредности и планирање јавних набавки”
- присуство Међународном конгресу о јавним набавкама у Порторожу (Словенија) - за 2 запослена
- Радионица Европске банке за обнову и развој (EBRD) посвећена јавним набавкама, Сарајево (БиХ) - за 1 запосленог,
- Студијска посета италијанским институцијама (италијанска Агенција за централизоване набавке - CONSIP и италијанској Антикорупцијској агенцији- ANAC- 6 запослених

У оквиру сарадње са ОЕБС (Организација за европску безбедност и сарадњу) током 2015. године, одржане су следеће обуке:

- Обука за запослене од стране домаћег експерта Слободана Кремењака на тему: „Улога вештака у управном поступку, са освртом на поступак заштите права у поступцима јавних набавки
- Студијска посета Агенцији за јавно-приватно партнерство Републике Хрватске и Државној комисији за контролу поступака јавне набаве Републике Хрватске - 4 запослена.

У оквиру сарадње са SIGMA (Иницијатива ОЕСД за подршку добром управљању) током 2015. године, одржане су следеће обуке:

- Обука за запослене од стране експерата SIGMA Петера Брауна из Немачке (тема: „Измена понуде”) и Дариуша Пјаште из Пољске (тема: „Ослањање на капацитете другог понуђача”).
- Радионица за запослене (експерти: Сузи Смит, В.Британија и Теја Колар, Хрватска), на теме: „Концесије“ и „Измене уговора”.

У оквиру активности Регионалне школе за јавну управу (RESPA) 4 представнице Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки учествовале су 01. и 02. јуна 2015. године на трећем састанку радне групе посвећене јавним набавкама и радне групе посвећене јавним набавкама и јавно - приватном партнерству и концесијама - "Capacity Building on Public Private Partnership in the Western Balkans Countries", у RESPA центру у Даниловграду.

На крају, у оквиру „Пројекта развојне помоћи Републици Србији у области ЈПП-а“ чији су носиоци Републичка комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Агенција за ЈПП Републике Хрватске, одржана је једнодневна обука за чланове и руководиоце Републичке комисије, која се односила на јавно-приватно партнерство и нерегуларности и жалбену процедуру у овој области.“

УЈН је свим органима, који чине институционални оквир у области јавних набавки¹¹⁸, доставила информацију у вези са списком регулаторних и контролних тела у области јавних набавки 14. јануара 2015. године¹¹⁹.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Активности које су спроведене су задовољавајуће. Међутим, процене потреба и обука нису познате за све органе који су битни за област јавних набавки. Поред тога, неке од потреба Управе и Комисије за ангажовањем особља очигледно још увек нису задовољене, било због непопуњености по систематизацији (КЈН), или због недовољно предвиђених службеника и у самој систематизацији.

Изазови и препоруке:

¹¹⁸ Стратегијом развоја јавних набавки у РС за период 2014-2018. год. као „основне институције у систему јавних набавки“ наведене су: Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. За област јавних набавки, како се наводи, значајну улогу имају и Државна ревизорска институција, Министарство финансија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Комисија за јавно-приватно партнерство, Агенција за борбу против корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд. Такође, Законом је Управа за заједничке послове републичких органа одређена као тело за централизоване јавне набавке.

¹¹⁹ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године

Треба изменити АП, како не би било дилеме око тога у којем обиму треба ојачати капацитета и код којих органа, запошљавањем или обуком запослених. Ту анализу не треба да раде сами ти органи, већ неко са стране. Анализа треба да почива на циљевима које ове институције треба да испуне (нпр. одређени обим контрола, решавање одређеног броја случајева)

3.2.2.2 .10	Спровођење коначних одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, у свим случајевима	Изменити прописа тако да се успоставе јасне процедуре поступања по одлукама Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Измењени прописи	Нису потребни	Извештај би требало да садржи и информацију колико број одлука је спроведено
		Праћење спровођења одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки	трајно	Републичка комисија	Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена*

Активност 1

Није јасно да ли је активност 1 ове мере („Изменити прописе тако да се успоставе јасне процедуре поступања по одлукама Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки“) била реализована у претходном извештајном периоду. У извештају Министарства финансија о реализацији активности из Стратегије и Акционог плана у 2014. се наводи да „Треба прецизирати о ком се пропису ради, односно утврдити да ли је наведени пропис у надлежности Министарства надлежног за послове финансија“. У међувремену је дошло до измена Закона о јавним набавкама, које су донеле и измену многих правила у вези са радом Комисије. Међутим, та правила су била углавном усмерена на дејство захтева за заштиту права, а не на обавезност поступања по одлукама КЈН. Промењена је и одредба о одговорности КЈН за свој рад, али само утолико што је шестомесечно извештавање замењено годишњим. Унутар садржине извештаја и пре и након доношења Закона о јавним набавкама, КЈН обавештава Народну скупштину о томе који наручиоци нису поштовали упутства КЈН, против којих је наручилаца покренула поступке и слично.

Дакле, код ове активности, проблем је у томе што се мора тумачити шта је АП у ствари желео да постигне, које је то промене Закон требало да донесе. У недостатку тих података, а имајући у виду да су и сада прописане обавезе за поступање по одлукама КЈН, требало би сматрати да је обавеза испуњена.

Активност 2 - испуњена

Реализација активности 2 („Праћење спровођења одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки“) је у току, односно испуњена за ову годину примене Стратегије и АП.

Комисија је током последњег квартала 2013. године, изменом акта о систематизацији, формирала организациону јединицу за обављање послова праћења спровођења одлука и попунила радна места у тој организационој јединици. Донета је и Одлука о организацији послова праћења спровођења одлука Републичке комисије од 14.04.2014. године којом је уређен начин рада организационе јединице Републичке комисије - Групе за праћење спровођења одлука, контролу над спровођењем одлука код

наручиоца и спречавање злоупотребе захтева за заштиту права, што је унапредило спровођење активности¹²⁰.

У периоду од 01.01.2015. године до 31.12.2015. године Републичка комисија примила је укупно 52 захтева за покретање прекршајног поступка од стране следећих подносилаца: 12 захтева је поднето од стране Управе за јавне набавке, 15 захтева је поднето од стране Државне ревизорске институције, 4 захтева поднето је од стране Аутономне покрајине Војводине, Покрајинског секретаријата за финансије, 9 захтева је поднето од стране буџетске инспекције, 7 захтева је поднето од стране оштећеног лица, 3 захтева поднето је од стране Министарства одбране, Инспектората одбране, 1 захтев је поднет од стране Основног јавног тужилаштва у Неготину и 1 захтев је поднет од стране Вишег јавног тужилаштва у Пожаревцу.

Поводом захтева за покретање прекршајног поступка који су поднети у 2015. години. Републичка комисија донела је укупно 11 одлука.

Републичка комисија, у складу са посебним овлашћењима прописаним одредбама члана 160. став 2. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“ бр. 124/12), односно у складу са одредбама члана 118. став 2. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“ бр. 116/2008), у предметима у којима је у целини или делимично поништен поступак јавне набавке, у циљу провере поступања наручиоца по донетим одлукама Републичке комисије, наручиоцима упућује захтеве за достављање извештаја и документације о спровођењу одлуке Републичке комисије.

Према подацима из електронске базе података, по одлукама којима је у целини или делимично поништен поступак јавне набавке донетим у периоду од 01.01.2014. до 31.12.2014. године, Републичка комисија је, у циљу провере поступања наручиоца по донетим одлукама Републичке комисије, наручиоцима упутила 1226 захтева за достављање извештаја и документације о спровођењу одлуке Републичке комисије. Од стране наручилаца, Републичкој комисији је укупно, по упућеном захтеву и самоиницијативно, достављено 1265 извештаја. На одржаним седницама, Републичка комисија је укупно разматрала 815 предмета који се односе на достављене извештаје о поступању наручиоца по одлукама Републичке комисије из 2014 године.

У вези са разматраним предметима на седницама, на основу достављених извештаја и документације, утврђено је да у 12 предмета наручиоци нису поступили у складу са налозима из одлука Републичке комисије. Такође, Републичка комисија је утврдила да на основу упућених захтева за достављање извештаја и документације о спровођењу одлуке Републичке комисије у 15 предмета наручиоци нису поступили по захтеву Републичке комисије, тј. нису доставили захтевани извештај и документацију.

Такође, према подацима из електронске базе података, по одлукама којима је у целини или делимично поништен поступак јавне набавке донетим у току 2015. године, Републичка комисија је, у циљу провере поступања наручиоца по донетим одлукама Републичке комисије, наручиоцима упутила 251 захтев за достављање извештаја и документације о спровођењу одлуке Републичке комисије. Од стране наручилаца, Републичкој комисији је укупно, по упућеном захтеву и самоиницијативно, достављено 283 извештаја. На одржаним седницама, Републичка комисија је укупно разматрала 19 предмета који се односе на достављене извештаје о поступању наручиоца по одлукама Републичке комисије из 2015 године.

У вези са разматраним предметима на седницама, на основу достављених извештаја и документације, утврђено је да 1 наручилац није поступио у складу са налогом из одлуке Републичке комисије донете у току 2015.

Републичка комисија објављује извештаје о раду на свом званичном сајту, и то извештаје о раду усвојене од стране Народне скупштине на линку <http://www.kjn.gov.rs/ci/izvestajiORadu.html> као и

¹²⁰ Извештај о спровођењу Стретије и АП за 2014. годину, Транспарентност Србија, јануар 2015. године

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако постоји праћење спровођења одлука Комисије, оно није задовољавајуће. Наиме, како произлази из извештаја, било је, мада ретких, случајева да Комисија није добила тражену документацију о спровођењу одлука, ни на захтев. Још већи проблем јесте то што је у 2014, Комисија успела да размотри податке о поштовању око половине посматраних одлука, док је у 2015. број посматраних случајева био још мањи. Из тога следи закључак да није обезбеђена провера поштовања одлука у свим случајевима. Међутим, како није прецизно одређено да треба обезбедити праћење свих одлука, то је оцена да је активност испуњена, али да квалитет није задовољавајући.

Изазови и препоруке:

Треба прецизирати обе активности како би било ван сваке сумње шта је циљ који се жели постићи и како мерити да ли је остварен.

Треба обезбедити ресурсе Комисији за праћење испуњености свих њених одлука или осмислити други начин да се то учини уз мање ангажовање људских ресурса.

3.2.2.2 .11	Спровести едукацију о примени нових решења у области јавних набавки	Направити план и програм обуке и приручнике са упутствима	10 месеци	Управа за јавне набавке	Израђен план и програм обуке на основу препорука анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима		Приручник би требало да садржи моделе аката који се доносе током поступка јавне набавке, као и примере добре праксе
		Припремити и спроводити план и програм обука и поделити приручнике са упутствима	24 месеца	Управа за јавне набавке	Општа напомена број 7.	Према потребама (по обуци најмање 300.000)	

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена*

УЈН је 16. јануара 2015. године донела План и програм обуке о примени нових решења у области јавних набавки за 2015. годину. Планом и програмом су за циљне групе одређени понуђачи – мала и средња предузећа и други понуђачи, наручиоци, полиција, тужилаштво, судство и руководиоци наручилаца, а за сваку од ових циљних група одређени су различити садржаји обука. Стручне обуке вршене су путем предавања, дискусије, разматрањем практичних питања, односно демонстрације претраге Портала јавних набавки.

У 2015. години¹²¹, одржано је укупно 16 обука, семинара, односно конференција које су спроведене у сарадњи и уз подршку УНДП-а, Привредне коморе Србије, Светске банке, Амабасаде САД, Мисије ОЕБС, Канцеларије Савета Европе, Града Београда, Крагујевца и Ниша, Службе за управљање кадровима и СКГО.

¹²¹ Извештај о реализацији Плана и програм обуке о примени нових решења у области јавних набавки за 2015. годину, УЈН, 30.12.2015. год.

Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке је припремљен уз подршку УНДП-а, одштампан и подељен. Приручник је такође могуће преузети у електронском формату са интернет странице УЈН <http://www.ujn.gov.rs/ci/sluzbenik/prirucnik.html>

УЈН је припремила Упутство понуђачима у вези измена и допуна ЗЈН, како би се заинтересована лица благовремено упознала са изменама које су ступиле на снагу 12. августа 2015. год. Упутство се може преузети на сајту УЈН.

У оквиру Твининг пројекта „Јачање јавних набавки у Србији“, стручни тим Локалне самоуправе Данске припремио је примере како се води дијалог између наручиоца и понуђача тако да се не повреди начела једнакости понуђача и транспарентности (документ је такође објављен на сајту УЈН).¹²²

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Наведени број и структура обука би могао да буде задовољавајући, али не постоји параметар у односу на који би се могло извршити поређење (већ се везује за анализу потреба коју такође врши обвезник АП), што је слабост АП. Међутим с обзиром на то да је приручник доступан и електронски за бесплатно преузимање, и већи број заинтересованих субјеката може да се упозна са едукативним материјалом, па је општа оцена испуњења позитивна.

Изазови и препоруке:

Потребно је ревидирати АП, зато што потребе за обукама нису ствар једнократног испуњења, већ сталног рада, поготово када се узму у обзир измене Закона до којих је дошло и оне које вероватно следе и у блиској будућности, у контексту усклађивања са ЕУ директивама.

3.2.2.3	Циљ	Унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти.
	Индикатор циља	Процент случајева у вези са јавним набавкама процесуираних у оквиру предвиђених рокова увећан је за 30% до краја 2017. године, у односу на 2012. годину

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.2.3.2	Обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела, као и обука судија ради ефикаснијег судских поступака у случајевима утврђивања кривичне одговорности из области јавних набавки и обука прекршајних судија ради ефикаснијег вођења поступака за	Направити план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима	6 месеци	Правосудна академија	Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима	5.000.000	
		Спроводити план обуке запослених и поделити приручнике са упутствима	трајно		Општа напомена број 7.	Према плану и потребама (по обуци најмање 300.000)	

¹²² Одговор по захтеву за приступ информацијама, УЈН, јануар 2016. године.

	прекршаје из Закона о јавним набавкама						
--	--	--	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до овог податка током трајања мониторинга од Правосудне академије¹²³.

Управа за јавне набавке је у оквиру Плана и програма обуке о примени нових решења у области јавних набавки за 2015. годину као једну од циљних група одредила полицију, тужилаштво и судство. Планирани садржај обуке обухватао је одредбе о спречавању корупције и сукоба интереса у области јавних набавки, најчешће облике нерегуларности у фазама процеса јавних набавки, пракса и улога институција у вез са нерегуларностима у области јавних набавки, представљање нових надлежности УЈН и Републичке комисије за заштиту права и координација државних органа у погледу вођења прекршајног поступка за прекршаје прописане ЗЈН.

У периоду 28.-30. 10. 2015. године одржана је једна обука за укупно 50 припадника полиције, тужилаштва и судства¹²⁴.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Активност није реализована како је планирано. Подаци које је доставила УЈН дају основа да се сматра да је макар делимично испуњен планирани задатак иако то није учињено ни на начин који је предвиђен АП, ни од стране институције која је задужена.

Изазови и препоруке:

АП треба прецизирати и допунити у неколико праваца. Потребно је одредити минимални број полицајаца, тужилаца и судија који треба да буду обухваћени овим обукама, као и завршно тестирање у погледу стеченог знања, како би било могуће да се процени у којој мери су циљеви обуке испуњени. Поред тога, пошто је до сада било релативно мало случајева у којима је актуелни Закон о јавним набавкама био предмет разматрања репресивних државних органа, требало би програм обуке допунити на основу искустава из праксе.

Приликом израде анализе потреба узети у обзир ставове и мишљења полицајаца, тужилаца и судија који су имали искуства са случајевима кршења прописа из области јавних набавки. Имајући у виду да је број таквих случајева релативно мали, анализирати потребе за обуком и на основу других извора, па у израду анализе треба укључити и представнике УЈН, КЈН, ДРИ, АБПК, СБПК, релевантних удружења и новинара који су темељно истраживали случајеве злоупотреба у јавним набавкама, односно, користити њихове материјале.

План обуке треба да садржи све примере из судске праксе који су и даље релевантни (кривична дела или прекршаји који би то били и са становишта примене актуелног Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему) од 2002 до 2015, укључујући и оптужнице код којих се још увек води поступак, уз примерену заштиту података о личности.

3.2.2.3. 4	Успоставити евиденцију о	Спровести едукацију запослених у ДРИ и	15 месеци	Правосудна академија	Број спроведених	Према потребама	
---------------	--------------------------	--	-----------	----------------------	------------------	-----------------	--

¹²³ У оквиру прошлогодишњег мониторинга Правосуда академија је у Извештају о спровођењу Стратегије и АП навела „Програм обуке је направљен, а за почетак реализације одређен је април 2014 до краја 2015. године.“

¹²⁴ Извештај о реализацији Плана и програм обуке о примени нових решења у области јавних набавки за 2015. годину, УЈН, 30.12.2015. год.

поступању прекршајних судова, тужилаштва и судова опште надлежности на неправилности утврђене у извештајима ДРИ и Управе за јавне набавке	Управи за јавне набавке о обележјима и појавним обележјима коруптивних кривичних дела			обука	(по обуци најмање 300.000)	
	ДРИ и Управа за јавне набавке подносе прекршајне пријаве и достављају своје налазе надлежном тужилаштву	трајно	ДРИ и Управа за јавне набавке	Број пријава	Нису потребни	
	Нови уписник о случајевима коруптивних кривичних дела садржи евиденцију о поступању надлежних органа поводом налаза ДРИ и Управе за јавне набавке	трајно (од формирања уписника)	Орган власти код којег се води уписник коруптивних кривичних дела	Извештај о раду	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до податка током трајања мониторинга од Правосудне академије (да ли је реализована активност „Спровести едукацију запослених у ДРИ и Управи за јавне набавке о обележјима и појавним обележјима коруптивних кривичних дела“). У претходном извештају, ПА је навела да су предузете активности за реализацију ове мере кроз учешће на два састанка фокус групе на тему јавних финансија, а у организацији Министарства правде и државне управе и кроз контактирање представника судова, тужилаштва и прекршајних судова ради формирања радних група за израду плана и програма обуке. Радне групе су формиране крајем децембра 2013. год. а програми је требало да буду реализовати до краја 2015. године.

УЈН је поднела је:

- у 2014. години 26 захтева за покретање прекршајног поступка
- у 2015. години 9 захтева за покретање прекршајног поступка

Првостепени орган за поступање по овим захтевима је Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Сагласно чл. 185.став 1. Закона о прекршајима (Сл. гласник РС“, број 65/2013) уколико не буде одбачен захтев, првостепени орган доноси Решење о покретању прекршајног поступка. Како се сходно ставу 3 истог члана ово решење не доставља подносиоцу захтева, Управа за јавне набавке не располаже информацијама да ли су и, ако јесу, по којим захтевима покренути прекршајни поступци, односно у којим фазама се налазе.

УЈН је по захтевима тужилаштва за тумачењем одредаба закона и подзаконских аката из области јавних набавки, као и захтевима за достављање одговарајућих информација и документације којима располаже. УЈН је у 2014. и 2015. години поступала у 29 захтева која су поднета од стране тужилаштва.¹²⁵

Државна ревизорска институција је на основу налаза из извештаја о ревизијама у 2015. години, поднела 83 захтева за покретање прекршајног поступка, једну пријаву за привредни преступ и 12 кривичних пријава. ДРИ је у току године поднела и три информације надлежним тужилаштвима.¹²⁶

¹²⁵ Одговор по захтеву за приступ информацијама, УЈН, јануар 2016. године.

¹²⁶ Предствљање налаза из извештаја о ревизијама које је ДРИ спровела током 2015. године, 24. 12.2015. год.

ДРИ је до краја 2014. године поднела 111 захтева за покретање прекршајног поступка, 13 пријава за привредни преступ, 15 кривичних пријава и једну информацију тужилаштву.¹²⁷

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема довољно података на основу којих би могао да се изведе недвосмислени закључак о томе да ли су мере спроведене онако како је било предвиђено. Тако се не може са сигурношћу закључити да ли су планирани тренинзи и спроведени до краја године (прва активност), односно, да ли ДРИ и УЈН, осим што покрећу прекршајне поступке због кршења Закона о јавним набавкама о томе достављају обавештења и јавним тужиоцима (осим када је реч о подношењу кривичних пријава).

Уочљиво је да нема напретка у односу на стање од пре годину дана – недостају подаци о спровођењу обука, а не води се евиденција о исходу чак ни оних прекршајних поступака који су покренути.

Изазови и препоруке:

АП би требало прецизирати. У вези са обукама требало би прецизирати број лица која треба да буду обухваћена, садржај обуке, проверу знања и објављивање едукативних материјала. Између осталог, обука треба да обезбеди да запослени препознају ситуације у којима може постојати кривична одговорност у вези са планирањем јавних набавки или спровођењем поступака јавних набавки. Програм обуке треба да садржи конкретне или хипотетичке примере (за случајеве за које не постоји пракса), да укаже за сваки од наведених примера на који начин су запослени у УЈН и ДРИ могли да уоче да су постојали елементи за кривично гоњење корупције и на који начин је требало да поступи (у којем тренутку треба да обавесте јавног тужиоца). Такође, треба омогућити укључивање и представника других институција у похађање ових обука.

У погледу обавештавања јавних тужилаца и покретања прекршајних поступака АП такође треба битно допунити. Између осталог, требало би поставити рокове за покретање прекршајних поступака од сазнања за одређено кршење ЗЈН (нпр. да ДРИ не чека на објављивање налаза ревизије у оквиру које је уочено да је дошло до прекршаја), али и планирати капацитета УЈН и ДРИ у складу са тим обавезама. Такође би требало предвидети обавезу објављивања података о покренути прекршајним поступцима. У вези са овим би требало успоставити и евиденцију одговорних лица код наручилаца за испуњење појединих обавеза из ЗЈН, како би се олакшало покретање прекршајних поступака (нпр. подаци олицу које је одговорно за достављање извештаја УЈН).

3.2.2.3. 5	Успоставити ефикасну сарадњу ОЦД и регулаторних, контролних и репресивних органа на превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама	Направити план и програм обуке и приручник о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама	6 месеци	Правосудна академија	Израђен план и програм обуке; израђени и одштампани приручници;	5.000.000	У сарадњи са Управом за јавне набавке
		Спровођење специјализованих семинара и радионица	24 месеца	Правосудна академија	Општа напомена број 7.	Према потребама (по обуци најмање 300.000)	
		Увођење евиденције о поступању надлежних органа поводом пријава ОЦД у новом уписнику о случајевима коруптивних	трајно	Орган власти код којег се води уписник коруптивних кривичних дела	Уписник о случајевима коруптивних кривичних дела садржи евиденцију о поступању	Нису потребни	

¹²⁷ Годишњи извештај о раду за 2014. год., ДРИ, март 2015. године

		кривичних дела			надлежних органа поводом пријава ОЦД		
--	--	----------------	--	--	--------------------------------------	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до податка током трајања мониторинг, а које смо тражили од Правосудне академије.

У прошлогодишњем одговору Правосудна академија је навела да ће се програми реализовати до краја 2015.год. Тада је, како се каже била планирана израда и напредних нивоа оба модула, а модуле је требало реализовати тако да се покрије цела територија РС. У току реализације програма, било је планирано да се одрже бројни округли столови где би учествовали представници цивилног друштва, који би затим представили резултате својих истраживања као и своја искуства. Констатовано је да ће ови сусрети унапредити програме обуке.

Друга активност ове мере зависи од успостављања електронског уписника за коруптивна кривична дела из мере 3.4.6.2 за чије испуњење је Акционим планом одређен рок од 18 месеци који доспева 6. марта 2015. год. Међутим, као што је већ речено, нема података о томе да је овај уписник успостављен.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема довољно података за доношење закључка.

Изазови и препоруке:

АП би требало прецизирати и допунити.

Програм обуке треба да обухвати све механизме за превенцију корупције у јавним набавкама који постоје у Републици Србији и све облике репресивног деловања против корупције у јавним набавкама (користити материјал за обуку полицијаца, тужилаца и судија). Програм обуке треба да детаљно обради могуће начине за ангажовање ОЦД на превенцији и откривању корупције у јавним набавкама и да објасни у којим случајевима треба да се обрате државним органима и какво поступање могу од њих да очекују након обраћања.

Посебно треба обрадити питање заштите узбуњивача и могућности за накнаду штете жртвама корупције. У израду обуке и извођење предавања укључити представнике ОЦД који имају искуство у овој области. Слично као и код других обука, едукативне материјале би требало објавити и организовати провере знања по окончању обука. Обучени представници ОЦД би требало да преузму обавезу да извести о својим искуствима у примени стечених знања, што би даље требало искористити за унапређење едукативних материјала.

3.2.3 Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ

3.2.3.1	Циљ	Успостављање и развијање система јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти
	Индикатор циља	Процент органа јавне власти који имају јединицу за интерну ревизију која је израдила најмање један извештај увећан је за најмање 50% до краја 2017. године. Просечан број прекршаја органа јавне власти установљених од стране Државне ревизорске институције умањен је за 75% до краја 2017.

		године
--	--	--------

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.3.1. 1	Законом уредити положај интерних ревизора и обезбедити функционалну и оперативну независност интерне ревизије и дефинисати принципе финансијског управљања и контроле, као и функцију и послове ЦХЈ.	Израдити анализу усклађености постојећих прописа са ЕУ стандардима, упоредним решењима и најбоље праксе	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа	1.600.000 (информације о најбољим праксама)	Мера се може извршити кроз измене и допуне Закона о буџетском систему или доношењем новог Закона којим се уређује интерна контрола или интерна ревизија, што зависи од резултата анализе усклађености
		Израдити и доставити Влади Нацрт Закона	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрт Закона достављен Влади	1.600.000 (трошкови јавне расправе)	У радну групу укључити ревизоре са најдужим практичним искуством у интерној ревизији.
		Подношење Предлога Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Поднет Предлог Закона		
		Усвајање Закона	20 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

На Другој Међувладиној конференцији Републике Србије и ЕУ, 14.12.2015. године у Бриселу отворено је преговарачко поглавље - Поглавље 32 о финансијском надзору. У оквиру Извештај о скринингу за Поглавље 32. - Финансијски надзор и Заједничке позиције Европске уније - Поглавље 32: Финансијски надзор наведено је да „Правни оквир за ИФКЈ је увелико успостављен Законом о буџетском систему и подзаконским прописима за његово спровођење. Правни оквир за ИФКЈ би могао да се учини кохерентнијим тако што ће се боље повезати одредбе Закона о буџетском систему са подзаконским актима, као и редовним ажурирањем приручника за финансијско управљање и контролу и приручника за интерну ревизију.“¹²⁸

Препоруке из извештаја о скринингу за поглавље 32:

- Донети нову Стратегију развоја ИФКЈ и Акциони план за период 2015-2019. год.
- Нова Стратегија реформе јавне управе покрива само неке области УЈФ, укључујући управљање буџетом, ИФКЈ и јавне набавке. Потребно је припремити свеобухватан акциони план за УЈФ, као допуне Стратегије реформе јавне управе. Нову ИФКЈ стратегију и њен специфични акциони план потребно је усагласити са Стратегијом реформе јавне управе како би осигурао одговарајући редослед и повезаност различитих реформских активности у области УЈФ.
- Правни оквир за ИФКЈ би могао да се учини кохерентнијим тако што ће се боље повезати одредбе Закона о буџетском систему са подзаконским актима, као и редовним ажурирањем ФУК и интерних ревизорских приручника.

¹²⁸ Одговор Министарства финансија по захтеву за приступ информацијама, јануар 2016. године

- Принцип управљачке одговорности из Закона о буџетском систему даље треба да се преведе у подзаконске акте. Такође, управљање неправилностима (као одговорност руководиоца корисника буџетских средстава) није још увек ефективно регулисано.
- Централизована функција инспекције буџета мора да се развије и регулише у складу са захтевима ИФКЈ.
- Кључни задаци ЦЈХ везани за развој ИФКЈ стратегија и политика морају да се ојачају, посебно у погледу побољшања ИФКЈ методологије, омогућавања умрежавања ФУК службеника и руководиоца интерне ревизије, мониторинга и извештавања о системским недостацима у спровођењу ФУК и интерне ревизије као и добре праксе у ФУК и интерној ревизији.
- Постоји такође потреба да се осигура делотворније извештавање Влади о спровођењу ИФКЈ, укључујући конкретне предлоге за корективне мере.

Израђен је први нацрт Стратегије развоја ИФКЈ 2015-2019. год., али до јануара 2016. године ова стратегија није усвојена.

Финалном верзијом Нацрта АП за поглавље 23, рок за реализацију ове активности (2.2.6.5.) одложен је за IV квартал 2016. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У Годишњем извештају о раду ДРИ за 2014. годину наводи се:

„Интерна ревизија није организована на начин који својим функционисањем обезбеђује потпуну примену прописа, правила и процедура, као и постизање других циљева због којих се у складу са законом и успоставља код свих корисника буџетских средстава.

