Транспарентност Србија

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Антикорупцијске реформе и њихови ефекти - остваривање препорука за борбу против корупције у оквиру Поглавља 23 европских интеграција

Транспарентност – Србија

Београд, март 2018.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Овај пројекат је подржала Агенција за борбу против корупције, средствима из буџета Републике Србије, а на основу конкурса за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију два пројекта алтернативног извештавања о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23[1]*. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта припадају организацији Транспарентност - Србија и појединим ауторима, и не одражавају нужно ставове Агенције за борбу против корупције.*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

[111] http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/05/Rang-lista.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Садржај

Сажетак и главни закључци 13
Стање у областима 16
Увод 20
Полазишта у истраживању 25
Налази по областима 29
1. Координација 30
Коментар препоруке 30
2.1.1.1. 30
Савет 23 31
Оцена ТС 31
2.1.1.2. 32
Коментар активности 32
Савет 23 32
Извештај ЕК 33
Оцена и препоруке ТС 33
2.1.1.3. 35
Коментар активности 35
Савет 23 35
Оцена ТС и Европске комисије 36
Закључак 37
2. Савет за борбу против корупције 38
Коментар препоруке 38
2.1.2.1 38
Коментар активности 38
Савет 23 39
Оцене ТС 39
2.1.2.2. 42
Коментар активности 42
Савет 23 43
Оцена ТС 44
2.1.2.3. 44
Савет 23 и друге оцене 45
Оцена ТС 45
2.1.2.4. 45
Коментар активности 46

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23 46
Оцена ТС 46
2.1.2.5. 46
Коментар активности 47
Савет 23 47
Оцена ТС 47
Закључак 47
3. Усклађивање законодавства са ЕУ и УН 49
Коментар препоруке 49
2.1.3. 49
Савет 23 49
Закључак 50
4. Координација и сарадња у спровођењу Акционог плана 52
Коментар препоруке 52
2.1.4.1. 52
Извештај Савета 23 и коментари 53
2.1.4.2. 54
Коментар активности 54
Извештај Савета 23 и коментари 54
Оцена ТС 55
Закључак 57
5. Повећана ефикасност Агенције 58
Коментар препоруке 58
2.2.1.1. 58
Коментар активности 59
Савет 23 59
Коментар ТС 60
2.2.1.3. 63
Коментар активности 64
Савет 23 и друге оцене 64
Оцена ТС 65
2.2.1.4. 65
Подаци Савета 23 и њихова оцена 65
2.2.1.5. 66
Подаци о извршењу и коментари 66
2.2.1.6. 66

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Оцена Савета 23 66
2.2.1.7. 67
Коментар активности 67
Подаци о реализацији 68
2.2.1.8. 68
Извештај Савета 23 и коментари 69
2.2.1.9. 69
Извештај о реализацији и коментари 70
2.2.1.10. 71
Коментар активности 71
Извештај о реализацији и коментари 71
2.2.1.11. 72
Коментар активности 72
Савет 23 72
2.2.1.12. 72
Коментар активности 73
Извештај Савета 23 73
Коментар ТС 73
Закључак 73
6. Финансирање политичких субјеката и изборних кампања 75
Коментар препоруке 75
2.2.2.1. 75
Коментар активности 76
Савет 23 76
Коментар ТС 76
2.2.2.2. 79
Коментар активности 80
Савет 23 80
Коментар ТС 81
2.2.2.3. 81
Коментар активности 81
Савет 23 82
Коментар ТС 82
2.2.2.4. 82
Коментар активности 82
Савет 23 83

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Извештај ЕК 83
Коментар ТС 83
2.2.2.5. 84
Коментар активности 84
Савет 23 84
Препорука ТС 84
2.2.2.6. 84
Коментар активности 85
Савет 23 85
Коментар ТС 85
2.2.2.7. 85
Савет 23 86
Коментар ТС 86
2.2.2.8. 86
Коментар активности 87
Оцена извршења 87
2.2.2.9. 87
Коментар активности 87
Оцена извршења 87
Закључак 88
7. Сукоб интереса 89
Коментар препоруке 89
2.2.3.1. 90
Коментар активности 90
Савет 23 90
Оцена ТС 91
2.2.3.2. 91
Коментар активности 91
Спровођење активности 92
2.2.3.3. 92
Коментар активности 92
Савет 23 92
2.2.3.4. 92
Коментар активности 93
Извештај о урађеном 93
2.2.3.5. 94

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности 94
Савет 23 96
Извештаји ЕК 97
Оцена и препоруке ТС 97
2.2.3.6. 97
Коментар активности 98
Савет 23 98
Оцена ТС 98
2.2.3.7. 98
Коментар активности 98
Савет 23 99
Оцена ТС 100
Закључак 100
8. Незаконито богаћење 102
Коментар препоруке 102
2.2.4.1. 102
Коментар активности 103
Коментар спровођења 103
2.2.4.2. 105
Коментар 105
2.2.4.3. 105
Коментар 106
Закључак 106
9. Слободан приступ информацијама 107
Коментар препоруке 107
2.2.5.1. 110
Коментар активости 110
Извештај Савета 23 и коментари 111
Анализа примене Закона из АП 23 112
Коментар Анализе примене Закона из АП 23 113
Необрађене теме у Анализи 114
Задатак аутора Анализе и њен правни статус 123
„Партнерска институција“ о Анализи 124
Препоруке ТС 125
2.2.5.2. 125
Коментар активности 125

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23 127
Европска унија о припремама Закона 127
Нацрт измена Закона 128
2.2.5.3. 130
Коментар активности 131
Савет 23 131
Коментар ТС 131
2.2.5.4. 131
Коментар активности 132
Савет 23 132
Коментар ТС 134
2.2.5.5. 134
Коментар активности 134
Савет 23 134
Коментар ТС 135
Закључак 135
10. Јавна управа 137
Коментар препоруке 137
2.2.6.1. 137
Коментар активности 138
Савет 23 138
Подаци Европске комисије 140
Коментар ТС 141
Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије 143
2.2.6.2. 147
Коментар активности 147
Савет 23 148
Коментар и препоруке ТС 149
2.2.6.3. 150
Коментар активности 150
Савет 23 150
Коментар ТС 151
2.2.6.4. 153
Коментар активности 153
Савет 23 153
Коментар ТС 154

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.2.6.5. 156
Коментар активности 156
Савет 23 156
Извештај ЕУ 157
Извештај Министарства финансија о реформи управљања јавним финансијама . 158
Годишњи консолидовани извештај о стању интерне финансијске контроле 158
Коментар ТС 161
2.2.6.6. 161
Коментар активности 161
Савет 23 161
Коментар ТС 162
2.2.6.7. 162
Коментар активности 162
Савет 23 162
Коментар ТС 163
2.2.6.8. 163
Коментар активности 163
Савет 23 163
Оцена ТС 163
2.2.6.9. 164
Коментар активности 164
Савет 23 164
Оцена ТС 165
2.2.6.10. 165
Коментар активности 166
Савет 23 166
Коментар ТС 166
2.2.6.11. 168
Коментар активности 168
Савет 23 168
Коментар ТС 169
Закључак 170
11. Унапређење система узбуњивања 171
Коментар препоруке 171
2.2.7.1. 171
Коментар активности 171

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23 172
Други извори и коментар ТС 173
2.2.7.2. 174
Коментар активности 175
Савет 23 175
Коментар ТС 175
2.2.7.3. 177
Коментар активности 178
Савет 23 178
Коментар ТС 178
Закључак 181
12. Контрола јавних набавки 182
Коментар препоруке 182
2.2.8.1. 182
Коментар активности 183
Оцена ТС 184
2.2.8.2. 186
Коментар активности 186
Савет 23 186
Оцена ТС 187
2.2.8.3. 187
Коментар активности 187
Савет 23 188
Коментари ТС 188
2.2.8.4. 188
Коментар активности 189
Савет 23 189
2.2.8.5. 190
Коментар активности 190
Савет 23 190
Оцена ТС 190
2.2.8.6. 191
Коментар активности 191
Савет 23 191
Оцена ТС 193
2.2.8.7. 193

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности 193
Савет 23 194
Оцена ТС 194
Закључак 194
13. Приватизација, државна предузећа, приватни сектор, регулаторна тела 196
Постављени циљеви и препоруке за измену 196
2.2.9.1. 197
Коментар активности 197
Извештај Савета 23 198
Коментар и закључак ТС 198
2.2.9.2. 200
Коментар активности 200
Извештај Савета 23 201
Закључци и коментар ТС 206
2.2.9.3. 209
Коментар задатка 209
Оцена Савета 23 209
Коментар ТС 210
2.2.9.4. 212
Коментар активности 212
Савет 23 212
Коментар ТС и препоруке за допуну АП 213
2.2.9.5. 214
Коментар активности 214
Савет 23 215
Оцена ЕУ 215
Оцена и препоруке ТС 215
2.2.9.6. 218
Коментар АП 218
Извештај Савета 23 219
Извештај Европске комисије 220
Други релевантни извори 221
Коментар ТС и препоруке 222
2.2.9.7. 225
Коментар активности 225
Савет 23 225

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар и препоруке ТС 226
Закључак..... 226

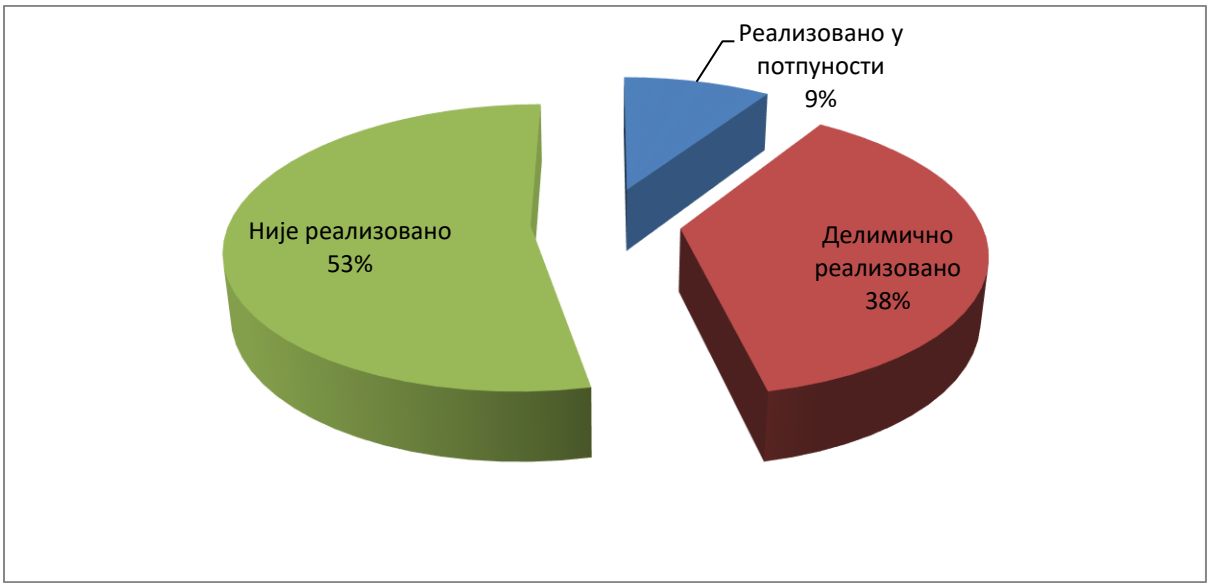
Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Сажетак и главни закључци

Мониторинг спровођења 13 препорука из Акционог плана за поглавље 23 ЕУ интеграција и 75 активности, који је **Транспарентност Србија** спроводила током 2017. и 2018. показује да **ни европске интеграције нису биле довољан замајац за остваривање системског приступа** у борби против корупције. Према нашим налазима, **на овом узорку је само 9% активности реализовано у потпуности а још 38% делимично** до краја 2017. године. Акциони план за поглавље 23 усвојен је званично 2016, али су многе активности започете и раније. Тај документ је био део плана да Србија оствари стандарде у овој области пре 2020.

Оцена за 75 активности	Реализовано у потпуности	Успешно се реализује	Реализовано готово у потпуности	Делимично реализовано	Није реализовано
САВЕТ за праћење АП 23	18	16	5	16	20
	Реализовано у потпуности	Успешно се реализује	Реализовано готово у потпуности	Делимично реализовано	Није реализовано
ТРАНСПАРЕНТНОСТ-СРБИЈА	7	0	0	28	40

Графикон 1: Налази ТС за 13 посматраних области (75 активности)



Праћење спровођења **националних антикорупцијских докумената**, донетих на таласу антикорупцијске кампање која је фигурирала као највиши политички приоритет током 2013, давало је у 2014. и 2015. сличне или још лошије резултате. То показује да **исказано политичко опредељење** за борбу против корупције, односно приступање ЕУ **није било праћено довољном вољом** да се обећано испуни или да за тај приоритет нису издвојени довољна средства, људство и време.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

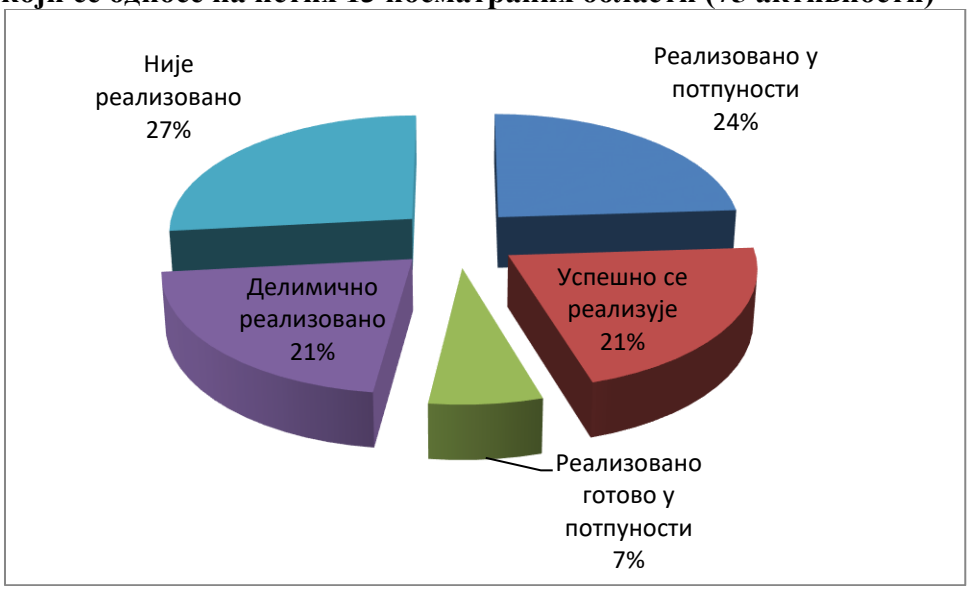
Ствари се нису одвијале како је замишљено **ни у једној од посматраних области**, при чему је стање најлошије кад је реч решавању „незаконитог богаћења“, координацији борбе против корупције, разматрању препорука Савета за борбу против корупције, контроли финансирања странака и спречавања сукоба интереса. У неколико посматраних области примена Акционог плана није могућа због кашњења са законским реформама (сукоб интереса, финансирање партија, јавне набавке и друго).

Ма колико било забрињавајуће то што значајан део планираних активности није реализован ни до средине планираног спровођења овог акционог плана, још је већи проблем то што **не функционише систме за решавање проблема „у ходу“**. Неиспуњавање обавеза пролази без последица по одговорне. Квартални извештај Владиног Савета за праћење АП за поглавље 23 констатује проблеме, али то уочавање не доводи до испуњавања обавезе пре него што дође време за следећи извештај.

Проблеми углавном остају нерешени и у случајевима када су одговорни органи погрешно одређени или када је неиспуњавање обавезе последица недовољних ресурса. **Систем праћења** испуњености обавеза устројен је тако да пружа основне информације о спроведеним активностима, али недовољне о њиховом квалитету и готово никакаве о крајњим ефектима. Поред тога, оцене о успешности реализације које даје Владин Савет за поглавље 23 су **превише благонаклоне** и засноване на ставовима обвезника.

Разлике у односу на мониторинг ТС су велике. Према њиховом виђењу, чак 24% активности из истог узорка је потпуно реализовано, још 21% се „успешно реализује“, а 7% је близу испуњења, док само 27% није уопште испуњено.

Графикон 2: Налази Владиног Савета за праћење Акционог плана за поглавље 23 који се односе на истих 13 посматраних области (75 активности)



Акциони план за поглавље 23 је током спровођења у посматраним областима показао неке од својих недостатака, **од којих је већина била видљива** и у доба када је писан. То се нарочито односи на обуке и друге сличне активности чија сврха и обухват нису довољно прецизно планирани. У оним областима где су спроведене кључне активности, као што је рецимо случај

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

са усвајањем Закона о заштити узбуњивача, што се догодило и пре почетка примене овог АП, није остварен крајњи циљ – пријављивање већег броја случајева корупције.

Упитно је да ли би „нагло буђење“ у виду доношења неколико кључних закона решило све проблеме који су овог часа познати. Наиме, ранија анализа и нацрт Закона о финансирању политичких активности као и недавна анализа и нацрт измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја покривају сва битна питања у овим областима. Нацрт Закона о Агенцији за борбу против корупције такође може битно да се поправи, док у области јавних набавки нацрт није ни објављен а претходне анализе такође не покривају сва питања. Нема ни анализа ни предлога законских решења када је реч о „незаконитом богаћењу“, а упоредо се, кроз експозе председника Владе, већ две године за редом обећава доношење Закона о испитивању порекла имовине, кога нема ни у једном стратешком акту.

Због тога је **неопходно извршити темељну ревизију Акционог плана за поглавље 23**. Ревизија се нипошто не би смела свести на померање рокова који су већ протекли. Једнако би било погубно заваравати се да Акциони план није реализован зато што за то није било довољно времена и да ће нови индикативни рок придруживања (2025.) дати довољно времена да се испуне сви планови. Насупрот томе, сада би требало утврдити да ли предвиђене активности уопште могу да доведу до остваривања постављених мерила или би требало осмислити нове. То треба учинити без обира на то да ли Европска комисија тако нешто од нас тражи. С обзиром на то да 2018. истиче и период важења националне антикорупцијске стратегије, требало би израдити нову. Уколико се она не би правила, за шта постоје најаве, онда би АП за поглавље 23 требало проширити тако да обухвати и она важна питања борбе против корупције која су сада изостављена.

Мониторинг је показао да се оцене успешности реализације АП разликују у односу на оне до којих је дошло Владино радно тело. Те разлике проистичу из разних разлога. Код неких законодавних активности, сматрали смо да иницијалне фазе нису довољне да се закључи како је активност делимично или „готово у потпуности“ испуњена, нарочито када је од израде нацрта већ прошло много времена; када је реч о анализама, запошљавањима и обукама које се надовезују на измене закона, третирали смо активност као неиспуњену, или делимично испуњену, чак и када је нешто слично рађено у међувремену, зато што ће активност свакамо морати да се понови након усвајања акта о којем је реч; израде анализа смо третирали као испуњавање обавезе једино када се она односи управо на питање због којег је рађена; најдрастичније су разлике у виђењима у ситуацијама када се од органа власти очекује да учине нешто у свакој сличној ситуацији, тако да смо сматрали да ту не може бити говора о „делимичном извршењу“ уколико поступе како треба само изузетно. Типичан пример је постављање вршилаца дужности на положаје у државној управи, које је у пракси правило, а не изузетак. С друге стране, Савет за праћење примене Акционог плана је сматрао да се активност „успешно реализује“, на основу тога што се за неке положаје у државној управи заиста расписују конкурси (тренутно је на тај начин попуњено тек око ¼ места).

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Стање у областима

Недовољно **„политичко и институционално власништво“,** нефункционисање **„координације на високом нивоу“** у погледу спровођења стратегије за борбу против корупције и АП за поглавље 23, дошли су до пуног изражаја током нашег мониторинга. Ништа не показује тако добро колико је борба против корупције ниско пала на листи приоритета као чињеница да су планови остали неостварени и у периоду док се на челу Координационог тела налазио несумњиво најмоћнији човек у држави (некадашњи председник Владе, а од 31. маја 2017. председник државе, Александар Вучић). Након његовог преласка на нову функцију, није донето посебно решење којим би нова председница Владе преузела координацију, а није било ни састанака.