Министарству финансија - Централној јединици за хармонизацију дата је препорука да интензивира активности у вези са хармонизацијом, координацијом, праћењем примене и сагледавањем квалитета интерне ревизије у јавном сектору. Корисницима јавних средстава дате су препоруке да успоставе интерну ревизију на начин прописан Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.“

Изазови и препоруке:

Будући да мера није реализована на начин као што је било предвиђено, требало би ажурирати АП и предвидети нове рокове, који би били усклађени са другим стратешким актима. Требало би разрешити и концепцијске дилеме које очигледно постоје – док се АП залаже за снажнији законски положај интерних ревизора и предвиђа доношење посебног закона или битне измене у Закону о буџетском систему, чини се да тренутно постоји став у МФ да је постојећи законски оквир довољан и у складу са стандардима. Без разрешења те дилеме није могуће спровести ову меру онако како је предвиђено. Питање би можда требало у потпуности изоставити ван антикорупцијске стратегије, будући да ће бити решено кроз други стратешки акт, чије се доношење очекује.

3.2.3.1.2	Примена прописа у области јавне интерне финансијске	Састављање годишњег извештаја о томе да ли и који корисници јавних	годишње	Министарство надлежно за послове финансија	Централна јединица за хармонизацију	Нису потребни	Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле
-----------	---	--	---------	--	-------------------------------------	---------------	---

	контроле у јавном сектору	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 везане за финансијску унутрашњу контролу, као и достављања годишњег извештаја Централној јединици 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		у јавном сектору у Републици Србији објављује се на веб-презентацији Министарства надлежног за послове финансија; Мера се односи на обвезнике дефинисане Законом о буџетском систему
--	---------------------------	---	--	--	---	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Сачињен је Консолидовани извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије. Извештај је публикован на сајту Министарства финансија¹²⁹.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У консолидованом извештају су подаци о испуњавању обавеза дати по групама корисника буџетских средстава, тако да се из њих не види јасно који корисници нису испунили поједине обавезе.

Изазови и препоруке:

Допунити консолидоване извештаје подацима о корисницима буџетских средстава који нису испунили своје обавезе и предузетим мерама против њих. Било би корисно повезати податке који се објављују у овим извештајима са подацима којима располаже ДРИ (нпр. подаци из одазивних извештаја у случајевима када корисници буџетских средстава нису имали систематизоване или запослене интерне ревизоре).

3.2.3.1.3	Ојачати капацитете корисника јавних средстава који су успоставили сопствену интерну ревизију	Увођење обавезе за кориснике јавних средстава – дефинисаних Законом о буџетском систему, да спроведу процену потребног броја извршилаца (у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима корисник јавних средстава управља), да ускладе систематизацију, зараде и број	6 месеци од доношења закона	ЦЈХ	Уведене обавезе за кориснике јавних средстава	20.000.000 годишње	Мера се односи на обвезнике дефинисане Законом о буџетском систему. Ускладити зараде и систем награђивања за овлашћене интерне ревизоре у складу са Стратегијом интерне финансијске контроле у јавном сектору РС
-----------	--	--	-----------------------------	-----	---	--------------------	--

¹²⁹ http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Konsolidovani%20izvestaj%20za%202014_%20godinu.pdf

	извршилаца с резултатима процене и да о реализацији ових обавеза обавесте Централну јединицу за хармонизацију					
	Уношење података о извршењу ових обавеза у Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору	15 месеци од доношења закона	ЦЈХ	Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, садржи податке о овим обавезама	Нису потребни	
	Направити 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	6 месеци	ЦЈХ	Израђен план и програм обуке интерних ревизора	Нису потребни	
	Спроводити план и програм обуке интерних ревизора из области које могу бити предмет контроле, као и начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара	трајно	ЦЈХ	Општа напомена број 7.	10.000.000 динара годишње	У јавном сектору (министарства, јавна предузећа, установе, агенције, фондови осигурања) је до 31. децембра 2012. године сертификовано 141 интерних ревизора.

Оцена испуњености мере и активности: у току

Сачињен је Консолидовани извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије¹³⁰.

План и програм обуке интерних ревизора се спроводи у складу са Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору („Службени гласник РС", број 9/2014). У оквиру Консолидованог извештај о стању Интерне финансијске контроле у јавном сектору за 2015. годину се објављују информације о спроведеним обукама. Овај извештај за претходну годину се у другом тромесечју текуће године доставља Влади на размаграње и усвајање. Након усвајања се објављује на интернет презентацији Министарства финансија¹³¹.

¹³⁰ http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Konsolidovani%20izvestaj%20za%202014_%20godinu.pdf

¹³¹ Одговор Министарства финансија по захтеву за приступ информацијама, јануар 2016. године

У Консолидованом извештају за 2014. годину се као најзначајније слабости уочене из достављених извештаја везане за развој ИФКЈ наводе:

„Интерна ревизија:

- сви корисници буџетских средстава на републичком нивоу нису успоставили функцију интерне ревизије;
- велики проценат успостављених интерних ревизија са два и мање извршиоца доводи у сумњу да се могу у потпуности поштовати стандарди интерне ревизије;
- постојећа систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, конкуренције приватног сектора;
- одступање планираних у односу на извршене ревизије;
- није вршена екстерна оцена рада јединица интерне ревизије.

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

- корисници јавних средстава који нису успоставили функцију интерне ревизије, треба да се обрате ЦЈХ за помоћ у изради интерних аката за оснивање и почетак рада интерне ревизије, (повеља, систематизација са описом посла, Правилник ИР, Приручник ИР, стратешки и годишњи план, упутство за процену ризика итд) чије је моделе израдила ЦЈХ;
- корисници јавних средстава треба да ускладе систематизацију, број извршилаца и попуне радна места за интерне ревизоре, на основу спроведене процене потребног броја извршилаца, у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима управљају;
- ускладити зараде и систем награђивања интерних ревизора са висином зарада и системом награђивања ревизора у Државној ревизорској институцији како је предвиђено у Стратегији ИФКЈ;
- обезбедити континуирану обуку интерних ревизора која ће омогућити адекватније планирање и рационалније коришћење ресурса интерне ревизије код корисника јавних средстава;
- на основу смерница ЦЈХ успоставити периодични преглед најмање једном у пет година код корисника јавних средстава.“

Такође, у Консолидованом извештају, у погледу обука интерних ревизора наводи се: „Стално професионално усавршавање запослених интерних ревизора спроводи се путем праћења домаће и стране литературе као и непосредном разменом искустава међу запосленима на састанцима, са струковним организацијама и ЦЈХ. Теоријским делом обуке за интерну ревизију обухваћено је 57 полазника запослених код корисника јавних средстава.

Практичним делом обуке за ИР, односно вршење надзора и пружање стручне помоћи на терену кандидатима за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору обухваћено је 73 полазника из 42 корисника јавних средстава.

Правилником о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, објављен у "Службеном гласнику РС", број 9/2014 од 30.1.2014. године, прописани су услови за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Кандидати након завршене обуке прописане Програмом обуке који је саставни део овог Правилника, полажу испит пред испитном комисијом коју је образовао министар финансија.

У два испитна рока, у 2014. години испит је положило 54(48) кандидата и стекло звање «овлашћени интерни ревизор у јавном сектору». Са 31.12.2014. године у јавном сектору је сертификовано 243 (189) интерна ревизора.“

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У погледу активности број 1. може се закључити да рок за њено испуњење још није истекао зато што није дошло до доношења закона који би уредио питање рада интерних ревизора или битних измена Закона о буџетском систему у том погледу.

У вези са активностима број 2. и 3. приметно је да је поступање у случајевима незаконитости, неправилности и превара биле међу темама о којима је вршена обука интерних ревизора.

Програм обуке испуњава стандарде који су наведени у АП.

Изазови и препоруке:

Требало би допунити АП. У вези са активношћу 1. би је требало преформулисати тако да не буде у зависности са тренутно неизвесним изменама или доношењем посебног закона.

Активности број 2. и 3. би требало изменити тако да се прецизира садржај дела обука који је од посебног значаја за спровођење антикорупцијске стратегије, и прописати дужност објављивања едукативног материјала на ове теме. Такође би требало размотрити прецизирање коришћења (позитивних и негативних) примера из праксе поступања интерних ревизора у Србији, нарочито у вези са случајевима кршења закона који су накнадно откривени, а могли су бити спречени или раније откривени одговарајућим деловањем интерних ревизора (пракса ДРИ, јавних тужилаштава и других органа).

3.2.3.1. 4	Ојачати капацитете ЦЈХ	Израдити анализу потреба	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Направити план и програм обуке запослених у складу са анализом потреба	18 месеци	ЦЈХ	Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба	Према анализи потреба	
		Спровести план и програм обуке запослених	трајно		Општа напомена број 7.	Према потребама (по обуци најмање 300.000)	
		Омогућити ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у јавној интерној финансијској контроли, као и запосленима у ЦЈХ других земаља	трајно	Министарство надлежно за послове финансија	Извештај о повезивању	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Нема података о томе да ли је Анализа из активности 1 ове мере израђена¹³².

¹³² У извештају Министарства финансија о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар и септембар 2014. се наводи да ће ову анализу израдити радна група основана за разматрање и расправу Нацрта стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору.

У Консолидованом извештају за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије, у наводе се детаљне информације о активностима ЦЈХ, а у вези повезивања са осталим учесницима у ИФКЈ.

Извештај такође садржи кључне проблеме са којима се суочава ЦЈХ:

- десет запослених службеника није довољно да благовремено и свеобухватно обавља послове из надлежности ЦЈХ;
- неадекватан систем зарада, награђивања и звања у односу на обим и сложеност посла, иако за то постоји основ да се реши на одговарајући начин, има за последицу одлазак кадрова и проузрокује проблем регрутовања, запошљавања и задржавања одговарајућег кадра;
- недовољан степен разумевања и прихватања система за ФУК и ИР од стране руководиоца, који им представља средство за ефикасно управљање и контролу.
- недостатак финансијских средстава и других ресурса који омогућавају ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ коришћењем програма за обраду података, организовањем редовних састанака, радионица, ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ.

На исте проблеме ЦЈХ је указала у свом Извештају за 2013. годину¹³³.

Финалном верзијом Нацртом Акционог плана за поглавље 23, рок предвиђен за реализацију ове мере (активност 2.2.6.10.) је II квартал 2016. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Препоруке из Консолидованог извештаја за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије:

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

- покренути процес запошљавања одговарајућег кадра;
- ускладити зараде и систем награђивања запослених у ЦЈХ са висином зарада и системом награђивања ревизора у Државној ревизорској институцији, како је предвиђено у Стратегији ИФКЈ;
- обезбедити потребна финансијска средства и друге ресурсе, који ће омогућити ЦЈХ да спроводи обуку у функцији подизања степена разумевања и прихватања овог система од стране руководиоца, односно одговорности руководиоца за успостављање и унапређење система ФУК и ИР као средства за ефикасно управљање и контролу;
- обезбедити потребна финансијска средства и друге ресурсе, који ће омогућити ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ прибављањем програма за обраду података и умрежавање, и за организацију редовних састанака и радионица, у циљу разматрања питања од значаја за ИФКЈ.

Изазови и препоруке:

Иако мера није реализована неки проблеми су већ сада утврђени и треба радити на њиховом решавању. Требало би ускладити рокове из разних стратешких аката, основних за ову материју, а затим и измени овај АП у складу са тиме, пошто је борба против корупције само један сегмент деловања ЦЈХ.

3.2.3.1. 5	Повећање броја обучених	Организовати и спроводити обуке о	трајно	ЦЈХ	Општа напомена	10.000.000	
---------------	-------------------------	-----------------------------------	--------	-----	----------------	------------	--

¹³³ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodIzvestaj2013.pdf>

руководилаца и запослених у јавном сектору о суштини и значају система финансијског управљања и контроле	ФУК			број 7.		
--	-----	--	--	---------	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена, на годишњем нивоу*

Министарство финансија – ЦЈХ у Консолидованом извештају за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије наводи:

„Током 2014. године, обуком је у четири циклуса обухваћено 238 полазника из 84 корисника јавних средстава, укључујући ЈЛС.

За руководиоце су спроведене обуке на лицу места, код корисника јавних средстава, у њиховим просторијама, о Методологији за документовање пословних процеса, израду процедура, регистра ризика и стратегије управљања ризицима, уз учешће руководиоца највишег и средњег нивоа, и то у:

Министарству финансија 23.01.2014. за све руководиоце организацио-них делова, што је резултирало израдом и усвајањем процедура за све пословне процесе свих организационих јединица и усвајањем Регистра оперативних ризика по организационим јединицама;

- Државној ревизорској институцији 07.03.2014. за 15 руководиоца организационих делова и Радну групу за ФУК, која је потом усвојила процедуре за своје пословне процесе, што је Државна ревизорска институција истакла у свом Извештају о раду за 2014. годину;

- ЈП „Коридори Србије“ 07.04.2014. за 16 руководиоца организационих делова, што је резултирало приступањем изради описа и мапе пословних процеса;

- ЈП „Скијалишта Србије“ 08.07.2014. за радну групу за ФУК;

- РФ ПИО 6.8.2014. за све руководиоце организационих делова и Радну групу за ФУК, што је резултирало приступањем изради описа и мапе пословних процеса и усвајањем Стратегије управљања ризицима;

- Министарству рударства и енергетике 25.12.2014. за Радну групу за ФУК;

- Министарству државне управе и локалне самоуправе 26.12.2014. за Радну групу за ФУК;

- Организована је „Конференција о значају интерне финансијске контроле за председнике општина и руководиоце градских управа на подручју Подриња, Подгорине и Рађевине у Републици Србији“ од 24. – 25. 04. 2014. године. На конференцији су учествовали представници општина, јавних предузећа и индиректних корисника буџета Града Ужица и општина Крупањ, Богатић, Мали Зворник, Осечина, Бајина Башта, као и општине – домаћина, Љубовије.

- Одржана је основна обука за ФУК за Радну групу за увођење ФУК Града Београда од 27.10. до 31.10.2014. године и обука о методологији документовања пословних процеса, изради процедура, регистра ризика и стратегије управљања ризицима 29.12.2014, што је довело до усвајања Стратегије развоја ФУК са акционим планом и Стратегије управљања ризицима Града Београда.

- Одржана је основна обука за ФУК за 26 руководиоца организационих делова и Радну групу за увођење ФУК Клиничког центра Србије од 10.11. до 17.11.2014. године, што је резултирало накнадним достављањем Годишњег извештаја о систему ФУК за 2013. годину, са закашњењем од 8 месеци, примљеног 25.11.2014.

У сарадњи са „PLAC-3 – Policy & legal advice centre“ пројектом за израду прописа ради усклађивања са прописима ЕУ, спроведене су: 28.02.2014. године обука на тему управљачке одговорности за руководиоце средњег нивоа Министарства финансија; 21.03.2014. године радионица на тему „Управљачка одговорност и буџетски систем“ у Новом Саду за 38 руководиоца из директних и индиректних корисника градског буџета и 30.10.2014. године обука на тему „Стратешко планирање и ризици“ за руководиоце средњег нивоа Министарства финансија.

У сарадњи са „PLAC-3 – Policy & legal advice centre“ пројектом 19.11.2014. одржана је радионица за координаторе ФУК из корисника јавних средстава на централном нивоу на тему: „Улога координатора /радне групе и финансијских служби у развоју система финансијског управљања и контрола“, на којој су координатори разменили своја искуства у области финансијског управљања и контроле, чији су резултати довели до најаве отварања преговарачког Поглавља 32 - Финансијски надзор.

У Министарству унутрашњих послова - Сектору финансија, људских ресурса и заједничких послова 13.5.2014. одржана је радионица: „Управљање ризиком и израда регистра ризика“ за 35 руководиоца и чланова Радне групе за ФУК, на којој је извршено рангирање претходно идентификованих ризика и припремљен предлог регистра ризика.“

Такође, у Извештају за 2014. годину као један од проблема наводи се:

„Недовољан број руководиоца на највишем нивоу је похађао обуку за ФУК, тако да није видљиво суштинско разумевање својих конкретних улога и одговорности које имају у процесу успостављања система интерне контроле и развоју процеса управљања ризиком, као интегралног дела процеса управљања организацијом у јавном сектору.“

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Из достављених материјала се може закључити да је дошло до повећања броја обучених руководиоца, чиме се мера испуњава.

Изазови и препоруке:

Као и код других активности које су формулисане на сличан начин, требало би прецизирати планирани број полазника обука и садржаја обука, како би се праћењем спровођења АП могло доћи до закључка да ли су циљеви остварени.

3.2.3.1.6	Повећан број оспособљених интерних ревизора	Организовати обуке за интерне ревизоре и сертификацију	трајно	ЦХ	Општа напомена број 7.	60.000.000	Обучити интерне ревизоре за ревизије усаглашености, финансијске ревизије, ревизије информационих технологија и ревизије успешности или комбинације наведених типова ревизије, као и начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара
-----------	---	--	--------	----	------------------------	------------	---

Оцена испуњености мере и активности: у току

Обука и сертификација интерних ревизора се спроводи у складу са Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору („Службени гласник РС", број 9/2014).

Кандидати након завршене обуке прописане Програмом обуке који је саставни део овог Правилника, полажу испит пред испитном комисијом коју је образовао министар финансија. У два испитна рока, у 2014. години испит је положило 54 (48) кандидата и стекло звање «овлашћени интерни ревизор у

јавном сектору». Са 31.12.2014. године у јавном сектору је сертифицировано 243(189) интерна ревизора.

Такође, у Консолидованом извештају за 2014. годину, у погледу обука интерних ревизора наводи се: „Стално професионално усавршавање запослених интерних ревизора спроводи се путем праћења домаће и стране литературе као и непосредном разменом искустава међу запосленима на састанцима, са струковним организацијама и ЦЈХ.

Теоријским делом обуке за интерну ревизију обухваћено је 57 полазника запослених код корисника јавних средстава.

Практичним делом обуке за ИР, односно вршење надзора и пружање стручне помоћи на терену кандидатима за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору обухваћено је 73 полазника из 42 корисника јавних средстава.

Окончана је и техничка редакција на Приручнику за интерну ревизију.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

На основу извештаја Министарства финансија може се закључити да се мера спроводи.

Програм обуке испуњава стандарде који су наведени у напомени ове активности АП.

Изазови и препоруке:

Требало би прецизирати АП у погледу број ревизора који ће бити обучени о специфичним темама које су од значаја за спровођење антикорупцијске стратегије (а не њиховим обукама уопште), спровођење провера стеченог знања и прописати обавезу објављивања програма обуке. Чини се да би ове активности могле бити спојене са неким од претходно поменутих.

3.2.3.1. 7	Направити електронску евиденцију о обвезницима увођења система јавне интерне финансијске контроле на свим нивоима	Направити софтвер, дефинисати који подаци су неопходни и прикупити и унети информације о обвезницима	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Направљена транспарентна електронска евиденција са свим дефинисаним подацима која се редовно ажурира	2.000.000	
---------------	---	--	-----------	--	--	-----------	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена (условно)*

Према извештају МФ о спровођењу Стратегије и АП из јануара 2015. године, у оквиру ове активности су обезбеђена средства за израду софтвера, спроведен је тендер и одабран најбољи понуђач, израђен је пројектни задатак и платформа за софтвер, а презентована је и њена демо верзија.

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 I. тачка 9) алинеја прва Закона о буџетском систему („Службени гласник РС", број: 54/2009. 73/2010. 101/2010. 101/2011. 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015).

Списак се објављује на интернет презентацији Управе за трезор¹³⁴.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

На основу добијених података не може се са сигурношћу утврдити да ли подаци из одговора Министарства финансија уопште одговарају ономе што је требало постићи Стратегијом. Наиме, АП говори о евиденцији обвезника успостављања система интерне финансијске контроле и повезаним софтвером. Одговор МФ односи се на списак корисника јавних средстава (свих). Па ипак, пошто би се ова два списка свакако у великој мери преклопила, може се сматрати да је мера испуњена.

За разлику од прошле године, сада је евиденција и објављена на интернету, на шта се чекало годинама.

Изазови и препоруке:

АП би требало прецизирати како би се отклониле недоумице у погледу сврхе ове мере АП.

3.2.3.2	Циљ	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
	Индикатор циља	Независна процена свих нивоа усклађености са стандардима ИНТОСАИ показује усклађеност

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.2.3.2.1.	Изменити Закон о Државној ревизорској институцији којим је обезбеђена потпуна финансијска и оперативна независност	Израдити и доставити Предлог закона о изменама и допунама Закона, тако да се усклади са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ)	10 месеци	Влада	Предлог Закона о изменама и допунама Закона у складу је са стандардима ИНТОСАИ	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Продужење мандата чланова Савета и других функционера ДРИ тако да буде дужи од мандата законодавне и извршне власти, обезбедити да функционер у ДРИ којем је престао мандат настави професионалан рад у ДРИ. Повећање броја посланика који могу иницирати разрешење чланова Савета. Ојачати финансијску независност и имунитет чланова Савета
		Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Закон о Државној ревизорској институцији ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010) није измењен.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

¹³⁴ Одговор Министарства финансија по захтеву за приступ информацијама, јануар 2016. године.

Нису познати разлози неиспуњења. Проблем би могло да буде то што је као носилаца посла одређена Влада, а не неки орган државне управе који би припремио нацрт закона (у сарадњи са ДРИ).

Изазови и препоруке:

Измена АП како би се одредио други носилац активности (орган државне управе), или тако да сама ДРИ предложи измене закона и да оне потом буду достављене надлежном скупштинском одбору, који би организовао јавно слушање, омогућио достављање предлога електронским и писаним путем и на основу коментара утврдио предлог измена и допуна Закона.

3.2.3.2.2.	Ојачани капацитети ДРИ и унапређени услови рада, кроз повећање броја запослених и трајно решавање проблема са просторијама за рад	Повећање броја запослених у складу са Кадровским планом ДРИ	15 месеци	ДРИ	Запослен кадар у складу са Кадровским планом ДРИ	У складу са кадровским планом (по запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Обезбеђење адекватног простора који обезбеђује адекватно кадровско попуњавање ДРИ	15 месеци	Влада	ДРИ усељена у нове просторије	150.000 динара месечно (закупнина)	Цела институција на једном месту

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена (условно)*

Са стањем на дан 31.10.2014. год., укупан број систематизованих радних места запослених у ДРИ је био 431, од чега је било попуњено 223.

Државна ревизорска институција је 15. јуна 2015. изменила систематизацију тако што је повећала број извршилаца. Укупан број запослених на дан 31.12.2015. године је 263.

Закључком Владе од 19. новембра 2015. године Институцији је додељен пословни простор у објекту „Кула“ у Београду, у улици Булевар краља Александра број 84, укупне површине 2224 квм. У овај простор Институција ће се уселити након сређивања¹³⁵.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Судећи по одговорима из ДРИ, готово да су испуњене активности из АП. Треба напоменути да се ове обавезе испуњавају са великим закашњењем.

Мера је условно испуњена јер ДРИ још увек није почео да ради у новим просторијама, а о томе да ли је попуњеност по правилнику о систематизацији потпуна не поседујемо ажурне податке.

Изазови и препоруке:

Задржати праћење ове мере до коначне потврде о испуњености.

3.2.3.3	Циљ	Успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација
	Индикатор циља	Позитивна процена ЕУ о систему превенције успостављеног у Србији.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
-----	------	-----------	-----	--------------------	------------	------------------	----------

¹³⁵ Одговор ДРИ по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2015. год.

3.2.3.3. 2	Спровести кампање ради подизања свести о потреби савесног управљања фондовима	Направити програм и план кампање	2 месеца од усвајања Закона	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	У раду учествују донатори и НВО
		Спровести кампању према плану и програму	12 месеци од усвајања Закона		Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи		

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до податка о реализацији ове мере током трајања мониторинга. Судећи по томе да није била запажена кампања ове врсте у медијима у Србији, она највероватније није ни реализована.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Требало би преиспитати планиране активности. Свест о томе да треба правилно управљати фондовима ЕУ сигурно постоји на начелном нивоу. Уколико се већ планира кампања, она треба да буде једнако усмерена на очување буџетских и донаторских средстава и требало би да подстакне грађане да контролишу оне који управљају јавним средствима. У сваком случају, активности треба прецизирати, како би могло да се измери да ли је кампања донела планиране ефекте.

3.2.3.3. 3	Успостављене организационе јединице за сузбијање неправилности и превара у оквиру министарства унутрашњих послова (AFCOS) као механизма сарадње надлежних институција са Европском канцеларијом за спречавање превара (ОЛАФ)			Министарство унутрашњих послова			
		Запослити кадар у складу са измењеном систематизацијом	10 месеци		Број и структура запосленог кадра одговара измењеној систематизацији	У складу са систематизацијом (по запосленом најмање бруто 50.000)	
		Направити план и програм обуке запослених у AFCOS	18 месеци		Израђен план и програм обуке	Нису потребни	
		Спровести план и програм обуке запослених у AFCOS	трајно		Општа напомена број 7.	У складу са потребама (по обуци најмање 300.000)	

Оцена испуњености мере и активности: *у току (није испуњено)*

АФКОС је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија институционализован у оквиру као Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније.

Према подацима из Информатора о раду Министарства финансија са стањем из децембра 2015. године, у овог Групи систематизовано је 5 радних места са 5 извршилаца (повећање у односу на стање уз 2014. године када је било систематизовано 3 радна места), али је број запослених остао исти (2).

Овогодишњи АФКОС семинар (AFCOS - Anti-Fraud Coordination Service) који сваке године организује Европска канцеларија за борбу против превара (OLAF - European Anti-Fraud Office) за земље кандидате за чланство у Европској унији, одржан је у Београду је од 17. до 19. јуна. 2015. године. На семинару је разматрана сарадња између Европске канцеларије за борбу против превара (ОЛАФ) и надлежних националних институција у области заштите финансијских интереса Европске уније, формулисање националне стратегије за борбу против превара, формирање мреже националних институција за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније, као и на новине у начинима извештавања о неправилностима.¹³⁶

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Активности нису испуњене онако како је било предвиђено. Запошљавање није извршено по одобреној систематизацији. Уместо програма обуке, доступни су подаци о једном (истина битном) семинару. Можда је то и довољно за постизање циља, али у том случају треба мењати АП.

Изазови и препоруке:

Треба изменити АП, како би се усагласио са променама у реалности (Министарство финансија уместо МУП као извршилац), и прецизирати садржину обуке која је битна са становишта овог АП.

¹³⁶ <http://www.mfin.gov.rs/newsitem.php?id=11404>

5. Област: 3.3. Приватизација и јавно-приватно партнерство

5.1 Опис стања

1) У опису стања који је дат у Стратегији, каже се следеће:

Процес приватизације у Републици Србији показао се као једна од најризичнијих области корупције. Наиме, из Извештаја Савета за борбу против корупције из септембра 2012. године, произлази да су услед непрецизности низа приватизационих прописа и нетранспарентношћу, омогућене бројне незаконитости. На пример, не постоје одредбе које прописују економску суштину реструктурирања, нити било какве принципе око одлучивања о методу приватизације; питање садржаја приватизационог уговора; критеријуме за избор руководиоца у Агенцији за приватизацију, итд. Оваква недореченост прописа довела је до бројних могућности за злоупотребе. У пракси је запажено да пре приватизације нису сачињавани финансијски извештаји, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС”, бр. 46/06, 111/09 и 99/11 – др. закон) и Међународним рачуноводственим стандардима, да се потцењивала имовина и обавезе или изузимала импозантна имовина, да би се умањила процена вредности фирме, која се затим продавала по цени која је знатно испод њене реалне вредности. Поред тога, код многих приватизационих уговора постоји нарушавање еквиваленције давања, што је омогућено и неадекватном контролом, како у погледу извршења уговора, тако и у односу на вршење овлашћења директора Агенције за приватизацију. Поједине нејасноће и непрецизности у Закону о приватизацији („Службени гласник РС”, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон, 30/10 – др. закон, 93/12 и 119/12) отклањане су кроз уредбе и интерне акте Агенције за приватизацију, али све ово није довољно да се обезбеди потпуна транспарентност и правна сигурност свих учесника у поступку приватизације.

Поред поступака приватизације, Агенција за приватизацију има значајну улогу и у поступцима реструктурирања предузећа са државним и друштвеним капиталом, управљања укупним акцијским капиталом преосталим у процесу својинске трансформације, у поступку стечаја код привредних друштава који послују са друштвеним капиталом или која су била продата, па је уговор са купцима раскинут, надзору над пословањем предузећа код којих је уговор о продаји раскинут путем постављања привремених заступника капитала. Већина ових процеса није прецизно регулисана законом или је регулисана на штету државе. Примера ради, постављање привремених заступника капитала врши се искључиво на основу интерних критеријума које одређује сама Агенција за приватизацију. Поред тога, део Закона о стечају („Службени гласник РС”, бр. 104/09, 99/11 – др. закон и 71/12 – УС), који се тиче плана реорганизације, недовољно је прецизан, посебно у погледу начина формирања класа поверилаца, вештачења вредности имовине, а нарочито у погледу вештачења вредности имовинских целина које се састоје од имовине са и без терета.