Занимљиво је да ЕУ далеко озбиљније третира рад овог тела него актери у Србији, истичући га у „нон-пејпер“ документима о стању у поглављима 23 и 24 међу главна питања борбе против корупције. Имајући у виду да је координација потребна, како унутар Владе, тако и унутар државе, а да је одлука о оснивању Координационог тела од самог оснивања оспорена због могуће незаконитости, препоручили смо да се Акциони план у овом делу измени. Уколико постоји воља за решавање проблема, Влада може да координише рад органа државне управе решавањем најбитнијих питања на својим седницама, нпр. једном месечно. С друге стране, на државном нивоу, кључну улогу када је реч о повезивању разних грана власти, требало би да има Агенција за борбу против корупције, чим добије нове надлежности на основу планираних измена закона.

У погледу „систематичног **разматрања препорука Савета за борбу против корупције**“ није учињено ништа. Са становишта оног што је записано у АП 23 проблем је то што разматрање извештаја Савета и друге мере које се тичу односа Владе и овог њеног радног тела нису уређене актом (Пословником), а „политичка воља“ се претпоставља. Много је већи проблем то што извештаји нису разматрани ни у пракси, будући да је то било могуће учинити без било ког акта. Пракса је тако показала да ни воља за променом приступа није постојала или макар није била довољно снажна.

Савет 23 примећује да неке активности нису спроведене, а за неке сматра да јесу или да су у току. Међутим, очито је да се положај Савета за борбу против корупције и однос Владе према њему није поправио након доношења АП 23, ни у једном од кључних елемената (избор недостајућих чланова, редовна анализа извештаја, обавештавање јавности о исходу тог разматрања итд.). У том смислу, пропуст да се измене поједини акти од значаја за рад Савета јесу битан показатељ да постоје проблеми у реализацији АП 23, али је још битнији проблем одсуство промене у погледу поступања Владе према резултатима рада њеног антикорупцијског савета, до које је могло да дође и без икаквих измена аката. Препоручили смо да уређивање односа обухвати и комуникацију са јавношћу, која такође чита извештаје Савета за борбу против корупције, па треба да добије могућност да прочита и шта Влада и јавни тужиоци имају да кажу тим поводом. Такође, за јачање капацитета Савета, битно је да се Влада изјасни и како види улогу овог свог тела (нпр. консултације о појединим битним питањима и слично).

Усклађивање кривичног законодавства са ЕУ и УН стандардима није извршено у потпуности. Измена кривичног законодавства у контексту борбе против корупције и усаглашавање са УН и другим конвенцијама су одавно биле планиране у стратешким антикорупцијским актима Србије и биле су у неколико наврата предмет разматрања међународних организација. Активности по ранијим стратешким актима нису реализоване иако је Кривични законик много пута мењан, а сада се очекује да анализа проистекне из пројекта који финансира ЕУ (ИПА 2013).

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Како год било, ову активност би било смислено посматрати шире, не само као усаглашавање Србије са међународним стандардима (која је, нпр. у контексту Кривичноправне конвенције од стране ГРЕКО била прилично добро оцењена пре неколико година), већ и као прилику да се размотре све потребне промене у области кривичног законодавства, што је пропуштено при досадашњим изменама КЗ. Између осталог, Кривични законик би требало мењати да би се прецизирале или побољшале дефиниције појединих кривичних дела (нпр. злоупотребе у поступку јавне набавке, давање и примање мита у вези са гласањем), да би у КЗ биле унете норме из посебних закона (и да при том буду побољшане), као и у вези са ослобађањем од гоњења лица којем је мито изнуђено, а које прво пријави корупцију. Поред тога, требало би обратити пажњу и на усаглашеност других прописа са међународним конвенцијама, који нису изричито поменути у опису ове препоруке из скрининга/АП 23 (нпр. заштита жртава корупције и лица која пријављују корупцију).

Координација и сарадња између различитих актера задужених за спровођење и праћење спровођења Акционог плана се пре свега односи на нова овлашћења Агенције, на разматрање и последице непоштовања налаза из извешаја Агенције. Налази које смо утврдили 2017. и 2018. су исти они који су руководили писце два акциона плана да пре 4-5 година осмисле ове активности. Сада имамо ситуацију да нису измењени Закон о Агенцији и Закон о Народној скупштини, на начин који би дао веће шансе да извештај Агенције буде размотрен и да неки руководилац институције полаже рачуне о учињеном. Међутим, да је стварно постојала воља да се ове активности (које су постале део АП закључком Владе) испуне, не би ни било потребно да се доноси или мења било који закон.

Јасније **дефинисање надлежности Агенције и њено јачање** није извршено. До промене Закона није дошло, насупрот најпесимистичнијим очекивањима, ни до данас. Нацрт Закона о Агенцији предвиђа неке корисне новине у погледу надлежности овог органа, али постоји потреба да се побољша. Иако има логике у томе што је АП повезао све друге активности са измењеним надлежностима Агенције, због великог кашњења се види да су неке од њих могле да се реализују независно од тога када ће и да ли ће уопште доћи до законских промена. Због тога смо препоручили да Агенција прати податке о поступању других органа у контатку са њом, било да је реч о достављању података Агенцији или поступању на основу података које добију од Агенције (нпр. на основу представки грађана или сумњи у постојање кривичног дела). Ништа мање важно је да Агенција обавештава јавност о поступању других органа. То би, с једне стране, омогућило Агенцији да задобије већу подршку грађана за свој рад и да изложи оне органе који не сарађују и не поступају у оквиру својих овлашћења суду јавности. С друге стране, то би био начин да се сама Агенција учини одговорнијом за своје (не)поступање.

Није обезбеђено **делотворно спровођење прописа о контроли финансирања** политичких субјеката и финансирању предизборних кампања. У овој области има доста лутања око суштине обавеза које су последица ранијег одступања од стратешких аката (приликом промена Закона о финансирању политичких активности крајем 2014). Наиме, овде је један нацрт закона (Министарство финансија) рађен пре него што је уопште започела анализа примене закона на основу које би требало формулисати нацрт. Део проблема проистиче и из међуминистарских односа, где је једно министарство (финансија) надлежно за израду нацрта прописа, али му ова област није приоритетна, а друго (правде) је предводник у антикорупцијским активностима. Ствар усложњава и то што је за контролу финансирања странака надлежна Агенција за борбу против корупције и да су се још пре њеног формирања јављале идеје да би тај посао требало поверити другом органу, са чиме се повезује и чињеница да се у Нацрту Закона о Агенцији њене надлежности из области контроле финансирања партија не помињу. Постоје велики проблеми у спровођењу правила о финансирању партија у пракси, који су регистровани и у неколико последњих изборних циклуса, са тенденцијом погоршања (нарочито у вези са

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

праћењем рада медија код којих се троши главнина новца у изборној кампањи), тако да је очигледно да АП 23 мора да се допуни да би донео одрживе ефекте у овој области. Ревизију АП би требало искористити да се прецизирају проблеми које измењени закон треба да реши. При том би било смислено да се предузме шира реформа која би уредила и питања вођења нарочито заступљене функционерске кампање.

Није унапређен законски и административни оквир за спречавање сукоба интереса и поступање у случају када сукоб постоји. Активности нису извршене, осим у једном случају, који је споран (због малог броја запослених који је обухваћен обукама о сукобу интереса). Постоји широко поље за деловање на основу препоруке, али су активности доста уско дефинисане и не могу довести до остваривања циљева, чак ни када би биле у потпуности спроведене што сада није случај. Промене у погледу регулативе о сукобу интереса нису биле свеобухватне, тако да су значајни делови запослених у јавном сектору изостављени.

И поред тога што је реч о веома важној и атрактивној теми, нема довољно података на основу којих би се могло закључити колико је заиста урађено на пољу решавања питања **незаконитог богаћења**. Поред тога, јавност је додатно збуњена честим најавама доношења Закона о испитивању порекла имовине који би могао бити у вези са овом темом, а чије доношење није предвиђено стратешким актима Србије.

У погледу **слободног приступа информацијама** и јавности рада органа власти генерално, АП 23 **није донео никакав напредак**. То је делом последица лошег планирања у самом Акционом плану и преуског фокусирања на Закон о слободном приступу информацијама, без сагледавања других промена које су потребне у овој области. Знатно више, одсуство напретка последица је чињенице да Закон о слободном приступу информацијама није побољшан за све ово време. Штавише, у марту 2017. појавио се Нацрт измена и допуна, који у најмање два битна сегмента значајно погоршава могућност остваривања права на приступ информацијама, а уједно пропушта да реши проблеме који су одавно познати. Нацрт је лошији и од документа од којег је почело његово писање – предлога Закона из 2012. године. Пракса примене Закона такође показује негативне трендове, а механизам за извршење Повереникових одлука је блокиран. Због свега тога је неопходно битно проширити круг активности које се спроводе ради побољшања приступа информацијама. Те активности треба да обухвате анализу примене и допуне других прописа који се односе на јавност рада органа власти, укључујући и чвршће уставне гаранције.

Мере за **деполитизацију јавне управе**, јачање њене транспарентности и интегритета, укључујући и кроз јачање тела интерне контроле и ревизије углавном нису спроведене. Према оценама Савета 23 неке од овде поменутих активности су делимично или потпуно спроведене или се спроводе. Међутим, такве оцене су упитне, што се може видети на основу активности о расписивању конкурса за службенике на положају, која „се реализује“ (што је тачно јер се неки конкурси расписују), али маши суштину проблема (јер се противзаконито на већини положаја одржава в.д. стање.). У погледу успостављања запошљавања по објективним и транспарентним критеријумима урађене су анализе, али није дошло до измена закона, иако су оне биле припремане годинама уназад. Дошло је до неких промена законског оквира, али то није последица овог Акционог плана. Када је реч о одговорности и транспарентности рада јавних службеника, није било промена. У овој области постоје веома крупна одступања у оцени Савета 23 и налаза нашег мониторинга (по питању чак 9 од укупно 11 активности). У неколико случајева је било релативо лако закључити да је степен реализације слабији него што се наводи у извештајима обвезника, али је приступ код праћења испуњености био превише благонаклон.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Закон о заштити узбуњивача се примењује, али нису предузете неопходне мере како би систем заштите узбуњивача био ефективнији у пракси. Између осталог, за праћење примене Закона о заштити узбуњивача не постоји системско и на том закону засновано решење. Поред тога, потребно је прецизирати сврху и обухват обука у вези са заштитом узбуњивача, предвидети да се организују кампање за пријављивање неправилности, али пре тога обезбедити да механизам заштите узбуњивача функционише у пракси у институцији која врши кампању. Такође би требало изменом АП предвидети допуну Закона и успостављање система за праћење примене и за јасније повезивање (или разграничење) узбуњивања и других, од раније познатих видова указивања на неправилности. Осим тога, у вези са заштитом узбуњивача је потребно прецизирати и норме других прописа (нпр. у области тајности података, Кривични законик). И сам Закон о заштити узбуњивача је неопходно изменити и допунити да би био у потпуности функционалан, у складу са препорукама које је ТС дала у оквиру свеобухватне анализе норми овог закона.

Део оцена о напретку у систему јачања контроле у **јавним набавкама** који се може наћи у извештају Савета 23 је оправдан. Међутим, промене до којих је дошло у прописима, иако су решиле део проблема, нису решиле све, а поготово не када је реч о борби против корупције. Штавише, очигледно је да ће и ове године доћи до измена Закона о јавним набавкама из сличних разлога као и 2015 (усаглашавање са ЕУ стандардима), што показује да једном дате оцене о спровођењу активности не говоре много о крајњем резултату.

„**Конкретне мере за спречавање и санкционисање корупције** у уговорима о приватизацији“ нису начињене. Слично томе, није било мера које би се односиле на сузбијање корупције у **приватном сектору.** Транспарентност и одговорност **предузећа у државном власништву** и под државном контролом јесте унапређена као последица доношења Закона из 2016, али и даље није обезбеђено поштовање ни оних правила која су изричито прописана Законом о јавним предузећима. У оквиру ове веома сложене препоруке са скрининга говори се о мноштву различитих тема које нису адекватно разрађене у АП 23. За сузбијање корупције у приватном сектору нису биле ни планиране активности, што треба исправити кроз ревизију Акционог плана.

Савет 23 је оценио да су неке од препорука у потпуности или делимично реализоване. Налази **ТС показују другачије (ниже) оцене од Савет АП 23 у вези са сваком активношћу** из ове групе, изузев у једном случају, када је активност заиста у целости спроведена, али то није нимало поправило стање ствари У **погледу потреба за јачањем капацитета** или измена прописа који се односе на рад Државне ревизорске институције, Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за хартије од вредности Акциони план није био довољно прецизан, тако да не би било могуће донети закључак о томе да ли је спровођење активности довело до остваривања циља, све и да је план испуњен. Код ових органа, будући да им борба против корупције није ни једини ни главни посао, АП 23 би морао да прецизније предвиди које су промене прописа потребне и зарад којих потреба треба ојачати капацитете.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Увод

Транспарентност – Србија је током 2017. и 2018. пратила спровођење појединих активности из Акционог плана за преговарачко поглавље 23 ЕУ интеграција. Овај пројекат смо реализовали захваљујући подршци Агенције за борбу против корупције. Пројекат је као најбољи одабран на конкурсу за организације цивилног друштва.

Разлога за спровођење ове врсте мониторинга има више. Сви органи и радна тела која су тренутнно задужена за надзор и праћење испуњености активности из Акционог плана **представљају део извршне власти**. Извештаји које ти органи припремају заснивају се готово искључиво на подацима добијеним од носилаца активности из Акционог плана. Поједини органи који учествују у праћењу и надзору, а пре свега Министарство правде и сами су обвезници значајног броја мера из Акционог плана. Отуда се јавља потреба да ставови о испуњености планова буду верификовани од стране некога ко у тој реализацији не учествује. Ситуација у вези са независним праћењем спровођења овог стратешког акта ће се значајно поправити од када Агенција за борбу против корупције, након планираних измена закона који уређује њену надлежност, добије надзорна овлашћења. Међутим и тада ће постојати један број мера које спроводи сама Агенција, те стога и потреба за алтернативним мониторингом.

Битно је напоменути да мониторинг тежи да обухвати не само чињенице о степену и квалитету испуњености обавеза, већ и да утврди да ли су и у којој мери спроведене активности довеле до остваривања циља због којег су биле осмишљене у доба писања Акционог плана. Иако је АП за поглавље 23 усвојен закључком Владе Србије у априлу 2016, он је усаглашен са ЕУ током 2015, а писан је годину дана раније. Штавише, многе активности у овом акционом плану воде порекло из другог документа – акционог плана за спровођење националне антикорупцијске стратегије, који је писан и донет 2013. Другим речима, када се сагледава садашњи учинак у борби против корупције, углавном треба посматрати ствари са погледом пет година уназад. С друге стране, када се размишља о томе шта би требало променити, поглед се усмерава на више од пет година унапред, ка добу када би Србија требало да испуни све постављене критеријуме како би добила прелазну оцену за борбу против корупције.

Мониторинг води до неизбежних поређења наших закључака са онима до којих су дошли органи Републике Србије и тела Европске уније. У сваком случају, алтернативни извештај представља допринос унапређењу укупног квалитета надзора и извештавања о спровођењу АП 23, као и праћењу напретка у борби против корупције уопште. Као такав, он може бити од користи органима који тренутно имају овлашћења надзора и праћења АП23, онима који ће таква овлашћења имати у будућности (АБПК), Народној скупштини Републике Србије, Европској комисији, Европском парламенту и целокупној јавности.

Када је у питању борба против корупције, праћење испуњености активности из АП 23 добило је додатни значај након ревизије Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције 2013- 2018. Наиме, велики број мера и активности које су биле предвиђене Националном стратегијом за борбу против корупције 2013- 2018 и Акционим планом за њено спровођење је изменама потоњег акта од 30. јуна 2016. године задржан само у АП за Поглавље 23. При том је дошло до измена (продужења) рокова и прилагођавања формату АП 23. У неким случајевима су мере и активности брисане из Акционог плана, јер је означено да су у потпуности реализоване, иако то није случај. Поред тога, ревизија није искоришћена као прилика да се после сагледавања ефеката спроведних активности утврди да ли је потребно неке од њих наставити и поред испуњавања оригиналног плана и да ли треба осмишљавањем

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

нових мера и активности одговорити на изазове корупције који раније нису били ваљано препознати или су се јавили као последица нових околности.

Агенција за борбу против корупције, као независан државни орган, један је од органа који имају улогу у координацији, праћењу и надзору над спровођењем антикорупцијске стратегије из 2013 и припадајућег АП. Акционим планом за Поглавље 23 предвиђено је да новим Законом о Агенцији за борбу против корупције, Агенцији буде поверена надлежност праћења испуњавања обавеза из АП 23[2]. Међутим, Закон још није донет иако су рокови из АП 23 прошли. Стигло се само до фазе објављивања нацрта закона и јавне расправе, која је била формално отворена од 1. октобра до 15. новембра 2016, а поједина представљања су организована и до краја те године.

Знатно касније објављен је и извештај са јавне расправе[3], у којем се, између осталог, наводи следеће: „Резултат спроведене јавне расправе је Нацрт закона који у образложењу садржи разлоге опредељења за одговарајућа решења, при чему је сваки предлог, сугестија и примедба измета на јавној расправи детаљно размотрена. Велики број њих је и уважен и унет у радну верзију Нацрта закона. Радна група Министарства правде наставиће рад на тексту Нацрта закона све до упућивања Влади према редовној процедури предвиђеној Пословником Владе“. И поред одређене конфузије у погледу појмова Нацрта закона и радне верзије, коју додатно потхрањује околност да се на сајту може наћи само једна верзија Нацрта закона, а не два Нацрта или Нацрт и радна верзија Нацрта, може се закључити да је намера Министарства да се радна група поново окупи. До тога, међутим, није дошло ни након избора неколико чланова Одбора Агенције, као и двоје директора (сукцесивно).

Влада Републике Србије основала је 11. децембра 2015. године Савет за спровођење АП 23 (у даљем тексту и „Савет 23“), као радно тело за пружање стручне подршке Преговарачкој групи за Поглавље 23. Како се каже у једном од извештаја овог тела[4] „Савет прати спровођење активности садржаних у Акционом плану на дневном нивоу, покреће механизам раног узбуњивања у случају застоја и других проблема у реализацији Акционог плана и координира процесе извештавања“. Савет подноси месечне извештаје о спровођењу Акционог плана Шефу преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Председнику преговарачке групе за Поглавље 23 и Савету Координационог тела. На основу извештаја које је Савет добио од органа који имају одређена задужења по АП 23, саставио је и објавио неколико тромесечних извештаја. Последњи до сада објављени, односи се на период од 1. октобра 2017. године до краја те године.

Извештаји Савета обухватају „1. Детаљан извештај о спровођењу активности које су доспеле у извештајном периоду (српска и енглеска верзија); 2. Акциони план за Поглавље 23, који садржи посебну колону о статусу спровођења активности (српска и енглеска верзија); 3. Статистички преглед статуса спровођења Акционог плана за Поглавље 23 (српска и енглеска верзија)“. Извештаји Савета 23 се објављују на посебној секцији сајта Министарства правде, а више пута

[2] Слично томе, планирано је да се измени Одлука о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, тако да се прошире овлашћења Владиног Координационог тела на координацију спровођења Акционог плана за поглавље 23, потпоглавље борба против корупције. Такође, измена предвиђа и да се уведу квартални састанци између заменика председника Координационог тела и чланова Савета за борбу против корупције у циљу квалитативне анализе извештаја Савета. Усвајање ових промена је било планирано за други квартал 2016.

[3] http://www.mpravde.gov.rs/files/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%98%20%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8.doc

[4] http://www.mpravde.gov.rs/files/Izveštaj br 1-2017 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

су представљени заинтересованој јавности и медијима. Објављивање извештаја је углавном редовно, али су забележени и случајеви значајног кашњења. Пракса организовања већих промотивних скупова није практикована за неколико последњих извештаја, мада су представници Савета 23 учествовали на скуповима ЕУ Конвента који су били мањег обима.

Поред поменутих тромесечних извештаја Савета 23, Влада Србије – Преговарачка група за поглавље 23, припрема полугодишње извештаје. Ова врста извештаја је намењена институцијама ЕУ, као део формалног механизма за праћење напретка и постоји само на енглеском језику (до сада је објављен један)[5]. Ти извештаји су засновани на кварталним извештајима Савета 23 и допуњени су најавом најважнијих активности које су планиране у будућности. Као што смо истакли у ранијим приликама[6], ови извештаји откривају бројне проблеме у АП 23 и/или његовој примени, међу којима је свакако највећи околност да у неким случајевима ни Владино тело за праћење примене није могло да дође до поузданих података о испуњавању плана од неких министарстава или других државних органа. Постоје проблеми и у вези са садржином самих извештаја, а пре свега недовољно критичко прихватање оцена обвезника о томе да су активности спроведене како је планирано, иако се то није догодило или „креативна тумачења“ да би се показало да је успешност већа него што у ствари јесте. Још већи разлог за забринутост било је то што ови извештаји не залазе иза онога што је наведено као изричита обавеза у АП 23, тако да не представљају поуздан основ за закључивање о томе да ли су остварени циљеви због којих је АП 23 донет нити колики је напредак постигнут у борби против корупције. Током овог мониторинга, утврдили смо да су неке од крупнијих мањкавости извештавања решене или ублажене. Тако, до краја мониторинга, није преостала ни једна ситуација у посматраним областима у којој Савет 23 није прикупио макар неки податак од обвезника АП. Такође, иако има релативизације и веома благонаклоних тумачења у прилог испуњености обавеза, ипак нису забележени случајеви еклатантног кривљења чињеница да би се показао успех, какви су запажени ранијих година.

Алтернативни извештај Транспарентности пружа прилику за поређење чињеница и виђења ствари са налазима из извештаја Владиних тела. Онима који су учествовали у званичном процесу праћења ови извештаји ће дати прилику да ствари сагледају из новог угла и да прошире сопствену методологију и приступ. Очекујемо да ће наш алтернативни извештај свима пружити додатне податке који се односе на ефекте примене АП 23, што ће бити нарочито важно када се АП 23 буде мењао. Подсећамо да је ревизија АП предвиђена за 2018. али да за сада није познато колики ће бити њен захват и у којем периоду ће бити спроведена. Агенција ће имати непосредне користи од алтернативног извештавања, у контексту припреме за преузимање обавезе праћења АП 23 после измене Закона, ради припреме сопствене методологије за тај обављање тог посла. Поред тога, Транспарентност Србија је кроз друге активности на овом пројекту обезбедила да тема спровођења АП 23 не буде разматрана само у периоду када о томе извештавају тела Владе Србије или ЕУ, већ на готово свакодневном нивоу, кроз коментаре у медијима и на интернет страници и друштвеним мрежама ТС. Такве коментаре смо давали кад год је било разлога да се неко актуелно питање доношења и спровођења закона повеже са питањима која су покривена нашим мониторингом примене одабраних делова АП 23.

У оквиру пројекта „Антикорупцијске реформе и њихови ефекти - остваривање препорука за борбу против корупције у оквиру Поглавља 23 европских интеграција“, Транспарентност Србија

[5] http://www.mpravde.gov.rs/files/Bi-annual%20Report%20on%20implementation%20of%20the%20Action%20plan%20for%20Chapter%2023%20as%20....pdf

[6] http://www.preugovor.org/Tekstovi/1346/Izvestaj-o-nedelotvornosti-procesa-evropskih.shtml

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

је пратила остваривање 13 препорука и спровођење преко 70 активности чија је чији је крајњи рок за примену истекао у 2015. или 2016. години, чији је рок истекао током 2017. године, као и оне чија се примена одвија континуирано. Наша разматрања укључују и оне активности које су означене као испуњене у целости од стране Савета 23 током ранијих година, па стога нису више предмет праћења тог тела.

У оквиру описа стања у поменутим областима, Транспарентност Србија је користила извештаје који су доступни целокупној јавности или до којих можемо да дођемо на основу већ успостављене сарадње са релевантним организацијама. У овом периоду је објављено неколико значајних докумената међународних организација. Поред извештаја Европске комисије за Србију, који је најобухватнији, али не више и ажуран (од објављивања је протекло годину и по дана), ту су два „нон-пејпера“, које је Европска комисија објављивала за поједина питања у мају и новембру 2017, резолуција Европског парламента и најновија, „Стратегија проширења“ из фебруара 2018. И друге организације су објављивале значајне извештаје - OSCE/ODIHR у вези са посматрањем председничких избора из 2017, GRECO, о разматрању постигнућа на основу препорука у четвртом кругу евалуације, FATF у вези са спречавањем прања новца и финансирања тероризма, SIGMA о спровођењу и реформи појединих закона који се тичу јавне управе. Поред тога, за израду извештаја су били значајни и подаци из неколико других стратешких аката и извештаја о њиховој реализацији (нпр. у области јавних набавки, јавне управе, отворености управе, финансијске контроле и друго). Користили смо и податке до којих смо дошли у сопственим истраживањима, нарочито у погледу рада јавних предузећа, јавних набавки, државне помоћи, као и података других невладиних организација у разним областима – јавних финансија, избора и друго. Све време смо пратили медијско извештавање на теме које су релевантне за мониторинг и објављивали изводе из штампе. За поједина питања смо користили и ресурсе глобалне мреже чији смо члан (Transparency International), а у вези са најбољим праксама у реализацији појединих антикорупцијских мера (нарочито по питањима јавних финансија и траспарентности рада органа власти, као и појединих питања у вези са финансирањем изборне кампање.

У оквиру оцене реализације активности, користили смо и раније стечена искуства са сличних пројеката - праћења испуњености Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији из 2005. године, коју смо спровели 2009, као и из праћења испуњености актуелне Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији током 2014. и 2015. године[7].

Квантитативна оцена испуњености заснована је на индикаторима који су постављени у самом АП 23, при чему смо у највећој мери тежили да наше оцене буду упоредиве са онима које у својим тромесечним извештајима даје Савет 23. Међутим, оцене се у неким случајевима и разликују. У ситуацијама када је нека активност испуњена делимично, али је тај део по свом значају у оквиру активности занемарљив или готово занемарљив, оцењивали смо да активност није спроведена. Друга значајна разлика огледа се у третирању ситуација када није могуће прикупити податке од обвезника, који би могли да послуже као доказ да су активности спроведене. Такве ситуације бисмо сврставали у посебну категорију (као што то чини и Савет 23). У основном приказу успешности ове ситуације смо третирали као да такве активности уопште нису спроведене.

[7] http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvetaj_o_sprovodjenju_Strategije.pdf
http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/29012015/Izvestaj%20o%20sprovodjenju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202013%202018%20i%20Akcionog%20plana,%20oblasti%20politicke%20aktivnosti,%20javne%20finansije%20i%20mediji,%20Transparentnost%20Srbija,%20januar%202015.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

При давању квалитативне оцене од значаја је било богато искуство које Транспарентност Србија има у праћењу области обухваћених у оквиру групе 2 активности из Акционог плана за Поглавље 23 (на начин како их је Агенција утврдила за потребе овог конкурса), као и искуства из претходних алтернативних извештаја и других подухвата сличне врсте (нпр. праћење напретка процеса евроинтеграција Србије у оквиру коалиције прЕУговор, десетогодишње искуство писања прилога за извештај о напретку у области борбе против корупције на позив Европске комисије, искуство у праћењу примене појединих антикорупцијских закона и друго. При квалитативним оценама обављеног посла, нарочито смо се трудили да повежемо спроведене активности са циљевима због којих се оне спроводе, како у конкретном контексту остваривања препорука са ЕУ скрининга, тако и у ширем контексту решавања проблема који су препознати у повезаним, од раније доступним документима (нпр. у току припреме антикорупцијске стратегије и у њеном образложењу, у извештајима о спровођењу Стратегије, у релевантним ЕУ стандардима и препорукама међународних институција и друго).

У мониторингу смо обратили посебну пажњу на питање посвећености органа и институција у сузбијању корупције, односно на спровођењу мера и активности из Акционог плана за Поглавље 23, као и отклањању проблема који су се јавили у спровођењу. Реч је наиме о чињеници да Акциони план треба да буде „жив документ“, те да би га, с обзиром на то да су већ уочени пропусти у његовој изради и проблеми у његовом спровођењу, било неопходно редовно прилагођавати и ажурирати. У том смислу, разложно би било очекивати да, кад год се појави неки проблем који омета спровођење планираних активности или постизање пуног ефекта, постоји могућност да се идентификује шта би могао да буде узрочник тог проблема, која институција би могла бити надлежна да га реши и шта би било најбоље да учини да би се дошло до решења.

Кад год је могуће тежили смо сарадњи са свим органима који могу поседовати податке од значаја за израду алтернативног извештаја, што укључује пре свега обвезнике спровођења појединих активности и Владин Савет 23. Било би нам задовољство да истакнемо и оне позитивне кораке до којих буде дошло током спровођења пројекта, а као последица јавног саопштавања података о проблемима у примени АП 23 или као плод непосредне сарадње коју смо остварили током трајања пројекта са обвезницима, Саветом 23, Координационим телом Владе и другим органима (нпр. идеја да израде или објаве неки документ након што добију захтев за приступ информацијама којим се тражи такав документ). Таквих примера, на жалост, није било много.

Налази истраживања су материјал на основу којег је Транспарентност Србија формулисала препоруке. Препоруке су тројаке:

- шта је потребно учинити за реализацију појединачних мера и активности;
- шта је потребно мењати у опису активности у Акционом плану да би се остварио квалитетнији напредак у одређеној области (а на основу резултата и истраживања о стању у тој области)
- како је потребно ажурирати Акциони план на основу доступних информација о томе шта је до сада урађено и на основу битних промена у правном и институционалном оквиру.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Полазишта у истраживању

2.1 Спровођење антикорупцијских мера

2.1.1. Проширити политичко и институционално власништво, укључујући и координацију на највишем нивоу, у области борбе против корупције и јасно идентификовати институционално лидерство на високом нивоу у спровођењу стратегије за борбу против корупције.

Савет 23 сматра да су активности из ове препоруке потпуно или делимично реализоване, при чему се разматрају активности Владиног Координационог тела. У стварности се међутим показало да постојање овог тела није обезбедило да се активности из Националне стратегије и пратећег акционог плана несметано спроводе, па чак ни да се прикупе елементатни подаци о испуњавању обавеза. Стога је и оптимизам у погледу будућег рада овог тела, који провејава и кроз скорашње документе ЕУ (тзв. „нон-пејпер“), и његовог ангажовања на спровођењу АП 23 без потпоре у стварном искуству. Поред тога може се очекивати да ће убудуће политичка снага овог тела бити мања него до сада, зато што је лидер најмоћније странке на положају ван Владе Србије, па самим тим неће бити координатор овог Владиног тела, као што је до сада био.

2.1.2. Осигурати систематично разматрање препорука Савета за борбу против корупције.

Савет 23 примећује да неке активности нису спроведене, а за неке сматра да јесу или да су у току. Међутим, очито је да се положај Савета за борбу против корупције и однос Владе према њему није поправио након доношења АП 23, ни у једном од кључних елемената (избор недостајућих чланова, редовна анализа извештаја, обавештавање јавности о исходу тог разматрања итд.). У том смислу, пропуст да се измене поједини акти од значаја за рад Савета јесу битан показатељ да постоје проблеми у реализацији АП 23, али је још битнији проблем одсуство промене поступања Владе према резултатима рада њеног антикорупцијског савета, до које је могло да дође и без икаквих измена аката.

2.1.3. Осигурати усклађивање законодавства са правним тековинама ЕУ укључујући и у области дефинисања активне и пасивне корупције као и усклађености са Конвенцијом УН о борби против корупције (UNCAC)

Ове активности нису доспеле на основу АП 23. Међутим, измена кривичног законодавства у контексту борбе против корупције и усаглашавање са УН и другим конвенцијама су одавно биле планиране у стратешким антикорупцијским актима Србије и биле су у неколико наврата предмет разматрања међународних организација. Активности по ранијим стратешким актима нису реализоване иако је Кривични законик много пута мењан, а сада се очекује да анализа проистекне из пројекта који финансира ЕУ (ИПА 2013). Како год било, ову активност би било смислено посматрати шире, не само као усаглашавање Србије са међународним стандардима (која је, нпр. у контексту Кривичноправне конвенције од стране ГРЕКО била прилично добро оцењена пре неколико година), већ и као прилику да се размотре све потребне промене у области кривичног законодавства, што је пропуштено при досадашњим изменама КЗ. Поред тога, требало би обратити пажњу и на усаглашеност других прописа са међународним

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

конвенцијама, који нису изричито поменути у опису ове препоруке из скрининга/АП 23 (нпр. заштита жртава корупције и лица која пријављују корупцију).

2.1.4. Јасно дефинисати координацију и сарадњу између различитих актера задужених за спровођење и праћење спровођења Акционог плана.

Овде су предвиђене активности за које Савет 23 сматра да се успешно реализују или да су готово релаизоване. У стварности, није било никаквог напретка у односу на доба пре усвајања АП 23, већ су начињени и неки кораци уназад (у погледу разматрања извештаја Агенције и других независних државних органа, доношења закључака Народне скупштине и обавезивања Владе да поступи по тим закључцима).

2.2. Превенција корупције

2.2.1. Јасније дефинисати надлежност Агенције за борбу против корупције и осигурати да број запослених кореспондира са надлежностима Агенције. Даље унапредити ефикасност Агенције кроз измењени законски основ и јачати њене административне капацитете како би боље координирала са другим државним органима и организацијама, између осталог, тако што ће бити боље повезана са њима, укључујући преко база података, и тако што ће се њени извештаји, пријаве и препоруке адекватно пропратити; обезбедити делотворне и оперативне надзорне механизме.

Активности у оквиру ове тачке су везане за измену Закона о Агенцији за борбу против корупције, до којих још није дошло. У међувремену, Агенција спроводи неке активности, било сама, било у сарадњи са Твининг пројектом. Без обзира на то, предмет разматрања би, да су активности у АП 23 шире постављене, могла да буде оцена промене у успешности рада Агенције, без обзира на то да ли је Закон промењен или не и да ли су спроведене обуке, радионице и слично.

2.2.2. Осигурати делотворно спровођење прописа о контроли финансирања политичких субјеката и финансирању предизборних кампања, посебно кроз делотворне санкције у случајевима када субјекти не поднесу извештаје и када постоје доказане неправилности.

За неке од активности се у извештају Савета 23 каже да су реализоване, што подлеже тумачењу. Тако, анализа која је урађена покрива део одредаба и примене Закона о финансирању политичких активности и добро уочава неке проблеме, али ни изблиза све који су релевантни за ову област. То је видљиво из домаћих и међународних извештаја на ту тему. Главна активност, измена Закона, није реализована иако су рокови из стратешких аката већ два пута истекли, а не постоји за сада јавно исказана спремност да се покрене питање тих измена, ни на политичком нивоу, нити на нивоу органа који је тренутно задужен да покрене тај процес (Министарство финансија). Постоје велики проблеми у спровођењу правила о финансирању партија у пракси, који су регистровани и у неколико последњих изборних циклуса, са тенденцијом погоршања (нарочито у вези са праћењем рада медија код којих се троши главнина новца у изборној кампањи), тако да је и сада очигледно да АП 23 мора да се допуни да би донео одрживе ефекте у овој области.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.2.3. Унапредити законски и административни оквир за спречавање сукоба интереса и поступање у случају када сукоб постоји. Осигурати добро разумевање овог концепта на свим нивоима.

Овде се констатује да активности нису извршене, осим у једном случају, који је споран (због малог броја запослених који је обухваћен обукама о сукобу интереса). Постоји широко поље за деловање на основу препоруке, али су активности доста уско дефинисане и не могу довести до остваривања циљева, чак ни када би биле у потпуности спроведене што сада није случај. Промене у погледу регулативе о сукобу интереса нису биле свеобухватне, тако да су значајни делови запослених у јавном сектору изостављени.

2.2.4. Размотрити какво би било адекватно законско и институционално решење за делотворно решавање питања незаконитог богаћења

И поред тога што је реч о веома важној и атрактивној теми, нема довољно података на основу којих би се могло закључити колико је заиста урађено. Поред тога, јавност је додатно збуњена честим најавама доношења Закона о испитивању порекла имовине који би могао бити у вези са овом темом, а чије доношење није предвиђено стратешким актима Србије.

2.2.5. Побољшати правила слободног приступа информацијама од јавног значаја и њихово спровођење у пракси, између осталог у погледу информација о приватизацијама, јавним набавкама, јавним расходима или донацијама из иностранства за политичке субјекте, укључујући и информације које се сматрају „осетљивим“.

Сама препорука је веома лоше дефинисана јер везује проблеме приступа информацијама за поједине области (неке од њих погрешно одабране), а не за системско одсуство воље да се Закон примени у сваком случају када постоји обавезујућа одлука Повереника за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности). Подаци о (не) раду радне групе за измену Закона су веома оскудни, а није јавно саопштено чак ни то да ли ће се планиране измене заснивати на предлогу закона који је повучен из процедуре 2012, или на неким другим концептима и решењима. Опаске о спровођењу обука и праћењу примене закона јесу делимично тачне, али нису довољно прецизни параметри за поређење у АП 23, па су оцене делом арбитрерне.

2.2.6. Предузети мере за деполитизацију јавне управе, јачање њене транспарентности и интегритета, укључујући и кроз јачање тела интерне контроле и ревизије.

Према оценама Савета 23 неке од овде поменутих активности су делимично или потпуно спроведене или се спроводе. Међутим, такве оцене су упитне, што се може видети на основу активности о расписивању конкурса за службенике на положају, која „се реализује“ (што је тачно јер се неки конкурси расписују), али маши суштину проблема (јер се противзаконито на већини положаја одржава в.д. стање.).

2.2.7. Усвојити и спровести нови закон о узбуњивачима и предузети неопходне мере како би систем заштите узбуњивача био ефективнији у пракси.

И ове су активности према оцени Савета 23 „у зеленом“, иако то није у потпуности оправдано. Између осталог, за праћење примене Закона о заштити узбуњивача не постоји системско и на том закону засновано решење.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.2.8. Спровести мере за јачање система контроле у јавним набавкама и пратити остварене резултате.

Део оцена о напретку који се може наћи у извештају Савета 23 је оправдан. Међутим, промене до којих је дошло у прописима, иако су решиле део проблема, нису решиле све, а поготово не када је реч о борби против корупције. Штавише, очигледно је да ће и ове године доћи до измена Закона о јавним набавкама из сличних разлога као и 2015 (усаглашавање са ЕУ стандардима), што показује да једном дате оцене о спровођењу активности не говоре много о крајњем резултату.

2.2.9. Усвојити конкретне мере за спречавање и санкционисање корупције у уговорима о приватизацији и у ширем смислу се посветити питању корупције у приватном сектору, те унапредити транспарентност и одговорност предузећа у државном власништву и под државном контролом

У оквиру ове веома сложене препоруке са скрининга говори се о мноштву различитих тема које нису адекватно разрађене у АП 23. Савет 23 је оценио да су неке од препорука у потпуности или делимично реализоване. Ефекти су спорни и тамо где активности јесу реализоване, што је нарочито видљиво у примени Закона о јавним предузећима из 2016, управо у домену избора директора који се помиње изричито у АП 23.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Налази по областима

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

1. Координација

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА О СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОР УТИЦАЈА
2.1.1. Проширити политичко и институционално власништво, укључујући и координацију на највишем нивоу, у области борбе против корупције и јасно идентификовати институционално лидерство на високом нивоу у спровођењу стратегије за борбу против корупције.	Успостављена координација спровођења анти-корупцијских мера на највишем политичком нивоу, уз политичку и институционалну одговорност високог руководства за реализацију стратешких мера у борби против корупције.	1. Позитивна оцена Европске комисије из годишњег извештаја о напретку Србије; 2. Степен испуњености мера и активности дефинисаних у Акционим плановима, на основу извештаја Агенције за борбу против корупције.

Коментар препоруке

Препорука јасно указује на то да би антикорупцијске мере требало да координише особа која је на „највишем политичком нивоу“, што подразумева или председника Владе или председника државе, у зависности од конкретног политичког контекста. Уз то се тражи „политичка и институционална одговорност високог руководства“ (у оквиру резултата). У овом погледу Препорука није довољно прецизна, те се може тумачити тако да највиши политички лидер треба да одговара у случају да стратешке мере нису реализоване. Препорука није довољно јасна у погледу координације, јер би се могло разумети да она треба да обухвати све државне органе, укључујући и оне који не припадају политичким телима. Када је реч о изворима сазнања, занимљиво је да се помиње степен испуњености мера и активности на основу налаза Агенције и то само за реализацију антикорупцијске стратегије. Истовремено, кроз АП 23 се планира измештање већег броја мера у тај документ, али се то не наводи у горњем опису.