У поступку спровођења стечаја, такође, постоје бројни недостаци у погледу непрецизности прописа и њиховог спровођења. Примера ради, стечајни управник нема законску обавезу (већ само могућност) 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. Закон о стечају прописује случајан избор стечајног управника, а стечајни судија, изузетно, има могућност и да директно именује управника. Ова законска одредба углавном се не поштује, а изузетак постаје правило, често без образложене одлуке.

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС” број 88/11) уређује се област дугорочне сарадње између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Ефекти новог Закона и потреба за евентуалним изменама још се не могу у целости сагледати, због чега је неопходно спровести анализу ризика на корупцију Закона и његове усклађености са осталим

релевантним законима, посебно у погледу сврсисходности одлука о јавно- приватним партнерствима.

б) Циљеви

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.

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

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

2) У годишњем извештају о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције за 2014. годину, Агенција за борбу против корупције истакла је следеће:

Закон о приватизацији и Закон о изменама и допунама Закона о стечају донети су 2. августа 2014. године, по хитном поступку, док Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника није донет.

Потписан је Меморандум о сарадњи Агенције за приватизацију, Министарства унутрашњих послова, Републичког јавног тужилаштва, Врховног касационог суда, Агенције и Савета, који предвиђа основне правце сарадње, начин реализације међусобне координације, као и формулисање закључака, односно задатака за све потписнике, чије се испуњење разматра на наредном полугодишњем састанку. Први полугодишњи састанак, коме су присуствовали сви потписници, одржан је крајем децембра 2014. године.

Агенција је у јулу 2014. године припремила извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија са препорукама упућеним Министарству финансија, Влади, Народној скупштини и Комисији за јавно-приватно партнерство. У циљу указивања на ризике корупције и пружања препорука за њихово отклањање и развој ове области, Агенција је у овом извештају указала на то да је, између осталог, потребно усагласити одредбе Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и других прописа од значаја за ову област, формулисати прецизне, јасне и објективне критеријуме за утврђивање избалансираног односа у подели ризика између јавног и приватног партнера, прецизирати и допунити одредбе о надзору над спровођењем јавно-приватног партнерства и концесија, размотрити састав и положај Комисије за јавно- приватно партнерство и појаснити њене надлежности. Поред тога, посебно је истакнуто да јавности и даље нису доступни подаци о јавно-приватном партнерству и концесијама, односно да није успостављен Регистар јавних уговора, који би требало да буде јединствена електронска база података на Порталу јавних набавки.

3) Оцена стања из Извештаја ЕК о напретку за 2015. годину (обухвата период од октобра 2014. до септембра 2015. године)

Здравствена заштита, образовање, грађевинарство и просторно планирање, инфраструктурни пројекти и приватизација јавних предузећа су посебно подложни корупцији. Независан надзор и капацитети за рано откривање противправних радњи и сукоба интереса у управљању предузећима у државном власништву, у поступцима приватизације, приватно - јавним партнерствима и у односу на поступке јавне набавке су слабо развијени. Треба да постоји већа одговорност и транспарентност у управљању јавним предузећима.

Покушаји приватизације су недавно поново покренути, иако су резултати до сада били незнатни. Одрживо пословање и будућа приватизација железаре у Смедереву представља кључни изазов. ... Влада је у јануару усвојила акциони план да реши случајеве 188 предузећа кроз стечајни поступак. Поред тога, очекује се да ће око 200 предузећа бити потпуно или делимично приватизовано, било кроз продају основног капитала или средстава, било кроз стратешко партнерство.

Заштита предузећа у процесу реструктурирања од принудне наплате дугова и стечаја истекла је у јуну. Међутим, продужена је за 37 предузећа до октобра, док је за још 17 предузећа, која се сматрају стратешки важним и која запошљавају око 22.000 људи, заштита продужена до краја маја 2016. године. Како се очекује да крај процеса реструктурирања резултује технолошким вишковима, влада је успоставила адекватно финансиран социјални програм. Имајући у виду време и капацитет који су потребни да се обради тако велик број приватизација, влада би требало да на прво место постави реструктурирање највећих и најпроблематичнијих случајева.

Закон о јавно-приватном партнерству поштује основна правила правних тековина, али мора да се усклади са новом Директивом о концесијама.

4) Оцена стања у оквиру независног мониторинга

Стратегија за борбу против корупције није обухватила све познате проблеме у вези са приватизацијама и јавно – приватним партнерствима. Иако је корупција у приватизацији била „опште место“ и предмет многобројних сумњи и оптужби, нема много случајева у којима је она испитана. Тај пропуст се рефлектује лоше и на могућност решавања случајева могуће корупције у приватизацији који би се догодили у садашњости или у будућности. Чини се да у томе нису били од помоћи ни многобројни извештаји Владиног Савета за борбу против корупције, ни политичка одлука (под притиском ЕУ) да испитивања 24 извештаја Савета (од којих су многи у вези са приватизацијом) постане приоритет за истражне органе. Ни три године након што су за испитивање ових случајева ангажовани значајни полицијски и тужилачки ресурси, нема јасних резултата, а поготово не поука.

Недостатак Стратегије јесте и то што се превише фокусира на поступање само једног органа – Агенције за приватизацију. С друге стране, до корупције у процесу приватизације (или других радњи које су са њом повезане) може доћи и на многим другим местима. На пример, чини се да би требало обратити пажњу и на питање одлука о продаји удела у власништву државе у предузећима код која се већ налазе у делимичном приватном власништву, одлука о издвајању делова јавних предузећа итд. Ови процеси, за разлику од приватизације нису подвргнути контроли ни једног посебног органа и најчешће зависе од процене Владе или локалне скупштине.

Посебно питање које заслужује пажњу је управљање у предузећима до момента продаје, а нарочито бројне одлуке којима је држава директно или преко јавних предузећа преузимала на себе обавезе када купац приватизованог предузећа не испуни обавезе (након тзв. „неуспелих приватизација“). Појава таквих арбитражних улагања уопште није обрађена у Стратегији.

С друге стране, у Стратегији је добро уочено да су приватизациони прописи патили од мањка прецизности и транспарентности, да је било превише дискреције код одабира методе приватизације, избора руководиоца итд. Идентификовани су и проблеми у вези са проценом вредности имовине, неадекватном контролом извршења уговора, у вези са реструктурирањем предузећа, стечаја, раскида уговор. Такође, идентификовани су и неки од потенцијално коруптивних недостатака у правилима о стечају (именовање стечајног управника које засновано на случајном избору) итд.

У области јавно – приватних партнерстава и концесија нису идентификовани ризици од корупције, већ је само констатовано да би требало накнадно сагледати да ли постоји потреба за изменама и отклањањем ризика. Међутим, важно је да је Стратегија нагласила потребу да се утврди сврсисходност ЈПП, то јест да ли је избор за овај метод решавања проблема био оправдан.

У складу са тим су формулисана три циља:

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.

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

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

Ни један од тих циљева није остварен у доба спровођења Стратегије и АП. За тај пропуст постоји неколико разлога.

Основни је то што ни овде, као ни у многим другим областима, Стратегија није била схваћена као покретач промена. Ако су се неке ствари и мењале, то није било *због ове Стратегије и Акционог плана*, већ због других приоритетних политика. То је видљиво чак и када су као разлог за законске измене навођени проблеми ризика од корупције које треба решавати.

Други разлог јесте то што је Стратегија пропустила да идентификује један важан модалитет пословања које носи са собом ризик од корупције, услед мањка транспарентности и конкуренције и анализа ефеката и алтернатива. То је питање примене међународних уговора, односно приватизација и ЈПП које су спроведене без примене домаћих закона, уз позив на неки од билатералних споразума. Иако су и раније били присутни, сада су ови модалитети пословања постали веома значајни по обиму и вредности.

Кад је реч о конкретним пропустима, може се уочити да је несипуњење обавеза из АП било ланчано узроковано пропустом у првом кораку – да се изврши анализа ризика у релевантним прописима. Посебно онеспокојава то што овај проблем није решен и поред тога што су кључне институције закључиле меморандум о сарадњи и два пута дискутовале о проблемима у области приватизације.

У вези са питањима која нису обрађена Стратегијом у протеклих годину дана, нарочито су била питања уговарања заједничких пословних подухвата са страним инвеститорима, а без примене Закона о ЈПП, као и покушаји продаје неколико предузећа у државном власништву који се нису завршили успешно због тога што нико од потенцијалних купаца није испунио минимум очекивања. Законске измене, политичке одлуке и договори са међународним финансијским институцијама довели су значајне промене приступа према предузећима у државном власништву, што ће у перспективи смањити простор за политичке и друге злоупотребе у вези са пословањем „губиташа“.

У вези са питањима која су обрађена у Стратегији, најважније новине односе се на битне промене у правном оквиру. Између осталог, те измене су донеле укидање Агенције за приватизацију, што је један од разлога за ревидирање овог дела Стратегије и Акционог плана.

5.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана

3.3.1	Циљ	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
	Индикатор циља	Број поступака надзора над поступцима приватизације реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом повећан за 30% до краја 2017. године, у односу на 2012. годину.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.3.1.1	Спровести анализу одредаба прописа којим се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја, са аспекта ризика на корупцију	Спровести анализу прописа на основу методологије Агенције	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија и привреде,	Извештај о анализи прописа	Нису потребни	Приликом анализе консултовати представнике РЈТ, ВКС, Агенције за приватизацију, Агенције за борбу против корупције, Савет, МУП, министарство надлежно за послове правосуђа и ОЦД који се баве овим темама

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

У одговору Министарства привреде по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја из децембра 2015. године наводи се:

„У консултацији са Агенцијом за приватизацију, вршена је анализа примене Закона о приватизацији са аспекта ризика на корупцију, а пре свега примене одредбе члана 13. Закона о приватизацији („Службени гласник РС. бр. 83/14 и 46/15) којим је прописано да Агенција за приватизацију пре закључења уговора, прибавља од надлежне организације за спречавање прања новца мишљење о непостојању сметњи на страни купца, односно стратешког инвеститора за закључивање уговора. Примена наведеног члана је знатно смањила могућност корупције поступку приватизације. У 2015. години, Агенција за приватизацију је, пре закључења уговора доставила Управи за спречавање прања новца укупно 48 захтева за мишљење о непостојању сметњи на страни купца, односно стратешког инвеститора за закључивање уговора. По свих 48 захтева, односно уговора, Управа за спречавање прања новца је доставила позитивна мишљења.

Агенција за приватизацију потписала је Меморандум о сарадњи са Министарством унутрашњих послова, Републичким јавним тужилаштвом, Врховним касационим судом, Агенцијом за борбу против корупције и Саветом за борбу против корупције. Као једна од активности на спровођењу стратешког циља предвиђено је и организовање полугодишњих састанака потписника Меморандума. Након одржаног првог састанка, на којем су присуствовали представници свих институција потписника Меморандума, а у складу са одредбама Меморандума, формулисане су конкретне препоруке на којима потписници треба заједнички да раде до одржавања наредног састанка, као и рокови за њихову реализацију, а између осталог, и да потписници Меморандума анализирају потенцијалне слабости и ризике од корупције у односу на нормативна решења садржана у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја и да Агенцији за приватизацију у писаној форми доставе сугестије и понуде могућа решења за превазилажење истих. Сугестије Републичког јавног тужилаштва, Врховног касационог суда, Савета за борбу против корупције и Агенције за борбу против корупције, у односу на нормативна решења садржана су у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја.

Везано за анализу одредаба прописа којим се регулишу поступци стечаја, са аспекта ризика на

корупцију, у циљу отклањања елемената који у пракси могу изазвати злоупотребе, односно могућност корупције, Законом о изменама и допунама Закона о стечају („Службени гласник РС”, бр. 83/14) предвиђено је, да се повезана лица намирују у последњем - четвртом исплатном реду, као и немогућност да бирају и буду бирања у скупштину и одбор поверилаца. Истовремено, Законом су установљене веће обавезе стечајног управника, тако што је у оквиру делокруга послова проширен круг обавеза стечајног управника и на побијање правних радњи увек када је то неопходно.“

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема довољно података на основу којих би се са сигурношћу могло закључити да је активности испуњена јер уз одговор није достаљена и копија извештаја о анализи прописа.

Из одговора по захтеву за приступ информацијама Министарства привреде, Агенције за приватизацију као и образложења уз Предлог закона о изменама и допунама Закона о стечајном поступку из августа 2014. године може се закључити да су предузете неке активности које се односе на разматрање ризика од корупције у прописима којим се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја. Такође је очигледно да предмет анализе нису сви прописи који су побројани у АП. То указује да АП није ни био разлог за спровођење ових анализа, ни тамо где су оне спроведене.

Дискутабилно је да ли је активност могла бити испуњена на начин прописан Акционим планом. Наиме, Агенција за борбу против корупције је донела методологију за анализу, али она донета самоиницијативно. Тек за будућност предвиђају се измене Закона о Агенцији за борбу против корупције, након чега ће примена Методологије постати обавеза других државних органа.

Изазови и препоруке:

3.3.1.2	Изменити Закон о приватизацији (евентуално и друге законе ако је неопходно) у складу с анализом тако да се отклоне недостаци који омогућавају корупцију у поступцима приватизације, реорганизације и стечаја	Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона, који је у складу са анализом	15 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	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, критеријуме за избор руководиоца у Агенцији за
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	17 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвојити Закон о изменама и допунама Закона	18 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

							приватизацију; 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.
--	--	--	--	--	--	--	---

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњено*

Народна скупштина Републике Србије донела је, 5. августа 2014. године, Закон о приватизацији¹³⁷.

Током 2015. године, тај исти закон је два пута претрпео измене и допуне.

Влада је на седници одржаној 21. маја 2015. године утврдила Предлог закона о изменама и допунама Закона о приватизацији који је Народна скупштина усвојила 27. маја 2015. године¹³⁸.

Овим изменама Закона утврђује се изузетак у односу на прописани рок за приватизацију друштвеног капитала (најкасније до 31. децембра 2015. године) и одлагаже истека рока за заштиту од принудне наплате за једну годину од дана ступања на снагу измена и допуна Закона, али само у погледу субјеката који су актом Владе одређени као субјекти приватизације од стратешког значаја¹³⁹, као и у односу на субјекте приватизације чије се седиште налази или претежна делатност обавља или имовина налази и на територији АП КиМ¹⁴⁰.

Такође, допунама Закона прописује се да се против субјекта приватизације за који је до дана ступања на снагу Закона о приватизацији, Агенција за приватизацију објавила јавни позив за продају капитала и имовине, поступци принудног извршења и принудне наплате не могу наставити, односно покренути до спроведеног поступка приватизације у складу са Законом о приватизацији. Ова измена има за циљ да се успешно реши судбина субјеката приватизације за које постоје услови за продају, јер уколико би у току поступка, дошло до принудних извршења на имовини наведених субјеката, постоји објективна немогућност да се њихова приватизација спроведе. Осим тога, измене и допуне Закона имају за циљ и да се стање имовине, обавеза и капитала у продајној документацији усагласи са

¹³⁷ Закон о приватизацији („Службени гласник РС“, број 83/2014)

¹³⁸ Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 46/2015)

¹³⁹ У образложењу Закона наводи се: Када је реч о субјектима приватизације од стратешког значаја не сме се изгубити из вида чињеница да се ради о субјектима приватизације који запошљавају око 25.000 радника, те би одлазак у стечај ових друштава и губитак посла за велики број грађана довео до великих потреса у Републици Србији, како на социјалном и на привредном плану. Одлагањем истека рока за заштиту од принудне наплате за једну годину од дана ступања на снагу допуна Закона, отвара се могућност да се покуша са ревитализацијом ових субјеката и са очувањем радних места.

¹⁴⁰ У образложењу Закона наводи се: Када је реч о субјектима приватизације чије се седиште налази или ретежна делатност обавља на територији АП Косово и Метохија, или имовина налази ина територији АП Косово и Метохија, треба имати у виду чињеницу да је реч о субјектима који су изложени узурпацији имовине и противправној приватизацији коју спроводи Косовска агенција за приватизацију. Наведени субјекти су у неповољнијем положају у односу на друге привредне субјекте у Републици Србији, јер су суочени са недостатком тржишта, административним баријерама и чињеницом да им нису доступни банкарски кредити, сходно чему им је потребна додатна заштита као вид позитивне дискриминације.

фактичким стањем, те да се одступања сведу на најмању могућу меру. Уведена је дужност субјекта приватизације да изврши попис и процену фер тржишне вредности целокупне имовине и обавеза и капитала, са стањем на дан 31. децембар последње пословне године.

Интервенисано је и у одредби којом се прописује одговорност, за кривично дело у смислу да се кривична одговорност проширује и на одговорно лице у субјекту приватизације које достави неистините или непотпуне податке о имовини и обавезама субјекта приватизације, или нетачну и непотпуну документацију у Програму за продају имовине.

29. децембра 2015. год., Народна скупштина је на усвојила нов Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији¹⁴¹.

Основна последица доношења овог закона огледа се у престанку са радом Агенције за приватизацију и преузимању надлежности Агенције за приватизацију у погледу обављања послова приватизације од стране Министарства привреде.

Остале измене Закона односе се на:

- прецизирање одредаба којима се уређује ко не може бити купац у поступку приватизације;
- прецизирање одредаба којима се уређују елементи уговора о продаји имовине;
- јавно прикупљање понуда са јавним надметањем које спроводи Комисија за спровођење поступка јавног прикупљања понуда са јавним надметањем, коју образује министар надлежан за послове привреде. Комисија има три члана и чине је: представник запослених у субјекту приватизације и два представника министарства надлежног за послове привреде;
- образовање Комисије за обављање послова давања сагласности и Комисије за контролу извршења обавеза купца, односно стратешког инвеститора из закључених уговора у поступку приватизације;
- регистар акција и удела пренетих после раскида уговора закљученог у поступку приватизације, а који се води у министарству надлежном за послове привреде
- одредбе о органу надлежном за доношење одлуке којом се одређује модел и метод приватизације и др.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако је дошло до крупних промена у законском оквиру за приватизацију привредних субјеката, оне нису биле последица спровођења Акционог плана. Наиме, као што је већ речено, нема назнака да је икада урађена анализа ризика од корупције у прописима у овој области. Самим тим, ни промене закона до којих је дошло после усвајања Стратегије, нису биле урађене ради решавања проблема из те (непостојеће) анализе.

То не значи да су законске промене биле лишене било каквог разматрања (анти)корупционих ефеката. Напротив, у члану 2. се прокламује да је „онемогућавање корупције“ једно од начела приватизације. У образложењу је поменут „раст ризика од корупције“, без даљих објашњења. Помиње се као одредба која ће деловати против корупције то што купци капитала неће бити из „пореских рајева“. У том смислу се наводи као битно и „право пбијања одређених правних послова субјекта приватизације“ (пословање између повезаних правних лица) итд. Општи утисак је да борба против корупције функционише више на нивоу жеља и начела него што је операционализована кроз конкретна решења.

Међутим, тај закон није отклонио у довољној мери ризике за настанак корупције у тој области и поред тога што прокламује транспарентност и онемогућавање корупције међу темељним начелима и доноси нека добра решења. При том је нацрт закона садржао нека лошија решења, која су избегнута у потоњим верзијама. То је могућност да се приватизација спроводи по методу „непосредне

¹⁴¹ Службени гласник РС 112/2015, од 30. децембра 2015. године

погодбе“. Међутим, модалитет за непосредне погодбе и даље постоји, а то су оне погодбе о приватизацији које се врше под окриљем неког међудржавног споразума. Тиме се наставља опасна пракса стварања паралелног правног режима у којем држава, с једне стране, прописује строга правила надметања, транспарентности и процедура код располагања јавном имовином, а с друге стране се олако одриче свих тих начела када дође на ред пословање са иностраним партнерима из одабраних земаља, било да је реч о продаји предузећа, јавним набавкама или јавно-приватним партнерствима.

Закон садржи модел „стратешког партнерства“, код којег постоји конкуренција и јавност („метод јавног прикупљања понуда“), али је проблем у томе што критеријуми за одабир овог модела и за квалификације инвеститора нису прецизно постављени, већ је препуштено да их Влада арбитрерно утврди од случаја до случаја.

Потенцијално спорне могу бити и одредбе које омогућавају приватизацију јавних предузећа, недостатак унапред утврђених мерила за примену мера за растерећење субјекта приватизације (нпр. конверзија дуга), одсуство правила о начину примене критеријума код одабира модела приватизације, норма о примату Закона о приватизацији у односу на друге законе која није праћена навођењем тих закона, одсуство прецизног одређивања статуса Агенције за приватизацију у систему органа јавне власти Републике Србије, као и прописивање кривичног дела у посебном закону уместо кроз измене Кривичног законика. Свакако треба подржати то што је предвиђена контрола ради спречавања прања новца, али нису наведене изричите забране учешћа предузећа из оф-шор зона.

Иако је Министарство привреде организовало јавну расправу о нацрту овог закона, резултати разматрања приспелих предлога најалост нису објављени, ни на сајту Министарства, ни у образложењу. Неки од недостатака закона могли су бити отклоњени да су, на пример, узете у обзир примедбе које је на нацрт дала Агенција за борбу против корупције.

Изазови и препоруке:

И даље су актуелне кључне мере – анализа ризика од корупције треба да покаже које су кључне мањкавости у постојећем систему и на основу њих треба да се мењају и прописи. С обзиром на то да поједини облици власничке трансформације треба да се окончају убрзо, у анализи би требало посветити посебну пажњу оним облицима приватизације који ће бити актуелни и у будућим годинама, са фокусом на доношење одлуке о томе да ли ће власнички удео државе у неком предузећу уопште бити продаван или не и у којем поступку ће то бити учињено.

При том, анализа треба да буде постављена шире него што је то учињено у самом тексту Стратегије (видети уводни део, коментар на текст Стратегије).

3.3.1.3	Изменити Закон о стечају и Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, тако да се, у складу са анализом, отклоне недостаци који омогућавају корупцију	Израдити и доставити Влади нацрте закона о изменама и допунама закона, који је у складу са анализом	15 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади	Нису потребни	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;
		Поднети предлог закона о изменама и допунама закона Народној скупштини	17 месеца	Влада	Закон о изменама и допунама закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвојити законе о изменама и	18 месеци	Народна скупштина	Усвојени закони о	Нису потребни	

		допунама закона			изменама и допунама закона		брисати изузетак да стечајни судија може изабрати стечајног управника и прецизирати већа овлашћења скупштини повериоца за смену стечајног управника; прецизирати овлашћења и поступке у којима учествује Агенција за приватизацију
--	--	-----------------	--	--	----------------------------	--	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника¹⁴² усвојен је 23. октобра 2015. године, а ступио је на снагу 4. новембра 2015. год.

Изменама Закона регулише се преузимање дела надлежности Агенције за приватизацију у погледу обављања послова стечајног управника од стране Агенције за лицензирање стечајних управника.

Наиме, иако Закон о стечају¹⁴³ на јединствен начин уређује поступак стечаја за све привредне субјекте, исти ипак прави разлику између стечајних поступака који се спроводе над правним лицем у приватној својини и поступцима који се спроводе над државним односно, друштвеним предузећима у погледу тога ко води послове, односно ко заступа стечајног дужника у поступку стечаја. Разлика се огледа у томе што правно лице у приватној својини заступају активни лиценцирани стечајни управници по систему случајног одабира, над чијим радом Агенција за лицензирање стечајних управника врши надзор, док поступак стечаја над правним лицима са већинским јавним или друштвеним капиталом спроводи Агенција за приватизацију која том приликом може ангажовати и трећа лица независно од тога да ли су стечајни управници.

Овакво законско решење довело је до формирања две одвојене институције у систему управљања стечајним поступцима, што је резултирало тиме да не постоји јединствен систем праћења, односно управљања поступцима стечаја у Републици Србији, без обзира на то у чијем власништву се правно лице налази. Такође, ово је довело и до неуједначене праксе у поступањима¹⁴⁴. Имајући у виду наведено, изменама Закона утврђено је преузимање дела надлежности Агенције за приватизацију у погледу обављања послова стечајног управника од стране Агенције за лицензирање стечајних управника¹⁴⁵.

¹⁴² „Службени гласник РС“, број 89/15

¹⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11, 71/12 –УС и 83/14

¹⁴⁴ Систем рада Агенције за приватизацију се у значајној мери разликовао од начина рада Агенције за лицензирање стечајних управника и праћења стања у области спровођења стечајних поступака. Агенције за приватизацију не поседује развијену базу података као АЛСУ, не води кумулативно податке о одређеним аспектима стечајног поступка над правним лицима са већинским јавним или друштвеним капиталом док се постојећи подаци не ажурирају благовремено, због чега се врло често не може сагледати реална слика о томе да ли је и у којој фази поступак стечаја над одређеним субјектом. Када је реч о извештајима и информацијама који су од значаја за повериоце и заинтересована лица, исти нису транспарентни јер нису доступни на сајту Агенције за приватизацију, те повериоци врло често морају да се обраћају суду како би дошли до тражених података.

¹⁴⁵ Образложење Предлога закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за Агенцији за лицензирање стечајних управника

Закон о изменама и допунама Закона о стечају¹⁴⁶ усвојен је 2. августа 2014. године.

Иако су изменама и допунама отклоњени неки од недостатака који омогућавају корупцију наведени и у напомени уз ову активност, по оцени Агенције за борбу против корупције¹⁴⁷, измене и допуне Закона нису обухватиле све елементе садржане у напомени уз прву активност, а које се односе на одредбе којима се одређује која се лица сматрају повезаним лицима, као и на обавезу процене вредности стечајног дужника, коју је стечајни управник дужан да изврши пре него што изложи продаји дужника као правно лице.

У току су припреме на изради новог Закона о изменама и допунама Закона о стечају, чије се усвајање очекује у првом кварталу 2016. године.¹⁴⁸

Рок одређен Акционим планом за испуњење ове мере истекао је 6. марта 2015. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Пошто анализа није урађена, ни измене закона до којих је дошло у међувремену нису могле бити урађене у складу са АП, гледано са формалне стране. Да ни са суштинске стране нису испуњене све обавезе, потврђује оцена Агенције за борбу против корупције изнета приликом доношења Закона.

Све то заједно потврђује да ни у овој области обавезе из АП нису биле разлог (покретач) за предузимање законодавних реформи.

Изазови и препоруке:

3.3.1.4	Ускладити подзаконске прописе са изменама закона	Донети подзаконске прописе усклађене с изменама закона	21 месец	Министарство надлежно за послове финансија	Донети подзаконски прописи усклађени са изменама закона	Нису потребни	Мера се односи на измене закона из претходних мера у оквиру овог циља на које укаже анализа ризика на корупцију
---------	--	--	----------	--	---	---------------	---

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника није предвидео доношење подзаконских аката.

Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији¹⁴⁹ ступио је на снагу 31. децембра 2015. године, а примењује се од 1. фебруара 2016. год. Закон прописује да ће се подзаконски акти, донети на основу овлашћења из Закона о приватизацији („Службени гласник РС”, бр. 83/14 и 46/15), ускладити са одредбама овог закона у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона.

¹⁴⁶ „Службени гласник РС”, број 83/14

¹⁴⁷ Агенција за борбу против корупције, Преглед спровођења Стратегије у првој половини 2014. године, <http://www.acas.rs/praksa-agencije/pracenje-strategije/>.

¹⁴⁸ Одговор Министарства привреде на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2015. године

¹⁴⁹ Службени гласник РС 112/2015, од 30. децембра 2015. године

С обзиром да се очекује доношење новог Закона о узменама и допунама Закона о стечају (и Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији који је након достављања одговора по захтеву усвојен), нису донети подзаконски акти¹⁵⁰.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Обавеза није испуњена не само зато што нису донети подзаконски акти по актуелним прописима, већ и зато што ти прописи нису засновани на анализи која се предвиђа у АП (а није урађена).

3.3.1.5	Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима прописа до почетка његове примене	Направити план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима	20 месеци	Министарство надлежно за послове финансија и привреде	Израђен план и програм обуке запослених; израђени и одштампани приручници са упутствима	Нису потребни	
		Спровести план обуке запослених и поделити приручнике са упутствима	трајно				

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

С обзиром да се очекује доношење новог Закона о изменама и допунама Закона о стечају (и Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији који је након достављања одговора по захтеву усвојен), још увек није израђен план и програм обуке запослених о примени нових решења¹⁵¹.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Изменити АП и ускладити рокове. Прецизирати обухват и циљ обука, како би било могуће да се измери да ли је обавеза из АП испуњена.