2.1.1.1.

2.1.1.1.	Изменити Одлуку о оснивању Координациног тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, тако да се прошире овлашћења Координационог тела на координацију спровођења Акционог плана за поглавље 23, потпоглавље борба против корупције.	-Влада Републике Србије -Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питања корупције)	II квартал 2016. године	Буџет Републике Србије Активност занемарљивих трошкова *За ову активност потребно је радити пет радних дана, што је занемарљив трошак.	Усвојена Одлука о проширењу надлежности Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године. Координационо тело одржава састанке и решава уочене проблеме и предузима мере за испуњење Акционог плана за поглавље 23, потпоглавље борба против корупције.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23

Савет 23 **исправно констатује да активост 2.1.1.1. није реализована**. Наиме, како се излаже у извештају овог тела, активност је више пута одлагана, због наводне потребе да се Координационом телу дају нове и нове надлежности. Својевремено је, како се каже у извештају био „припремљен текст нацрта Одлуке“, али тај текст није достављен, тако да су ови наводи непроверљиви, не само у погледу квалитета намераваних промена, већ и у погледу самог постојања таквог нацрта. Током 2017. је већ „припремљен нацрт“ чекао на доношење Акционог плана за спровођење Стратегије истрага финансијског криминала, да би се „надлежности Координационог тела проширити и на надзор над спровођењем наведеног Акционог плана“. Међутим, сама Стратегија за коју је наводно тај акциони план требало да буде донет односи се на период 2015-2016, и било би потребно мењати и саму стратегију а не само акциони план. После су рокови померани без образложења разлога. У последња два извештајна периода наводи се нови разлог за одлагање. Прво је то било очекивање да ће Одлука бити измењена у октобру 2017. године, након објављивања Уводног извештаја у оквиру пројекта ИПА 2013 „Превенција и борба против корупције. Не наводи се шта је тачно записано у овом извештају, али се може претпоставити да је наведено да ће до фебруара 2018. бити израђена „Анализа препрека за ефикасно спровођење стратешких докумената“, оквиру пројекта ИПА 2013 „Превенција и борба против корупције.“

Оцена ТС

Координационо тело од самог почетка није имало јасно постављене надлежности, а оне које су биле записане су биле спорне због улоге других државних органа, који нису део извршне власти. Оно није решавало ни проблеме који су у потпуности настали у оквиру Владе и органа државне управе, чак ни када му је на челу био председник Владе и најмоћнији политички функционер у земљи. Уместо оног што се сада наводи у опису активности, координацију би, на нивоу извршне власти, требало обезбедити кроз редовно разматрање извештаја и мера на седницама Владе.

По оцени Транспарентности – Србије, ово чекање може имати своје оправдање са становишта проналажења свеобухватнијег решења. С друге стране, очигледно је било могуће и без тога допунити Одлуку и поверити Координационом телу праћење АП 23. Недовољна координација у примени АП 23 је оставила тешке последице, што се види у детаљном опису дешавања у појединим областима из овог мониторинга. Упитно је да ли би ствари биле ишта боље и да је Координационо тело добило нове надлежности. Међутим, уколико преузимање таквих овлашћења не би донело суштинску промену, онда би то био добар разлог да се активност из АП 23 ревидира, а не да се крши.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.1.1.2.

2.1.1.2.	Одржавање редовних шестомесечних састанака Координационог тела на чијем челу се налази председник Владе (политички ниво), кварталних и билатералних које одржава државни секретар из Министарства надлежног за послове правосуђа (политичко-технички ниво, Група за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције) у циљу праћења испуњавања обавеза предвиђених Акционим плановима. Састанци Координационог тела су отворени за јавност и учешће организација цивилног друштва.	-Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питања корупције) -Група за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције -Савет за борбу против корупције	Континуирано	Буџет Републике Србије- 30.878 € 2014 - 2018. по 6.176 € годишње	Објављивање извештаја са састанака Координационог тела на сајту Министарства надлежног за послове правосуђа. Размотрени извештаји Агенције за борбу против корупције о праћењу Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године. Координационо тело решава проблеме настале у испуњавању Акционог плана.

Коментар активности

Док су два индикатора јасно постављена (да су извештаји објављени, да Координационо тело решава проблеме настале у примени акционих планова), један није довољно јасан - „размотрени извештаји Агенције“. Разматрање извештаја очигледно није довољно да се процени да ли је резултат постигнут, тако да би требало описати и оно што је циљ разматрања извештаја на оваквом Координационом телу – нпр. да се договори како и у којем року да се реше проблеми неиспуњења задатака на које указују извештаји Агенције и томе слично.

Активност није довољно прецизирана. Пре свега, остало је нејасно у чему се састоји обавеза државног секретара – да ли је потребно да се састане са свим обвезницима акционих планова или не, да ли одређује сам динамику тих сусрета или то чини и на захтев обвезника или пак по одлукама Координационог тела. Услед те непрецизности не може се ни пратити у којој мери је ова обавеза испуњена. Када је реч о омогућавању јавности да присуствује или цивилном друштву да учествује на скуповима Координационог тела, није прецизиран начин испуњења – како ће цивилно друштво бити обавештено о овим састанцима, да ли ће постојати нека ограничења у погледу броја учесника, где ће бити објављивани позиви и томе слично.

Савет 23

Савет 23 **исправно констатује** да активност 2.1.1.2. **није реализована**. Од свих предвиђених састанака (полугодишњи, квартални, билатерални), помиње се састанак Координационог тела од 25. јануара 2016. године, којим је председавао Министар правде (а не председник Владе). Тада је наводно „спроведен мониторинг степена испуњења као и анализа резултата спровођења активности предвиђених Акционим планом за спровођење Националне стратегије

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

за борбу против корупције у Републици Србији од 2013. до 2018. године". Није видљиво који су налази овог мониторинга и анализе нити где се они могу видети. Наредни састанак Координационог тела био је планиран за јул/август 2016. године, али није одржан. Каже се да је државни секретар Министарства правде имао „редовне билатералне састанке са представницима институција надлежних за спровођење Акционог плана" (не и њихов број).

Потоњи извештаји Савета 23 не доносе ништа ново осим оправдања да ће динамика састанака бити уређена у складу са измењеном Одлуком о оснивању Координациног тела. У оквиру извештаја се помиње допринос Савета за борбу против корупције: да се Координационо тело од оснивања 2014. године састало само два пута, последњи пут 25.01.2016. године. „Међутим, како је чланом 2. Одлуке о оснивању Координационог тела прописано да то тело усмерава послове из делокруга државних органа надлежних за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, није примећена ефикасност у раду наведеног тела."

Извештај ЕК

У Годишњем извештају ЕУ о напретку Србије за 2016[8]. годину констатује се да Србија спроводи стратегију за борбу против корупције и акциони план за 2013-2018, али су њихови ефекти до сада ограничени и са великим бројем мера се касни. Постоји ограничен институционални капацитет који би управљао координацијом активности. Борби против корупције у Србији недостају и дугорочна стратешка визија и политичка воља да се појачају реформе.

Оцена и препоруке ТС

Од оснивања 2014. године су одржана два састанка. Последњи од њих одржан је у јануару 2016. Није запажено да су ови састанци донели бољу координацију активности. Одлука о именовању Координационог тела није промењена после персоналних промена у Влади, иако је од тада прошло више од пола године. У међувремену, борба против корупције је изгубила на значају који јој се придаје у програмима рада Владе (премијерским експозеима). Требало би обезбедити координацију активности унутар Владе на редовним седницама, а унутар државе кроз разматрање извештаја Агенције у Скупштини.

Налази су недвосмислени и поражавајући. Не само да активост није спроведена у складу са планом АП 23, то јест, тако да Координационо тело врши своје новодобијене надлежности, већ се ово тело није уопште ни састајало током посматране 2017. године, како би обавило послове које има од свог оснивања. Иако се ова активност надовезује на претходну, разлог неиспуњења није то што није реализована претходећа тачка 2.1.1.1. Проблем лежи у потпуном одсуству политичке воље да се на овај начин борба против корупције учини ефикаснијом, скидању борбе против корупције са листе приоритета Владе и/или њеног председника или неподобност самог концепта Координационог тела да утиче на спровођење Акционог плана. Међутим, ако је разлог за неодржавање састанака овог тела био закључак код представника извршне власти да концепт није добро замишљен, то је био разлог да се акциони планови ревидирају и да се на неки други начин обезбеди остваривање циља. Наиме, околност да је велики део како АП 23, тако и националног акционог плана остао неостварен, указује на то да је потребно предузети

[8] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

нешто. Можда решење не треба ни тражити у посебном координационом телу, већ у редовном разматрању извештаја о спровођењу акционих планова на седницама Владе и предузимање мера против руководилаца органа државне управе за које се утврди да нису урадили свој део посла, да то нису учинили на време или довољно квалитетно.

У јулу 2016. године Уставни суд је објавио да ће размотрити да ли је оснивање Координационог тела Владе уопште у складу са Уставом и законима, али од тада нема нових података о поступању у том предмету. У том смислу постоји неколико спорних питања, међу којима су покушај Владе да координира рад законодавне и судске власти и независних државних органа, несагласност са Стратегијом за борбу против корупције, као и околност да телом Владе руководи премијер. Ове дилеме би требало разрешити пре разматрања било којег другог питања у вези са радом Координационог тела.

Народна скупштина би требало да затражи од Владе и Агенције за борбу против корупције да започну поступак израде нове Антикорупцијске стратегије (актуелна истиче 2018) на основу извештаја Агенције за борбу против корупције о примени постојеће. Поред тога, потребна је и озбиљна ревизија Акционог плана за Поглавље 23, с обзиром на то да његова примена није довела до битних промена. Народна скупштина би требало да позове на одговорност функционере који нису постигли резултате или нису пружили информације о испуњењу Акционог плана. Требало би јасно прописати надлежности и овлашћења државних органа задужених за борбу против корупције. У том смислу посебно је важно спречити преклапање надлежности између Координационог тела и Агенције за борбу против корупције (када је реч о превенцији).

Овлашћења Координационог тела (нпр. у ситуацијама када треба обезбедити да министарства усаглашено поступају или да испуне неку обавезу из Акционог плана), нису довољно прецизна што отвара простор за тумачења у правцу проширења надлежности Владе на друге гране власти независне државне органе и може створити конфузију у погледу извештавања о спровођењу Акционог плана.

Иначе, потенцијални узрок ових проблема налази се у самој Стратегији. Координационо тело чине премијер, министар правде, министар финансија и члан Владиног Савета за борбу против корупције. Државни секретар Министарства правде врши координацију надлежних државних органа за потребе Координационог тела, које се састаје једном у шест месеци. Нису саопштени подаци о томе да ли су неки проблеми у спровођењу Стратегије решени путем овог координационог механизма. Унутар Министарства правде формирана је организациона јединица, која, између осталог, пружа подршку у раду овог координационог тела. Док је у доба израде Стратегије било очигледно да извршна власт жели да задржи за себе битну улогу у спровођењу овог акта (која, макар делимично иде на уштрб Законом утврђеним надлежностима Агенције), и сама Агенција је допринела таквом стању ствари током примене стратешких докумената. Мониторинг показује да сви ови механизми праћења, координације и надзора за сада нису довели до жељених резултата. Не само да мере нису испуњене, већ у не тако малобројним ситуацијама недостају чак и елементарни подаци о испуњењу. Истина, постоји шанса да се резултати накнадно значајније промене на боље, услед тога што постоји велики број мера чија је реализација „у току“.

Савет за борбу против корупције известио је да су од оснивања 2014. године одржана два састанка. Последњи је одржан 25.01.2016. године. Међутим, како је чланом 2 Одлуке о

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

оснивању Координационог тела прописано да то тело усмерава послове из делокруга државних органа надлежних за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, није примећена ефикасност у раду наведеног тела. Савет за борбу против корупције је међу инсистутуцијама надлежним за спровођење ове мере. Међутим, очито је да се положај Савета за борбу против корупције и однос Владе према њему није поправио након доношења АП 23, ни у једном од кључних елемената (недостајући чланови су први пут од оснивања именовани одлуком Владе Србије без консултовања са Саветом, редовна анализа извештаја, обавештавање јавности о исходу тог разматрања итд.). У том смислу, пропуст да се измене поједини акти од значаја за рад Савета јесу битан показатељ да постоје проблеми у реализацији АП 23, али је још битнији проблем одсуство промене поступања Владе према резултатима рада њеног антикорупцијског савета, до које је могло да дође и без икаквих измена аката.

2.1.1.3.

2.1.1.3.	Јачање капацитета Групе за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције, у складу са претходно урађеном анализом потреба.	-Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питања корупције)	IV квартал 2015. године	Буџет Републике Србије- 31.913 € 2016 - 2018. по 10.638 € годишње	Анализом потреба утврђени су неопходни кадровски капацитети, техничка опремљеност и потребе за обуком Групе. Ојачани капацитети Групе за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције у складу са извештајем о анализи потреба.

Коментар активности

Активност је прецизно постављена. Међутим, њен квалитет је у потпуности зависан од квалитета процене потреба – ако је она урађена тако да обухвати сва битна питања рада Координационог тела, онда ће и потоње запошљавање имати одговарајуће ефекте, и обрнуто.

Савет 23

Савет 23 сматра да су активности из препоруке 2.1.1.3. **потпуно реализоване**, при чему се ослања на тврдњу да се разматрају активности Владиног Координационог тела. У извештају се каже да су још 2015. ојачани капацитети Групе за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције, у складу са претходно урађеном анализом потреба. Закључак није поткрепљен доказима нити другим показатељима. У Информатору о раду Министарства правде наводи се да су у Радну групу распоређена три радна места - руководилац групе, координатор пројеикта и млађи саветник за припрему прописа.[9]

[9] https://www.mpravde.gov.rs/documents.php?id=60

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Оцена ТС и Европске комисије

У стварности се међутим показало да постојање овог тела није обезбедило да се активности из Националне стратегије и пратећег акционог плана несметано спроводе, па чак ни да се прикупе елементатни подаци о испуњавању обавеза. Стога је и оптимизам у погледу будућег рада овог тела, који провејава и кроз скорашње документе ЕУ (тзв. „нон-пејпер“), и његовог ангажовања на спровођењу АП 23 без потпоре у стварном искуству. Поред тога може се очекивати да ће убудуће политичка снага овог тела бити мања него до сада, зато што је лидер најмоћније странке на положају ван Владе Србије, па самим тим неће бити координатор овог Владиног тела, као што је до сада био.

Европска унија, која значајан простор у својим извештајима даје Координационом телу, објавила је у новембру 2017. извештај у којем је оцењено да су главни стратешки документи у овој области Национална стратегија за борбу против корупције и њен Акциони план, усвојен 2013. године, као и посебан део Акционог плана за Поглавље 23[10].

ЕУ констатује да је додатно одложено проширење надлежности Координационог тела за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције тако да његов рад такође обухвати и спровођење поменутог посебног дела Акционог плана за Поглавље 23. Такође се наводи да се састанци на нивоу премијера или на министарском нивоу ради координисања њиховог спровођења, не одржавају.

Веома је занимљиво да Европска комисија у први план, када је реч о борби против корупције, истиче као проблем то што није проширена надлежност Координационог тела (Владе) за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције тако да његов рад такође обухвати и спровођење поменутог посебног дела Акционог плана за Поглавље 23. Наиме, ово Координационо тело од самог почетка није имало јасно постављене надлежности, а оне које су биле записане су биле спорне због улоге других државних органа, који нису део извршне власти. Оно није решавало ни проблеме који су у потпуности настали у оквиру Владе и органа државне управе, чак ни када му је на челу био председник Владе и најмоћнији политички функционер у земљи. Због тога је илузорно очекивати да би додавање нових надлежности том телу било шта могло да реши.

Без обзира на то што наведена група постоји и што има ојачане капацитете, нема показатеља да је њен рад донео резултате. Они се не могу видети у вези са радом Координацоног тела, којем би требало да помаже, јер ни само Координационо тело не ради своје послове. Нема видљивих трагова рада ове групе ни у погледу праћења примене АП 23 и АП за спровођење националне антикорупцијске стратегије, нити да је учествовала у припреми прописа који се односе на уређивање области борбе против корупције.

Могуће је да су запослени у овој Групи били ангажовани на неким другим пословима, који нису у вези са применом антикорупцијских стратешких аката. То би било значајно са становишта рационалног коришћења ресурса у јавној управи. Међутим, у ситуацији када је ово једина организациона јединица унутар органа државне управе која је изричито посвећена креирању и праћењу примене антикорупцијске политике, а ни она се тиме не бави, оправдано се јавља питање да ли је борба против корупције заиста приоритет Владе у пракси, као што је у програмима (експозе премијера).

[10] http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/polugodisnji-izvestaj-ek-o-pregledu-stanja-u-poglavljima-23-i-24/

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Требало би поново испитати потребе за капацитетима Групе, након што почне да функционише координација као и потребу за њеним постојањем поред постојећих структура Савета 23.

Закључак

Недовољно **„политичко и институционално власништво“,** нефункционисање **„координације на високом нивоу“** у погледу спровођења стратегије за борбу против корупције и АП за поглавље 23, дошли су до пуног изражаја током нашег мониторинга. Ништа не показује тако добро колико је борба против корупције ниско пала на листи приоритета као чињеница да су планови остали неостварени и у периоду док се на челу Координационог тела налазио несумњиво најмоћнији човек у држави (некадашњи председник Владе, а од 31. маја 2017. председник државе, Александар Вучић). Након његовог преласка на нову функцију, није донето посебно решење којим би нова председница Владе преузела координацију, а није било ни састанака.

Занимљиво је да ЕУ далеко озбиљније третира рад овог тела него актери у Србији, истичући га у „нон-пејпер“ документима о стању у поглављима 23 и 24 међу главна питања борбе против корупције. Имајући у виду да је координација потребна, како унутар Владе, тако и унутар државе, а да је одлука о оснивању Координационог тела од самог оснивања оспорена због могуће незаконитости, препоручили смо да се Акциони план у овом делу измени. Уколико постоји воља за решавање проблема, Влада може да координише рад органа државне управе решавањем најбитнијих питања на својим седницама, нпр. једном месечно. С друге стране, на државном нивоу, кључну улогу када је реч о повезивању разних грана власти, требало би да има Агенција за борбу против корупције, чим добије нове надлежности на основу планираних измена закона.

Оцена ТС по једној активности се разликује од виђења Савета 23, јер повећање капацитета Групе за координацију примене Стратегије, која функционише унутар Министарства правде није имало ефекте, па је очигледно да ни потребе нису добро процењене.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2. Савет за борбу против корупције

ПРЕПОРУКАИЗИЗВЕШТАЈА О СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТСПРОВОЂЕЊАПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОРУТИЦАЈА
2.1.2. Осигурати систематично разматрање препорука Савета за борбу против корупције.	Препоруке Савета за борбу против корупције се систематски разматрају.	1. Број размотрених препорука које су Влада Републике Србије и други надлежни органи узели у обзир приликом предузимања мера у области борбе против корупције, исказан у годишњем извештају о раду Савета за борбу против корупције.

Коментар препоруке

Циљ који је требало постићи, да се препоруке Савета за борбу против корупције систематски разматрају (или систематично, према преводу препоруке), је стављен у функцију релативно добро дефинисаног индикатора. Недостаје само квантитативна одредница – да би требало размотрити све препоруке Савета да би се сматрало да је препорука поштована.

2.1.2.1

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.1.2.1.	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. Савет је позван на седнице Владе када се расправља о извештају.	-Влада Републике Србије	Континуирано За измену Пословника- I квартал 2017. године	Буџет Републике Србије Активност занемарљивих трошкова	Влада је размотрила Извештај Савета и донела Закључак о даљем поступању у вези са налазима и препорукама Савета.

Коментар активности

Ова активност је незграпно формулисана. Требало би написати „у дневни ред”, а не „у тачке дневног реда”, јер је разматрање извештаја Савета једна од могућих тачака дневног реда. С друге стране, добро је што је предвиђен рок у којем извештај Савета мора да буде размотрен мада је изабрани рок предугачак када се има у виду да извештаји Савета постају доступни јавности много раније. Суштински недостатак представља то што није планирано ништа што би обезбедило да извештај буде не само уврштен у дневни ред већ и да његово разматрање заиста буде систематско и сврховито. То би се могло постићи додавањем речи „…тако да се

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

утврди да ли је препорука Савета основана, да ли ју је могуће и корисно прихватити, одређивањем извршилаца и рокова за реализацију препоруке и обавештавањем Савета о томе, као и јавности, у случају да је препорука објављена".

Истина је да систематском разматрању може да помогне мишљење органа државне управе о извештају и препорукама које је Савет дао. Наиме, Влада као колективно тело не располаже потребним знањима да би извела закључак. Чак ни ресорни министар, као члан Владе, не би могао без претходне припреме и помоћи својих службеника да предочи другим члановима Владе аргументе „за и против". Само у том контексту чини се да у изузетним ситуацијама може бити потребан рок од три месеца за стављање извештаја Савета на дневни ред. Међутим, када се има у виду устаљена пракса Савета да објављује своје извештаје осам дана након достављања Влади, може се догодити да Влада о њима расправља знатно касније, што није добро. Стога би требало размислити о некој врсти компромисног решења – да се време у којем Влада разматра извештај скрати (нпр. прва или најкасније друга седница након достављања), а да Савет сачека са објављивањем нешто дуже него што то сада чини (нпр. 15 дана).

Такође, пошто се извештаји Савета објављују, требало би да и извештаји о поступању по њима, или макар они делови извештаја чије објављивање неће угрозити истраге које су у току, буду такође објављени. То укључује и објављивање закључака које је Влада усвојила након разматрања извештаја и препорука Савета за борбу против корупције. Тренутно не постоји обавеза објављивања таквих закључака. Позивање Савета да присуствује седницама Владе на којима се расправља о извештају представља добру и уобичајену меру, али би можда из практичних разлога требало од Савета затражити да одреди известиоца о сваком извештају како би дискусија могла да буде усмеренија.

Суштински недостатак представља то што није планирано ништа што би обезбедило да извештај буде не само уврштен у дневни ред већ и да његово разматрање заиста буде систематско и сврховито.

Савет 23

Савет 23 констатује да активност 2.1.2.1.**није реализована**,ни у року ни након његовог истека, иако је рок био још први квартал 2017. У извештајном периоду за други квартал Савет је најавио да се измена Пословника Владе, да би се у четвртом кварталном извештају за ту годину навело да ће „Пословник Владе ће бити измењен након објављивања Анализе о раду Савета за борбу против корупције у оквиру пројекта ИПА 2013 „Превенција и борба против корупције" која је тренутно у изради." То се није догодило и нема ни назнака да се у Влади Србије ради на припреми овог документа.

Оцене ТС

Транспарентност Србија је припремила предлоге амандмана на Пословник о Влади како би се ово питање уредило на начин који би омогућио испуњавање ове активности[11]. Требало би изменити Пословник и/или праксу Владе, тако да сви извештаји буду размотрени, а мере предузете и пре него што извештај буде објављен.

[11] http://www.preugovor.org/Amandmani/1438/Predlozi-za-dopunu-Poslovnika-Vlade-Republike.shtml

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Дневни ред Владе се утврђује у поступку који је уређен Пословником. О њему се изјашњавају чланови Владе већином гласова (члан 7). Једино се у случају телефонских седница Владе не гласа о дневном реду (чл. 7, ст. 5), већ га утврђује председник Владе.

О предлагању и утврђивању дневног реда седница Владе говоре следећи чланови:

Предлог дневног реда седнице
Члан 54

У предлог дневног реда седнице Владе уврштују се, по правилу, материјали о којима је надлежни одбор донео закључак којим Влади предлаже да донесе акт или да утврди предлог акта, као и материјали које је предлагач после седнице одбора ускладио са ставом одбора.

Материјали се разврставају на: „материјале са ознаком поверљивости" и „материјале без ознаке поверљивости".

Утврђивање дневног реда седнице
Члан 55

Пошто председник Владе отвори седницу Владе, утврђује се њен дневни ред.

Члан Владе може да предложи да се у дневни ред уврсти питање чије би неразматрање могло да изазове штетне последице.

Материјали који нису достављени уз позив и предлог дневног реда уврштују се у предлог допуњеног дневног реда према редоследу по којем су предложени, независно од врсте акта или садржине материјала.

Потом, председник Владе ставља на гласање измењени или допуњени предлог дневног реда.

Изузетно, председник Владе може да предлаже измене или допуне дневног реда до краја седнице.

Материјали којима се допуњује дневни ред на самој седници Владе морају бити припремљени у складу са овим пословником.

Члан 68а
Влада може одржати тематску седницу.

Тематску седницу сазива председник Владе.

Тематска седница одржава се на основу дневног реда који унапред утврђује председник Владе.

Тематска седница сазива се ради разматрања стања у појединој области, односно ради разматрања питања која се односе на вођење политике у појединој области.

Председник Владе може позвати представнике других државних органа да учествују на тематској седници Владе уколико оцени да њихово учествовање на седници може допринети свеобухватнијем сагледавању питања која су на дневном реду тематске седнице Владе.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

На остала питања везана за одржавање седнице, припремање материјала за седницу и ток тематске седнице Владе сходно се примењују правила из овог Пословника, која се односе на седницу Владе.

Из ових одредаба се види да не постоји ниједан случај када се, према одредбама постојећег Пословника Владе, прописује обавеза да о одређеном питању Влада расправља у унапред одређеном року. Да би се применио АП за Поглавље 23, требало би осмислити одредбу која би важила само за тај случај. Међутим, остаје питање да ли би се Влада заиста могла обавезати да разматра извештаје Савета у тачно одређеном року. И када би унела такву одредбу у свој Пословник, она би у пракси имала само инструктивни карактер, јер не би постојао начин да се Влада натера да одржи седницу, нити да већина чланова утврди тачно одређени дневни ред.

С обзиром на то да на дневни ред седница Владе битно утиче разматрање тачака пред њеним одборима, требало би да процедура разматрања извештаја Савета обухвати и та питања.

Занимљива је и могућност да се извештаји Савета разматрају на тематским седницама, у складу са могућностима из члана 68а постојећег Пословника. На такве седнице се могу позвати и представници других државних органа, што би могло бити корисно у вези са извештајима Савета, који се односе и на субјекте ван државне управе (нпр. општине, судови, јавне службе).

У том случају би се одредба могла формулисати овако:

„Иза постојећег члана 68б додаје се нови члан 68в који гласи:

Влада одржава тематску седницу на предлог Савета за борбу против корупције (у даљем тексту: „Савет”). Подношење извештаја сматра се уједно и предлогом за одржавање тематске седнице Владе.

Тематску седницу из ст. 1 председник Владе сазива након што је примио извештај Савета за борбу против корупције о стању у одређеној области са препорукама, тако да се седница одржи најдоцније 60 дана од дана пријема извештаја.

Председник Владе на седницу позива заинтересоване чланове Савета да присуствују седници и да одреде једног члана који ће их упознати са извештајем и препорукама.

Председник Владе на седницу позива представнике других државних органа, на предлог Савета или надлежног органа државне управе.

Један или више надлежних органа државне управе за тематску седницу из ст. 1 овог члана припремају предлог закључка о налазима и препорукама из извештаја Савета.

Предлог закључка из ст. 6 овог члана садржи одлуку везану за сваку од препорука из извештаја Савета да се она прихвати, одбаци, допуни или проследи на поступање надлежном органу. У предлогу закључка одређује се извршилац препоруке и рок за реализацију.

О предлогу закључка се обаветшава Савет.

Закључак поводом извештаја и препорука Савета објављује се на интернет презентацији Владе.”

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Како би ове норме биле у складу са другим деловима Пословника, можда би требало допунити члан 35. Наиме, ту је сада предвиђено да право предлагања материјала за седницу има орган државне управе, а у неким случајевима и стално радно тело Владе.

„У члану 35, иза ст. 3 додаје се нови став 4, који гласи:

Савет за борбу против корупције има право да предложи материјал за тематску седницу Владе."

2.1.2.2.

2.1.2.2.	Омогућавање Савету за борбу против корупције да се укључи у законодавни процес тако што му се редовно доставља годишњи план рада Владе, на основу кога чланови истог узимају активно учешће у раду радних група (у својсву члана или у својству посматрача), за прописе који по оцени Савета имају ризик од корупције.	-Сви овлашћени предлагачи закона	Континуирано -IV квартал 2015. године	Буџет Републике Србије- 43.211 € 2014 - 2018. по 8.642 € годишње	Савет правовремено добија информације о законодавним активностима, а члановима Савета је омогућено учествовање у законодавном процесу.

Коментар активности

Активност 2.1.2.2. је необично конципирана. У ствари, требало би поставити ствари тако да носилац активности буде Савет, а не овлашћени предлагачи закона. Наиме, чланови Савета би у радним групама требало да буду ангажовани као посматрачи (ако већ нису ангажовани као чланови радних група), а да ли ће то чинити, зависи првенствено од њихове воље (немају такву обавезу). С друге стране, органи државне управе или други предлагачи закона треба да им тако нешто омогуће. У неким ситуацијама неће бити могуће да се одлуком Владе члановима Савета обезбедити учествовање у радним групама. Наиме, Влада нема ингеренције над Народном банком Србије, Заштитником грађана, народним посланицима, Скупштином АПВ, 30.000 грађана, а сви ти субјекти могу бити предлагачи закона (свих или само у појединим областима). Посебан проблем представља то што у неким случајевима изради закона уопште не претходи формирање радне групе, нити било какав процес групног рада, током ког би неки члан Савета (или било ко други) могао да буде учесник или посматрач. Наиме, образовање радне групе зарад израде нацрта закона не представља обавезу, већ само могућност и када је реч о органима државне управе. Тим пре, када је реч о другим предлагачима, а нарочито о народним посланицима, не постоји обавеза да се закон припрема у групи, већ то може да учини и појединац (народни посланик, службеник у сектору министарства које се бави нормативом). Међутим, пошто се о сваком предлогу закона који долази од других предлагача мора изјаснити Влада Србије, нема препреке да се у тој фази укључи и владин Савет за борбу против корупције, поред органа државне управе који разматрају те предлоге прописа (ресорно

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

министарство, Министарство правде ако постоје санкције, Министарство финансија због финансијских ефеката, евентуално и друга министарства и Републички секретаријат за законодавство као служба Владе).

Као начин реализације активности предвиђено је *достављање годишњег плана Владе.* Увидом у тај документ Савет би могао да види које су законе министарства планирала да припреме током одређене године и у ком периоду. Занимљиво је да се планира да план рада Владе буде достављен Савету, уместо да тај документ буде доступан целокупној јавности. Наиме, то није документ који је поверљив, а у сваком случају план законодавних активности сигурно нема елементе тајности.

Уместо тога, било би боље да је планиран модалитет остваривања циља. На пример, Савет би се могао обавезати да у одређеном року, након увида у годишњи план рада Владе, достави списак прописа у чијој изради његови чланови желе да учествују. Уколико они такву „листу жеља" доставе, онда би органи државне управе били у обавези да у радну групу укључе и представника Савета за борбу против корупције (ако се радна група уопште формира за израду нацрта). Такође, било би умесно да Савет буде обавештен о томе кад почиње рад на писању сваког новог нацрта закона, тј. да буду обавештени о месту и времену састајања радне групе уколико постоји, па да Савет сам одлучи хоће ли упутити неког свог члана да посматра тај процес.

И уз такве одредбе остао би и даље нерешен проблем везан за нацрте закона који долазе пред Владу или чак пред Народну скупштину, а који су припремљени без формирања радне групе, поготово у ситуацијама када ни након објављивања нацрта није организована јавна расправа. Такође, требало би пронаћи решење за прелазне ситуације, тј. за оне законе који су већ писани, али нису упућени Народној скупштини и у којима представници Савета нису имали прилике да учествују. Најзад, треба напоменути да то што представници Савета иницијално нису уочили потребу да учествују у изради неког закона или другог прописа не значи да то неће учинити накнадно, када схвате да се још негде могу јавити ризици од појаве корупције. Стога би требало оставити отворену могућност да решење о формирању радне групе буде накнадно измењено како би се у њен рад укључио и представник Савета.

Савет 23

Савет 23 наводи да је активност 2.1.2.2. делимично реализована и да чланови Савета узимају учешће у законодавном процесу, као чланови радних група за писање закона, попут радне групе за израду измена и допуна Кривичног законика, радне групе за израду Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању корупције и организованог криминала и радне групе за израду Закона о агенцији за борбу против корупције. Савет 23 наводи да је План рада Владе јаван документ, што омогућава члановима Савета за борбу против корупције да процене који прописи могу имати коруптивна својства, те да у складу са тим направе сопствени план учествовања у радним групама.

Савет за борбу против корупције је, међутим, известио да није примио годишњи план рада Владе. Такође, известили су да су чланови Савета за борбу против корупције добили могућност да узму активно учешће у раду радне група за израду Закона о Агенцији за борбу против

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

корупције. Међутим, чланови Савета нису добили могућност да узму активно учешће у раду других радних група у законодавном процесу.

Оцена ТС

Влада не поштује свој годишњи план. У неким случајевима, чланови Савета нису имали прилику да се активно укључе у израду закона или да благовремено искажу жељу за тим.
Активност треба преформулисати тако да се омогући Савету да утиче на садржај прописа у фази припреме, чак и када нема радне групе, као и у фази када Влада даје мишљење о предлозима других овлашћених органа .

Питања која би требало уредити у вези са учествовањем Савета у поступку доношења закона утичу на спровођење норми које се тренутно налазе у разним деловима Пословника или које нису ближе уређена Пословником, па би било целисходније уредити их у оквиру посебног члана.

Норма би могла да гласи:
„Генерални секретаријат Владе обавештава Савет о начину на који се чланови Савета могу упознати са годишњим плановима рада органа државне управе.
Савет обавештава орган државне управе који припрема нацрт о заинтересованости члана Савета да учествује у раду радне групе која припрема нацрт закона.
Орган државне управе дужан је да решењем уврсти члана Савета у радну групу, уколико она није већ образована.

Орган државне управе доставља Савету решење о образовању радне групе за припрему нацрта закона. Када Савет писаним путем изрази заинтересованост, орган државне управе обезбеђује да Савет буде правовремено обавештен о времену и месту одржавања седница радне групе.
Генерални секретаријат обавештава Савет о нацрту закона који је упућен Влади, а чији текст није припремила радна група.

Генерални секретаријат обавештава Савет о мишљењима које органи државне управе припремају за Владу у вези са предлозима аката других предлагача Народној скупштини.”
Алтернативно, требало би уносити одговарајуће допуне у поједине чланове, на пример, у члан 72 (у вези са разматрањем предлога других предлагача).

2.1.2.3.

2.1.2.3.	Изменити Одлуку о оснивању Координационог тела тако да се уведу квартални састанци између заменика председника Координационог тела и чланова Савета за борбу против корупције у циљу квалитативне анализе извештаја Савета.	-Влада Републике Србије -Савет за борбу против корупције	II квартал 2016. године	Буџет Републике Србије Активност занемарљивих трошкова	Измењена Одлука о оснивању Координационог тела. Квартални састанци се одржавају.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23 и друге оцене

Савет 23 констатовао је да активност 2.1.2.3. **није реализована**, али да припремљен је текст нацрта Одлуке. Међутим, наводи да ће Одлука о оснивању Координациног тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године бити измењена након израде „Анализе препрека за ефикасно спровођење стратешких докумената“ која се очекује у фебруару 2018. године, у оквиру пројекта ИПА 2013 „Превенција и борба против корупције.“ Са реализацијом ове мере касни се две године, а до краја марта 2018. године није објављена.

ЕУ је у свом извештају из новембра 2017, навела да је, у јулу 2017. године, Влада именовала два нова члана Савета за борбу против корупције, без консултовања постојећих чланова овог тела, супротно претходно установљеној пракси. Тако Савет има 8 (од 13) чланова[12].

ЕУ констатује да се Савет и даље не консултује систематски о нацрту закона што, према процени самог Савета, има потенцијални утицај на корупцију у Србији. Постоји даље одлагање у обезбеђивању редовне квалитативне анализе извештаја Савета. Све у свему, српске власти тек треба да успоставе конструктивнији однос са Саветом. У Годишњем извештају о напретку Србије у европским интеграцијама, ЕУ је истакла да је неопходно делотворније праћење спровођења донетих закона и стратешких докумената. Добродошлу праксу редовних састанака са премијером треба даље изграђивати са циљем побољшања разумевања у државној управи и препознавања суштинске улоге канцеларије заштитника грађана и других независних органа и регулаторних тела у осигуравању одговорности извршне власти. У том смислу је важно да се на све њихове препоруке, а посебно оне које се односе на питања од значајног јавног интереса, одговори на одговарајући начин[13].

Оцена ТС

Влада системски игнорише извештаје Савета за борбу против корупције, не разматра их и самим тим не поступа по препорукама. Да би се ова мера реализовала, неопходно је да Влада у потпуности промени однос према Савету и према његовом раду, односно да разматра извештаје Савета и о својим закључцима обавештава Савет. Нецелисходно је стога што је Савет за борбу против корупције одређен као један од носилаца ове активности, јер је Влада донела одлуку о оснивању Координационог тела, и само Влада може своју одлуку да измени.
Активност треба брисати, а разматрање извештаја и учешће Савета у раду Владе утвдити без посредовања Координационог тела.

2.1.2.4.

2.1.2.4.	Републичко јавно тужилаштво разматра извештаје Савета са становишта евентуалне кривичне одговорности и усмерава надлежним тужилаштвима на поступање, прати и	-Републичко јавно тужилаштво	Континуирано	Буџет Републике Србије- 34.569 € 2015 - 2018. по 8.642 € годишње	Израђени годишњи извештаји о поступању у вези са извештајима Савета за борбу против корупције који су достављени Влади.

[12] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24.1.pdf
[13] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	извештава.				

Коментар активности

Имајући у виду да је јавност такође обавештена о извештајима Савета, онда би требало да добије и информације о томе шта је по тим извештајима урадило јавно тужилаштво. Овде се очекује да да РЈТ изради годишње извештаје о поступању јавних тужилаштава по извештајима Савета за борбу против корупције. Међутим, то је непримерено. Извештаји о поступању тужилаштава треба да прате извештаје самог Савета за борбу против корупције.

Савет 23

Савет 23 констатује да се активност 2.1.2.4. **успешно реализује**, а као доказ за ту тврдњу наводи даРепубличко јавно тужилаштво разматра извештаје достављене од стране Савета за борбу против корупције, усмерава их надлежним тужилаштвима, прати поступање и о томе извештава Савет. Наводи се да је Републичко јавно тужилаштво доставило 13.04.2016. године Савету за борбу против корупције годишњи извештај о поступању јавних тужилаштава на основу извештаја поднетих од стране Савета за борбу против корупције, као и табеларни приказ статистичких података. Такође се наводи да је Републичко јавно тужилаштво доставило 18.01.2017. године Савету за борбу против корупције извештај о поступању јавних тужилаштава током 2016. године у вези са извештајима поднетим од стране Савета. 25. јула 2017. године чланови Савета за борбу против корупције одржали су састанак са замеником републичког тужиоца Миљком Радисављевићем и замеником тужиоца за организовани криминал Јасмином Милановић Галић. Тема састанка били су Извештаји Савета као и даља сарадња и рад Савета.

Оцена ТС

Није могуће донети у потпуности закључак о квалитету разматрања извештаја Савета, зато што о томе не извештавају ни сам Савет за борбу против корупције ни Републичко јавно тужилаштво. Са становишта потреба због којих је уведена ова активност у АП, не може се сматрати задовољавајућа ситуација у којој јавност нема никакве податке о разматрању Саветових извештаја од стране јавних тужилаштава, и где и сам Савет тек једном годишње добија податке од РЈТ о поступању органа гоњења.

2.1.2.5.