3.3.1.6	Спровести кампање за информисање грађана о поступку	Направити програм и план кампање	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	Рок се рачуна од момента ступања на снагу закона о изменама и допунама закона наведених у овом циљу
		Спровести кампању према плану и програму	трајно				

¹⁵⁰ Одговор Министарства привреде на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2015. године

¹⁵¹ Одговор Министарства привреде на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2015. године

					извештај о спроведеној кампањи		
--	--	--	--	--	--------------------------------	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

С обзиром да се очекује доношење новог Закона о изменама и допунама Закона о стечају (и Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији који је након достављања одговора по захтеву усвојен), још увек није израђен план и програм кампање за информисање грађана о поступцима приватизације, реорганизације и стечаја¹⁵².

У напомени уз прву активност наведено је да се рок за њено испуњење „рачуна од момента ступања на снагу закона о изменама и допунама закона наведених у овом циљу“. Рок одређен Акционим планом за усвајање измена и допуна закона наведених у овом циљу истекао је 6. марта 2015. године.

Имајући у виду да је Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника¹⁵³ ступио је на снагу 4. новембра 2015. год., а Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији¹⁵⁴ 31. децембра 2015. године, рок за испуњење прве активности у погледу ових прописа није доспео.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Требало би преиспитати потребу за останком ове активности у АП. Наиме, генерално информисање грађана кроз кампању о раду стечајних управника не чини се нарочито корисним. Ако се кампања спроводи, она би требало да се усмери на људе који могу имати нека сазнања о злоупотребама у вези са стечајем (уз позив да пријаве те злоупотребе и објашњење шта могу потом да очекују), и требало би да има јасно одређен циљ и обухват (како би могло да се измери колико је била успешна).

3.3.2	Циљ	Успостављање система ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја
	Индикатор циља	Број поступака контроле реструктурирања, стечаја и својинске трансформације предузећа са државним и друштвеним капиталом по основу сумње на корупцију смањен за 30% до краја 2017. године, у односу на 2012. годину

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.3.2.1	Успоставити систем сталне и обавезне координације између Агенције за приватизацију и одговарајућих државних органа и тела у циљу успостављања проактивног	Организовање полугодишњих састанака	Полугодишње у односу на потписи - вање мемора	Агенција за приватизацију	Записници са састанка	Нису потребни	Учествују МУП, РЈТ, ВКС, Агенција за борбу против корупције и Савет

¹⁵² Одговор Министарства привреде на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2015. године

¹⁵³ „Службени гласник РС“, број 89/15

¹⁵⁴ Службени гласник РС 112/2015, од 30. децембра 2015. године

приступа у спречавању ризика на корупцију у овој области		н-дума				
	Дефинисати приручник примера добре праксе и начина поступања, у овој области, као механизма за превентивно деловање	12 месеци	Агенција за приватизацију	Објављен и доступан приручник на веб-презентацији Агенције за приватизацију	5.000.000	Обавезна сарадња са МУП, РЈТ, ВКС, Агенција за борбу против корупције и Савет

Оцена испуњености мере и активности: у току

Активност 1 – испуњена

Агенција за приватизацију потписала је Меморандум о сарадњи са Министарством унутрашњих послова, Републичким јавним тужилаштвом, Врховним касационим судом, Агенцијом за борбу против корупције и Саветом за борбу против корупције. Потписивање Меморандума окончано је почетком новембра 2014. године.

Меморандум, између осталог утврђује да ће се на састанцима разматрати најзначајнија питања међусобне координације, а пре свега:

- анализа примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја;
- указивање на потенцијалне ризике од корупције у оквиру позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја;
- међусобно обавештавање о до сада предузетим мерама и саветовање о превазилажењу свих евентуалних препрека у реализацији стратешког циља (из Акционог плана);
- предлагање модела и метода за превентивно координирано деловање у циљу превазилажења свих евентуалних ризика од корупције;

Од потписивања Меморандума одржана су два редовна полугодишња састанка страна потписница Меморандума, 29. децембра 2014. и 1. јула 2015. године¹⁵⁵. На оба састанка разматрани су проблеми у законском оквиру у области приватизације, реорганизације и стечаја и указано је на потенцијалне ризике од корупције и могућности за њихово отклањање.

Активност 2 – неиспуњена

Приручник примера добре праксе још увек није дефинисан, с обзиром да су у периоду од усвајања Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018. године, перманентно спровођене активности на измени законодавног оквира, и то, доношењем новог Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 83/14), Закона о изменама и допунама Закона о стечају („Службени гласник РС“, број 83/14), Закона о изменама и допунама Закона о праву на бесплатне акције и новчану надокнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, број 115/14), Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за приватизацију („Службени гласник РС“, број 115/14), Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 46/15). Током 2014. и 2015. године уследило је доношење подзаконских аката за примену тих закона, и то: Уредбе о условима, поступку и начину продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем („Службени гласник РС“, број 122/14 и 61/15), Уредбе о статешком партнерству („Службени гласник РС“, број 129/14 и 75/15), Уредбе о поступку и начину продаје акција и удела у власништву Акционарског фонда методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем („Службени гласник РС“, број 39/15), Уредбе у условима, начину и поступку спровођења продаје капитала великих субјеката

¹⁵⁵ Одговор Агенције за приватизацију по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, јануар 2016. год.

приватизације методом јавног прикупљања понуда („Службени гласник РС“, број 56/15), Уредбе о поступку контроле извршења уговорних обавеза купца из Уговора о продаји капитала или имовине („Службени гласник РС“, број 69/15), Правилника о трошковима које сnose трећа лица пред Агенцијом за приватизацију („Службени гласник РС“, број 17/15 и 80/15), Правилника о висини и врсти стварних трошкова насталих у спровођењу приватизације („Службени гласник РС“, број 17/15 и 88/15). Имајући у виду наведено, пре ступања на снагу нормативног оквира, Агенција за приватизацију није била у могућности да ближе дефинише приручник примера добре праксе и начина поступања¹⁵⁶.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Потписани документ о сарадњи између представника шест институција може да представља добру основу за сарадњу. Из записника са седница се може закључити да је то била добра прилика за размену искуства але не и форум који би покренуо иницијативе за отклањање уочених проблема.

Након састанка објављење су и следеће препоруке¹⁵⁷:

- потписници меморандума ће са аспекта своје надлежности, искустава и праксе, анализирати потенцијалне слабости и ризике од корупције у односу на нормативна решења која су утврђена Законом о приватизацији, Законом о изменама и допунама Закона о стечају, Законом о изменама и допунама Закона о Агенцији за приватизацију, Уредбом о условима, поступку и начину продаје јавног капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем, Уредбом о стратешком партнерству, Предлогом уредбе о поступку контроле извршења уговорених обавеза купаца из уговора о продаји капитала или имовине;
- потписници меморандума ће са аспекта своје надлежности, искустава и праксе, анализирати одредбу члана 13. Закона о приватизацији и службени допис Управе за спречавање прања новца Министарства финансија;
- потписници меморандума ће Агенцији за приватизацију у писаној форми доставити сугестије и предлоге у оквиру којих ће идентификовати слабости нормативне и практичне слабости у процесу приватизације, реорганизације и стечаја и понудити могућа решења за превазилажење истих;
- Агенција за приватизацију ће објединити све сугестије и препоруке које добије од страна потписника меморандума и исте доставити надлежном Министарству привреде на упознавање и разматрање;
- Агенција ће сугестије и препоруке које се односе на оперативни рад и поступање Агенције релизовати без одлагања у границама својих овлашћења;
- Агенција ће упутити допис Министарству привреде са позивом да се од стране тог министарства делегира представник који би узео активно учешће у активностима на реализацији стратешког циља утврђеног Националном стратегијом за борбу против корупције, као и да се размотри могућност да то министарство буде потписник Меморандума о сарадњи.

С обзиром на то да многе активности из овог дела Стратегије/АП нису спроведене онако како је било предвиђено, чини се да могућности ових координационих састанака нису искоришћене колико су

¹⁵⁶ Одговор Агенције за приватизацију по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, јануар 2016. год.

¹⁵⁷ Трећи извештај о праћењу спровођења антикорупцијске стратегије.

могле да буду. Једна од тема на којима су наведене институције могле заједно да се ангажују несумњиво је била и израда анализе ризика у релевантним прописима.

Изазови и препоруке:

Изазов за примену овог споразума представља укидање Агенције за приватизацију, која је при том била и носилац обавеза из ове мера, па би требало одредити другу надлежну институцију.

Изменити рокове за другу активности АП.

3.3.2.2	Креирање и спровођење програма узајамног стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције	Направити план и програм стручног усавршавања	6 месеци	Правосудна академија	Достављен план и програм стручног усавршавања	Нису потребни	
		Спроводити план и програм стручног усавршавања	трајно	Правосудна академија	Општа напомена број 7.	Према потребама (по обуци најмање 300.000)	

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Нисмо добили податке о реализацији ове мере од Правосудне академије, нити има назнака да је програм такве обуке припремљен и организован.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Као и код других врста обука, тако и овде, треба прецизније одредити ко би требало да буде обучен, са којим циљем и слично. Требало би предвидети и доступност материјала обуке на интернет презентацији ПА и/или других органа.

Поред тога, требало би преиспитати концепцију у којој је ПА организатор ове активности, јер се чини да би узајамно стручно усавршавање државни органи који имају улогу у сузбијању корупције у приватизацији могли да врше баш тако – узајамно, а не уз посредовање друге државне институције (Правосудне академије).

3.3.2.3	Спровести анализу овлашћења министарства надлежног за послове финансија да контролише сврсисходност рада Агенције за приватизацију	Израдити анализу овлашћења и проблема у спровођењу надзора сврсисходности рада Агенције за приватизацију	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа	Нису потребни	
		Предложити измене и допуне прописа или предузимање других мера које произилазе из анализе овлашћења и проблема у спровођењу надзора сврсисходности рада Агенције за	12 месеци		Предузете мере које произилазе из анализе овлашћења и проблема у спровођењу надзора сврсисходно	У зависности од анализе	

		приватизацију			сти рада Агенције за приватизациј у		
--	--	---------------	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

У Акционом плану погрешно је за одговорног субјекта одређено Министарство финансија, иако питања приватизације спадају у ресор Министарства привреде.

Министарство привреде у одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја није доставило копију анализе.

Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији¹⁵⁸ који је ступио је на снагу 31. децембра 2015. године, а примењује се од 1. фебруара 2016. год., прописано је преузимање надлежности Агенције за приватизацију у погледу обављања послова приватизације од стране Министарства привреде.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Усвајањем новог законског оквира, испуњење ове мере постало је беспредметно.

3.3.3.	Циљ	Уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена
	Индикатор циља	Анализа ефеката Закона о јавно-приватним партнерствима и концесијама не указује на изузетно висок ризик од корупције

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
3.3.3.1	Спровести анализу ризика на корупцију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и степена усклађености са осталим законима	Израдити анализу ризика на корупцију и степена усаглашености са осталим законима	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа ризика на корупцију; израђена анализа усклађености с осталим законима	1.600.000 (информације о најбољим праксама)	Формулисати прецизне, јасне и објективне критеријуме за утврђивање „избалансираног односа” у подели ризика између партнера, прецизирати надлежности Комисије за јавно-приватно партнерство, како би се спречио потенцијални сукоб интереса у пракси, имајући у виду одредбу Закона да Комисија даје мишљење у поступку одобравања ЈПП у чијој припреми је и

¹⁵⁸ Службени гласник РС 112/2015, од 30. децембра 2015. године

							сама учествовала
--	--	--	--	--	--	--	------------------

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Немамо поуздане податке о томе да ли је ова анализа икада извршена и који су њени резултати, ако јесте. По свему судећи, таква анализа никада није извршена, јер о њој није пронађен траг ни на једном месту.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Србија је тек 2011. године добила Закон о јавно-приватним партнерствима и концесијама. До тада су на ове уговоре примењивани разни прописи, као што су Закон о концесијама из 2003, Закон о комуналним делатностима, Закон о управљању отпадом и други. У неким ситуацијама проблем је била неусаглашеност прописа. Међутим, још већи проблем је било то што су неки уговори о јавно-приватном партнерству закључивани у одсуству јасних правила, као уговори о „пословно-техничкој сарадњи“.

Ови ризици су само умањени, али не и уклоњени усвајањем Закона о ЈПП из 2011. Ранији прописи осим Закона о концесијама, нису обавезивали јавног партнера да у фази утврђивања потребе за успостављањем јавно-приватног партнерства припреми студију изводљивости или студију оправданости. Ниједан пропис у Републици Србији није уређивао начин избора приватног партнера са којим држава, територијална аутономија или локална самоуправа оснивају ново предузеће, није постојала обавеза да се обезбеди примена начела конкуренције при избору партнера и транспарентност поступка, није постојала обавезна садржина уговора о успостављању институционалног ЈПП, па је приватни партнер, као иницијатор ЈПП, имао пресудан утицај на дефинисање права и обавеза. Овакав вид пословања је стварао несразмере у подели добити и ризика између јавног и приватног партнера. Чести су случајеви да се од јавности скривају подаци о аранжману, што је правдано наводном пословном тајном. Грађани нису имали на располагању информације на основу којих би могли да закључе да ли је јавно-приватно партнерство њима од користи – колики би били трошкови да је пројекат у потпуности спровео јавни сектор користећи друге изворе финансирања, као ни јасан преглед квалитета и цене пружених услуга. Међу неким од примера контроверзних аранжмана који су закључени као неки вид јавно-приватног партнерства у прошлости налазе се концесија за изградњу аутопута „Хоргош – Пожега“, нереализовани уговор о изградњи карго – центра на београдском аеродрому, уговор о успостављању система „Бус-плус“, уговори локалних самоуправа о уређењу и одржавању јавних паркиралишта у више градова и други.

Грађани Србије често, не само у доба изборне кампање, добијају најаве великих инвестиција, које ће бити реализоване захваљујући „повољним кредитима“ или на основу улагања страних партнера. Међутим, док се у први план истичу непроверљиве најаве о планираном броју новозапослених или висини улагања, грађани остају ускраћени за битне информације о:

- 1) правном основу планираног посла и начину доласка до потенцијалног партнера;
- 2) обавезама које на себе преузима држава Србија или српски партнер на послу (општина, јавно предузеће), нарочито у погледу преноса јавне имовине у заједничко предузеће, преузимања

дуговања јавног предузећа, преузимања обавеза према вишку запослених, закључивање повезаних уговорних ангажмана итд.

- 3) финансијским ефектима које ће ЈПП имати наспрам финансирања пројекта на други начин (нпр. кроз класично задуживање и јавне набавке, продају предузећа и слично)
- 4) ефектима које ће споразум имати за грађане, нарочито у контексту евентуалне промене у ценама и квалитету услуга које ће добијати.

Влада формирана 2012. наставила је лошу праксу претходника да не објављује споразуме и уговоре са страним инвеститорима. Такав случај је, на пример, вишемесечно одбијање предузећа „Аир Србија“ да достави документе који се тичу формирања заједничког предузећа са фирмом „Етихад“ (уз позивање на „пословну тајну“), које се продужило и након бројних најава да ће уговор бити обелодањен и истека рока за поновно одлучивање након што је Повереник поништио решење о одбијању захтева (уговор без појединих прилога је касније ипак објављен, на сајту Владе Србије), вишемесечно одбијање Министарства природних ресурса и рударства да достави по захтеву студију о изводљивости о каналу „Дунав-Морава-Вардар“ (где је такође била најављена заинтересованост страног партнера за изградњу), које се продужило и након што је Повереник донео решење којим се министарство обавезује да достави студију (касније је објављена на интернет страници Министарства).

Анализа, која је предвиђена Стратегијом, требало је, између осталог, да донесе формулисање прецизних, јасних и објективних критеријума за утврђивање „избалансираног односа“ у подели ризика између јавног и приватног партнера, да прецизира надлежности Комисије за јавно-приватно партнерство, како би се спречио потенцијални сукоб интереса у пракси, имајући у виду одредбу Закона да Комисија даје мишљење у поступку одобравања ЈПП у чијој припреми је и сама учествовала. С друге стране, Стратегија и Акциони план не садрже мере које би смањиле ризик од корупције или неоснованог искључења примене домаћих антикорупцијских прописа приликом закључивања међудржавних споразума, као ни довољно конкретне мере за обезбеђивање јавности рада органа власти.

Као што је показала анализа организације Транспарентност – Србија из маја 2015¹⁵⁹, броју случајева у којима се примењује Закон о ЈПП је био изузетно мали. Тако је Комисија за јавно-приватно партнерство, од свог оснивања, дала позитвно мишљење на свега 21 пројекат до априла 2015. Од свих одобрених пројеката највише их је из области градског превоза (седам) и управљања отпадом (четири). Одобрено је шест великих инфраструктурних објеката, од чега се пет не реализује, а за шести нема потврде да ли се реализује. У погледу ЈПП који су закључене пре доношења овог закона, често недостају релевантни подаци на основу којих би се могло судити о ефектима.

Правилник о начину вођења и садржини регистра јавних уговора је усвојен у јуну 2013. Његове одредбе су изазвале бурне реакције, због ограничавања приступа информацијама у Регистру јавних уговора. У децембру 2013. је овај правилник измењен, али Регистар до завршетка рада на овом извештају није формиран, или барем није јавно доступан. Правни проблем представља и то што је једно министарство надлежно за надзор реализације јавних уговора, а друго за доношење прописа у овој области. Такође, проблем представља и то што примена правила о јавним набавкама на јавно-приватна партнерства није довољно јасно уређена.

159

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javno_privatna_partnerstva_JPP_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc

Као и код друге врсте правних послова и код ЈПП значајан проблем представљају аранжмани код којих се законске процедуре заобилазе применом међудржавних споразума. То је био случај и са ЈПП пројектом за „Београд на води“. Проблем код оваквих аранжмана представља одсуство конкуренције, али и одсуство анализе која би показала да је ЈПП (са одабраним или било којим другим партнером) најбоље решење за проблем.

Закон прописује да се избор јавног партнера врши кроз поступак јавне набавке, у складу са Законом о јавним набавкама. На тај начин обезбеђена је конкуренција, али је систем ЈПП преузео све проблеме које постоје у систему јавних набавки, иначе идентификованом као један од најризичнијих са аспекта корупције. Као што је у појединим примерима у истраживању показано, у пракси се дешавало да су поштоване све процедуре и механизми прописани Законом о ЈПП, али да су се проблеми (као што је сумња за намештање тендерских услова по мери одређених понуђача) јављали управо у примени Закона о јавним набавкама.

Други велики проблем јесте изузимање партнерстава заснованих на међународним уговорима које је Република Србија закључила са једном или више држава од примене Закона о ЈПП.

Питање надзора је квалитетно решено Законом о ЈПП и Уредбом о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству. Закон прописује да је јавни партнер дужан да континуирано прати рад приватног партнера и извршавање његових обавеза из уговора, као и извршавање свих плаћања у складу са уговором. Јавни партнер је, поред осталог, дужан да најмање једанпут годишње од приватног партнера затражи посебне периодичне извештаје о његовом раду, активностима и испуњењу обавеза, у складу са уговором, да обавести Министарство финансија, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, о примљеним периодичним извештајима, да за време трајања уговора води посебну документацију која се односи на пословање приватног партнера, при чему је дужан да води евиденцију о свим повезаним привредним друштвима приватног партнера коме је додељен уговор, да чува документацију која се односи на одређено ЈПП до истека трајања рока на који је закључен уговор, те да обавести надлежно јавно правобранилаштво о поступцима непоштовања уговора.

Уредбом је одређено да је јавни партнер дужан да у року од шест месеци од дана закључења уговора, односно од дана оснивања или стицања власничког удела приватног партнера у заједничком привредним друштву достави први извештај и потом на сваких шест месеци од дана достављања претходног извештаја, а последњи извештај доставља најкасније у року од шест месеци од дана истека уговореног времена предвиђеног уговором.

Надзор над реализацијом јавних уговора врши министарство надлежно за послове финансија, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија.

У пракси, показало је истраживање ТС, постоје проблеми са спровођењем надзора, па чак и са препознавањем значења овог појма. Ни од једног органа локалне власти којима смо се обраћали у вези са јавно-приватним партнерствима нисмо добили информације у вези са надзором над спровођењем уговора о ЈПП. Треба напоменути да се највећи део ЈПП, за које је Комисија за јавно-приватна партнерства дала позитивно мишљење, не спроводе.

Закон о ЈПП прописује обавезу јавног тела да изради студију оправданости давања концесије и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку давања концесије. Тек потом, на основу

економских, финансијских, социјалних и других показатеља и процене утицаја концесионе делатности на животну средину, јавно тело припрема предлог за доношење концесионог акта. У пракси показало се, студија оправданости у случају концесија за додељивање делатности организовања градског превоза тумачена је као „разлог за давање концесије“. Само у једном случају од посматраних 11 у истраживању, урађена је у потпуности студија оправданости, која је показала да је за Град исплативије да додели концесију него да сам организује превоз.

Положај и деловање Комисије за јавно приватна партнерства не може се оценити задовољавајућим. Комисија је, према Закону, "оперативно независна" и практично је чине представници премијера, министарстава, покрајине и Београда. Иако је мандат чланова Комисије пет година, у више наврата су мењани чланови, тако да је од првобитног састава, од девет чланова, после три године у саставу остала само једна особа. Због тога се оправдано може поставити питање да ли чланови Комисије имају могућност за стручно усавршавање у овој области. Већа независност и/или професионализација Комисије уз друге законске промене по питању надлежности (праћење реализације ЈПП, едукација, вече ангажовање у одабира модела) унапредила би систем ЈПП у Србији.

Највећу забринутост изазива чињеница да нису нађени докази да се спроводи надзор над спровођењем свих уговорених обавеза, како у случају ЈПП закључених пре 2011, тако ни у случају оних закључених по новом закону, где је то обавеза. Регистар јавних уговора, у коме би јавно морали да буду доступни и извештаји о спровођењу уговора није формиран и то је једна од највећих формалних препрека за успостављање колико-толико транспарентног система ЈПП. Највећа препрека у пракси свакако је закључивање ЈПП на основу међудржавних уговора, без примене Закона о ЈПП, без конкуренције и без прописаних обавеза надзора и извештавања.

Агенција је у јулу 2014. године припремила извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија са препорукама упућеним Министарству финансија, Влади, Народној скупштини и Комисији за јавно-приватно партнерство. У циљу указивања на ризике корупције и пружања препорука за њихово отклањање и развој ове области, Агенција је у овом извештају указала на то да је, између осталог, потребно усагласити одредбе Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и других прописа од значаја за ову област, формулисати прецизне, јасне и објективне критеријуме за утврђивање избалансираног односа у подели ризика између јавног и приватног партнера, прецизирати и допунити одредбе о надзору над спровођењем јавно-приватног партнерства и концесија, размотрити састав и положај Комисије за јавно-приватно партнерство и појаснити њене надлежности. Поред тога, посебно је истакнуто да јавности и даље нису доступни подаци о јавно-приватном партнерству и концесијама, односно да није успостављен Регистар јавних уговора, који би требало да буде јединствена електронска база података на Порталу јавних набавки.

Препоручујемо да се при изради анализе ризика на корупцију користе и налази из ових истраживања.

3.3.3.2	Доношење измена и допуна Закона о јавно-приватном партнерству у складу са анализом	Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона, који је у складу са анализом	18 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрта закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
---------	--	--	-----------	--	--	--	--

		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	20 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвојити Закон о изменама и допунама Закона	22 месеца	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС", бр. 88/2011) није измењен.

У извештају Владе о спровођењу Акционог плана из јула 2015. године наводи се да активност није реализована – потребно је да Министарство финансија достави у Владину процедуру текст нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавно – приватном партнерству.

Рок за реализацију ове мере одређен Акционим планом истекао је 6. јула 2015. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Као што је показала анализа ТС, поред тога што су поједине одредбе Закона о ЈПП недовољно добре, највећи ризици за корупцију долазе отуд што су многа ЈПП реализована без надметања и анализе, на основу међудржавних споразума. Други проблем је слабо познавање и неразумевање одредаба овог закона и слаба упознатост са ЈПП чак и тамо где се примењују. Трећи сет проблема односи се на неадекватност директне примене одредаба Закона о јавним набавкама на ЈПП. Због свега тога би решења требало тражити не само у изменама овог закона, већ и кроз допуне Закона о јавним набавкама и правила о закључивању међудржавних споразума.

3.3.3.3	Усвојити подзаконске прописе ради примене Закона о јавно-приватном партнерству	Дефинисати и донети подзаконске прописе	24 месеца	Министарство надлежно за послове финансија	Донети подзаконски прописи	Нису потребни	
---------	--	---	-----------	--	----------------------------	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (недоспела)*

Рок за испуњење ове мере одређен Акционим планом истекао је 6. септембра 2015. године.

Мера је везана за измењени Закон о ЈПП, па стога још увек није доспела за извршење.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

3.3.3.4	Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима прописа до почетка његове примене	Направити план и програм обуке запослених и приручнике	20 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; израђени и одштампани приручници	Нису потребни	
		Спроводи план обуке запослених и поделити приручнике са упутствима	трајно		Општа напомена број 7.	Према потребама (по обуци најмање 300.000)	У спровођење плана обуке укључити заинтересоване организације цивилног друштва

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (недоспела)*

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/2011) није измењен.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Као и у другим сличним случајевима, и овде треба прецизирати циљеве обуке, број лица која би била обухваћена обуком и друго, како би се могло оценити да ли је активност постигла циљ.

3.3.3.5	Спроводи кампање за информисање јавности о ЈПП	Направити програм и план кампање	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен програм и план кампање		
		Спровести кампању према плану и програму	трајно		Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи	15.000.000	У спровођење плана обуке укључити заинтересоване организације цивилног друштва

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Министарство привреде у одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја није доставило копију плана и програма кампање за информисање јавности о ЈПП.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Није јасно шта је сврха ове кампање и због чега се она нашла у антикорупцијској стратегији. Кампања би, у овом контексту, могла имати смисла једино ако би била усмерена на објашњавање

ризика од корупције у ЈПП и уз позив грађанима и правним лицима да пријаве да је дошло до неправилности.

Кампања би могла имати смисла и ако би се њом предвиђало или тражило изјашњавање грађана о томе на који начин би требало да се финансира неки инфраструктурни објекат или да се користи неко јавно добро. Такве кампање би биле од велике користи за јачање грађанског учешћа у процесу доношења одлука, али би требало да буде у вези са релевантним законским могућностима.

Поред тога, смислена би могла бити и кампања која би представљала анализу ефеката спроведених ЈПП, на основу чега би грађани могли да се обавесте о овом моделу решавања проблема и потреба. Али, то не би смело да се претвори у промоцију ЈПП у односу на друге видове пословања државе, већ би требало да представља објективну анализу предности и мана различитих могућности.

3.3.3.6	Успоставити механизме за контролу и транспарентност рада Комисије за ЈПП	Редовно објављивати на веб-презентацији и ажурирати податке о сврсисходности ЈПП и концесијама	трајно	Министарство надлежно за послове финансија	Подаци о сврсисходности ЈПП доступни су на веб-презентацији и редовно се ажурирају	Нису потребни	Општа напомена број 8.
---------	--	--	--------	--	--	---------------	------------------------

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Министарство привреде у одговору по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја није доставило копије докумената који се односе на надзор над транспарентношћу рада Комисије за ЈПП током 2014. и 2015.

Прегледом сајта Министарства привреде, Министарства финансија и Комисије за ЈПП није било могуће пронаћи податке о сврсисходности ЈПП и концесија.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Користити за осмишљавање мера и налазе из анализе ТС о спровођењу ЈПП у Србији, као и налазе из анализе Агенције за борбу против корупције из 2014.

6. Област: IV превенција корупције

6.1. Опис стања

1) У опису стања који је дат у Стратегији, каже се следеће:

Поред остваривања приоритетних циљева Стратегије предвиђених у претходном поглављу, подједнако важан део борбе против корупције представља њена превенција. Оне ће се примењивати на све области из поглавља IV, али и на све друге области у којима се може јавити корупција. У овом поглављу Стратегије се дефинише циљ који је неопходно остварити и даје кратко образложење сврхе циља.

4.1. Успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа

Постојећи законодавни поступак не садржи обавезу да се у току припреме закона и других прописа сагледавају ефекти на корупцију. Иако је Пословником Владе (члан 46.) прописано у којим случајевима и којим институцијама Влада даје предлог прописа на мишљење, таква обавеза није прописана ради анализе ризика на корупцију. Оваква обавеза није прописана ни Пословником Народне скупштине, који једини може да обавезе остале Уставом Републике Србије овлашћене предлагаче закона и других прописа да изврше анализу ризика на корупцију. Сама анализа ризика на корупцију се може вршити унутар органа које предлаже пропис, али не постоје никакве гаранције да ће орган заиста извршити ову анализу. Стога је неопходно извршити измене у поступку доношења прописа, којима ће се прописати обавеза свих предлагача прописа да у току израде изврше анализу ризика на корупцију на основу методологије коју израђује Агенција и да резултат анализе опишу у образложењу предлога. Поред тога, предлагач прописа ће бити дужан да прибави мишљење од Агенције о ризицима на корупцију, пре подношења органу који доноси пропис.