2.1.2.5.	Ојачати буџетске и кадровске капацитете Савета за борбу против корупције, у складу са претходно извршеном анализом. Влада именује чланове Савета који тренутно недостају.	-Влада Републике Србије	I квартал 2017. године	Буџет Републике Србије- 127.650 € 2015 - 2018. по 31.913 € годишње	Донето решење Владе којим се именују чланови Савета за борбу против корупције. Већи степен административне подршке Генералног секретаријата Владе.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

Предуслов за анализу је јасан став Владе у погледу задатака Савета и места тог тела у систему. Активност није била довољно прецизно дефинисана у погледу избора нових чланова Савета – да ли ће се они бирати на уобичајени начин или без обзира на номинације из самог Савета. Није јасно ни у чему би се састојао већи степен административне подршке Генералног секретаријата. Интересантно је да је у процени трошкова већ изражена висина издвајања, па се поставља питање да ли је анализа потреба већ била извршена или је пак процена потребних средстава била произвољна.

Савет 23

Савет 23 наводи да је активност 2.1.2.5. **делимично реализована** и да јеВлада 13. јула 2017. године, на предлог Министарства правде, донела Решење о именовању чланова Савета за борбу против корупције. Савет 23 је навео да се очекује да ће буџетски и кадровски капацитети Савета за борбу против корупције бити додатно ојачани након објављивања Анализе о раду Савета за борбу против корупције у оквиру пројекта ИПА 2013 „Превенција и борба против корупције“ која је „тренутно у изради“. Међутим, та анализа још није објављена, иако је рок за то био Први квартал 2017. Нису ојачани буџетски и кадровски капацитети Савета, нити је Савет добио већу подршку Генералног секретаријата Владе Србије.

Оцена ТС

Реализација ове мере није кренула у позитивном правцу успостављања чвршће сарадње, јер су чланови Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије сазнали из „Службеног гласника РС“ бр.69 од 14. јула 2017. године, да су именована два нова члана. Ово је први пут од оснивања Савета да су за чланове именована лица која нису предложена од стране Савета. Савет је још пре 4 године доставио Влади предлог за избор нових чланова Савета. До данас ни један од предложених кандидата није изабран. То је констатовала у ЕУ у „нон паперу“ из децембра 2017[14], а у коме се наводи и да Савет има 8 (од 13) чланова.

Закључак

У погледу „систематичног **разматрања препорука Савета за борбу против корупције**“ није учињено ништа. Са становишта оног што је записано у АП 23 проблем је то што разматрање извештаја Савета и друге мере које се тичу односа Владе и овог њеног радног тела нису уређене актом (Пословником), а „политичка воља“ се претпоставља. Много је већи проблем то што извештаји нису разматрани ни у пракси, будући да је то било могуће учинити без било ког акта. Пракса је тако показала да ни воља за променом приступа није постојала или макар није била довољно снажна.

Савет 23 примећује да неке активности нису спроведене, а за неке сматра да јесу или да су у току. Међутим, очито је да се положај Савета за борбу против корупције и однос Владе према њему није поправио након доношења АП 23, ни у једном од кључних елемената (избор недостајућих чланова, редовна анализа извештаја, обавештавање јавности о исходу тог

[14] http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/polugodisnji-izvestaj-ek-o-pregledu-stanja-u-poglavljima-23-i-24/

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

разматрања итд.). У том смислу, пропуст да се измене поједини акти од значаја за рад Савета јесу битан показатељ да постоје проблеми у реализацији АП 23, али је још битнији проблем одсуство промене у погледу поступања Владе према резултатима рада њеног антикорупцијског савета, до које је могло да дође и без икаквих измена аката.

Препоручили смо да уређивање односа обухвати и комуникацију са јавношћу, која такође чита извештаје Савета за борбу против корупције, па треба да добије могућност да прочита и шта Влада и јавни тужиоци имају да кажу тим поводом. Такође, за јачање капацитета Савета, битно је да се Влада изјасни и како види улогу овог свог тела (нпр. консултације о појединим битним питањима и слично).

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

3. Усклађивање законодавства са ЕУ и УН

ПРЕПОРУКАИЗИЗВЕШТАЈА О СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТСПРОВОЂЕЊАПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОРУТИЦАЈА
2.1.3. Осигурати усклађивање законодавства са правним тековинама ЕУ – укључујући и у области дефинисања активне и пасивне корупције – као и усклађености са Конвенцијом УН о борби против корупције (*UNCAC*)	Остварена законска усклађеност у области борбе против корупције са правним тековинама ЕУ и *UNCAC*-ом, а нарочито у погледу дефиниције активне и пасивне корупције.	1. Позитивна оцена Европске комисије из годишњег извештаја о напретку Србије; 2. GRECO извештаји о евалуацији; 3. Извештаји Канцеларије УН за питања дроге и криминала о усклађености са *UNCAC*-ом; 4. Србија је боље рангирана на међународним антикорупцијским индексима.

Коментар препоруке

Када је реч о овој препоруци, упадљиво је да се нагласак ставља на измене Кривичног законика, иако и друга питања могу бити предмет усаглашавања са међународним стандардима (нпр. накнада штете жртвама корупције). У погледу кривичног права, постоји потреба за променама и ван онога што се изричито налаже ЕУ и глобалним стандардима.

2.1.3.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.1.3.	Извршити свеобухватну анализу анти-коруптивног законодавства о усклађености са правом ЕУ и међународним стандардима, ради идентификовања недостатака правног оквира за борбу против корупције, узимајући у обзир претходно урађене анализе.	-Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питања корупције)	IV квартал 2017. године	**Буџет Републике Србије** -30.878 € ***IPA 2013*** (Пројекат превенције и борбе против корупције, Уговор о пружању услуга)-4.000.000 € у 2015-230.878 € у 2016- 1.900.000 € у 2017- 1.900.000 €	Спроведена анализа. Анализом су утврђене потребе за изменом правног оквира Републике Србије са правом ЕУ и међународним стандардима.

Савет 23

Савет 23 наводи да је активност 2.1.3. делимично реализована и да је започета процедура за израду Анализе анти-коруптивног законодавства о усклађености са правом ЕУ и међународним

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

стандардима у оквиру пројекта ИПА 2013 „Превенција и борба против корупције“. Међутим, нема информација када ће ова Анализа бити завршена и објављена, иако постоје индиције да јесте започета њена израда. Ове активности нису доспеле на основу АП 23, све до краја 2017. године. Међутим, измена кривичног законодавства у контексту борбе против корупције и усаглашавање са УН и другим конвенцијама су одавно биле планиране у стратешким антикорупцијским актима Србије и биле су у неколико наврата предмет разматрања међународних организација. Активности по ранијим стратешким актима нису реализоване иако је Кривични законик много пута мењан, а сада се очекује да анализа проистекне из пројекта који финансира ЕУ (ИПА 2013). Како год било, ову активност би било смислено посматрати шире, не само као усаглашавање Србије са међународним стандардима (која је, нпр. у контексту Кривичноправне конвенције од стране ГРЕКО била прилично добро оцењена пре неколико година), већ и као прилику да се размотре све потребне промене у области кривичног законодавства, што је пропуштено при досадашњим изменама КЗ. Поред тога, требало би обратити пажњу и на усаглашеност других прописа са међународним конвенцијама, који нису изричито поменути у опису ове препоруке из скрининга/АП 23 (нпр. заштита жртава корупције и лица која пријављују корупцију).

Група земаља за борбу против корупције (ГРЕКО) Савета Европе саопштила је 15. марта 2018[15]. године да Србије није у потпуности спровела ни једну од 13 препорука из четвртог круга евалуације ГРЕКО, које се односе на парламент, правосуђе и Агенцију за борбу против корупције. Србија није испунила препоруке не само у оквиру рока (до краја 2016), него ни до данас. Проблем чини још озбиљнијим то што је већина активности које је Србија добила као задатак од ГРЕКО, већ одавно део националних стратешких аката, али ни то није помогло да се ствари промене, а многе од мера су такође део Акционог плана за поглавље 23 ЕУ интеграција. Те чињенице озбиљно доводе у питање прокламовану спремност за борбу против корупције, као и за остваривање европских стандарда у целини. Наиме, оценама ГРЕКО додатан значај даје то што их Европска комисија узима као битан критеријум у својим извештајима о остваривању стандарда у области борбе против корупције. Тако, на пример, да су рокови из домаће антикорупцијске стратегије, донете 2013. били поштовани, неке од реформи, као што су уређивање лобирања и измене Закона о Агенцији за борбу против корупције ради повећања овлашћења тог органа и ефикасније контроле, биле би испуњене пре више од три године.

У вези са овом активношћу, уколико се буде мењала, сматрамо да би поред усклађености са међународним стандардима, предмет анализе требало да буде потреба за изменама која проистиче из досадашњих искустава примене.

Закључак

Усклађивање кривичног законодавства са ЕУ и УН стандардима није извршено у потпуности. Измена кривичног законодавства у контексту борбе против корупције и усаглашавање са УН и другим конвенцијама су одавно биле планиране у стратешким антикорупцијским актима Србије и биле су у неколико наврата предмет разматрања међународних организација. Активности по ранијим стратешким актима нису реализоване иако је Кривични законик много пута мењан, а сада се очекује да анализа проистекне из пројекта који финансира ЕУ (ИПА 2013). Ову активност би било смислено посматрати шире, не само као усаглашавање Србије са међународним стандардима (која је, нпр. у контексту Кривичноправне конвенције од стране ГРЕКО била прилично добро оцењена пре неколико година), већ и као прилику да се размотре

[15] https://www.coe.int/en/web/greco/-/serbia-has-not-implemented-any-of-the-recommendations-on-preventing-corruption-among-parliamentarians-judges-and-prosecutors-says-council-of-europe-mo

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

све потребне промене у области кривичног законодавства, што је пропуштено при досадашњим изменама КЗ. Између осталог, Кривични законик би требало мењати да би се прецизирале или побољшале дефиниције појединих кривичних дела (нпр. злоупотребе у поступку јавне набавке, давање и примање мита у вези са гласањем), да би у КЗ биле унете норме из посебних закона (и да при том буду побољшане), као и у вези са ослобађањем од гоњења лица којем је мито изнуђено, а које прво пријави корупцију.

Поред тога, требало би обратити пажњу и на усаглашеност других прописа са међународним конвенцијама, који нису изричито поменути у опису ове препоруке из скрининга/АП 23 (нпр. заштита жртава корупције и лица која пријављују корупцију).

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

4. Координација и сарадња у спровођењу Акционог плана

ПРЕПОРУКАИЗИЗВЕШТАЈА О СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТСПРОВОЂЕЊАПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОРУТИЦАЈА
2.1.4. Јасно дефинисати координацију и сарадњу између различитих актера задужених за спровођење и праћење спровођења Акционог плана.	Различити чиниоци надлежни за имплементацију и надгледање спровођења Акционог плана показују јасно разумевање њихове улоге у имплементацији и надгледању спровођења Акционог плана.	1. Позитивна оцена Европске комисије из годишњег извештаја о напретку Србије; 2. Степен испуњености мера и активности дефинисаних у Акционим плановима, на основу извештаја Агенције за борбу против корупције.

Коментар препоруке

Резултат би требало преформулисати, нпр. тако што би стајало „органи“ или „обвезници“ уместо „различити чиниоци“, или већ нешто друго у зависности од тога на шта се мислило. Осим тога, резултат не одговара препоруци. Иако је „јасно разумевање улоге“ битан резултат, она није довољна да обезбеди координацију и сарадњу између органа, нити праћење спровођења акционог плана, што је препоручено.

С обзиром на садржај препоруке, на овом месту је требало формулисати додатне активности које би уредиле однос између различитих органа којима су дати одређени задаци у оквиру Стратегије за борбу против корупције (Агенција, Савет, Министарство правде), односно свих њих и обвезника из Акционог плана, како би се избегле ситуације да органи достављају исте податке на три адресе или да разни органи дају различита мишљења о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

2.1.4.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.1.4.1.	Изменити 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 разматрања извештаја Агенције, у року од шест месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине.	-Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питање корупције) -Народна скупштина Републике Србије	IV квартал 2015. године	Буџет Републике Србије- 48.650 € у 2015. години	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона о Народној скупштини.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Извештај Савета 23 и коментари

Савет 23 је известио да је, имајући у виду да Закон о Народној скупштини примарно регулише њену буџетску аутономију, упитно да ли би ова активност требало да буде регулисана поменутим законом.

Иако је рок истекао у децембру 2015. у скупштинској процедури даље нема предлога за измене Закона о Народној скупштини, тако да ни мера 2.1.4.1. није реализована, што је констатовао и **Савет 23**. Ова активност предвиђа обавезу Владе да најмање једном годишње доставља парламенту извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја Агенције. Међутим, ни сама Народна скупштина не разматра годишње извештаје Агенције. Народна скупштина у пленуму није разматрала годишње извештаје Агенције, са препорукама, ни за 2016. ни за 2015. годину. Скупштина на тај начин онемогућава и себе да врши контролу над радом Владе. Негативни тренд односа Скупштине и Владе према извештајима и препорукама независних државних органа и регулаторних тела се наставља, чиме се обесмишљава значајан део њиховог рада. Не само да је ситуација иста као и пре усвајања АП 23, него је начињено и неколико корака уназад у односу на почетно стање.

У 2015, 2016. и 2017. Скупштина није усвојила ни један закључак којим би Владу обавезала на нешто поводом извештаја Агенције. Ни недавно, ни ранијих година, Скупштина није проверавала да ли је Влада уопште доставила извештаје о поступању по усвојеним закључцима. Најзад, ни када је Влада достављала такве извештаје, ти одговори нису разматрани. Белешка из извештаја Савета 23, према којој не би требало мењати Закон о Народној скупштини додатно говори о томе како се Народна скупштина односи према овим препорукама и извештајима Агенције за борбу против корупције.

Поред тога, Одбор Агенције има шест чланова, од девет колико је предвиђено Законом. Још нису изабрани чланови на заједнички предлог Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитника грађана, на заједнички предлог удружења новинара у Србији, као и на предлог Адвокатске коморе Србије. Иако је тачна констатација из полугодишњег извештаја ЕУ[16] да је скупштински одбор за правосуђе поступио као да су предлози за чланове Одбора Агенције опозвани, у стварности овлашћени предлагачи нису затражили да се њихови предлози повуку, а сам скупштински одбор није био овлашћен да опозове предлог који је стигао од Повереника за информације и Заштитника грађана, нити од председника Републике (који је упутио нови предлог након „опозива“). Скупштински одбор није опозвао предлог новинарских удружења, већ скупштинска већина није гласала за предложеног кандидата. О кандидату адвокатске коморе још увек се није одлучивало.

Због свега тога, сматрамо да би ову активност требало прецизирати тако да се у скупштинском пословнику предвиди дужност да се скупштински одбори приликом формулисања закључака одреде према свакој од препорука из извештаја Агенције.

[16] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_pg23_24_srp.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.1.4.2.

2.1.4.2.	Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се: -извештај о спровођењу Стратегије подноси Народној скупштини одвојено од годишњег извештаја о раду Агенције, и одреди рок за то, измени обавеза подношења квартални извештаја у обавезу подношења полугодишњих извештаја, уведе обавеза достављања доказа уз извештај, и обавеза одазивања одговорних субјетака на позив Агенције на састанке на којима је дозвољено присуство јавности, предвиди као прекршај недостављање извештаја и неодазивање одговорних субјеката на позив Агенције, уведе могућност да Агенција мишљење о спровођењу активности достави субјекту на које се односи, као и органу који је изабрао, именовао или поставио његовог руководиоца, а да обвезник о овом мишљењу мора да расправља у року од 60 дана и о закључцима обавести Агенцију и јавност.	-Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питања корупције) -Народна скупштина Републике Србије	III квартал 2016. године	Буџет Републике Србије- 48.650 € у 2016. години *Износ садржи трошкове рада, расправу на Влади Републике Србије и процедуру доношења закона у Народној скупштини Републике Србије у складу са Стандардном методологијом исказивања јединичних трошкова.	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Коментар активности

Активност је релативно прецизно одређена у погледу оног што је требало усвојити у новом Закону. Занимљиво је приметити да је рок за извршење активности (трећи квартал 2016) долазио 2,5 године после оригиналног рока за ову активност, из АП за спровођење антикорупцијске стратегије (6. март 2014.), а да ни он потом није поштован.

Извештај Савета 23 и коментари

Иако **Савет 23** наводи да је активност 2.1.4.2. **готово у потпуности реализована**, чињеница је да нови Закон о Агенцији за борбу против корупције није усвојен и да је то једна од основних захтева ЕУ. ЕУ је већ више пута констатовала да „постоји озбиљно одлагање“ усвајања новог Закона о Агенцији за борбу против корупције након кога тек треба спровести низ активности и усвојити читав низ подзаконских аката и пословника, „са циљем да ојача њену улогу као кључне институције за ефикаснију борбу против корупције“[17].

[17] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23 наводи да је рад на изради текста закона био привремено заустављен, услед чињенице да је Агенција за борбу против корупције остала без директора. „Имајући у виду неопходност инклузивног процеса у писању поменутог акта, као и чињеницу да закон првенствено регулише надлежности Агенције за борбу против корупције као независног државног органа, Министарство правде није могло да настави са радом на изради текста закона до именовања новог директора Агенције за борбу против корупције. Радна група ће наставити са радом, а очекује се да ће радни текст бити завршен у наредном периоду. Савет 23 наводи да се очекује да ће нови Закон о Агенцији за борбу против корупције бити усвојен до 3. квартала 2018. године.“

Оцена ТС

Мада из Министарства правде наводе да пре следећег корака, односно предлагања закона, желе сагласност новог руководиоца, јер, како тврде без мишљења директора Агенције не могу да формирају финални текст Нацрта, то није довољно добар разлог за одлагање. Наиме, Закон не би смео да се везује за једног човека – руководиоца институције, већ на успостављени систем и институцију која би требало да има трајност и једнако поступање по закону, ко год да је води.
Доношење унапређеног Закона о Агенцији предвиђено је кроз више стратешких докумената: Националну стратегију за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године, акциони план за спровођење Стратегије[18], пратећим Акционим планом[19], поред АП 23.

Актуелни Нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције резултат је око 20 састанака представника Агенције, Министарства правде, других државних институција и цивилног сектора, који су кроз радну групу, формирану почетком 2015. године, радили на побољшању актуелног Закона. Када је радна група престала да се састаје, Министарство правде је довршило Нацрт и поставило га на јавну расправу, од 1. октобра до 15. новембра 2016. године. Од тада све стоји. Усвајање новог Закона о АБПК поново је одложено за средину 2018. Није познато са каквим ће решењима Влада изаћи пред јавност, односно колико одредби ће бити измењено у односу на верзију коју је израдила радна група. На кашњење доношења новог Закона о Агенцији указала је и ЕУ у свом извештају наводећи да „постоји озбиљно одлагање“[20].

Агенција за борбу против корупције доставила је мишљење Министарству правде након објављивања Нацрта закона у коме је навела да садржи низ значајних и корисних новина, али и да постоје одређена решења чији су потенцијални ефекти супротни прокламованим циљевима и разлозима за његово доношење – увођењу јаснијих и строжих правила о одговорности функционера, побољшању ефикасности рада Агенције и јачању њене независности, као и усклађивању са важећим стратешким документима у области борбе против корупције. Конкретно, ово се, пре свега, односи на решења која се тичу положаја државних службеника запослених у Агенцији, забране кумулације јавних функција и поступања органа јавне власти по препорукама за разрешење.

Додатно, Нацрт закона не садржи одредбе којима би се предвидео дужи рок застарелости за покретање и вођење прекршајног поступка за прекршаје одређене овим законом, односно

[18]http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf

[19] http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije.pdf

[20]http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

дужност јавног функционера коме је раније дата сагласност за истовремено обављање две или више јавних функција да се у одређеном року од дана ступања на снагу овог закона определи коју ће јавну функцију наставити да обавља и да о томе обавести Агенцију[21].

У Нацрту су иначе поштоване многе, али не све обавезе из АП:
извештај о спровођењу Стратегије подноси Народној скупштини одвојено од годишњег извештаја о раду Агенције и одреди рок за то;

Одредбе из Нацрта:
Агенција надзире спровођење стратешких докумената у области борбе против корупције, **подноси Народној скупштини извештај о њиховом спровођењу са препорукама за даље поступање**, даје одговорним субјектима препоруке како да отклоне пропусте у спровођењу стратешких докумената у области борбе против корупције и предлаже измене и допуне стратешких докумената;

Агенција подноси Народној скупштини **извештај о спровођењу стратешких докумената** у области борбе против корупције са препорукама за даље поступање, **најкасније до 31. марта** текуће године за претходну годину.

У овом делу Нацрт одговара задатку из АП 23.
измени обавеза подношења квартални извештаја у обавезу подношења полугодишњих извештаја, уведе обавеза достављања доказа уз извештај, и обавеза одазивања одговорних субјетака на позив Агенције на састанке на којима је дозвољено присуство јавности

Одредбе из Нацрта:
Субјекти одговорни за спровођење мера и активности које су садржане у стратешким документима у области борбе против корупције (у даљем тексту: одговорни субјекти) дужни су да **квартално и писмено извештавају** Агенцију о њиховом спровођењу, почев од квартала у коме доспевају њихове обавезе за спровођење мера и активности, у року од 15 дана од дана истека квартала.
Ако није извесно како одговорни субјекат спроводи стратешке документе из области борбе против корупције, **представници Агенције и одговорног субјекта одржавају састанак и покушавају да на њему усагласе ставове.**

У овом делу Нацрт само делом одговара задатку из АП 23. Није прихваћена намера из АП да се укине квартално у корист полугодишњег извештавања. Такође, није предвиђено присуство јавности састанцима представника Агенције са одговорним субјектом. Најзад, није изричито предвиђена ни дужност достављања доказа за тврдње из извештаја о реализацији.
уведе могућност да Агенција мишљење о спровођењу активности достави субјекту на које се односи, као и органу који је изабрао, именовао или поставио његовог руководиоца, а да обвезник о овом мишљењу мора да расправља у року од 60 дана и о закључцима обавести Агенцију и јавност.

Одредбе из Нацрта:
После тога, Агенција може дати одговорном субјекту препоруке како да отклони уочене пропусте.

[21]http://www.acas.rs/%D0%BC%D0%B8%D1%88%D1%99%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82%D1%83-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BE-%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1/

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Препоруке се достављају и органу јавне власти који је изабрао, поставио или именовао руководиоца одговорног субјекта, а објављују се и на интернет презентацији Агенције.
Одговорни субјект дужан је да, у року од 60 дана од дана пријема препорука, обавести Агенцију о томе шта је предузео да би отклонио уочене пропусте.
У овом делу је обавеза из АП делом поштована. Наиме, стоји исти рок као што је тражено, али је прописана обавеза само да се Агенцији достави обавештење о томе шта је предузето, а не и дужност да се о мишљењу расправља.

предвиди као прекршај недостављање извештаја и неодазивање одговорних субјеката на позив Агенције

Одредбе из Нацрта:
7) не достави извештај о спровођењу стратешких докумената у области борбе против корупције, у предвиђеном року (члан 113. став 1.);

По овом питању је обавеза делимично поштована. Пошто је ово ретко прецизно формулисана активност у АП 23, требало би по том моделу формулисати и друге, кад год је реч о изменама закона. Требало би дати већи значај разматрању овде поменутих мишљења Агенције о испуњењу обавеза из АП. Степен њиховог поштовања и постојање одговорности у случају оглушења, би могли да буду добра мера за оцену постојања спремности за примену антикорупцијских мера.

Закључак

Област **Координација и сарадња** између различитих актера задужених за спровођење и праћење спровођења Акционог плана се пре свега односи на нова овлашћења Агенције, односно на разматрање и последице непоштовања налаза из извештаја Агенције. Налази које смо утврдили 2017. и 2018. су исти они који су руководили ауторе два акционог плана да пре 4 - 5 година осмисле ове активности и уврсте их међу приоритете Србије за борбу против корупције.

Формулисање тих приоритета није било од помоћи да се измене Закон о Агенцији и Закон о Народној скупштини, на начин који би дао веће шансе да извештај Агенције буде размотрен и да руководиоци органа власти положе рачуне о оном што су учинили или пропустили да учине. Међутим, да је стварно постојала воља да се ове активности (које су постале део АП закључком Владе) испуне, не би ни било потребно да се доноси или мења било који закон.

Закон о Агенцији је и даље у фази Нацрта. Неке од потребних промена, које је идентификовао АП 23, нису нашле место у Нацрту из октобра 2016, а за такво одступање није пружено образложење ни уз Закон, ни у извештају Савета 23. Када је рч о односима Народне скупштине са Агенцијом и другим независним државним органима и регулаторним телима, приметни су трендови који умањују чак и онај недовољни степен сарадње који је постојао у доба усвајања АП23.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

5. Повећана ефикасност Агенције

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОР УТИЦАЈА
2.2.1. Јасније дефинисати надлежност Агенције за борбу против корупције и осигурати да број запослених кореспондира са надлежностима Агенције. Даље унапредити ефикасност Агенције кроз измењени законски основ и јачати њене административне капацитете како би боље координирала са другим државним органима и организацијама, између осталог, тако што ће бити боље повезана са њима, укључујући преко база података, и тако што ће се њени извештаји, пријаве и препоруке адекватно пропратити; обезбедити делотворне и оперативне надзорне механизме.	Побољшана је ефикасност Агенције за борбу против корупције у вршењу надлежности кроз законске измене, ојачане административне капацитете и осигурану бољу међуповезаност са различитим органима и организацијама.	1. Позитивна оцена Европске комисије из годишњег извештаја о напретку Србије; 2. Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције.

Коментар препоруке

Препорука указује на неколико праваца побољшања оквира за рад Агенције, али не пружа довољно података на основу којих би могло да се изврши анализа успешности. Наиме, све побројане мере представљају средства за повећање ефикасности рада овог државног органа, али би било добро да постоје и циљане вредности у односу на које би се мерио учинак у годишњем извештају саме Агенције и извештају ЕК.

2.2.1.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.2.1.1.	Донети нови Закон о Агенцији за борбу против корупције којим би се у потпуности уредила област превенције борбе против корупције и обезбедила њена ефикасност, тако да се: -руководиоци органа јавне власти обавежу да Агенцији омогуће неометани увид, прибављање копија, и директан приступ неопходним базама података, документима и информацијама; -створе услови за ефикаснију контролу имовине и прихода (прописати обавезу за функционере да достављају пријаве о имовини и приходима у електронској форми (са	-Министарство надлежно за послове правосуђа -Агенција за борбу против корупције (директор) -Народна скупштина Републике Србије	III квартал 2016. године	Буџетирано у оквиру активности 1.2.2.1. (-Буџет Републике Србије- 71.136 € -TAIEX- 2.250 €)	Донет нови Закон о Агенцији за борбу против корупције.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	електронским потписом), увести право на неодложан и несметан приступ званичним подацима и документима органа јавне власти и других ентитета који су од значаја за поступке које води Агенција за борбу против корупције, дефинисати обавезу за Народну банку Србије, пословне банке, друге финансијске институције, друга правна лица и предузетнике да достављају тражене податке Агенцији на основу закона, дефинисати/омогућити Агенцији да предузме релевантне изјаве (у просторијама Агенције) како од одговорних лица тако и од функционера, проширити круг повезаних лица), откривање сукоба интереса и контролу финансирања политичких активности;-разграничe и јасно дефинишу појмови кумулације функција и појам сукоба интереса, као и да се у тој области успоставе јасни механизми и решења неопходна за откривање и санкционисање сукоба интереса; -дефинишу одредбе везане за методологију процене ризика од корупције у прописима; -на посебан начин дефинишу права и обавезе запослених.				

Коментар активности

Активност може да послужи као пример другима по томе што наводи прецизно у чему треба да се састоје планиране измене Закона. То омогућава да се испрати у којој мери су ове активности спроведене у пракси.

Савет 23

Владино тело за праћење примене АП 23 сматра да је ова **активност готово у потпуности реализована**. Такав закључак темеље на чињеници да је припремљен нацрт новог Закона о Агенцији за борбу против корупције и да је „јавна расправа у току“. Ни након формалног окончања јавне расправе (у смислу рока, извештај није објављен), нема других података, осим очекивања времена када би закон могао бити усвојен (до краја 2. квартала 2018. године, до краја 2017. године).

У последњем кварталном извештају износе се следећи аргументи: „Рад на изради текста закона био је привремено заустављен, услед чињенице да је Агенција за борбу против корупције остала без директора. Имајући у виду неопходност инклузивног процеса у писању поменутог акта, као и чињеницу да закон првенствено регулише надлежности Агенције за борбу против корупције као независног државног органа, Министарство правде није могло да настави са радом на изради текста закона до именовања новог директора Агенције за борбу

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

против корупције. Радна група ће наставити са радом, а очекује се да ће радни текст бити завршен у наредном периоду. Очекује се да ће нови Закон о Агенцији за борбу против корупције бити усвојен до 3. квартала 2018. године.“

Коментар ТС

Аргументи које Савет 23, односно Министарство правде, наводе за одлагање доношења Закона о Агенцији нису у потпуности валидни. Наиме, околност да Агенција дуго времена није имала директора није спречила овај државни орган да ради друге послове, укључујући контролу имовине и прихода јавних функционера и контролу финансирања изборне кампање, тако да су њени представници извесно могли да учествују и у завршним разматрањима измене матичног закона.

Кад је реч о самом тексту Нацрта закона из октобра 2016, он у већем делу испуњава очекивања из АП 23:
-руководиоци органа јавне власти обавежу да Агенцији омогуће неометани увид, прибављање копија, и директан приступ неопходним базама података, документима и информацијама;

релевантне одредбе:

> **Непосредан увид у документа и евиденције**
> Члан 35.
> Органи јавне власти (Управа за трезор, Агенција за привредне регистре и сл.), правна лица и предузетници дужни су да Агенцији, ради вршења њене надлежности, омогуће непосредан и несметан приступ документацији и службеној евиденцији и дају јој на коришћење податке којима располажу.
> Дужни су да предају извод или копију из службене евиденције и документације у року од 15 дана од дана пријема захтева Агенције.
> Право на приступ службеној евиденцији и документацији органа јавне власти, правних лица и предузетника имају запослени у Агенцији које овласти директор.

Ове одредбе обавезују органе власти, а не непосредно њихове руководиоце.
-створе услови за ефикаснију контролу имовине и прихода (прописати обавезу за функционере да достављају пријаве о имовини и приходима у електронској форми (са електронским потписом), увести право на неодложан и несметан приступ званичним подацима и документима органа јавне власти и других ентитета који су од значаја за поступке које води Агенција за борбу против корупције, дефинисати обавезу за Народну банку Србије, пословне банке, друге финансијске институције, друга правна лица и предузетнике да достављају тражене податке Агенцији на основу закона, дефинисати/омогућити Агенцији да предузме релевантне изјаве (у просторијама Агенције) како од одговорних лица тако и од функционера, проширити круг повезаних лица), откривање сукоба интереса и контролу финансирања политичких активности;

Релевантне одредбе:

> **Облик подношења Извештаја**
> Члан 74.
> Ближу садржину Извештаја прописује Агенција.
> Извештај се подноси у електронском облику, на обрасцу и на начин који пропише Агенција, иначе се сматра да није поднет.
> **Обавезе органа јавне власти, правних лица и предузетника**

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Члан 34.

Органи јавне власти, Народна банка, банке, финансијске институције, друга правна лица и предузетници дужни су да Агенцији, на образложен захтев, и независно од других закона и обима података, бесплатно доставе податке и документе потребне за вршење надлежности Агенције, у року од 15 дана од дана пријема захтева.

Захтев Агенције мора да садржи правни основ и сврху прибављања података и докумената, уз преузимање обавезе да ће се користити само ради вршења надлежности Агенције.

5) „повезано лице" је супружник или ванбрачни партнер јавног функционера, крвни сродник јавног функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник јавног функционера, тазбински сродник јавног функционера закључно са првим степеном сродства, као и свако друго физичко или правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером;

Мада је већина захтеваних одредабе ту, недостају неке битне – о узимању изјава и о надлежности Агенције у вези са финансирањем политичких активности.

-разграниче и јасно дефинишу појмови кумулације функција и појам сукоба интереса, као и да се у тој области успоставе јасни механизми и решења неопходна за откривање и санкционисање сукоба интереса;

релеванте одредбе су, између осталих и следеће:

Забрана кумулације јавних функција

Члан 56.

Јавни функционер сме да буде на једној јавној функцији, ако Уставом или законом није обавезан да истовремено буде на две или више њих.

Јавни функционер може истовремено да буде на две јавне функције или више њих на које се бира непосредно од грађана, осим када је неспојивост утврђена Уставом.

Разрешење јавног функционера

Члан 57.

Повреду забране кумулације јавних функција утврђује Агенција, тако што доноси меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције.

Јавни функционер разрешава се са друге по реду јавне функције, у року који одреди Агенција и који не може да буде краћи од осам дана од пријема одлуке Агенције.

Јавном функционеру коме је после повреде забране кумулације престала нека од јавних функција тако да је и повреда престала и лицу коме су престале све јавне функције којима је повређивао забрану кумулације изриче се мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона.

У тим случајевима повреда забране кумулације јавних функција застарева у року од две године од избора, постављења или именовања на другу по реду јавну функцију.

Појам

Члан 39.

Сукоб интереса је ситуација у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче или може да утиче на обављање јавне функције.

Приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице.

Обавештавање Агенције

Члан 40.

Јавни функционер који уочи постојање сукоба интереса или могућност да до њега дође, одмах о томе писмено обавештава Агенцију. При томе, сместа престаје да ради у ствари

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

у којој постоји могући сукоб интереса, осим ако би одлагање изазвало опасност по јавни интерес.

Агенција даје мишљење о томе да ли постоји сукоб интереса у року од 15 дана од пријема потпуног и уредног обавештења јавног функционера.

Ако јавни функционер тражи мишљење, а поступа у јавним набавкама, Агенција даје мишљење у року од осам дана.

Поступак одлучивања о постојању сукоба интереса

Члан 41.

Агенција покреће по службеној дужности поступак у коме одлучује о постојању сукоба интереса, у року од пет година од поступања или непоступања јавног функционера које је изазвало сумњу у сукоб интереса.

При томе, Агенција може да по службеној дужности покрене поступак и када јавни функционер није тражио мишљење о томе да ли постоји сукоб интереса или није поступио по мишљењу Агенције да сукоб интереса постоји.

Изузеци од примене овог закона

Члан 42.

Одредбе овог закона о сукобу интереса не примењују се у поступцима у којима је изузеће службеног лица уређено законом.

Изузетно, Агенција може у једностраначким управним стварима тражити понављање поступка ако утврди да је јавни функционер био у сукобу интереса када је донео управни акт или учествовао у томе.

У погледу овде изложених промена постоје широке могућности за тумачења да ли су циљеви испуњени, будући да су постављени прилично уопштено. Чини се да би најспорније могло да буде да ли одредбе новог закона, односно Нацрта, омогућавају ефикасно откривање и кажњавање сукоба интереса. Чини се да то саме одредбе не могу да обезбеде – оне налажу функцинерима да пријаве ситуацију када треба да одлуче о неком питању где имају приватни интерес, али закон не може гарантовати да ће они тако и да поступе.

-дефинишу одредбе везане за методологију процене ризика од корупције у прописима;

Релевантне одредбе су следеће:

Подношење иницијатива за измену и доношење прописа

Члан 116.

Агенција има право да иницира доношење или измену прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

Методологија за процену ризика од корупције у прописима

Члан 117.

Агенција прописује методологију за процену ризика од корупције у прописима и доноси упутство за њену примену.

Методологију примењују сви предлагачи прописа.

Дужни су да у образложењу предлога прописа наведу како су применили методологију и избегли ризике од корупције у предлогу прописа.

Прибављање мишљења од Агенције на нацрте закона

Члан 118.

Орган државне управе дужан је да достави Агенцији нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и закона којима се уређују питања обухваћена

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције у њима.

Влада доставља мишљење Агенције уз предлог закона Народној скупштини, и у образложењу предлога закона наводи да ли су разматране препоруке Агенције и у случају да нека препорука није усвојена разлоге за то.

Изузетно, Агенција даје органу државне управе мишљење о процени ризика од корупције и у нацрту закона који не потиче из области посебно ризичне за настанак корупције, ако он садржи ризике од корупције.

Закон из области посебно ризичне за настанак корупције је сваки закон из области предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције.

Нацрт закона је поставио темеље за израду методологије, али ништа више од тога. Методологија ће бити утврђена подзаконским актом, што је номотехнички исправно, али представља одступање од задатка из АП23.

-на посебан начин дефинишу права и обавезе запослених.

релеванте одредбе су следеће:

Положај запослених у служби Агенције

Члан 31.

На запослене у служби Агенције примењују се прописи о државним службеницима и намештеницима, ако овим законом није друкчије одређено.

Државни службеници у служби Агенције подлежу истим забранама и обавезама којима према овом закону подлежу јавни функционери, изузев ограничењима по престанку јавне функције (члан 55.).

Државном службенику у служби Агенције који повреди овај закон изриче се дисциплинска казна која, према закону којим се уређују државни службеници, може да се изрекне за теже повреде дужности из радног односа.

Примања

Члан 32.

На примања државних службеника у служби Агенције примењују се прописи којима се уређују плате, накнаде и друга примања државних службеника.

Ове одредбе би заиста дефинисале на посебан начин обавезе запослених у Агенцији, постављајући их у положај у којем се налазе јавни функционери, на сваки начин изузев у погледу рестрикција након престанка рада у Агенцији. С друге стране, њихова права су уређена једнако као и за било које друге државне службенике, што није примерено.

2.2.1.3.

2.2.1.3.	Праћење примене новог Закона о Агенцији за борбу против корупције и поступање свих државних органа по новом Закону о Агенцији, тако што ће се идентификовати најбитнији државни органи који сарађују са Агенцијом и бити	-Агенција за борбу против корупције -Министарство надлежно за послове правосуђа -у сарадњи са свим надлежним институцијама	Континуирано	Буџет Републике Србије- 851 € 2015-2018 по 213 € годишње - буџетирано у оквиру активности 2.1.3.1. ***IPA 2013*** *(*Јачања капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и	Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције садржи све обавезне елементе. Надлежни одбор Народне скупштине расправља у року. Скупштина

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	израђен софтвер којим ће се пратити примена новог Закона о Агенцији. Унапредити софтвер на начин да прецизно и на време врши преглед случајева иницираних од стране Агенције (неопходни подаци из судова, тужилаштава, МУП-а, Управе царина, Агенције за привредне регистре, Катастра, Централног регистра хартија од вредности). Размена података ће омогућити успостављање адекватног праћења резултата и тока случајева које води Агенција. Објавити на веб страници Агенције све информације (у складу са законом) које се односе на одређене случајеве.			борбу против корупције,Уговор о пружању услуга- 4.000.000 €)	доноси закључке о примени новог Закона о Агенцији. Влада и други органи поступају по закључцима Народне скупштине. Извештај Европске комисије о напретку Србије.

Коментар активности

Није довољно јасно како ће бити идентификовани сви органи који треба да сарађују са Агенцијом. Индикатори за оцену реализације су несумњиво значајни. Међутим, битно је да закључци Народне скупштине садрже све елементе који се помињу у опису активности, у вези са разменом података и да у случају кршења правила Агенција, Влада и Скупштина покрену поступак за разрешења одговорних руководилаца институција које са Агенцијом не размењују податке. То није изричито записано у АП 23, па се лако може догодити да активност не буде реализована.

Савет 23 и друге оцене

Савет 23 исправно констатује да мера 2.2.1.3. **није реализована**, јер је условљена усвајањем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Активности у оквиру ове тачке су везане за измену Закона о Агенцији за борбу против корупције, до којих још није дошло. У међувремену, Агенција спроводи неке активности, било сама, било у сарадњи са Твининг пројектом. Да су активности шире постављене, предмет разматрања би могла да буде оцена промене у успешности рада Агенције, без обзира на то да ли је Закон промењен или не и да ли су спроведене обуке, радионице и слично.

У извештају о напретку за 2016. годину, ЕУ је истакла да је потребно хитно усвојити измењени закон који омогућава Агенцијиза борбу против корупције да ојача своју улогу водеће институције у борби против корупције, а који је на чекању већ много месеци. Агенција је наставила да спроводи свој мандат, упркос ограниченим ресурсима и законским и институционалним препрекама. Агенција треба да повећа своју способност прикупљања и

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

анализирања података и свој приступ релевантним базама података. Уопштено посматрано, мора да добије и да одржава капацитет, алате и финансијска средства који су јој потребни да спроводи свој мандат[22].