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

Систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности заснован на заслугама, а запошљавање и напредовање су и даље подложни политичком утицају. Учесници у поступку избора не налазе се у потпуно равноправном положају, а руководиоци још увек имају превише дискреционих овлашћења при одабиру кандидата са листа које изборне комисије сачине по одржаним конкурсима. Поред тога, не постоје критеријуми за запошљавање на одређено време, већ се уговори закључују без интерног или јавног конкурса. Потребно је да се уједначи правни оквир који регулише радно-правни статус запослених у државној управи и да се усвоје одредбе које ће на јединствен начин регулисати и питање плата и права из социјалног осигурања. Посебну пажњу, требало би посветити критеријумима за избор, именовање или постављење на радна места руководиоца, спречавање сукоба интереса и начина вредновања њиховог рада.

4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти

Транспарентност рада органа власти обезбеђује се на више начина, али ниједан од њих није у потпуности развијен. На законском нивоу најзначајнији је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), који гарантује право свакоме да добије информацију која се налази у поседу органа власти, а која је настала у раду или у вези са радом ових органа и која је садржана у неком документу. Међутим, иако су права која овај закон пружа широка, сам текст Закона треба да се унапреди. Транспарентност рада органа власти требало би да се омогући свим грађанима подједнако. Овлашћења и ресурси којима располаже Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) треба да се прошире, нарочито у погледу надлежности за покретање прекршајног поступка. Органи власти својим унутрашњим актима у већој мери требало би да уреде остваривање транспарентности рада и поступање по захтевима Повереника. Такође, неопходно је да се у потпуности поштују упутства Повереника за израду и објављивање информатора о раду и да се обезбеди спровођење коначних решења Повереника у свим

случајевима.

4.4. Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције

У области едукације правосуђа, учињен је напредак тиме што је Правосудна академија у годишњи програм обуке судског и тужилачког особља, уврстила едукације везане за кривична дела везана за корупцију. Током последњих година, учестале су едукације државних службеника о корупцији и начину борбе против корупције. Међутим, потребно је установити континуирану обуку, са посебним акцентом на питања етике, интегритета, препознавања ситуација сукоба интереса, права узбуњивача, итд. Едукацију о борби против корупције неопходно је усмерити на подизање свести свих грађана да је корупција друштвено неприхватљиво понашање које треба искоренити. Како размена искустава представља важан сегмент квалитетне обуке, неопходно је остварити или унапредити међународну сарадњу и трансфер знања у области борбе против корупције. Стварање и повећање интолеранције на корупцију у јавном мњењу, представља дугорочни циљ који подразумева кампање за подизање свести о штетности корупције, промоцију етичког понашања, тренинге и стручно усавршавање.

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

Потребно је унапредити институционални и правни оквир за подршку организацијама цивилног друштва. Подршка државе биће омогућена за све кориснике који приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора поднесу изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици (нпр. Етички кодекс), као и књиговодствене извештаје о приходима и управљању буџетом. Поред тога, сачиниће се стратешки оквир који ће садржати услове за процену сврхе и квалитета предложених и реализованих пројеката од стране организација цивилног друштва, на основу којих ће се обезбедити административна и финансијска подршка. Остваривањем овог циља, ствара се стимулишући оквир за усмеравање активнијег учешћа организација цивилног друштва на постизање стратешких циљева, али и постизање одређених стандарда у њиховом организовању и деловању.

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

Држава ће створити стимулативни оквир да приватни сектор финансијски подржи антикорупцијске пројекте цивилног сектора. Поред тога, Привредна комора Србије ће подржати и промовисати добру праксу оних привредних друштава који усвоје План интегритета, правила Кодекса пословне етике, Кодекса корпоративног управљања Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, као и правила Декларације о борби против корупције (Глобални договор Србија). Поред унапређења узајамне сарадње државе са приватним сектором, неопходно је отклонити ризике од корупције који ометају постојање повољног амбијента за привредно пословање у Републици Србији. Наиме, сива економија, недостатак транспарентности опорезивања, пренормирање и неадекватна инспекцијска контрола пословања, представљају полазне тачке за свеобухватну борбу против корупције у приватном сектору.

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

Независни државни органи поднели су Народној скупштини своје годишње извештаје о раду, али је поступање по њима остало врло ограниченог обима. Процес се окончава тиме што Народна скупштина, на предлог надлежног одбора, доноси закључке, односно препоруке, без постојања механизма да се они учине обавезујућим за оне органе власти и носиоце јавних овлашћења на које се односе. Стога је неопходно уредити поступак надзора над спровођењем закључака које је Народна скупштина донела уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога.

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

У досадашњој пракси уочено је да независни државни органи и самосталне владине организације

значајне за борбу против корупције често немају потребне надлежности и не располажу адекватним кадровским, просторним и техничким капацитетима што ограничава крајње е њиховог рада.

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

Досадашња заштита узбуњивача регулисана је Законом о државним службеницима, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о Агенцији за борбу против корупције, као и Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција. Ова заштита је ограниченог обима по више основа (дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и награђивање узбуњивача), па је неопходно заокруживање правног оквира у овој области, кроз доношење посебног закона који би се бавио заштитом лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору. Осим тога, неопходно је придобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица.

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

Успостављање механизма за спречавање и отклањање сукоба интереса у Републици Србији унапређено је под окриљем Агенције која има значајне надлежности у овој области. Међутим, Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10 и 66/11 – УС), регулисано је питање сукоба интереса које се односи само на функционере који врше јавне функције. За остале запослене у државним органима, примењује се Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 и 104/09) којим није на адекватан начин регулисано ово питање. Закон о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13) уређује права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада и не регулише питање сукоба интереса. Стога, неопходно је створити јединствен правни оквир којим ће се створити једнаки механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору. Ефикасна контрола спровођења одредби о спречавању сукоба интереса, незамислива је без адекватног механизма за подношење и проверу имовинских картица свих запослених у јавној управи. Стога је полазна основа спровођење студије изводљивости, како би се утврдио најподобнији модел спровођења контроле и дефинисања улоге руководиоца, интерних ревизора, Пореске управе, Агенције и других органа власти.

2) У годишњем извештају о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције за 2014. годину, Агенција за борбу против корупције истакла је следеће:

Закон о Агенцији није измењен и допуњен, па тако још увек нема овлашћења Агенције да пропише методологију за анализу ризика на корупцију у прописима и обавезе предлагача прописа да је примењују, као ни обавезе функционера и запослених у јавном сектору да похађају обуке у области борбе против корупције, етике и интегритета.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја није измењен.

Нису донети сви подзаконски акти неопходни за потпуну примену Закона о тајности података.

Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, који предвиђа да Високи службенички савет прати примену Кодекса понашања државних службеника, прикупља информације о томе и прави анализу, донет је у септембру 2014. године.

Агенција је 3. марта 2014. године донела Правилник о спровођењу јавног конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва за реализовање програма и пројеката у области борбе

против корупције, који је у два наврата измењен, у новембру 2014. године и у јануару 2015. године, углавном због потреба утврђених на основу почетног искуства у његовој примени. Агенција је током 2014. године организовала два конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва, од којих се један односи на израду алтернативних извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана, у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке.

Током 2014. године, Агенција је одржала два координациона састанка са представницима организација цивилног друштва, а програм обука за организације цивилног друштва усвојен је 13. августа 2014. године. Реч је о дводневном програму чији је циљ подизање капацитета и јачање компетенција организација цивилног друштва у превенцији корупције.

У току 2014. године, Привредна комора Србије организовала је девет догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције.

Закон о заштити узбуњивача донет је 25. новембра 2014. године, а његова примена почиње по истеку шест месеци од дана ступања на снагу, односно у јуну 2015. године. Приликом доношења овог закона делимично су усвојене примедбе изнете током јавне расправе које су се односиле на право на заштиту узбуњивача, врсте узбуњивања (унутрашње, спољашње и узбуњивање јавности), као и прелазне и завршне одредбе. Међутим, овај закон садржи извесне недостатке и слабости који, по мишљењу Агенције, могу угрозити остваривање прокламованог циља - успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача. Поред тога, овај закон се претежно бави процесним питањима, која, притом, у одређеним сегментима нису довољно прецизно уређена.

3) Оцена стања из Извештаја ЕК о напретку за 2015. годину (обухвата период од октобра 2014. до септембра 2015. године)

Агенција за борбу против корупције Републике Србије је задужена за прикупљање и анализирање података и по потреби покретање управних истрага о подацима који се односе на имовину, сукобе интереса, финансирање политичких странака и изборних кампања, као средство за **спречавање корупције**. Међутим, Агенцији недостају одговарајући финансијски, материјални и људски ресурси како би делотворно вршила своју функцију... Постоји велико кашњење са изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције којима се јача њена улога као кључне институције у борби против корупције. Треба изменити одредбе важећег Закона о Агенцији за борбу против корупције које се односе на **превенцију сукоба интереса** и изјаве о имовини и провере **имовине јавних функционера**, како би се обезбедило спровођење Закона и одвраћајуће санкције у случајевима доказаних кршења.

Право на приступ информацијама од јавног значаја је уређено Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја... Постоји потреба да се повећају капацитет и финансијска средства Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Потребно је додатно ојачати Закон како би се обезбедило спровођење одлука Повереника. У погледу слободног приступа информацијама, анализа одбијених захтева за приступ информацијама показује да се углавном ради о информацијама о приватизацији, концесијама, јавно-приватним партнерствима и другим сродним питањима који имају утицај на буџет.

У наредној години Србија нарочито треба да ... пронађе решење за препреке даљем развоју **капацитета Државне ревизорске институције**.

Србија је умерено припремљена у **области реформе јавне управе**. ... Снажна политичка воља је и даље најважнија за професионализацију и деполитизацију управе, као и за повећање

транспарентности поступака запошљавања и отпуштања, нарочито за радна места вишег руководства.

Законодавни оквир за државну службу централне владе постоји, али се не примењује за многе запослене у јавном сектору који су на кључним државним функцијама. Правно раздвајање политичких положаја од положаја у државној служби не примењује се на јасан начин. Закон о државним службеницима предвиђа **поступке запошљавања, унапређења и отпуштања запослених на основу заслуга**. Међутим, неколико одредби остављају простор за широка дискрециона овлашћења и редовно се примењују у пракси. Приходи виших државних службеника су област која представља посебан разлог за забринутост. Скоро 60% виших државних службеника се и даље именује на основу изузетака или прелазних договора. Такође, реорганизација се може неправично користити за отпуштање или премештај запослених. ... Закон о државним службеницима за запослене у локалним управама још увек није усвојен. **Систем новчаних накнада** за државну службу је заснован на стандардним систематизацијама радних места, али у пракси такав систем не омогућава једнаке зараде за исти рад унутар јавне управе. Програм бонуса за остварени учинак омогућава неке дискреционе награде, које нису у складу са транспарентним и праведним системом зарада. Неопходан је централизован систем платног списка. ... Систем за вредновање учинка рада је одговарајући, али се у пракси оцене увећавају што запосленима омогућава да напредују тако што им се повећавају платни разреди на начин који тренутни буџет не може да подржи. Такође, не постоји повезаност између система оцењивања учинка рада и обуке.

Начин на који је државна управа организована не обезбеђује делотворну **поделу одговорности**. Многе агенције доносе одлуке о јавним политикама и одговорне су председнику Владе, па чак и Народној скупштини, а не министру који је надлежан за дату област. Број агенција се повећао, што отежава надзор. Рационализација је један од приоритета из Стратегије реформе јавне управе (РЈУ), али финансијска средства, капацитети и политичка подршка за спровођење тог процеса представљају разлог за забринутост. Унутар институција, одговорност руководства није систематична и надлежности нису додељене средњем руководству.

... **Цивилно друштво** је наставило да се развија, посебно на локалном нивоу. Председник Владе је покренуо иницијативу да од маја организује редовне састанке са представницима водећих ОЦД. И даље је потребно унапредити сарадњу између владе и цивилног друштва, а неопходан је механизам којим ће се обезбедити транспарентан дијалог са ОЦД. Власти су укључиле организације цивилног друштва у процес преговора о приступању. Међутим, учешће цивилног сектора у креирању јавних политика је још увек у великој мери на *ad hoc* основи, што онемогућава коришћење пуног потенцијала који овај сектор има.

Расправе о извештајима независних регулаторних тела се одржавају, али Народна скупштина мора да има проактивнији приступ у подстицању и праћењу спровођења закључака и препорука из тих извештаја... Мора се и даље јачати надзор скупштине над радом извршне власти. Народна скупштина мора да повећа подршку коју пружа институционалној улози независних регулаторних тела и канцеларији Заштитника грађана и да подстиче спровођење њихових препорука. Скупштинске расправе не треба користити за подривање независних регулаторних тела и улоге Заштитника грађана.

Закон о заштити **узбуњивача** ступио је на снагу у јуну.

4) Оцена стања у оквиру независног мониторинга

Оцена текста Стратегије

Текст Стратегије који се односи на превенцију не обухвата сва битна питања за ту област. Међутим, имајући у виду чињеницу да постоје многи правци у којима би се Стратегија могла ширити, када је реч о превенцији корупције, није било ни реално очекивати да ће се баш сви добри упоредноправни или теоријски концепти превенције корупције наћи у актуелном стратешком акту Србије.

У оквиру одељка „4.1. Успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа“ углавном су добро описани најважнији проблеми. То би се могло учинити још јасније објашњењем сврхе овог усклађивања. Циљ би требало да буде и стварање конзистентног правног оквира за борбу против корупције. Истина је да, као што Стратегија сада добро учоава, постоје ризици од настанка корупције у самим прописима. Међутим, то је само део проблема – једнако је важно да прописи који су намењени борби против корупције буду што бољи. Као минимум, они морају да буду међусобно усклађени, што сада није увек случај. Као пример се могу навести норме о спречавању сукоба интереса (у разним прописима), начину избора функционера или спровођењу поступака набавки. Разлике се праве на местима где се не могу оправдати постојањем битно другачијих околности. Тако, на пример, постоје правила о сукобу интереса која важе за државне службенике, али не и слична правила која би обавезивала њихове пандане на локалном нивоу; забрањено је и контролише се оглашавање политичких странака ван изборне кампање у електронским медијима, али не и такво оглашавање које се чини у штампаним медијима.

Стратегија указује на тешкоће приликом уређивања анализе на ризике корупције када је предлагач закона неко други, а не Влада. Међутим, не учоава се ширина тог проблема, нарочито у ситуацијама када је предлагач закона народни посланик или одређени број грађана. Тада би потреба да се изврши анализа ових ризика могла да буде у контрадикцији са уставним правом овлашћених предлагача да изнесу своје предлоге законских решења. Наиме, грађани као предлагачи и народни посланици не морају бити довољно стручни (најчешће и нису) да спроведу антикорупцијску анализу, а они не располажу ни средствима за ангажовање спољних сарадника који би то учинили.

Опис Стратегије не садржи прецизнија упутства у погледу питања која би требало покрити кроз методологију Агенције. Услед тога, постоји ризик да сама Методологија за утврђивање ризика од корупције не буде потпуна. То јест, могућност да се на основу Стратегије да оцена Методологије је битно сужена, зато што њен садржај није ближе описан. Најзад, иако Стратегија трага за решењем проблема ризика од корупције у новим прописима, **не нуди никакво решење за прописе који су већ сада лоше написани.**

Наведни проблеми би се могли решити следећом допуном: „Методологија Агенције ће, између осталог, садржати и обавезу да се испитају ризици за настанак корупције у вези са одредбама: које стварају потребу за интеракцијом јавног и приватног сектора (нпр. ради добијања дозвола, одобрења, сагласности); које омогућавају финансијске интервенције јавног сектора на тржишту или посебне погодности за поједине категорије становништва и привредних субјеката; које дају органима и службеницима дискрециона овлашћења; које омогућавају тајност или недовољну видљивост поступања; за чије спровођење није успостављен делотворан надзор или други вид обезбеђивања одговорности за донете одлуке. Осим промена које ће важити за будућност, до истека спровођења Стратегије, требало би испитати, на основу утврђене методологије, ризике од корупције који постоје у важећим прописима, имајући при том у виду стратешке документе из области регулаторне реформе и обавезе органа јавне власти по основу спровођења планова интегритета.»

У оквиру одељка „4.2. Систем запошљавања и напредовања у органима власти на основу

критеријума и заслуга“ су добро наведени најважнији проблеми. Да је тај опис био детаљнији, било би мање могућности за грешку, то јест могућности да се Акционим планом не предвиде све потребне мере. Постоји и проблем са коришћењем термина – „заслуге“, што је превод речи „merit“. Наиме, „заслуге“ имају неодговарајуће значење за оно што се овде жели рећи. На пример, неки кандидат за посао, без радног искуства, не може ни имати никаквих „заслуга“ (у смислу претходних резултата). Поред тога, у пежоративном значењу, „заслуге“ симболишу управо супротно од оног о чему је Стратегија желела да говори (нпр. „заслуге за партију“).

У оквиру одељка **„4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти“** добро су уочени неки битни проблеми у вези са спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, укључујући и питање неизвршења Повереникових коначних решења.

Недостатак овог дела Стратегије јесте то што се у њему говори искључиво о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а не о другим начинима за обезбеђивање транспарентности у раду органа власти, нити о другим прописима који могу да представљају препреку за транспарентност рада власти. Стратегија би се у том делу могла допунити на следећи начин: Поред пуне примене Закона о слободном приступу информацијама, јавност рада треба обезбедити и на друге начине, а нарочито коришћењем нових технологија у циљу омогућавања јефтиног и проактивног приступа информацијама, објављивањем претраживих база података, преиспитивањем тајности података која је означена на основу ранијих прописа и увођењем обавезе израде и објављивања појединих докумената који су важни за постизање одговорног рада органа јавне власти (нпр. образложења одлука, планови рада и извештаји о раду).

У области **„4.4. Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције“** опис стања покрива велики број потенцијалних активности. Услед тога, опис је нужно недовољно прецизан. Наиме, у једном пасусу се говори о обукама у правосуђу, обукама државних службеника, едукацији грађана, међународној сарадњи и стварање нетолеранције на корупцију „у јавном мњењу“. Свака од тих тема заслуживала би знатно детаљнији опис стања и идентификовање активности које треба да се предузму да би се то стање поправило. Уместо тога, када је реч о обукама у правосуђу говори се о „наплетку“, а да се не зна да ли је достигнуто довољно; кад се говори о обукама службеника, такође се каже да су „учестале“, и да је потребно да буду континуиране, али се не наводи ништа што би довело до закључка који број или удео службеника би требало да буде обухваћен па да стање буде задовољавајуће. Део који се односи на едукацију грађана и јавне кампање је најмање јасан. Наиме, сасвим је јасно да није могуће спровести тренинге и стручно усавршавање за све грађане, па стога постаје знатно мање јасно шта у ствари треба да се оствари. Поред тога нема осврта на садашње стање у погледу степена знања грађана о корупцији, нивоу етичког понашања и слично.

Конкретизација би, између осталог, могла да се оствари кроз опис активности на следећи начин: У оквиру школских и факултетских програма на одговарајући начин треба покрити основна питања корупције и борбе против корупције и организовати или подстицати такве обуке за групе које нарочито могу допринети успешнијој борби против корупције (јавни службеници, привредници, струковна и друга удружења, новинари).

У области **„4.5. Створени услови за активније учешће цивилног друштва у борби против корупције“** помињу се неке од области приоритетног деловања ради активнијег учешћа цивилног друштва у борби против корупције. Прво се говори о подршци државе пројектима цивилног друштва (свим организацијама које испуњавају одређене услове), али не и каква врста подршке ће се тако делити. Говори се о „унапређењу институционалног и правног оквира“, али не и о којим институцијама и законима је тренутно реч. Даље, Стратегија говори о потреби процене квалитета предложених и реализованих пројеката, који ће добити „административну и финансијску подршку“, те да се тако стимулативно делује на рад и понашање цивилног друштва.

Овај део Стратегије би се могао ширити елаборирањем начина подршке цивилном друштву. Поред видова подршке који се помињу, чини се да би посебну пажњу требало да добије подршка иницијативама цивилног друштва, која би се огледала у разматрању њихових конкретних предлога за унапређење стања у области борбе против корупције.

У делу „**4.6. Створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције**“ добро се уочавају неке од могућих области деловања приватног сектора. Прво, то је подршка антикорупцијским пројектима (не прецизира се да ли је реч о ослобођењу од пореза за донације или некој другој активности). Друга област је рад Привредне коморе Србије на промоцији добре праксе, где су наведени најбитнији акти. Највише би се могао допуњавати списак корупционих сметњи за приватни сектор. Последњу реченицу би требало изменити, јер је садашње значење супротно од жељеног – каже се да су разни проблеми (сива економија, недостатак транспарентности опорезивања итд.) полазне тачке за борбу против корупције.

У мери „**4.7. Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа**“ констатује се да су независни државни органи „предали Народној скупштини“ своје извештаје о раду (као да је реч о једном обављеној активности, уместо да се констатује да они то чине редовно). Затим се указује на оно што треба урадити – уређење надзора, предузимање мера ако закључци нису спроведени и слично. Једини проблем је то што Стратегија оставља простор да активности остану без резултата – Скупштина има *могућност предузимања мера*, али се није обавезала да ће то и да чини.

Мера „**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**“ није елаборирана. Констатује се мањак капацитета и надлежности, али не и код којих институција би требало те надлежности јачати. Занимљиво је да наслов мере и садржај нису идентични. Наиме, у наслову се помињу четири државна органа. С друге стране, у тексту се говори о већем броју (неименованих) државних органа и „самосталних владиних организација“ које су значајне за борбу против корупције. На пример, ово би се могло односити на Републичку комисију за заштиту права у поступцима јавних набавки и Управу за јавне набавке. Израз „самосталне владине организације“ представља вероватно превод са енглеског. Исправно би било „посебне организације“ (на основу Закона о државној управи).

Мера „**4.9. Успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију)**“ садржи опис затеченог стања законске заштите, али само када је реч о основним прописима који су тада били на снази. Није био поменут значај других прописа (нпр. Кривични законик, Закон о тајности података). Текст Стратегије је указао на то да је потребно донети јединствени закон који би се односио на заштиту узбуњивача, али не даје назнаке о томе шта би све тај закон садржао. Такође, Стратегија пропушта да укаже на следеће (предлог ТС за допуну овог дела текста): „Органи јавне власти ће то на најбољи начин учинити уколико успоставе делотворан механизам за пријављивање незаконитости и неправилности, уколико све наводе о таквим појавама ефикасно испитају, уколико о резултатима испитивања обавесте узбуњивача, предузму мере ради кажњавања преступника али и ради отклањања слабости у систему које су омогућиле да јавни интерес буде угрожен“.

Мера „**4.10. Успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору**“ уочава неке битне проблеме, као што је недоследност регулативе о сукобу интереса и њена непотпуност. Решење које се види за овај проблем – да механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса буду „једнаки“ је мањкав. Из много разлога ти механизми би се могли разликовати у појединим секторима или за поједине врсте запослених, али би свакако требало прописати и неки

заједнички минимум правила и контроле поштовања тих правила. Стратегија инсистира на „имовинским картицама“ (термин који се не користи када је реч о пријави имовине јавних функционера, што указује да је оригинални текст потекао из страног језика, а да је затим преведен). Добро се уочава да у погледу контроле улогу имају руководиоци, интерни ревизори, Пореска управа, Агенција и други органи.

Оцена спровођења Стратегије

Током 2015. активности на превенцији корупције нису биле нарочито снажне. Не само да сама Стратегија није обухватила све битне области превенције корупције, већ у пракси ни те активности нису урађене уопште или нису урађене у предвиђеним роковима. Услед тога, стање се тек незнатно поправило у односу на оно из претходне године и из доба доношења Стратегија и АП.

Агенција за борбу против корупције је направила напредак у погледу анализа ризика од корупције у вези са доношењем нових закона и других прописа. Делотворност таквих активности Агенције зависила је у великој мери од добре воље органа државне управе који припремају законе – да ли ће Агенција добити прилику да се изјасни на текст, пре него што буде објављен. Улога Агенције је била нарочито важна у ситуацијама када о нацртима закона није била отворана јавна расправа. У том погледу, изузетно је занимљив случај Закона о улагањима. Тај нацрт закона је Министарство привреде, противно закону, припремало без јавне расправе. Заправо, одржана је јавна расправа, али се неколико месеци касније „у оптицају“ појавила верзија о којој није расправљано¹⁶⁰ у јавности. Агенција је имала прилику да коментарише и ту верзију, па је, између осталог, указала на намеру да се отежа остваривање права на приступ информацијама кроз онемогућавања права на жалбу Поверенику. Након несувислих и непроверљивих објашњења из Министарства, у предлогу закона се појавила измењена, али и даље штетна одредба. Заштитник грађана је поднео амандман, па је ова опасност по јединство правног поретка и остваривање права грађана отклоњена. Међутим, у већини других случајева, предлози Агенције нису имали толико успеха, а и овде се тај успех може приписати једино тиме што се велики број актера (НВО, медији, други независни органи) активно укључио. У самој Народној скупштини Агенција је због ове иницијативе, као и због једне друге (Закон о пољопривредном земљишту) наишла на оштре критике од стране народних посланика из скупштинске већине¹⁶¹.

У склопу мониторинга није запажено да су други органи вршили у већем обиму анализу ризика од корупције приликом израде других прописа (т.ј. самоиницијативно, неvezано за поступање Агенције). Анализа такве врсте није вршена чак ни када је реч о директно антикоруптивним законима, као што су, на пример, нацрт измена и допуна Кривичног законика из маја 2015¹⁶² и измене и допуне Закона о јавним набавкама из јула 2015¹⁶³, а наравно ни у бројним законима који су створили опасност од настанка корупције.

¹⁶⁰ Детаљније о овом занимљивом случају у следећим текстовима:

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7924-pobeda-ili-razlog-za-dodatan-oprez>

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7922-amandman>

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7915-suvistolost-i-saosecajnost>

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7913-popraviti-predlog-zakona-o-ulaganjima-2>

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7936-ubijte-glasnika>

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7934-koruptivne-odredbe-ostaju>

¹⁶¹ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8079-ima-li-argumenata-u-kritici-poslanika-risticevica-na-racun-agencije>

¹⁶² <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D1%9A%D0%B5.docx>

¹⁶³ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7789-nedovoljno-transparentna-procedura-neobrazlozene-promene-i-korisni-predlozi>

У протеклом периоду није било битних промена које се односе на начин запошљавања и напредовања у органима власти, а које би биле планиране у антикорупцијском АП за овај период. У радним прописима су вршене измене. Међутим, њихов циљ је био да се смањи буџетско оптерећење кроз запошљавање у јавном сектору (ограничење броја запослених), а не да се уреди на неки суштински другачији начин вршење запошљавања и напредовање у служби. Промењен је и Закон о раду, што је утицало на неке аспекте рада запослених у делу јавног сектора где се те норме примењују. Иако је одавно припремљен нацрт закона о запосленима у локалној самоуправи, тај акт није био предмет разматрања у парламенту. Посебно треба нагласити да су прекршене норме важећих прописа који већ уређују запошљавање путем конкурса. Наиме, Закон о државној управи и Закон о државним службеницима су измењени крајем 2014, а у пролеће 2015. истекли су рокови за решавање дугогодишњег проблема – службеника на положају, који, противно закону, нису били изабрани на конкурсима. Судаћи по информацијама из медија, конкурси нису окончани ни након тога, већ је велики број затечених „службеника на положају“ прешао у „в.д. стање“, у којем се и даље налази¹⁶⁴. На сличан начин, настављено је кршење Закона о јавним предузећима, где конкурси за поједина директорска места нису окончани још од средине 2013. године, а у међувремену тим предузећима управљају вршиоци дужности, постављени без критеријума и надметања.

Није било крупнијег напретка ни у погледу транспарентности рада власти који су били предмет овог мониторинга. Изузетак су неке од промена у Закону о јавним набавкама, где је проширен круг докумената који ће бити објављивани на Порталу јавних набавки, као и нови медијски прописи, чија је примена почела ове године (већи број информација о конкурсима за финансирање медија се објављује). Генерално, постоји тренд да се све већи број информација објављује на интернету, и одредбе нових прописа редовно предвиђају и такву могућност или обавезу, али се и даље постављају ограничења која нису увек оправдана. Није било напретка када је реч о објављивању информација о раду Владе (образложења одлука, закључци).

Као и ранијих година, велика већина захтева буде услишена, било одмах, било након одлуке Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности по жалби. Управни суд је такође у неколико битних случајева, примењујући Закон, одлучио у корист тражилаца информација, а против неког од шест органа власти из члана 22. ст. 2. Постоје проблеми у случајевима када се тражиоци информација обраћају Управном суду након што им орган власти на неформалан начин ускрати приступ информацијама (не путем решења), јер се такви дописи не третирају као управни акти који се могу побијати тужбом. И даље постоји проблем да у неким веома значајним случајевима Повереникова решења нису била извршена, чак ни након изрицања новчаних казни, а да Влада није обезбедила извршење таквих решења, иако је по Закону обавезна то да учини.

Специфична појава током ове и претходне године било је јавно обећање објављивања појединих уговора у одређено време или под одређеним условом, након чега би стизало ново обећање, и тако даље. Пример за ово је случај уговора о формирању заједничког предузећа за „Београд на води“, где је након више година од најаве изградње, уговор објављен на сајту Владе тек након што је у потпуности ступио на снагу и пет месеци након потписивања¹⁶⁵. Друга запажена појава су нови модалитети за ускраћивање права на приступ информацијама. Тако се, током 2015. први пут догодило да органи власти ускрате приступ документима позивајући се неосновано на одредбу члана 45. Закона о заштити конкуренције. У питању је норма која збуњује и у извесној мери омогућава манипулацију, па би требало да се промени, иако је јасно да не може да надјача одлуку Повереника о томе да се мора омогућити приступ информацији. Други нови облик опструкције права јесу тврдње да је захтев наводно неуредан (Генерални секретаријат Владе Србије), иако је очигледно да се по њему може поступати (тражи се копија одређеног документа).

Велики проблеми постоје и када органи власти треба да проактивно објаве информације о свом раду. Информатори о раду су и даље непотпуни и неажурни, мада се понекад може приметити и

¹⁶⁴ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7508-v-d-status>

¹⁶⁵ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Beograd_na_vodi_medijska_geneza_slucaja.docx

напредак.¹⁶⁶ Најлошије стање је и даље код јавних предузећа. Иако је забележено да је Управна инспекција реаговала у неким случајевима кршења Закона, надзор над применом овог закона је и даље далеко од потребног. То је један од разлога због којих је Стратегија предвидела измену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Међутим, до тога није дошло, рокови су пробијени а нови, веома далеки, утврђени су у АП за поглавље 23, за шта нема оправдања. Министарство за државну управу и локалну самоуправу је формирало радну групу, али није још увек у потпуности познато шта ће бити основ њеног рада и у којој мери ће правац промена тражити у овој Стратегији, Предлогу закона из 2011, а колико у неким другим изворима који нису наведени. С обзиром на то да је право на приступ информацијама Уставом утврђено људско право, и имајући у виду значај које оно има и за борбу против корупције, достигнути ниво права нипошто не би требало снижавати, поготово не поводећи се за лошим примерима из других земаља или жељама оних који су и до сада тражили изговор за непоштовање законских одредаби.¹⁶⁷

По питању образовања за борбу против корупције и антикорупцијских кампања и током 2015. било је неких активности, али су оне недовољне, како по обиму, тако и по броју обухваћених службеника и грађана. Стратегија и Акциони план нису довољно прецизни у погледу спровођења ове мере, па се то одразило и на њен резултат.

Није било промена у регулативи или пракси које би створиле повољније услове за активније учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције. Изостанак финансијске помоћи државе у већем обиму, било кроз директне буџетске дотације, било кроз пореско ослобођење за донаторе, био је очекиван, због буџетског дефицита. Међутим, подршка државе је изостала и тамо где је могла бити пружена, без ангажовања финансијских ресурса – кроз разматрање препорука које цивилни сектор упућује органима власти, чак и у случајевима када су биле подробно аргументоване. Штавише, забележени су и бројни случајеви оспоравања улоге грађанског друштва као критичара и контролора власти¹⁶⁸.

Ниво активности приватног сектора у борби против корупције био је на нешто већем нивоу као и ранијих година. Привредна комора Србије је била активна у промоцији добре међународне праксе у овој области. Организације које окупљају привреднике (нпр. НАЛЕД, привредне коморе страних држава у Србији, форум страних инвеститора), поједини међународни програми помоћи који имају за своју мету боље пословање (нпр. GIZ, ВЕР) и међународне финансијске институције имале су запажену улогу приликом доношења и почетка примене бројних прописа који утичу на рад привреде (планирање и изградња, наплата потраживања, рад инспекција, улагања, приватизација итд.). Има назнака да је постигнут одређени напредак у вези са сузбијањем сиве економије, радом Пореске управе, издавањем дозвола и другим питањима која оптерећују рад приватног сектора.

С друге стране, нема назнака да је приватни сектор спремнији да се активно укључи у борбу против корупције кроз конкретне активности – подношење кривичних пријава, подношење захтева за заштиту права, масовнију изразу и примену сопствених етичких правила и слично. Важна новина за приватни сектор у овом периоду јесте усвајање Закона о заштити узбуњивача, који се односи и на приватна предузећа. Такође, битно је напоменути да ЕУ инсистира, а Влада Србије ради на изменама Кривичног законика управо у области „привредног криминала“, али ове норме још увек нису промењене. Ниједна од ових битних појава за сузбијање корупције која је у вези са приватним сектором нису ближе истраживане јер ни у АП, чија је примена била предмет мониторинга, нису развијене мере и активности које би се односиле на ова питања.

У погледу разматрања извештаја независних органа начињен је корак назад у односу на раније

¹⁶⁶ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Informatori_o_radu_najvazniji_nalazi_maj_2015.docx

¹⁶⁷ Допис ТС у којем су идентификовани приоритети у вези са изменом Закона може се преузети овде: <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/dopis%20povodom%20izmena%20zakona%20o%20slobodnom%20pristupu%20informacijama%202015%20final.pdf>

¹⁶⁸ <http://rs.n1info.com/a129772/Vesti/Grad-Nis-ostecen-sud-presudio-ali-se-ne-zna-ko-je-kriv.html>

године. Ресорни одбори су разматрали извештаје независних државних органа за 2014. годину, 2. јула 2015. Међутим, ни пола године касније Народна скупштина се није изјаснила о тим извештајима. Годину дана раније, проблем је био у томе што су постојали скупштински закључци али по њима Влада није известила. И у погледу садржине закључака, скупштински одбори су били мање наклоњени независним државним органима него ранијих година, јер су формулисане препоруке знатно уопштеније. С тим у вези, иако је записано у Стратегији и у ранијим скупштинским закључцима, током 2015. није дошло до измене ни једног од закона који се односе на рад независних државних органа битних за борбу против корупције (осим Закона о јавним набавкама који је битан за рад Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, али која није поменута у АП). На неким од закона се ради (нпр. Закон о Агенцији за борбу против корупције), али не довољно ефикасно (нити је рад почео на време). У другим случајевима је време евентуалних измена закона још већа непознаница. У погледу капацитета, независни државни органи су били за сада мање погођени рестриктивним мерама запошљавања, али и даље остају проблеми које су имали и пре прописивања тих мера.

Почела је примена Закона о заштити узбуњивача. Показало се да одлагање почетка примене¹⁶⁹ није било ваљано искоришћено (није допуњен Кривични законик), и да је било непотребно дугачко. Наиме, обуке за судије које су представљене као услов примене Закона су биле једнодневне и без организоване провере знања. На самом почетку примене Закона било је проблема нарочито у вези са заштитом лица која су узбунила у периоду од усвајања до почетка примене Закона, али су оне разрешене у корист узбуњивача.¹⁷⁰ С друге стране, многи познати узбуњивачи из доба пре доношења Закона, наставили су да трпе одмазду¹⁷¹.

Нема назнака о томе на који начин ће и када бити успостављен јединствен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору, који би заменио садашње шаренило и одсуство правила.

¹⁶⁹ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7641-nepotpun-pravni-okvir-za-zastitu-uzbunjivaca>

¹⁷⁰ <https://pistoljka.rs/home/read/518>

¹⁷¹ www.acas.rs/slucaj-tatjane-djakonov/

6.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана

4.1.	Циљ	Успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа
	Индикатор циља	Процент органа јавне власти који обезбеђују обуку засновану на материјалима или моделима одобреним од стране Агенције за борбу против корупције износи 95% или више до краја 2017. године

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.1.1.	Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се Агенцији да овлашћење да пропише методологију за анализу ризика на корупцију у прописима, а да се предлагачи прописа обавезу да је примењују	Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Министарство надлежно за послове правосуђа	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Овом одредбом треба да буду обухваћени и органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе и органи државне управе када доносе своје прописе у складу са Законом о државној управи, као и организације којима је законом поверено вршење јавних/регулаторних овлашћења
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама закона	20 месеци	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама закона усвојен	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији за борбу против корупције, која је започела с радом 23. фебруара 2015. год. Рад на изменама Закона је још увек у току.

Рок одређен Акционим планом за испуњење ове мере истекао је 6. маја 2015. год.

Акционим планом за поглавље 23, у оквиру активности 2.2.1.1. као рок за испуњење ове мере одређен је IV квартал 2015. године, али је и он истекао.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Израда новог Закона о Агенцији за борбу против корупције је још увек у току. Полазиште за текст новог прописа је Модел који је израдила Агенција. У досадашњем раду радне групе није било веће дискусије о овим одредбама Закона. До сада формулисане одредбе не баве се садржином Методологије. Тако, члан 102. ст. 1. актуелне радне верзије каже да „Агенција прописује методологију за процену ризика од корупције у прописима и доноси упутство за њену примену“, ст. 2. да су Методологију „у обавези да примењују сви предлагачи прописа и да у образложењу предлога прописа наведу да су извршили процену ризика од корупције у пропису у складу са овом методологијом“.

Изазови и препоруке:

Изазов за спровођење ове мере је чињеница да је спровођење мере везано за усвајање целог новог Закона о Агенцији за борбу против корупције. Доношење тог закона је скопчано са низом потенцијалних тешкоћа и спорења, у вези са овлашћењима Агенције, саставом и начином избора њених органа итд. Та се препрека може превазићи укључивањем норми о методологији у неки други закон – нпр. Закон о државној управи, када је реч о припреми закона од стране министарстава.

Кад је реч о самој Методологији, додатни изазов је околност да израда анализа из ове области представља терет за предлагаче прописа и да стога може наићи на њихов снажан отпор. Међутим, тај отпор се може пре очекивати у фази примене, него у фази уношења одредбе у правни систем.

Могући су изазови и у контексту преклапања са другим иницијативама које се односе на припрему прописа (анализа ефеката прописа), па би приликом израде Методологије требало одржати консултације са органима надлежним за регулаторну реформу и разматрање испуњености других обавеза у припреми прописа (усклађеност са правилима ЕУ, процена финансијских средстава итд.).

Посебан изазов представљаће и примена норми које би обавезале грађане као предлагаче закона и других аката, те народне посланике, посланике и одборнике појединачно да изврше ову анализу и приложе је уз текст прописа. У том смислу би требало понудити могућност да анализу изврши сама Агенција уместо њих, или посебна служба Народне скупштине/другог релевантног органа власти.

4.1.2.	Усвојити методологију за анализу ризика на корупцију у прописима и смернице за њену примену	Формулисање методологије и смерница за примену методологије	24 месеца	Агенција за борбу против корупције	Формулисане методологија и смернице за примену методологије	Нису потребни	
		Усвајање методологије и смерница за примену методологије	26 месеци	Агенција за борбу против корупције	Усвојене методологија и смернице за примену методологије	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена (не на предвиђен начин)*

Имајући у виду да још увек нису усвојене измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције, којима би се између осталог Агенцији дало овлашћење да пропише методологију за анализу ризика на корупцију у прописима и прописала обавеза предлагача прописа да је примењују, (радна група за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији за борбу против корупције још увек ради на припреми измена и допуна), Агенција није усвојила ову методологију, већ ће то учинити након усвајања измена и допуна Закона.

И пре законских измена, Агенција је ову методологију усвојила и почела да примењује као интерни акт још 2013. године. Током 2015. год., Агенција је израдила укупно 27 мишљења о процени ризика корупције у нацртима или предлозима закона. Сва мишљења о процени ризика корупције у прописима достављају се надлежним министарствима, Влади и надлежним скупштинским одборима и објављују на интернет презентацији Агенције. Међутим, како она тренутно нису обавезујућа за предлагаче закона и других прописа, ефекти ових анализа које ради Агенција су, нажалост, веома скромни, иако су неке од препорука Агенције у целини или делимично усвојене.¹⁷²

¹⁷²<http://www.acas.rs/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B8%D0%BC%D0%B0/>

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Применом Методологије, Агенција је до сада направила низ квалитетних анализа ризика од корупције у тексту нацрта и предлога закона. Иако постоји простор да се Методологија допуни, она се већ сада показује као корисна за постизање циља због којег се доноси.

Изазови и препоруке:

С обзиром на то да Закон о Агенцији за борбу против корупције, по свој прилици, неће донети детаљније норме о садржају Методологије, Агенција би требало да изврши неопходне анализе и консултације са другим органима, како би се утврдило да ли постоји потреба за допуном постојећег интерног акта – Методологије.

4.1.5.	Представници предлагача закона обучени да примењују методологију за анализу ризика на корупцију у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција	Усвајање плана за обуку представника предлагача закона и осталих прописа	26 месеци	Агенција за борбу против корупције	Усвојен план за обуку представника предлагача закона и осталих прописа	Нису потребни	
		Организовање обука према усвојеном плану	трајни задатак	Агенција за борбу против корупције	Реализован план обуке по години примене Стратегије	800.000 (Трошкови организовања обука)	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Агенција није израдила план обуке, нити је спроводила обуке за предлагаче закона и представнике предлагача и доносилаца прописа на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе о примењивању методологије за анализу ризика на корупцију у прописима у смислу спровођења мера 4.1.5 и 4.1.6. Наиме, док не дође до измена Закона о Агенцији за борбу против корупције (у складу са мером 4.1.1), измена Пословника Народне скупштине (у складу са мером 4.1.3) и измена Пословника Владе (у складу са мером 4.1.4) на основу који ће примена ове методологије постати обавезујућа за све наведене субјекте, Агенција је проценила да није сврсисходно да ангажује ионако ограничене капацитете на обуке широких размера са неизвесним исходом.

Независно од реализације ових мера, Агенција је током 2015. године за заинтересоване субјекте одржала једну обуку о примени ове методологије, у сарадњи са Службом за управљање кадровима¹⁷³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Без обзира на то да ли ће и када бити усвојене измене прописа и органи обавезани да врше анализе ризика од корупције, Агенција би требало да организује обуке, у најмању руку, за оне органе власти који су заинтересовани за такву обуку (нпр. јединице локалне самоуправе које исказују заинтересованост). Овакви пилот тренинзи би побољшали квалитет обуке једном када она постане обавезна.

¹⁷³ Одговор по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, 30. децембар 2015.

Такве обуке би могле постати део ширег програма, који би се реализовао уз помоћ партнерских организација (нпр. СКГО), а где би ангажовање капацитета Агенције било потребно само у првој фази (тренинг тренера).

4.1.6.	Представници предлагача и доносилаца прописа на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе обучени да примењују методологију за анализу ризика на корупцију у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција	Усвајање плана за обуку представника предлагача и доносилаца прописа	26 месеци	Агенција за борбу против корупције	Усвојен план за обуку представника предлагача закона и осталих прописа	Нису потребни	
		Организовање обука према усвојеном плану	трајни задатак	Агенција за борбу против корупције	Реализован план обуке по години примене Стратегије	800.000 (Трошкови организовања обука)	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Наведено у оцени испуњености мере 4.1.5.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Наведено у оцени испуњености мере 4.1.5.

Изазови и препоруке:

Наведено у оцени испуњености мере 4.1.5.

4.2.	Циљ	Систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти врши се на основу критеријума и заслуга
	Индикатор циља	Број основаних притужби на годишњем нивоу у вези са нерегуларним запошљавањем умањен за 30% до краја 2017. године (у односу на 2012. годину)

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.2.4.	Ојачати капацитете Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање	Изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу са анализом	20 месеци	Централни регистар обавезног социјалног осигурања	Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба	Према анализи потреба (По запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу са анализом	трајно	Централни регистар обавезног социјалног осигурања	Општа напомена број 7.	Према анализи потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	

		Набавити опрему у складу са анализом потреба	24 месеца	Централни регистар обавезног социјалног осигурања	Достављен извештај о набављеној опреми	Према анализи потреба	Општа напомена број 4.
--	--	--	-----------	---	--	-----------------------	------------------------

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

У оквиру информатора о раду објављеног на сајту Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) са стањем из новембра 2015. год. доступан је графички приказ организационе структуре ЦРОСО са називима радних места запослених и бројем извршилаца (укупно 26 извршилаца). Из наведених података и одговора достављеног по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја није могуће недвосмислено закључити да ли је активност 2 испуњена, односно да ли је измењен Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији послова у ЦРОСО, као и да ли је запослен одговарајући број стручног кадра у складу са анализом потреба.

Нема података да ли су током 2015. год. спровођене обуке запослених у ЦРОСО.

ЦРОСО до сада није извршио набавку опреме (додатни хардверски уређаји који би унапредили заштиту података којима Централни регистар располаже), нити је набавку планирао у оквиру плана јавних набавки с обзиром да нису постојала додељена финансијска средства у оквиру буџета¹⁷⁴.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није могуће извести закључак на основу расположивих података.

Изазови и препоруке:

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (СГ РС 68/2015), и на основу њега донета Одлука (101/2015 и 114/2015) ограничиле су број запослених на неодређено време у ЦРОСО на 26. Главни изазаов за спровођење ове и свих других мера које захтевају запошљавање нових кадрова јесу ограничења ове врсте. Остаје да се види да ли ће функционалне анализе бити од помоћи да се превазиђе овај проблем. Генерално, препорука је да се при планирању и спровођењу мера за рационализацију јавног сектора води рачуна о обавезама које органи имају на основу Стратегије и Акционог плана. Ту бригу првенствено треба да покажу сами органи, тако што ће ове обавезе узети у обзир при планирању својих правилника о систематизацији радних места.

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	Направити план и програм кампање	6 месеци	Централни регистар обавезног социјалног осигурања	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	У сарадњи са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике
--------	---	----------------------------------	----------	---	--------------------------------	---------------	---

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

¹⁷⁴ Из одговора ЦРОСО по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, 30.12.2015. год.

У сарадњи и уз сагласност са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања које је у периоду од оперативног успостављања Централног регистра до 2014. год. било надлежно за вршење надзора над радом Централног регистра, извршене су многобројне едукације и обуке обвезника подношења јединствене пријаве, које се и данас по потреби и захтеву одржавају. Обуке су вршене са циљем упознавања обвезника са начином подношења е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и начином коришћења Портала Централног регистра. Обуке су биле организоване по регионалном принципу на територији целе Србије (Београд, Ниш, Крагујевац, Нови Сад), сходно интересовању и захтевима обвезника. Исте су вршене посредством МНГ Центра, као и у сарадњи са Привредном комором Србије. Такође, на захтев великих обвезника плаћања доприноса, представници ЦРОСО вршили су презентације и обуке њихових запослених (Енергопројект, Железнице Србије, итд.). Према подацима из система ЦРОСО преко 105.000 обвезника плаћања доприноса је до сада регистровано за рад на Порталу ЦРОСО са тенденцијом све већег броја регистрација.¹⁷⁵

Током 2015. год., на сајту ЦРОСО, у оквиру дела е-услуге, објављена су упутства за употребу апликација за приватне извршитеље, инспекторат за рад и обвезнике¹⁷⁶.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема довољно података за извођење закључака у погледу квалитета испуњености активности, имајући у виду да нисмо имали увид у копију плана и програма кампање. Из достављеног одговора ЦРОСО по захтеву за приступ информацијама може се закључити да се активност у одређеној мери спроводи. Без обзира на број спроведених обука, не може се говорити о постојању кампање, како гласи обавеза из АП, тако да је активност, у најбољем случају, само делимично испуњена.

Изазови и препоруке:

Треба преиспитати потребу за опстанком ове активности у Акционом плану, с обзиром на то да је веза са борбом против корупције само посредна. Уколико би остала у АП требало би прецизирати садржај кампање тако да има везе са спречавањем неког вида корупције.

4.3.	Циљ	Обезбеђена транспарентност у раду органа власти
	Индикатор циља	Процент основаних жалби Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности на годишњем нивоу – по основу приступа информацијама од јавног значаја, умањен за 50% до краја 2018. године. Процент органа јавне власти који су на својој интернет презентацији објавили ажурирани информатор о раду износи 95% или више до краја 2018. године.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.3.1.	Изменити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја тако да се прошири круг органа власти и носилаца јавних овлашћења на који се односи обавеза објављивања	Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама Закона	6 месеци	Министарство надлежно за послове државне управе	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (трошкови јавне расправе)	
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	9 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама	Нису потребни	

¹⁷⁵ Из одговора ЦРОСО по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, 30.12.2015. год.

¹⁷⁶ <http://www.croso.gov.rs/cir/eUsluge/index.php>

информатора о раду; да се Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да овлашћење да покреће прекршајне поступке против одговорног лица који не поступи по решењу и мерама Повереника, обавести јавност и орган који га је поставио/изабрао/и меновао о непоступању по решењима и мерама Повереника				Закон поднет Народној скупштини		
	Усвајање Закона о изменама и допунама закона	12 месеци	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама закона усвојен	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (рок прошао, активност у току)*

Решењем министра државне управе и локалне самоуправе бр. 011-00-00309/2014-17 од 31. марта 2015. године образована је Посебна радна група за припрему текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У периоду од 16. септембра до 31. децембра 2015. год., одржано је пет састанака посебне радне групе¹⁷⁷.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Рок одређен Акционим планом за испуњење ове мере (усвајање Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја) истекао је 6. септембра 2014. год.

Акционим планом за поглавље 23, рок одређен за испуњење активности 2.2.5.2 (Изменити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја на основу обављене анализе досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у складу са Закључком Народне скупштине за 2014. годину) је II квартал 2016. године.

Изазови и препоруке:

Предлог измена и допуна овог закона, који је решавао знатан део проблема на које се указује у АП, већ је био у скупштинској процедури, али је из ње повучен 2012. Не само да тај предлог никада није враћен у процедуру, већ није извесно ни да је он полазна основа за израду актуелних измена и допуна Закона. На основу тога се може закључити да је главна препрека за решавање проблема из АП одсуство политичке воље да се они реше. Иако би се Закон могао поправљати и уобличавати, не постоји ни један оправдани разлог због којег не би били, за почетак, усвојени они предлози који су већ уобличени још пре пет година.

Као изазови на путу остваривања АП стоје и одредбе других прописа које су у вези са остваривањем права на приступ информацијама. То могу бити реалне правне препреке, али су чешће изговори за непоступање органа власти. У погледу реалних препрека за остваривање права треба навести питање тајности података, где није извршена ревизија ранијих одлука о одређивању тајности. Друга препрека је то што електронска комуникација још увек није постала законско правило, па је и

¹⁷⁷ Из одговора Министарства државне управе и локалне самоуправе по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, 11. јануар 2015. год.

остваривање приступа информација отежано. Трећа област у којој је потребно прецизирање јесте начин коришћења база података органа власти и њихова међусобна компатибилност, што ће олакшати и остваривање приступа информацијама без подношења посебних захтева.

Међу изговорима за ускраћивање права на приступ информацијама током последњих годину дана забележили смо неколико нових случајева: 1) позивање на одлуке Комисије за заштиту конкуренције (члан 45. Закона о заштити конкуренције) – Комисија, на захтев странака у поступку пред њом доноси закључак о одређивању тајности података. Циљ ове мере, према ставу саме КЗК јесте да се очува тајност поступка пред Комисијом, то јест да тај орган не даје информације добијене од странака трећим лицима. Међутим, државни органи Србије позивају се на ове закључке као на „правни основ“ који им забрањује да било коме доставе тражене информације;¹⁷⁸ 2) позивање на то да захтев за приступ информацијама наводно није уредан¹⁷⁹ као основ за ускраћивање права или макар за одлагање испуњења обавеза; 3) позивање на то да уговор не може бити објављен зато што није правноснажан (случај уговора за „Београд на води“).

Као изазов за формулисање нових законских норми може се јавити то што се јављају негативни трендови у појединим европским државама, који каткад доводе и до ограничавања приступа информацијама од јавног значаја, под разним изговорима (безбедност, комерцијална вредност података, наводне злоупотребе). Због тога препоручујемо да се при изменама Закона приоритет да достигнутом нивоу остварених права, што је у складу и са уставним начелима. При изменама самог Устава треба учврстити право на приступ информацијама (оно сада није постављено довољно прецизно).

Уз измене овог закона треба начинити промене и у свим другим прописима у којима је уочена битна несагласност одредаба. До измене Закона треба обезбедити у највећој могућој мери примену постојећих норми, кроз ангажовање Владе Србије на обезбеђивању извршења решења Повереника и покретање прекршајних поступака од стране Управног инспектората у случајевима када је утврђено кршење Закона.

4.3.2.	Јачање капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Запослити нови кадар у складу са препорукама анализе потреба	15 месеци	Повереник	Број и структура запосленог кадра одговара препорукама анализе потреба	Према анализи потреба (По запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Спроводити план обуке запослених	трајно	Повереник	Општа напомена број 7.	У складу са потребама (по обуци најмање 300.000)	
		Набавити опрему/простор у складу са препорукама анализе потреба	15 месеци	Повереник	Опрема/простор набављени у складу с препорукама анализе потреба; Достављен	Према анализи потреба	Општа напомена број 4.

¹⁷⁸ Хронологија догађаја, одлуке Комисије, Повереника и Заштитника грађана могу се видети из овог текста <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8186-ombudsman-preporucio-ministarstvu-da-dostavi-ugovor-ts>

¹⁷⁹ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8183-tuzbe-i-vapaji-urodili-plodom>

					извештај о набављеној опреми/простору		
--	--	--	--	--	---------------------------------------	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (рок прошао, реализација у току)*

Повереник је урадио анализу потреба у свим сегментима сопственог делокруга са циљем утврђивања неопходних мера. Анализа потреба је обухватила и анализу кадровског капацитета Повереника са циљем његовог унапређења и обављања наведене активности у року предвиђеним Акционим планом (март 2014. године).

Повереник је 1.12.2014. године од Обора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине добио Закључак о давању сагласност за заснивање радног односа са новим лицима за 7 извршилаца, чијим запошљавањем још не би био остварен Кадровски план Повереника за 2013. годину, који предвиђа 69 извршилаца. Кадровским планом за 2014. годину планирано је 73 извршилаца.

Због лимита утврђеног Упутством за припрему буџета Републике Србије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, Повереник је за 2015. годину, уместо пуног броја запослених (који подразумева 94 извршиоца) предвиђеног Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, предвидео 83 извршиоца. Повереник је подношењем Предлога финансијског плана за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, тражио додатна средства од Министарства финансија за јачање капацитета.

Повереник је 2. септембра 2015. године, објавио јавни конкурс за попуњавање 6 извршилачких радних места у Служби Повереника за 7 извршилаца¹⁸⁰. Повереник је на основу члана 5. и 30. став 3. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“ број 68/15) актом број 112-00-0019/2015-04 од 12. октобра 2015. године, Народној скупштини-Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, предложио да Стручна служба Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности има 94 запослена. Служба Повереника тренутно има 64 државних службеника и намештеника на неодређено време што је око 68 % од броја извршилаца предвиђених Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Повереника. Овај број запослених је још увек мањи од броја запослених који је био предвиђен кадровским планом за 2013. и 2014. годину¹⁸¹.

Повереник је 5.5.2014. године направио план и програм обуке запослених у складу са препорукама анализе потреба. У току су активности којима се реализују предвиђени програми.

Повереник ће на основу Споразума о спровођењу пројекта закљученог са Канцеларијом за европске интеграције од 18.9.2015. године, започети реализацију Пројекта „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“. Циљ пројекта је изградња и унапређење капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у обављању својих дужности, доприносећи тако и укупном побољшању остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности, као и процесу европских интеграција Републике Србије у подесним областима интеграција. Пројекат ће произвести мерљиве резултате у различитим областима рада Повереника. Пре свега, довешће до стварања јак

¹⁸⁰ Извештај о спровођењу Стратегије, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, октобар 2015. год.

¹⁸¹ Финансијског план Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за буџетску 2016. годину, децембар 2015. год.

унутрашње организационе структуре која ће, кроз развој и примену процедура за разне информационе системе, осигурати институционалну меморију и јединствену праксу узимајући у обзир донекле супростављена права, као што су право на слободан приступ информацијама и право на заштиту података о личности. Такође ће припремити Службу Повереника за процесе европских интеграција, посебно за оне који захтевају измене или унапређење постојећих прописа или пракси, као и примену нових стандарди и пракси, укључујући и покретање или интензивирање сарадње са релевантним органима ЕУ нпр. Европол (Europol), Евроџаст (Eurojust), Европски орган за заштиту података и Омбудсман. Мали део пројекта биће посвећен јачању видљивости Повереника и његовог рада са што ширим делом јавности, као институције која има надлежностима у вези са остваривањем њихових права и интереса.

Овим пројектом предвиђене су различите обуке запослених који раде на пословима слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштити података о личности (проактивно објављивање информација, ауторско право, видео надзор, нарочито осетљиви и биометријски подаци, прекогранични пренос података о личности, дигитална форензика). Такође, планиране су обуке запослених о правном оквиру и праксама ЕУ и обуке страног језика (енглески језик), као и студијске посете и учешће на састанцима релевантних органа ЕУ. Планирана реализација пројекта је у 2015, 2016 и 2017. години.

Закључком Владине Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија 77 број 361-6726/2013 од 2. августа 2013. године Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности додељен је простор у улици Булевар Краља Александра број 15, површине 1086 м², који задовољава потребе Службе Повереника и који је Повереник почео да користи 14. октобра 2013. године.

У децембру 2014. године, Повереник је поновио своје потребе за опремом исказане у Анализи потреба са препорукама из марта 2014. године. Овим актом прецизирано је да Повереник има потребу за техничком, телекомуникационом и серверском опремом вредности 7.000.000,00 динара са ПДВ.

Споразумом о спровођењу пројекта закљученог са Канцеларијом за европске интеграције од 18.9.2015. године, Повереник ће започети реализацију Пројекта „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“. Овим пројектом планирана је набавка опреме неопходне за рад Повереника (опрема за електронску писарницу, виртуелни сервер, опрема за сале за обуке)¹⁸².

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Акционим планом за поглавље 23, предвиђена је активност 2.2.5.3. (Ојачати кадровске капацитете Повереника на основу претходно спроведене анализе постојећих кадровских капацитета нарочито у погледу: организационе структуре; броја запослених; нивоа обучености, у складу са измењеним Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места) али са знатно дужим роком - I квартал 2017. године.

Будући да број запослених још увек не одговара идентификованим потребама, активност није реализована у складу са АП. Предвиђање дужег рока у АП 23 може се додатно штетно одразити на време извршења ове активности.

¹⁸² Извештај о спровођењу Стратегије, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, октобар 2015. год.

Изазови и препоруке:

Генерално, изазов за реализацију ове активности је рационализација јавног сектора, услед чега је запошљавање отежано у свим државним органима.

Имајући у виду да се стање ствари мења од године до године (број жалби Поверенику) и да се може значајно променити и након евентуалних измена Закона, требало би кориговати процену потреба.

4.3.3.	Израдити интерни акт са инструкцијама о процедурама поступања у раду органа власти и објавити на веб-презентацији	Израдити интерне акте са инструкцијама, уручити свим запосленим и објавити на веб-презентацији	15 месеци	Министарство надлежно за послове државне управе	Интерни акт са инструкцијама израђен, подељен свим запосленима у органима власти и објављен на веб-презентацији	5.000.000	Мера се односи на интерне процедуре поступања, односно вршења послова у оквиру самог органа
--------	---	--	-----------	---	---	-----------	---

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Постоји могућност да је активност макар делимично реализована, али за тако нешто нема података. Прегледом сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе нисмо нашли документ са инструкцијама за запослене у органима власти о поступању у вези са приступом информацијама од јавног значаја.

Врло је вероватно да активност није реализована, зато што још увек нису спроведене и активности које јој претходе (измене и допуне Закона).

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Иако би било логично да се упутства ове врсте запосленима у органима власти који поступају по захтевима за приступ информацијама дају након намераваних промена Закона, уколико до тих промена неће доћи ускоро, било би од користи да се упутства формулишу и према постојећем правном оквиру. Наиме, значајан број грешака органа власти, услед којих тражиоци остају ускраћени за своја права или им је остваривање тих права отежано, могао би се спречити да постоје интерне процедуре за поступање по захтевима унутар органа власти и да су лица која поступају по захтевима обученија. Било би логично да се овај акт припреми у сарадњи са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

4.3.4.	Усвојити подзаконске прописе неопходне за потпуну примену Закона о тајности података	Усвојити подзаконске прописе о службеној легитимацији; ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво” и „интерно”	10 месеци	Влада	Усвојени подзаконске прописе о службеној легитимацији; ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво”	Нису потребни	
--------	--	--	-----------	-------	--	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена*

Закон о тајности података¹⁸³, чл. 13, 14, 33, 46, 61, 72 и 83 прописује подзаконске акте предвиђене овим законом које доноси Влада. Закон прописује да ће се подзаконски акти које доноси Влада донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона (до 24.06.2010), а подзаконски акти које доносе други органи јавне власти у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона (до 24.12.2010).

Акционим планом предвиђено је да Влада до 6. јула 2014. године усвоји подзаконске прописе о службеној легитимацији, ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“.

Током 2014. године донети су следећи подзаконски акти прописани Законом:

- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности "поверљиво" и "интерно" у министарству одбране ("Сл. гласник РС", бр. 66/2014) од 29/06/2014
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности "поверљиво" и "интерно" у органима јавне власти ("Сл. гласник РС", бр. 79/2014) од 29/07/2014
- Правилник о службеној легитимацији и начину рада лица овлашћених за вршење надзора ("Сл. гласник РС", бр. 85/2013 и 71/2014) од 11/07/2014

На основу Закона о тајности података до сада су донети следећи подзаконски акти:

- Уредба о обрасцима безбедносних упитника ("Сл. гласник РС", бр. 30/2010)
- Уредба о садржини, облику и начину достављања сертификата за приступ тајним подацима ("Сл. гласник РС", бр. 54/2010)
- Уредба о садржини, облику и начину вођења евиденција за приступ тајним подацима ("Сл. гласник РС", бр. 89/2010)
- Уредба о начину и поступку означавања тајности података, односно докумената ("Сл. гласник РС", бр. 8/2011)
- Уредба о посебним мерама заштите тајних података у информационо-телекомуникационим системима ("Сл. гласник РС", бр. 53/2011)
- Уредба о посебним мерама надзора над поступањем са тајним подацима ("Сл. гласник РС", бр. 90/2011)
- Уредба о посебним мерама физичко-техничке заштите тајних података ("Сл. гласник РС", бр. 97/2011)
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности "државна тајна" и "строго поверљиво" ("Сл. гласник РС", бр. 46/2013)

¹⁸³ Закон о тајности података ("Сл. гласник РС", бр. 104/2009) од 16.12.2009. године.

- Уредба о посебним мерама заштите тајних података које се односе на утврђивање испуњености организационих и техничких услова по основу уговорног односа ("Сл. гласник РС", бр. 63/2013)
- Уредба о посебним мерама заштите тајних података које се односе на утврђивање испуњености организационих и техничких услова по основу уговорног односа ("Сл. гласник РС", бр. 63/2013)
- Уредба о ближним критеријумима за одређивање степена тајности "поверљиво" и "интерно" у безбедносно-информативној агенцији ("Сл. гласник РС", бр. 70/2013)
- Уредба о ближним критеријумима за одређивање степена тајности "поверљиво" и "интерно" у канцеларији савета за националну безбедност и заштиту тајних података ("Сл. гласник РС", бр. 86/2013)
- Уредба о ближним критеријумима за одређивање степена тајности "поверљиво" и "интерно" у министарству унутрашњих послова ("Сл. гласник РС", бр. 105/2013)
- Уредба о ближним критеријумима за одређивање степена тајности "поверљиво" и "интерно" у министарству одбране ("Сл. гласник РС", бр. 66/2014) од 29/06/2014
- Уредба о ближним критеријумима за одређивање степена тајности "поверљиво" и "интерно" у органима јавне власти ("Сл. гласник РС", бр. 79/2014) од 29/07/2014
- Правилник о службеној легитимацији и начину рада лица овлашћених за вршење надзора ("Сл. гласник РС", бр. 85/2013 и 71/2014) од 11/07/2014

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Уредба о ближним критеријумима за одређивање два степена тајности који су поменути у АП донела је одређено прецизирање законске норме. Тако, док у Закону о тајности података стоји да се ознака „поверљиво“ ставља како би се спречио настанак штете по интересе Републике Србије, Уредба доноси навођење 13 области у којима таква штета може да настане. Међутим, проблем је у томе што сваки од тих критеријума мора даље да се на основу нечега тумачи – да ли би одавање податка „угрозило уставни поредак и демократске принципе Републике Србије“, да ли би нанело „штету по економске интересе Републике“, да ли би угрозило „интересе кривичног гоњења и судског поступка, сузбијање кривичних дела и функционисања правосуђа“ итд. Занимљиво је приметити да се међу критеријумима наводи и „угрожавање јединства политичког деловања Владе“, што ће вероватно убудуће представљати основ за ускраћивање свих информација о дискусијама на седницама Владе, као што је било и до сада.

Изазови и препоруке:

Тешко је формулисати прецизне критеријуме за све ситуације у којима може доћи до потребе да се одређивањем тајности информација штите неки легитимни интереси државе. Међутим, пошто су садашњи критеријуми уопштени, требало би тежити да се кроз праксу они прецизирају. Такве анализе би могао периодично да врши Савет за националну безбедност или Министарство правде, на основу података које поседује о спровођењу закона.

4.4.	Циљ	Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције
	Индикатор циља	Процент органа власти који обезбеђују обуку засновану на материјалима или моделима одобреним

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.4.1.	У програм државног и стручног испита увести садржај антикорупцијских прописа и праксе	Усвојити измене Уредбе о државном и стручном испиту тако да се у програм испита уведе садржај антикорупцијских прописа и праксе	6 месеци	Влада	Измене Уредбе усвојене	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Влада је на 38. седници од 5. августа 2014. године, донела Уредбу о допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита¹⁸⁴. У Уредби и Програму државног стручног испита допуњена је садржина утврђеног програма за државне службенике са високим образовањем у испитном предмету *Уставно уређење* и програма за државне службенике са средњим образовањем у испитном предмету *Основи система државне управе и уставног уређења*, у смислу утврђивања испитних питања која се односе на прописе којима је уређена област борбе против корупције.

Допунама се у испитни предмет *Уставно уређење* уводе следећа испитна питања:

"Спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Врсте сукоба интереса у вршењу јавне функције. Забрана вршења друге јавне функције. Вршење функција у политичкој странци, односно политичком субјекту. Обављање другог посла или делатности. Обављање другог посла или делатности у време ступања на јавну функцију. Обавеза пријављивања о постојању сукоба интереса. Забрана оснивања привредног друштва или јавне службе за време вршења јавне функције. Чланство у удружењу и органима удружења. Пренос управљачких права за време вршења јавне функције. Забрана заснивања радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције. Обавеза пријављивања имовине функционера. Поклони. План интегритета. Превенција корупције. Агенција за борбу против корупције. Надлежност Агенције за борбу против корупције. Органи Агенције за борбу против корупције. Одбор Агенције. Директор. Стручна служба Агенције за борбу против корупције."

У оквиру испитног предмета *Основи система државне управе и уставног уређења* уводе следећа испитна питања:

"Спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Врсте сукоба интереса у вршењу јавне функције. Обавеза пријављивања о постојању сукоба интереса. Обавеза пријављивања имовине функционера. Поклони. План интегритета. Превенција корупције. Агенција за борбу против корупције. Надлежност Агенције за борбу против корупције. Органи Агенције за борбу против корупције."

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Допунама нису обухваћене одредбе других антикорупцијских прописа осим Закона о Агенцији за борбу против корупције. Овај недостатак се може добро илустровати на неколико примера – програм обуке обухвата учење о Ревизорском суду ЕУ, али не и о улози интерне ревизије и Државне ревизорске институције у Србији, не постоји обука о узбуњивачима, иако је то питање од значаја за

¹⁸⁴ Уредба о допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита ("Сл. гласник РС", бр. 84/2014)

сваког запосленог у јавном сектору. Поред тога, АП предвиђа да се у програм обуке уврсти и учење о пракси, а према расположивим подацима, тај циљ није остварен.

С друге стране, одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције дат је несразмерно велики значај у оквиру предмета „уставно уређење“.

Изазови и препоруке:

Главни изазов ће бити укључивање праксе примене закона у програм ове обуке, јер је она преваходно намењена стицању знања о садржини појединих прописа, па би уношење таквих елемената битно пореметило концепт. Решење би требало тражити у промени концепта обуке.

У принципу, код обуке државних службеника предност би требало дати оним нормама које су од значаја за њихов рад. Тако, било би од већег значаја да се службеници упознају детаљно са правилима која њих обавезују у случају сукоба интереса, него о правилима која обавезују њихове претпостављене у том погледу.

Поред тога, обука о корупцији би требало да обухвати и теоријска питања, која би, кад год је то примерено, била доведена у везу са одредбама конкретних прописа које службеници примењују у свом раду.

4.4.3.	Измене Закона о Агенцији за борбу против корупције тако да се за функционере и запослене у јавном сектору уведе обавеза да похађају обуке у области борбе против корупције, етике и интегритета	Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама Закона	9 месеци	Министарство надлежно за послове државне управе	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	12 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама закона	15 месеци	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама закона усвојен	Нису потребни	
		Припремити програм и план стручног усавршавања	6 месеци	Агенција за борбу против корупције	Израђен план и програм	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена (рок прошао, активност у току)*

Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији за борбу против корупције, која је започела с радом 23. фебруара 2015. год. Рад на изменама Закона је још увек у току.

Рок за испуњење ове мере истекао је 6. децембра 2014. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Актуелна радна верзија Закона предвиђа, између осталог да „Агенција припрема и објављује програм

обуке у области борбе против корупције и унапређења професионалне етике и интегритета и *упутство* за њено спровођење, са роковима за извршење. Агенција такође врши стручно оспособљавање лица за спровођење обуке. Органи јавне власти били би дужни да спроводе обуку за запослене и руководиоце, у складу са програмом и упутством. Агенција би пратила спровођење обуке, а органи јавне власти би били дужни су да на захтев Агенције, у року од 15 дана од дана пријема захтева, доставе извештај о спровођењу обуке. Одговорност за спровођење обуке имао би руководилац органа власти. *Агенција би могла да спроводи обуке за субјекте јавног и приватног сектора и удружења цивилног друштва, у складу са годишњим програмом обуке.*

Овако формулисана одредаба представља солидну основу за извршење активности и остваривање циља.

Изазови и препоруке:

Активност је формулисана тако да је усмерена на „програм стручног оспособљавања“ и „спровођење обуке“, али нема ближих одредби о месту тих обука у укупном систему обуке државних службеника и других запослених у јавном сектору, да ли би постојала обавеза полагања одређених испита и какве би биле последице у случају да знање није довољно.

Због тога би активност (али и законску норму) требало разрадити у правцу стварања чвршће структуре за стицање антикорупцијских знања, при чему би одређени минимум знања представљао услов за наставак радног ангажовања у јавном сектору, а виши ниво знања предуслов за обављање руководећих функција.

Неприхватање такве концепције представљало би главни изазов за спровођење обука. С друге стране, обуке без испита и последица вероватно би биле схваћене недовољно озбиљно од стране полазника и могле би се претворити у задовољавање форме.

Требало би изменити одговорни субјект – тренутно је Министарство правде одговорно за процес измене Закона о Агенцији.

4.5.	Циљ	Створени услови за активније учешће организација цивилног друштва у борби против корупције
	Индикатор циља	Успостављени јасни стандарди и процедуре за учешће јавности у процесу доношења одлука на свим нивоима власти

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
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	Усвајање измена и допуна Уредбе	12 месеци	Влада	Уредба усвојена	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Интерни акт подразумева све врсте аката који се баве антикорупцијском политиком, па и Етички кодекс

	непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици						
--	---	--	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Иако су током 2015. год. усвојене измене и допуне Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења (Уредба), оне се не односе на испуњење ове активности.

Наиме, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је, крајем августа 2015. године, упутила надлежном Министарству државне управе и локалне самоуправе иницијативу за измену Уредбе, а у вези са обавезама утврђеним Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерства за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину којим је у оквиру мере 4 „Унапредити процес транспарентног финансирања организација цивилног друштва“, утврђена неопходност за изменама и допунама Уредбе ради увођења обавезе објављивања релевантних докумената¹⁸⁵, како на интернет страници надлежног органа тако и на порталу е-Управа, односно ради продужење рока за право приговора организација цивилног друштва на листе вредновања и рангирања које утврђује конкурсна комисија на најмање 5 дана од дана објављивања истих (уместо 3 дана).

Наведене измене и допуне Уредбе¹⁸⁶, Влада је донела током новембра 2015. године.

Тако је пропуштена прилика да се изменама и допунама испуне и обавезе из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције (којима је предвиђено да се Уредба измени и допуни на начин 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 (мера 4.5.1) и ограниче дискрециона права чланова комисије који одлучују о средствима која ће се додељивати удружењима, избор чланова, као и регулисање питање одговорности и контроле извршених додела (мера 4.5.4)).

Рок за реализацију ове активности истекао је 6. септембра 2014. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Изазов за примену ове антикорупцијске мере огледа се у квалитету акта који би апликанти подносили. Наиме, само постојање интерног акта не гарантује да ће тај акт обезбедити остваривање жељених циљева због којих се таква обавеза и уводи. С друге стране, провера квалитета аката могла би створити тешкоће Канцеларији или другом органу који прима пријаве заинтересованих организација.

Решење би се могло тражити у промовисању стандардних докумената – изјаве и интерног акта, што би даље могло олакшати провере квалитета правила (у случају да апликанти користе стандардне форме).

¹⁸⁵ јавног конкурса, листе вредновања и рангирања пријављених програма и одлуке о избору програма.

¹⁸⁶ Службени гласник РС, број 93/2015 од 13/11/2015

4.5.2.	Изменити Закон о државној управи тако да се стандарди сарадње органа државне управе са цивилним друштвом усагласе са стандардима Савета Европе и Конвенције УН против корупције (УНКАК)	Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Министарство надлежно за послове државне управе	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Односи се на процес консултација и учешћа јавности у доношењу одлука и аката
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама закона	18 месеца	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама закона усвојен	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Предвиђене измене Закона о државној управи односе се на процес консултација и учешћа јавности у доношењу одлука и аката, у складу са стандардима Савета Европе и Конвенције УН против корупције (УНКАК).

Рок за реализацију ове активности истекао је 6. марта 2015. године. Рок за реализацију утврђен Акционим планом за поглавље 23 (активност 2.2.11.2) такође је истекао (IV квартал 2015. године).

У одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, Министарство државне управе и локалне самоуправе наводи да „имајући у виду свеобухватност могућих измена Закона о државној управи, Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је да је нови рок за реализацију ове активности децембар 2016. године.“

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Уколико питање ових стандарда буде отворено тек када почне писање измена Закона о државној управи, може се догодити да не буде довољно времена и пажње да се размотре сва битна питања. Због тога би требало, пре него што буде отворено питање измена овог закона, да Министарство припреми или наручи анализу која би показала шта треба урадити како би се постигло усаглашавања са наведеним стандардима. У том послу би Министарство требало да затражи помоћ од Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Владе Србије.

4.5.3.	Развијање методологије праћења реализације програма/пројеката финансираних из буџетских средстава, а посебно праћења њихове реализације	Усвајање методологије	трајно	Министарство надлежно за послове финансија	Усвојена методологија за праћење	3.000.000	У сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом
		Праћење реализације програма/пројеката на основу усвојене методологије	трајно	Министарство надлежно за послове финансија	Годишњи извештај о праћењу реализације програма/	У складу са потребама	

	на терену и праћење утроска финансијских средстава ради превенције ненаменског утроска средстава				пројеката		
--	--	--	--	--	-----------	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Министарству финансија и Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом (Канцеларија) обратили смо се захтевом за приступ информацијама од јавног значаја са молбом да нам доставе информације о реализацији ове мере.

Министарство финансија у одговору наводи да не поседује тражене информације.

У одговору Канцеларије наводи се да методологија праћења реализације програма/пројеката финансираних из буџетских средстава још увек не постоји¹⁸⁷, док када је у питању активност „Праћење реализације програма/пројеката на основу усвојене методологије“ Канцеларија израђује Годишњи збирни извештај о утроску средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије (до сада су урађени Годишњи извештаји за 2011, 2012. и 2013. годину), док је израда и усвајање Годишњег извештаја за 2014. годину у току.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Информације садржане у годишњим збирним извештајима о утроску средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије, које израђује Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом обухватају великим делом информације предвиђене другом активношћу у оквиру ове мере. Међутим, то праћење се не одвија на основу Методологије, која није ни усвојена, па се не може сматрати као да је активност реализована, ни делимично.

Изазови и препоруке:

Акционим планом за поглавље 23, (активност 2.2.11.3.) прописује исту активност али са другачије одређеним одговорним субјектима - Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом и Државна ревизорска институција. Рок за реализацију ове активности истекао је (IV квартал 2015. године).

Потребно је изменити Акциони план тако да се за усагласи одговорни субјект за испуњење ове мере у оба акциона плана.

Код дефинисања методологије требало би обратити нарочиту пажњу на праћење ефеката пројеката који су финансирани. Наиме, уколико се праћење програма буде заснивало искључиво на провери да ли су спроведене активности које су наведене и да ли су утрошена средства према плану, грађани ће остати без значајних података о ефектима ових мера. Таква евалуација се може вршити и за одређени узорак програма (пројеката), при чему треба сагледавати и дугорочније ефекте (нпр. евалуација годину дана након завршетка пројекта).

¹⁸⁷ Развијање и усвајање ове методологије је планирано и Стратегијом за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва 2016-2020. године.

4.5.4.	Изменити Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се унапреди оквир који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава	Усвојити измене Уредбе	12 месеци	Влада	Измене Уредбе усвојене	Нису потребни	Измене Уредбе 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
--------	--	------------------------	-----------	-------	------------------------	---------------	---

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Иако су током 2015. год. усвојене измене и допуне Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења (Уредба), оне се не односе на испуњење ове активности.

Детаљније у оквиру мере 4.5.1.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Изменити АП због протека рокова и прецизирати одговорног субјеката (пре Владе утврдити Министарство државне управе и локалне самоуправе).

Иако су напомене у вези са изменама ове уредбе наведене у АП, може се очекивати доста изазова када се приступи реализацији, јер није описано у чему се тренутно састоје дискрециона овлашћења чланова комисије, који су недостаци актуелног начина избора чланова комисија итд. При формулисању ових норми требало би размотрити такође и добра и лоша искуства из других врста конкурса које спроводе државни органи у Србији (нпр. конкурси за суфинансирање програма медија).

4.5.5.	Агенција за борбу против корупције спроводи јавне конкурсе за доделу средстава ОЦД за пројекте у области борбе против корупције за иницијативе на републичком и локалном нивоу, као и за медијске иницијативе у области борбе против корупције						
		Обезбеђење додатних средстава у годишњем буџету Агенције	Трајно на годишњем нивоу	Министарство надлежно за послове финансија	У годишњем буџету Агенције обезбеђена средства за доделу ОЦД	Минимум 6.000.000 годишње	
		Организација годишњих конкурса за доделу средстава ОЦД на републичком и локалном нивоу као и за медијске пројекте	Трајно на годишњем нивоу	Агенција	Спроведен најмање један конкурс у току календарске године	Средства за објављивање конкурса	

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена (на годишњем нивоу)*

Агенција за борбу против корупције је у предлогу буџета за 2015. годину предложила да за дотације невладиним организацијама буде издвојено 6.000.000,00 динара. Одобрено је 3.658.000,00 динара.¹⁸⁸ Додатних 4.534.000 динара за ову намену обезбеђено је из донација.¹⁸⁹

Агенција је током 2015. године расписала два конкурса за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију пројекта из области борбе против корупције:

- 9. фебруара 2015. године - конкурс за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију два пројекта у области борбе против корупције. Циљ конкурса је да подржи развој и јачање интегритета, одговорности и транспарентности свих друштвених актера. Укупно су додељена средства у износу од 3.658.000 динара.
- 30. априла 2015. године - конкурс за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију пројекта алтернативног извештавања о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење. Укупно су додељена средства у износу од 3.450.000 динара.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Тематске области конкурса одговарају опису задатака из АП. На основу расположивих података, може се закључити да Министарство финансија није испунило свој део обавезе из АП (обезбеђивање најмање 6 милиона динара из буџета), али да је тај недостатак надомештен на други начин.

Изазови и препоруке:

Актуелна концепција конкурса које Агенција расписује за ОЦД је таква да се фаворизују пројекти који могу донети корист у раду Агенције. Наиме, у питању су активности које би сама Агенција могла да обавља (или да обавља интензивније), а које, на основу донација врше ОЦД. То ове донације по њиховом резултату приближава услугама.

У будућности би требало зато размотрити друге концепте – да Агенција, као државни орган надлежан за борбу против корупције, финансира пројекте ОЦД који се односе на област борбе против корупције, али не нужно на питања за која је Агенција директно заинтересована. С друге стране, ради обављања послова који јесу из надлежности Агенције, али за које овај орган тренутно нема капацитета, може се размотрити набавка услуга, које би Агенцији пружили било привредни субјекти, ОЦД или појединци, у равноправном надметању.

Изазов код такве концепције би се јавио у погледу оцене пројекта који су тематски другачији, што би можда изискивало и ангажовање спољних сарадника за оцену пројекта.

4.5.6.	Агенција за борбу против корупције успоставља систем сталне координације и обуке за ОЦД	Организација редовних полугодишњих координационих састанака са ОЦД	Трајно	Агенција	Одржана два координацио на састанка по години важења Стратегије	Средства за организацију састанака	
		Израда програма и плана обуке за ОЦД	9 месеци	Агенција	Израђен план и програм	Нису потребни	

¹⁸⁸ Извештај о спровођењу Националне стратегије и акционог плана за 2014. год., Агенција за борбу против корупције, март 2015. год.

¹⁸⁹ Информатор о раду Агенције за борбу против корупције, децембар 2015. год.

					обуке		
		Спровођење плана обуке ОЦД	Трајно	Агенција	Индикатори о спровођењу плана обуке	2.500.000 (Средства за штампање материјала и организацију обуке)	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Током 2015. године, Агенција је организовала два координациона састанка са организацијама цивилног друштва са циљем успостављања система континуираних консултација са ОЦД у области борбе против корупције и повећања активног учешћа ОЦД у борби против корупције:

- 30. септембра 2015. године, у Новом Саду - На састанку су представљени резултати истраживања узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу које је спровела Агенција за борбу против корупције и путем дискусије прикупљене информације од организација цивилног друштва о узроцима и појавним облицима корупције на покрајинском нивоу.
- 22. маја 2015. године, у Београду - На састанку су представљени извештаји о спровођењу Националне стратегије и пратећег Акционог плана које су израдиле ОЦД.

Програм обука за организације цивилног друштва Агенција је усвојила 13. августа 2014. год.¹⁹⁰

С обзиром на број запослених у организационој јединици Агенције која се бави обукама и сарадњом са цивилним друштвом, као и на то да је као приоритетна циљна група у области едукација одређена група државних службеника, Агенција тренутно нема капацитете за организовање редовних обука организација цивилног друштва, па због тога план обука није израђен.¹⁹¹

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако су координациони састанци који су одржани донели нека корисна сазнања и Агенцији и ОЦД, очигледно је да њихова сврха у самом АП није довољно јасно одређена, услед чега није могуће ни одредити прецизно квалитет реализације и оствареност циљева. Требало би зато прецизирати да ли се на овим координационим састанцима у ствари прикупљају информације о томе које антикорупцијске активности спроводe ОЦД, да ли има неких преклапања са активностима других ОЦД и Агенције и слично, а све како би се кроз координацију постигли бољи ефекти. Генерално, иако су овакви директни скупови корисни, требало би размотрити и друге могућности (нпр. централно вођење веб-платформе о активностима ОЦД и државних органа у борби против корупције).

Када је реч о програму обуке, за сада су објављене само информације о тематским целинама, то јест „специфичним циљевима“ обуке. Да би се стекла боља представа о квалитету, требало би објавити и радне материјале. То би уједно омогућило да се и без директног ангажовања Агенције заинтересоване ОЦД обуче по питањима борбе против корупције у мери у којој је то могуће учинити из литературе.

Изазови и препоруке:

Обрађено у оквиру разматрања квалитета спроведених активности.

¹⁹⁰ http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/01/Plan_i_program_-_OCD.pdf

¹⁹¹ Извештај о спровођењу Националне стратегије и акционог плана за 2014. год., Агенција за борбу против корупције, март 2015. год.

4.6.	Циљ	Створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције
	Индикатор циља	Број компанија на годишњем нивоу које добијају посебне пореске олакшице по основу донација или активности у борби против корупције износи (утврдити) до краја 2018. године

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.6.1.	Измењен Закон о порезу на добит правних лица тако да се борба против корупције наведе као једна од намена/делатности за коју се предузећима која пружају финансијску подршку цивилном друштву може дати посебна пореска олакшица	Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама Закона	15 месец и	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	18 месец и	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама закона	24 месеца	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама закона усвојен	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Закон о изменама и допунама Закона о порезу на добит правних лица усвојен је 29.12.2015. године¹⁹², али се измене и допуне не односе на обавезе из ове мере. Једна од тих измена је и она према којој се се као расход у пореском билансу обвезника признају издаци у збирном износу највише до 5% од укупног прихода не само установама ... већ сада и пружаоцима услуга социјалне заштите основаним у складу са законом који уређује социјалну заштиту... Иако је могуће да је на овај начин олакшицама обухваћен и један број невладиних организација, очигледно је да није било промена које се тичу НВО ангажованих у борби против корупције.

Министарство финансија у одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја који се односио на активности предузете за испуњење ове мере наводи:

„да је приликом израде Закона о изменама и допунама Закона о порезу на добит правних лица („Сл. гласник РС“, бр. 112/15) разматрана могућност увођења наведене пореске олакшице при чему 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, па самим тим недостаје могућност праћења остварења задатог циља након увођења исте, а што би могло довести до злоупотреба у пракси;
- повећање административних трошкова праћења наведене олакшице;
- пореска олакшица као мера за остварење наведеног циља могла би утицати само на обезбеђење финансијских средстава за рад тих организација, услед чега сматрамо да би

¹⁹² Службени гласник РС, број 112/2015 од 30.12.2015.

требало разmotрити неки други начин за обезбеђење финансијских средстава који би био једноставнији за праћење и анализу ефеката;

- смањење буџетских прихода, чији ефекат није могуће сагледати.“

Рок за испуњење ове мере истекао је 6. септембра 2015. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Главни изазов у реализацији ове мере биће утврђивање намене донације – да ли је заиста усмерена на борбу против корупције или на остваривање неког другог циља. Решење се може тражити према оборивој претпоставци – да удружење које је међу своје приоритете уврстило борбу против корупције заиста и прима донацију ради деловања у тој области (ако је тако и наведено). Ова претпоставка би се могла обарати од стране сваког заинтересованог лица, а подаци о коришћењу ове донације би требало да буду јавни, због тога што се посредно финансирају из јавних извора.

Поред Пореске управе, и други органи би могли да имају улогу у утврђивању да ли је заиста реч о донацији за антикорупцијску активност или не.

4.6.2.	Привредна комора Србије доноси и објављује анти-корупцијске стандарде и праксе као што су: Кодекс пословне етике, Кодекс корпоративног управљања, промовише стандарде Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија, као и привредна друштва која су усвојила антикорупцијске планове или планове интегритета	Организовање скупова и семинара у области борбе против корупције у сарадњи са институцијама Републике Србије и промовисање добрих пракси компанија у области борбе против корупције	Трајно	ПКС	Број организованих скупова и семинара у току календарске године; индикатори за организацију обука;	5.000.000 (Припрема материјала за конференције и семинаре, трошкови организације)	
--------	---	---	--------	-----	--	---	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена (на годишњем нивоу)*

На интернет порталу ПКС доступни су следећи акти: Кодекс пословне етике ПКС, Кодекс корпоративног управљања, стандарди Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, Декларација о борби против корупције Глобалног договора Србије, примери добре праксе интерних антикорупцијских аката предузећа¹⁹³.

¹⁹³ <http://www.pks.rs/PoslovnoOkruzenje.aspx?id=1410&p=3>

У периоду јануар – септембар 2015. године, ПКС је организовала следеће скупове, односно семинаре у ПКС посвећене борби против корупције:

- 20, 21, 27, 28 фебруар и 6, 7, 13, 14 март 2015 – специјалистички семинар „Корпоративно управљање за чланове управе привредног друштва“
- 27. март 2015 - Трећа сесија округлог стола „Борба против корупције – како ми то радимо“, у сарадњи са мрежом друштвено одговорних компанија Глобални договор Србија
- 27. мај 2015 – Округли сто „Унапређење корпоративног управљања – лакши приступ тржишту капитала“ у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом (IFC)
- 28. мај 2015 – Семинар „Антикорупцијски аспекти политика заштите конкуренције“ у сарадњи са Немачком агенцијом за међународну сарадњу ГИЗ
- 21. септембар 2015 – Четврта сесија округлог стола „Борба против корупције – како ми то радимо“¹⁹⁴

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У погледу испуњавања својих обавеза објављивања докумената, ПКС је обавила све наведене задатке на ваљан начин.

Није могуће дати прецизну оцену у погледу спровођења обука, имајући у виду да је индикатор за оцену да ли је активност испуњена („Број организованих скупова и семинара у току календарске године; индикатори за организацију обука) непрецизно формулисан, тако да није јасно колико скупова и семинара организованих током сваке године примене Стратегије, ће бити показатељ испуњености ове активности.

Изазови и препоруке:

Прецизирати обавезу ПКС у погледу спровођења обука, како у погледу броја обука, тако и тема које треба покривати (уз могућност да буду покривене и неке непоменуте). Поред обука које би требало спроводити због извршених или планираних измена битних антикорупцијских прописа, било би добро да се део програма обука планира и на основу анкете међу предузећима – чланицама ПКС. Такође би могло бити од користи да се део обука организује у форми разговора без присуства јавности на којем би привредници добили прилику да изнесу тешкоће на које наилазе у свом раду представницима државних органа (нпр. у области јавних набавки, у погледу добијања битних дозвола за рад и слично).

4.7.	Циљ	Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа
	Индикатор циља	Процент препорука Народне скупштине заснованих на извештајима независних државних институција које се спроводе од стране извршне власти износи 50% или више до краја 2018. године

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.7.1.	Допунити Закон о Народној скупштини тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом	Израдити и усвојити Закона о изменама и допунама Закона	20 месец и	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама Закона усвојен	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	

¹⁹⁴ Извештај ПКС о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана, октобар 2015. год.

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							
--	--	--	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Закон о Народној скупштини није измењен и допуњен.

Рок за испуњење ове мере истекао је 6. маја 2015. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У извештају Народне скупштине о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана, из октобра 2015. год. се наводи „Иако није измењен Закон о Народној скупштини, ова активност се реализује. Наиме, Влада Републике Србије, Управа за извршење кривичних санкција и Министарство унутрашњих послова започели су реализацију донетих закључака и о томе обавестили Народну скупштину. Министарство унутрашњих послова поднело је у августу 2015. године Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова Извештај Радне групе о праћењу и координацији активности полиције у случајевима насиља у породици за период од јануара до марта 2015. год. Из овога се може закључити да је извршна власт делимично испунила своју обавезу извештавања Скупштине о предузетим мерама, али да то није учињено у свим случајевима када је таква обавеза постојала. Поред тога, ови извештаји нису разматрани од стране Скупштине.

Извештаји који независни државни органи¹⁹⁵ сваке године достављају Народној скупштини указују на системске проблеме од којих су неки стари већ деценију и некажњено одсуство воље да се примене превентивни антикорупцијски прописи. Ове извештаји су годинама били или игнорисани или се о њима дискутовало без јасног резултата, а и сама обавеза разматрања је утврђена Пословником Скупштине тек 2010.

У јуну 2014. године¹⁹⁶, Скупштина Србије усвојила је до тада најпотпуније закључке поводом извештаја независних државних органа. Најбитнија од свега је била чињеница да је Скупштина обавезала Владу да је до 6. децембра 2014. извести о испуњењу свих мера за унапређење прописа и праксе које су утврђене у скупштинским закључцима. Међутим, не само што велики број мера није испуњен, већ Влада, супротно утврђеној обавези, није известила Скупштину о учињеном, ни у постављеном року, ни након његовог истека, а Народна скупштина није позвала Владу на одговорност због тога.

¹⁹⁵ Као што су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана, Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисија за заштиту конкуренције, Фискални савет...

¹⁹⁶ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6550->

Ситуација није била боља ни током 2015. године. Тако је скупштински Одбор за културу и информисање, поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2014. годину, у делу који се односи на спровођење Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, прихватањем закључка без стварног садржаја поводом годишњег извештаја Повереника за информације, своју подршку овом органу свео на пуку декларацију. Поређење три предлога закључака о којима је Одбор расправљао¹⁹⁷ показује да коначна верзија, за разлику од два одбијена предлога, не садржи конкретне мере које би могле довести до побољшања стања у вези са слободним приступом информацијама. Тако се, на пример, у усвојеном тексту само уопштено констатује да државни органи треба да поштују закон, а не помиње се обавеза да обезбеде извршење Повереникових решења и покрену поступке против прекршилаца или да изменама Закона овласте Повереника да то учини. Одбор за културу и информисање је тиме свесно направио корак уназад у односу на ранију праксу Скупштине.

Изазови и препоруке:

Пример непоступања Скупштине у вези са сопственим закључцима сведочи да ни када Народна скупштина, на основу прецизних закључака скупштинских одбора, дефинише јасне обавезе за Владу, то није довољно да донесе резултате. Потребно је такође и истинско настојање да Скупштина врши своју Уставом утврђену функцију надзора над извршном влашћу и да користи извештаје независних органа у томе. То је уједно и највећи изазов за реализацију ове активности. Разлог за неефикасну контролу извршне власти од стране парламента лежи у политичкој структури једног и другог тела. Наиме, у извршној власти налазе се лидери (председници и потпредседници) парламентарних странака које имају већину у Скупштини. Ти лидери уживају поверење народних посланика из њихових странака. И поред тога што постоје неке парламентарне иницијативе које би могле да резултирају јачим надзором (нпр. група за ГОРАС), у пракси су ретке ситуације када посланици из владајућих странака оспоравају одлуке Владе или користе посланичка овлашћења за покретање одговорности чланова Владе за (не)урађено. Тим пре, није било ни иницијатива да се утврди одговорност чланова Владе због непоступања по закључцима које је Народна скупштина усвојила.

На решавање овог проблема би можда могла имати утицаја персонализација избора народних посланика (нпр. комбиновани систем, или преференцијално гласање), јер би она оснажила положај народних посланика у односу на руководство странака (које одређује редослед на листи).

Проблем би такође могао да буде умањен, када би се (нпр. у Пословнику) прецизирале дужности Народне скупштине код формулисања закључака на основу извештаја независних државних органа (нпр. да се обавезно изјасни о свим препорукама које је дао тај орган), али и код разматрања извештаја Владе о извршењу закључака.

4.7.2.	Ојачани капацитети Народне скупштине за вршење нових надлежности у оквиру циља 4.7.	Израдити и усвојити измене и допуне Правилника о систематизацији радних места у	26 месец и	Народна скупштина	Усвојене измене и допуне Правилника о систематизац	Нису потребни	
--------	---	---	------------	-------------------	--	---------------	--

¹⁹⁷ Транспарентност је од Народне скупштине [добила нацрт који је формулисала председница одбора Весна Марјановић, предлог народне посланице Бранке Каравидић](#) и верзију која је усвојена, а коју су предложили народни посланици из СНС, чланови Одбора.

		Народној скупштини			ији радних места у Народној скупштини		
--	--	--------------------	--	--	---------------------------------------	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у служби Народне скупштине (донет новембра 2011. године) није измењен.

Рок за испуњење ове мере истекао је 6. новембра 2015. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Као и код других сличних мера, и овде проблем може бити питање рационализације јавног сектора и утврђени број запослених. Тај проблем се може вероватно решити и прерасподелом дужности у оквиру постојећег броја запослених, као и кроз сарадњу са независним државним органима који Скупштини могу доставити своје виђење испуњености препорука и закључака, а пре него што Скупштина размотри извештаје Владе.

4.8.	Циљ	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
	Индикатор циља	Агенција за борбу против корупције, Заштитник грађана, Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, имају трајне, модерне просторије које пружају адекватне услове за рад потребног особља

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.8.1.	Израдити анализу потреба Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције у правцу проширења и/или прецизирања надлежности, унапређења кадровских капацитета и услова рада	Давање писаних образложења за одбијање препорука које су неприхватљиве за Владу	6 месец и	Влада	Образложења за одбијање неприхватљивих препорука у писменом облику достављена Агенцији, Заштитнику грађана, Поверенику и ДРИ	Нису потребни	

Оцена испуњености активности 3: *неиспуњена*

У оквиру ове мере предвиђена је обавеза Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске

институције да до 6. новембра 2013. год. израде своје анализе потреба у правцу проширења и/или прецизирања надлежности, унапређења кадровских капацитета и услова рада, а затим да их до 6. децембра 2013. године доставе Влади, министарству надлежном за послове правосуђа и државне управе и министарству надлежном за послове финансија. Ова четири одговорна субјекта су у року доставила своје анализе потреба поменутиим институцијама.¹⁹⁸

Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. марта 2014. године да писана образложења за одбијање препорука које су неприхватљиве за Владу.

И извештају Ваде о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана до октобра 2015. године, Влада се не осврће на испуњеност ове обавезе.

Захтевима за приступ информацијама од јавног значаја од 25.12.2015. год. о активностима предузетим на испуњењу ове мере, обратили смо се Влади РС, Министарству државне управе и локалне самоуправе и Министарству правде.

Влада РС није одговорила на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.

Министарство државне управе и локалне самоуправе у одговору на захтев за приступ информацијама наводи да ово Министарство не поседују тражене информације, и да исте, по њиховом сазнању, може имати Министарство правде.

Министарство правде у одговору на захтев за приступ информацијама наводи:

„Министарство правде и државне управе је на основу достављених анализа потреба Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције сачинило план за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања њихове надлежности. С тим у вези, радна група образована Решењем министра правде бр. 119-00-13/2015-05 од 29.1.2015. године, припрема Нацрт новог Закона о Агенцији за борбу против корупције. Такође, Министарство правде ради на коначној верзији Нацрта Закона о заштити података о личности.“

У Плану за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања надлежности: Агенције за борбу против корупције, Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана и Државне ревизорске институције од 17.04.2014. год. који је Министарство правде доставило уз одговор по захтеву, наводи се:

- Агенција за борбу против корупције – свеобухватна измена Закона о Агенцији за борбу против корупције које би обухватиле све мере прописане Акционим планом које се тичу измена овог закона.
Рок за реализацију одређен је септембар 2014. године.
- Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности – измене нормативног оквира (Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности) укључујући и питања која се тичу прецизирања/ проширења надлежности Повереника.
Рок за реализацију одређен је децембар 2014. године
- Заштитник грађана – измена Закона о Заштитнику грађана, укључујући и питања која се тичу прецизирања/ проширења надлежности Заштитника грађана.
Рок за реализацију одређен је децембар 2014. године

¹⁹⁸ Извештај о спровођењу Националне стратегије и акционог плана за 2014. год., Агенција за борбу против корупције, март 2015. год.

- ДРИ – Државна ревизорска институција у анализи потреба није изнела предлог измене нормативног оквира у правцу прецизирања/ проширења надлежности ДРИ.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера је делимично реализована, у погледу исказивања потреба четири државна органа за изменама прописа из њихове надлежности и у погледу јачања капацитета (кадровски и услови рада), као што се констатује у прошлогодишњем извештају. Информације о испуњењу других активности су непотпуне. Према ономе што је доступно, активности су само делимично реализоване. Као што следи из одговора Министарства правде, уочене су неке потребне активности за измене закона и започет је рад на томе. Нема информација о начину решавања других проблема.

Изазови и препоруке:

У погледу јачања капацитета наведених органа, генерални изазов је актуелна рационализација јавне управе, која утиче и на рестриктивнију политику одобравања нових запошљавања или са тиме повезаним одобравањем буџета. При исказивању потреба за ангажовањем нових запослених, државни органи би требало да детаљно упореде резултате у свом раду који се могу очекивати са траженим повећањем броја запослених у односу на актуелно стање (нпр. брзина решавања или број решених предмета одређене врсте, број обављених контрола итд.). На тај начин ће ови органи лакше задобити подршку јавности за одобравање додатних буџетских средстава. Такав начин исказивања потреба треба комбиновати и са планирањем програмског буџета, где се такође исказују и нефинансијски показатељи коришћења буџета јавних институција.

4.8.2.	Извршене препоруке из анализе потреба које су достављене Влади	Израдити план за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања надлежности	8 месеци	Министарств о надлежно за послове правосуђа и државне управе, Одбор Народне скупштине за уставна питања и законодавств о, Заштитник грађана	Израђен план за испуњавање препорука у области проширења и прецизирања надлежности	Нису потребни	Планом ће бити одређен орган власти који ће бити одговоран за спровођење плана
		Израдити план за испуњавање препорука у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад	8 месеци	Министарств о надлежно за послове финансија	Израђен план за испуњавање препорука у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад	Нису потребни	Планом ће бити одређен орган власти који ће бити одговоран за спровођење плана
		Спровођење плана у области проширења и/или прецизирања надлежности	У року одређеним планом	Органи власти одређени планом	План спроведен у роковима према години примене Стратегије	У зависности од анализе	
		Спровођење плана у	У року	Органи	План	У зависности	

	области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад	одређен им планом	власти одређени планом	спроведен у роковима према години примене Стратегије	од анализе	
	Израдити извештај о спровођењу плана у области проширења и/или прецизирања надлежности и достављање Влади и независним државним органима који су обухваћени планом	По истеку рока за спровођење плана, а најмање једном у шест месеци	Министарств о надлежно за послове правосуђа и државне управе	Извештај израђен и достављен Влади и независним државним органима који су обухваћени планом	Нису потребни	
	Израдити извештај о спровођењу плана у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад и достављање Влади и независним државним органима који су обухваћени планом	По истеку рока за спровођење плана, а најмање једном у шест месеци	Министарств о надлежно за послове финансија	Извештај израђен и достављен Влади и независним државним органима који су обухваћени планом	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

Министарство правде у одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја доставило је копију Плана за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања надлежности: Агенције за борбу против корупције, Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана и Државне ревизорске институције од 17.04.2014. У плану се наводе активности за измену нормативног оквира за које је надлежно Министарство правде и државне управе¹⁹⁹ (детаљније наведено у оцени испуњености мере 4.8.1.).

Министарство финансија није одговорило на захтев за приступ информацијама од јавног значаја који се односи на достављање копије плана за испуњавање препорука у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад (активност 2).

У погледу спровођења активности из плана у области проширења и/или прецизирања надлежности (активност 3), рад на изменама закона још увек је у току (Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закон о заштити података о личности) док у погледу измена Закона о Заштитнику грађана нема информација да ли је формирана радна група за измену Закона.

Рокови одређени овим планом (септембар и децембар 2014. год) су истекли.

У извештају²⁰⁰ Заштитника грађана наводи се да је Министарство државне управе и локалне самоуправе формирало радну групу за израду нацрта измена и допуна Закона о Заштитнику грађана. Израђен је Нацрт предлога и достављен радној групи.

¹⁹⁹ Закон о министарствима „Службени гласник РС”, број 72 од 26. јула 2012. године

²⁰⁰ Заштитник грађана, Извештај о спровођењу Стратегије, октобар 2015. године

Даље се наводи да је објект у улици Карађорђева 48 променио намену и функцију без претходне сагласности Заштитника грађана, а да нов објект, у коме би потреба за смештајем била трајно решена, није одређен. Промењене околности и повећан обим посла захтевају и повећање броја службеника, па су потребе

Нема информација о томе да ли је Министарство правде израдило извештај о спровођењу плана у области проширења и/или прецизирања надлежности (по истеку рока за спровођење плана, а најмање једном у шест месеци) и доставило га Влади и независним државним органима који су обухваћени планом.

Нема информација да ли је Министарство финансија израдило извештај о спровођењу плана у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад и доставило га Влади и независним државним органима који су обухваћени планом.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Видети под 4.8.1.

Изазови и препоруке:

Видети под 4.8.1.

4.9.	Циљ	Успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију)
	Индикатор циља	Број узбуњивача под заштитом закона на годишњем нивоу износи (утврдити) до краја 2017. године

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.9.2.	Усвојени подзаконски прописи којима се на прецизан начин уређује процедура и поступање	Израдити и усвојити подзаконске прописе	6 месец и	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Подзаконски прописи усвојени	Нису потребни	Рок се рачуна од дана усвајања Закона којим се уређује заштита узбуњивача

Оцена испуњености мере и активности: *испуњена*

Закон о заштити узбуњивача²⁰¹ у чл. 17. и 25. прописује подзаконске акте које доноси министар правде - акт којим се ближе уређује начин унутрашњег узбуњивања, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и друга питања од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених и програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача.

Министар правде донео је 15. јануара 2015. године Правилник о програму стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача²⁰², а 3. јуна 2015. године и Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених²⁰³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

за проширењем оперативног дела Стручне службе Заштитника грађана процењене на 20 нових службеника у наредне две године. Предлог нове систематизације упућен је Народној скупштини.

²⁰¹ Закон о заштити узбуњивача („Службени гласник РС”, број 128/14) ступио је на снагу 4. децембра 2014. године, у примени од 5. јуна 2015. године

²⁰² „Сл. гласник РС”, бр. 4/2015

²⁰³ „Сл. гласник РС”, бр. 49/2015

Обавеза доношења подзаконских аката је испуњена, али са закашењем у односу на рокове који су предвиђени Законом о заштити узбуњивача. Рок за оба акта је био 4. март 2015, али је до тада био донет само један – онај који се односи на обуку поступајућих судија. Други правилник је донет са три месеца закашења, услед чега је послодавцима остало краће време да својим интерним актом ближе уреде ту материју (јер то морају да учине на основу министровог акта).

Правилник који уређује обуку судија за поступање у случајевима заштите узбуњивача садржи елементе предвиђене Законом. Међутим, његове одредбе указују да је нешто у концепту Закона било погрешно уређено. Наиме, законодавац је предвидео да суђења у случајевима заштите узбуњивача могу водити само лица која поседују посебна стручна знања. Примена читавог Закона и преко потребна заштита узбуњивача, одложена је за пола године, између осталог и зато да би се одшколовао одређени број судија за поступање у овим предметима. Међутим, након доношења правилника о обуци, испоставило се да целокупна обука коју судије морају да прођу траје један радни дан! На основу члана 7. Правилника предвиђено је да она траје пет часова од по 60 минута и практична вежба кроз симулирани случај. Штавише, није била предвиђена никаква провера знања које је стечено на овај начин! Дакле, иако реализација ни по чему није супротна ономе што је записано у АП (зато што је сам АП непотпун), она је очигледно у супротности са циљевима Закона о заштити узбуњивача.

Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених такође је упитне вредности. У члановима 1 и 2, само се понављају одредбе Закона о заштити узбуњивачима. Члан 3. прописује да достављање информације може вршити „писмено или усмено“. Члан 4. као евентуалне новине у односу на одредбе других прописа, налаже издавање потврде о пријему информације. Члан 5. доноси корисна правила о евиденцији „пријема информације“ – као што је, на пример, податак о томе да ли узбуњивач жели да подаци о његовом идентитету не буду откривени. Слично, и правило из члана 6. корисно је зато што би иначе у неким ситуацијама и друга лица могла да отворе допис узбуњивача, поред оних који су за то овлашћени. Члан 8. ст. 1. је сувишан, а ст. 2. је нејасан („У циљу провере информације у вези са унутрашњим узбуњивањем, предузимају се одговарајуће радње, о чему се обавештава послодавац, као и узбуњивач, уколико је то могуће на основу расположивих података“). Чланови 8. и 9. доносе правила о записнику, која су такође од користи.

С друге стране, нека питања која су могла бити уређена овим актом и која би ваљало да уреде и послодавци, нису решена. Једно од таквих питања јесте пружање обавештења узбуњивачу о току поступка, омогућавање у списе предмета и присуство радњама у поступку. Поред тога, правилником су могла бити ближе уређена и питања поступања узбуњивача у ситуацијама када је лице овлашћено за пријем информације на неки начин умешано у спорну ситуацију, питање поступања у специфичним ситуацијама – нпр. када информацију даје корисник услуга органа, а не запослено лице итд.

Изазови и препоруке:

Допунити подзаконске акте на основу уочених недостатака и искустава из праксе примене Закона.

4.9.3.	Спроводити стручно усавршавање лица запослених у јавном сектору о заштити узбуњивача	Направити план и програм обуке запослених у јавном сектору	3 месеца од доношења подзаконских прописа	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Израђен план и програм обуке	Нису потребни	У израду плана и програма обуке укључити представнике институција задужених за заштиту узбуњивача према Закону
--------	--	--	---	---	------------------------------	---------------	--

		Спроводи план обуке запослених у јавном сектору	трајни задатак	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Реализован план обуке по години примене Стратегије	У зависности од потреба (најмање 300.000 по обуци)	
--	--	---	----------------	---	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњена*

План и програм обуке „Заштита узбуњивача“ израђен је током 2014. године и део је Програма општег континуираног стручног усавршавања државних службеника (програмска област „Борба против корупције“) ²⁰⁴, који је усвојен 31.03.2015. године Правилником о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за 2015. годину, од стране министарке за државну управу и локалну самоуправу. ²⁰⁵

У складу са усвојеним програмом, обука „Заштита узбуњивача“ је реализована у три термина: 25.8.2015., 13.11.2015. и 10.12.2015. године. Укупан број учесника је 62, а циљна група су били сви државни службеници. ²⁰⁶

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

С обзиром на број полазника, очигледно је да је досадашњи број организованих обука био далеко од довољног. Наиме, у оквиру ових програма је тек један од 10.000 запослених ²⁰⁷ у јавном сектору едукован у складу са наведеним програмом СУК-а, што је нарочито недовољно када се има у виду да је реч о првој години примене Закона, када су и непознанице далеко највеће.

Квалитет програма обуке није могуће проценити јер је објављен само план са темама, а не и едукативни материјал.

Изазови и препоруке:

Треба прецизирати АП, тако да се предвиди минимални број службеника које треба обучити и њихов профил (нпр. лица која раде на осетљивим позицијама, синдикални лидери).

Посебно би требало обучавати лица која примају притужбе од узбуњивача, јер је њихова улога за примену Закона веома важна, не само у смислу испуњавања обавеза, већ и изградње поверења у овај нови правни институт.

Када је реч о запосленима, требало би тежити томе да се кроз обуке обухвати већи број људи. То се, на пример, може постићи тиме што би едукативни материјал такође био објављен и спровођењем интернет – курсева.

4.10.	Циљ	Успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору
	Индикатор циља	Број пријава о сукобу интереса поднетих од стране запослених у јавном сектору износи (утврдити) или више до краја 2018. године

²⁰⁴ <http://suk.gov.rs/dotAsset/17901.pdf>

²⁰⁵ <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-akta-doneti.php>

²⁰⁶ Из одговора Министарства правде по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, јануар 2016. године.

²⁰⁷ У питању је груба оквирна процена, будући да ни број запослених у јавном сектору још увек није познат, али се најчешће наводе бројеви између 600 и 800 хиљада.

Бр.	Мера	Активност	Рок	Одговорни субјекти	Индикатори	Потребни ресурси	Напомене
4.10.1.	Усвојен закон којим се на јединствен начин регулише спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору, као и питање подношења и провере извештаја о имовини и приходима службеника у јавној управи	Израдити и доставити Нацрт закона	24 месеца	Министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе	Нацрт Закона достављен Влади	Нису потребни	Спровођење ове мере координисати са циљем 3.2.1.2 ²⁰⁸ У израду Нацрта закона укључити представнике Агенције

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

/

Изазови и препоруке:

Постоје бројни изазови за реализацију ове активности. Први изазов је то што није јасно ко ће на даље бити његов извршилац (Миистарство правде или Министарство државне управе и локалне самоуправе).

Други изазов је то што се већ припремају измене других прописа (на пример, оних који уређују статус запослених у локалној самоуправи), а овде се тражи уређивање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору.

Даље, иако је у Србији проблем то што нема механизма за спречавање и решавање сукоба интереса у многим битним сегментима, то још увек не значи да механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса морају да буду „једнаки“. Из много разлога ти механизми би се могли разликовати у појединим секторима или за поједине врсте запослених, али би свакако требало прописати и неки заједнички минимум правила и контроле поштовања тих правила.

У АП се говори о „извештајима о имовини и приходима“ (не више о „имовинским картицама“), и помиње се могућа улога Агенције у формулисању Закона, као и потреба његове координације са изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције. Међутим, нема помена могуће улоге Пореске управе и руководиоца институција – она ће бити битна током примене, па треба да буде и током израде Закона.

²⁰⁸ Циљ 3.2.1.2 - Успостављен правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица

Прилог: Списак коришћених извора

1. Заједничко мишљење OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission донето на пленарном заседању OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission одржаном од 10-11 октобра 2014.
2. НацртАкционог плана за поглавље 23
3. Годишњи извештаја о раду Агенције за борбу против корупције за 2014. годину
4. Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана за 2014 годину, март 2015.
5. Агенција за борбу против корупције, Анализа потреба за обукама запослених у јавној управи о примени одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине, септембар 2014.
6. Резолуција Народне скупштине о законодавној политици
7. Стратегија развоја јавних набавки РС за период 2014 – 2018. год
8. Стратегија развоја јавних набавки РС за 2016. годину
9. Консолидовани извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије
10. Савет за борбу против корупције, Извештај о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у републици србији за период од 2013. до 2018. године и пратећег акционог плана
11. Одговори по захтеву за приступ информацјама од јавног значаја упућени одговорним субјектима из АП
12. Информатори о раду и сајтови одговорних субјеката из АП
13. Квартални извештаји о спровођењу Стратегије и Акционог плана одговорних субјеката из АП
14. База прописа, Паргараф нет
15. Извештај о напретку ЕК за 2015. год.
16. Анализе Транспрентности Србија из релевантних области