Оцена ТС

Исход примене ове активности зависи и зависиће од политичке воље, односно непостојања воље парламентарне већине да разматра препоруке Агенције. У том погледу је мање битно шта ће писати у новом Закону о Агенцији. У ситуацији када Народна скупштина не разматра ове извшетаје, она не доноси ни закључке на основу препорука АБПК, по којима би поступали органи извршне власти. У пракси је неупитно да Агенција и сада размењује информације са другим државним органима и да у одређеној мери може да прати податке о иницираним случајевима, али би било нецелисходно развити у потпуности софтвер пре него што буду била позната коначна законска решења која прописују надлежности Агенције и обавезе других органа према њој.

2.2.1.4.

2.2.1.4.	Извршити анализу специфичности радних места Агенције за борбу против корупције, постојећих и потребних капацитета, нарочито у погледу: -организационе структуре, -броја запослених и неопходног нивоа стручности.	-Агенција за борбу против корупције	За анализу- III квартал 2016. године	Билатерална донација (Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт) 11.500 €	Израђена је анализа специфичности и капацитета Агенције са препорукама за унапређење организационе структуре и неопходно усавршавање и специјализацију запослених.

Подаци Савета 23 и њихова оцена

Иако је активност 2.2.1.4. „**у потпуности реализована**“,она у стварности није спроведена у дело, већ је само слово на папиру. Савет 23 је известио да је, посредством TAIEX инструмента помоћи словеначка експерткиња Алма Седлар израдила анализу специфичности независних антикорупцијских институција и радних места у Агенцији за борбу против корупције, у складу са међународним стандардима у овој области. Наводи се да Извештај садржи и препоруке за унапређење положаја запослених у Агенцији за борбу против корупције и представљаће основу за израду Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Агенције за борбу против корупције, након усвајања новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Иако је мера у потпуности реализована, треба узети у обзир да је упитна сврсисходност израђене анализе. Наиме, према наводима Агенције анализу је израдила ангажована експерткиња у складу са међународним стандардима. С друге стране, Закон није измењен па

22 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

није познато какве ће у коначном исходу надлежности имати Агенција и какве потребе за специфичним радним местима у складу са тим надлежностима, односно, у којој мери ће анализа бити од користи са становишта реализације АП 23.

2.2.1.5.

2.2.1.5.	Измењена систематизација Агенције за борбу против корупције и обезбеђен буџет за Агенцију на основу анализе из активности 2.2.1.4 и запошљавање потребног кадра.	-Агенција за борбу против корупције -Народна скупштина	Континуирано, почев од II квартала 2016. године	Буџет Републике Србије Трошкови ће зависити од спроведене анализе из активности 2.2.1.4.	Измењен Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Агенције за борбу против корупције. Попуњена радна места у складу са измењеним Правилником.

Подаци о извршењу и коментари

Савет 23 утврдиоје да активност 2.2.1.5. **није реализована**, јер је измена Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Агенције за борбу против корупције предвиђена је након усвајања новог Закона о Агенцији за борбу против корупције. Рок за спровођење ове активности требало је да буде трећи квартал 2016. године.

Коментар ТС

Само доношење Правилника не може да значи и да је ова мера реализована, јер ће бити потребно време за примену новог Правилника и за спровођење нове систематизације.

Требало би прецизирати сврху анализе капацитета. Она би требало да одговара постизању одређеног циља који има утемељење у одредбама новог закона, али такође и у плановима које треба остварити (нпр. циљани број контрола, иницијатива и слично)

2.2.1.6.

2.2.1.6.	Израда Анализе потребних тренинга за запослене у Агенцији за борбу против корупције ради примене новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.	-Агенција за борбу против корупције	III квартал 2016. године	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.2. ***IPA 2013*** (Јачање капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције, *Twining* уговор)- 2.000.000 €	Израђена Анализа потребних тренинга.

Оцена Савета 23

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23 известио је да је активност 2.2.1.6. **у потпуности реализована**. Експерти на Твининг пројекту "Превенција и борба против корупције", који Агенција за борбу против корупције спроводи са партнерским институцијама из Италије и Шпаније, израдили су извештај о анализи потреба за обукама запослених у Агенцији за борбу против корупције, који ће представљати основу за спровођење обука током трајања пројекта. Извештај о анализи потреба за обукама односно програм спровођења обука треба да буде прилагођен и одредбама новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, када он буде усвојен.

Затим је израђен и тренинг програм у оквиру истог пројекта. Како се каже у извештају, документи ће бити прилагођени и одредбама новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, када он буде усвојен. Поред запослених у Агенцији за борбу против корупције, тренинзи ће обухватати и друге релевантне институције. Агенција за борбу против корупције известила је да је у току спровођење обука у складу са израђеним програмом.

Коментар ТС

Информације о реализацији ове активности су збуњујуће. Наиме, јасно је речено да би програм обука требало да буде у вези са новим Законом о Агенцији. Будући да тај закон још није донет, ни програм обуке не може бити коначан. Међутим, у извештају Савета 23 каже се да се обуке већ изводе по програму. То може бити од користи, али не може представљати испуњење описаног задатка.

Сама активност је могла бити боље формулисана, тако да резултат спровођења активности буде успешност Агенције након одржаних обука.

2.2.1.7.

2.2.1.7.	Континуирана специјализована обука запослених у Агенцији за борбу против корупције ради примене новог Закона о Агеcији за борбу против корупције.	-Агенција за борбу против корупције	Континуирано	Буџетираноу оквиру активности 2.2.1.2. (IPA 2013 - Јачање капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције, Twinning уговор-2.000.000 €) TAIEX -2.250 € у 2016. години	Спроведене обуке.

Коментар активности

Активност је непрецизно конципирана јер није дефинисан обухват обуке и њени циљеви. Иако је тачно да се обуке спроводе континуирано, у одсуству додатних информација није могуће оценити успешност.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Подаци о реализацији

Савет 23 наводи да је активност 2.2.1.7. **делимично реализована**. Иако нови Закон о Агенцији за борбу против корупције није усвојен, обуке за запослене у Агенцији за борбу против корупције почеле су у складу са дефинисаним временским планом спровођења Твининг уговора. У извештајном периоду, запослени у Агенцији за борбу против корупције похађали су два циклуса обука о стратешком планирању у области интерних и екстерних комуникација, као и изради Стратегије комуникације. Одржане су основна обука за борбу против корупције за новозапослене у Агенцији за борбу против корупције и напредна обука о сукобу интереса за запослене у Агенцији, као и представнике Савета за борбу против корупције, Прекршајног суда, Прекршајног апелационог суда, Републичког јавног тужилаштва и Управног суда.
Обука о контроли имовине и прихода одржана је 22. септембра 2017. године. Поред запослених у Агенцији за борбу против корупције, на обуку су позвани и представници Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Републичког јавног тужилаштва, Првог, Другог и Трећег Основног јавног тужилаштва, Прекршајног суда у Београду, Прекршајног апелационог суда, Управног суда, Министарства унутрашњих послова, Пореске управе, Управе за спречавање прања новца, Републичког геодетског завода, Агенције за привредне регистре, Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности и Савета за борбу против корупције.

Још три обуке одржане у оквиру Твининг пројекта „Превенција и борба против корупције" за запослене у Агенцији за борбу против корупције. Теме обука биле су: транспарентност; индикатори за мерење корупције, механизми превенције корупције и планови интегритета, као и квалитет прописа. Обуке су одржане у складу са анализом потреба за обукама и пратећим програмом њиховог спровођења.

Као што је већ речено, иако се обуке несумњиво одржавају, оне не могу бити у складу са АП 23, јер се природно надовезују на претходне активности и измену Закона о Агенцији, до које није дошло.

2.2.1.8.

2.2.1.8.	Израда софтвера за извештавање о Националној стратегији за борбу против корупције и Акционом плану за њено спровођење. Ажурирати софтвер тако да одговара и потребама праћења релевантних мера из Акционог плана за поглавље 23.	-Агенција за борбу против корупције	За израду софтвера- II квартал 2015. године За ажурирање- IV квартал 2017. године	Пројекат из норвешке билатералне помоћи (Подршка јачању механизама превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције) -40.087€ Ажурирање софтвера-*twinning* уговор-2.000.000€	Израђен софтвер који омогућава лакше праћене и извештавање о Националној стратегији за борбу против корупције и Акционом плану за њено спровођење. Ажуриран софтвер тако да одговара потребама праћења релевантних мера из Акционог плана за поглавље 23.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Извештај Савета 23 и коментари

Савет 23 известио је да се активност 2.2.1.8. **успешно реализује**.У првој половини 2015. године (II кварталу, као што је и наведено у АП 23) израђене су две софтверске апликације, чији је развој подржан средствима норвешке билатералне помоћи, са циљем да унапреде систем извештавања институција о реализацији мера предвиђених Акционим планом (2.2.1.8) и о реализацији мера које су институције навеле у својим плановима интегритета (2.2.1.9).

У том се извештају каже да је израда апликација захтевала је континуиран рад запослених у Сектору за превенцију са ангажованом софтверском компанијом на прецизирању садржаја и начина рада апликација (врсте и типови докумената, обрада добијених података, заштита, приступ корисника), као и обучавање запослених у Агенцији да користе нове апликације. Ове активности резултирале су израђеним апликацијама које су постале оперативне њиховим преношењем и инсталирањем на сервер Агенције до краја 2015. године.

Софтверске апликације су пренете на сервер Агенције и Агенција је спроводила обуке за институције које ће користити софтвер, како за извештавање о мерама из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције тако и о плановима интегритета. Апликација за извештавање о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана функционише те је активност у делу израде апликације реализована.

У оквиру Твининг пројекта „Превенција и борба против корупције" започето је спровођење припремних активности за предстојеће ажурирање софтвера за извештавање о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана.Припремне активности подразумевају анализу постојећег софтвера, као и организовање фокус група са представницима институција, које користе софтвер.Твининг експерти раде на изради извештаја о анализи постојећег софтвера, који ће укључивати и препоруке за његово предстојеће ажурирање.

И у овом случају активност није реализована онако како је било предвиђено за овај извештајни период (ажурирање до краја 2017). Како Закон о Агенцији није измењен, то није било основа ни за ажурирање софтвера. Штавише, и предузете обуке су очигледно преурањене, пошто није познат ни коначан текст закона ни време његовог усвајања.

2.2.1.9.

2.2.1.9.	Израда софтвера планова интегритета који омогућава лакше извештавање и надзор над применом планова интегритета. Ажурирати софтвер.	-Агенција за борбу против корупције	За израду софтвера - II квартал 2015. године За ажурирање- IV квартал 2017. године	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.8. Пројекат из норвешке билатералне помоћи(Подршка јачању механизама превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције) - 40.087€	Израђен софтвер. Ажуриран софтвер.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

				-За ажурирање: (IPA 2013- Јачање капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције, Twinning уговор)- 2.000.000 €)	

Извештај о реализацији и коментари

Савет 23 известио је да се активност 2.2.1.9 се **успешно реализује**.У првој половини 2015. године (II кварталу, као што је и наведено у АП 23) израђене су две софтверске апликације, чији је развој подржан средствима норвешке билатералне помоћи, са циљем да унапреде систем извештавања институција о реализацији мера предвиђених Акционим планом (2.2.1.8) и о реализацији мера које су институције навеле у својим плановима интегритета (2.2.1.9). Израда апликација захтевала је континуиран рад запослених у Сектору за превенцију са ангажованом софтверском компанијом на прецизирању садржаја и начина рада апликација (врсте и типови докумената, обрада добијених података, заштита, приступ корисника), као и обучавање запослених у Агенцији да користе нове апликације. Ове активности резултирале су израђеним апликацијама које су постале оперативне њиховим преношењем и инсталирањем на сервер Агенције до краја 2015. године.

Софтверске апликације су пренете на сервер Агенције и Агенција је спроводила обуке за институције које ће користити софтвер, како за извештавање о мерама из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције тако и о плановима интегритета. У децембру 2016. године апликација је пуштена у рад са корисницима и завршене су све обуке о њеној употреби.

У оквиру Твининг пројекта „Превенција и борба против корупције" започето је спровођење припремних активности за предстојеће ажурирање софтвера за извештавање о плановима интегритета. Припремне активности подразумевају анализу постојећег софтвера, као и организовање фокус група са представницима институција, које користе софтвер. Одржан је и састанак фокус групе са представницима институција које користе софтвер за планове интегритета. Твининг експерти раде на изради извештаја о анализи постојећег софтвера, који ће укључивати и препоруке за његово предстојеће ажурирање.

Када је реч о софтверу за извештавање о мерама из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције ову активност требало би да прате и рокови и обавезе државних органа да достављају извештаје Агенцији која је у документу за 2016. годину упозорила да мање од половине обвезника доставља извештаје. Сам софтвер неће обезбедити квалитативно извештавање, већ може само да олакша тај процес. Када је реч о софтверу за праћење планова интегритета, само корисници могу да оцене да ли су садашња решења лакша и кориснија за извештавање.

У сваком случају, било би добро прецизирати потребе за ажурирањем како би могла да се оцени успешност.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.2.1.10.

2.2.1.10.	Мултидисциплинарни тренинзи и радионице са институцијама које интензивно сарађују са Агенцијом за борбу против корупције.	-Агенција за борбу против корупције	Континуирано, закључно са II кварталом 2018. године	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.2. ***IPA 2013*** (Јачање капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције, *Twinning* уговор-2.000.000 €)	Одржани тренинзи и радионице које доприносе унапређењу степена знања неопходном за примену новог Закона о Агенцији.

Коментар активности

Као и у другим случајевима обука и радионица, обухват је морао да буде прецизно постављен, јер је иначе немогуће ценити успешности спровођења.

Извештај о реализацији и коментари

Савет 23 је известио да се активност 2.2.1.10. **успешно реализује.** Међутим, у стварности њено спровођење је ограничено временским планом спровођења Твининг уговора, као и чињеницом да још није усвојен нови Закон о Агенцији за борбу против корупције.

У складу са Твининг уговором, у обуке које се реализују за запослене у Агенцији за борбу против корупције, биће укључени и представници других релевантних институција. У извештајном периоду одржана је мултидисциплинарна, дводневна напредна обука о сукобу интереса за запослене у Агенцији, као и представнике Савета за борбу против корупције, Прекршајног суда, Прекршајног апелационог суда, Републичког јавног тужилаштва и Управног суда. Савет је известио да је у извештајном периоду одржана обука о контроли имовине и прихода.

Поред запослених у Агенцији за борбу против корупције, позвани су и представници Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Републичког јавног тужилаштва, Првог, Другог и Трећег Основног јавног тужилаштва, Прекршајног суда у Београду, Прекршајног апелационог суда, Управног суда, Министарства унутрашњих послова, Пореске управе, Управе за спречавање прања новца, Републичког геодетског завода, Агенције за привредне регистре, Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности и Савета за борбу против корупције.

Да би заиста било реч о обавези која се реализује у склопу АП 23, присуство представника државних органа би требало да буде обавезно, а не засновано на доброј вољи да се одазову на позив и учествују у радионици.

Активност би требало допунити у погледу садржине и сврхе обука.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.2.1.11.

2.2.1.11.	Радионица са надлежним скупштинским одбором у циљу праћења препорука Агенције.	-Агенција за борбу против корупције -надлежни скупштински одбор	Континуирано, закључно са II кварталом 2018. године	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.2. *(**IPA 2013**-Јачање капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције, Twinning уговор-2.000.000 €)*	Одржане радионице које доприносе унапређењу степена знања неопходном за примену новог Закона о Агенцији.

Коментар активности

Активност није прецизно постављена, јер се не наводи чак ни број радионица које треба одржати (или њихова динамика).

Савет 23

Активност 2.2.1.11. **није реализована.Савет 23** наводи да је њена реализација условљена дефинисаним временским планом спровођења Твининг уговора те да „није доспела у извештајном периоду“. С обзиром на то да је индикатор за реализацију ове активности директно повезан са усвајањем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, и та чињеница биће узета у обзир приликом реализације ове активности.

Имајући у виду да надлежни Одбор за правосуђе Народне скупштине не предузима довољно корака како би се испуниле препоруке Агенције за борбу против корупције и решили проблеми на које она указује, узроци неодржавања радионице би се могли тражити и на том месту. Иако је тачно да су средства за радионицу предвиђена твининг пројектом, нема препреке да се и без икаквих трошкова представници Одбора и Агенције сусретну и размотре начине за боље разматрање њених извештаја и за предлагање закључака Народној скупштини.

Требало би размотрити могућност да се обука одржи за припаднике скупштинске службе у чију би дужност спадало праћење испуњења препорука на оперативном нивоу, као и да обука буде отворена за све заинтересоване народне посланике а да се потом понавља за сваки нови сазив Народне скупштине.

2.2.1.12.

2.2.1.12.	Радионице са прекршајним судовима, тужилаштвом, МУП, Управом за спречавање прања новца, Пореском	-Агенција за борбу против корупције -Остале наведене институције	Континуирано, закључно са II кварталом 2018. године	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.2. ***(IPA 2013*** Јачање капацитета	Одржане радионице.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	управом.			Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције, Twinning уговор-2.000.000 €)	

Коментар активности

Активност није прецизно одређена јер се не види колико радионица би било одржано, на коју тему, са којим очекиваним ефектима. То чини праћење реализације готово немогућим.

Извештај Савета 23

Савет 23 наводи да се активност 2.2.1.12. **успешно реализује** и да је, у складу са Твининг уговором одржана дводневна напредна обука о сукобу интереса за запослене у Агенцији, као и представнике Савета за борбу против корупције, Прекршајног суда, Прекршајног апелационог суда, Републичког јавног тужилаштва и Управног суда. Такође је одржана обука о контроли имовине и прихода. Поред запослених у Агенцији за борбу против корупције, позвани су и представници Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Републичког јавног тужилаштва, Првог, Другог и Трећег Основног јавног тужилаштва, Прекршајног суда у Београду, Прекршајног апелационог суда, Управног суда, Министарства унутрашњих послова, Пореске управе, Управе за спречавање прања новца, Републичког геодетског завода, Агенције за привредне регистре, Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности и Савета за борбу против корупције.

Коментар ТС

Иако је Савет навео да се мера успешно реализује, у извештају се наводи да су на обуке позвани представници више институција. Међутим, нема извештаја које су се институције одазвале позиву а које нису, као и колико је укупно запослених прошло кроз ове обуке и какви су резултати. Приликом измена АП требало би прецизирати сврху и обухват радионица.

Закључак

Јасније **дефинисање надлежности Агенције и њено јачање** није извршено. До промене Закона, које су првобитно очекиване у 2014, па у 2016. није дошло ни до марта 2018. године, насупрот најпесимистичнијим очекивањима. У томе није помогао ни висок ниво приоритетизације у извештајима Европске комисије, ни национални плански документи, ни изричито помињање у премијерским експозеима.

Нацрт Закона о Агенцији из октобра 2016. предвиђа неке корисне новине у погледу надлежности овог органа, али постоји потреба да се и тај документ побољша. Потреба за побољшањем Нацрта постоји и у контексту питања која је требало уредити зато што су изричито поменута у Акционом плану за поглавље 23. Та потреба је још већа у погледу питања која нису на адекватан начин нашла своје место ни у Нацрту ни у Акционом плану.

Иако има логике у томе што је АП повезао све друге активности са измењеним надлежностима Агенције, а на основу новог закона, након вишегодишњег кашњења са доношењем закона се

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

јасно види да су неке активности могле да се реализују и независно од тога када ће и да ли ће уопште доћи до законских промена.

Због тога смо препоручили да Агенција прати податке о поступању других органа који су у контатку са њом, било да је реч о достављању података Агенцији или поступању на основу података које добију од Агенције (нпр. на основу представки грађана или сумњи у постојање кривичног дела). Ништа мање важно је да Агенција обавештава јавност о поступању других органа. То би, с једне стране, омогућило Агенцији да задобије већу подршку грађана за свој рад и да изложи оне органе који не сарађују и не поступају у оквиру својих овлашћења суду јавности. С друге стране, то би био начин да се сама Агенција учини одговорнијом за своје (не)поступање.

У погледу 7 од укупно 12 активности из ове области, наше оцене су се битно разликовале од оних које је дао Савет 23, од чега се четири разлике односе на другачије виђење степена реализације „континуираних“ активности.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

6. Финансирање политичких субјеката и изборних кампања

2.2.2. Осигурати делотворно спровођење прописа о контроли финансирања политичких субјеката и финансирању предизборних кампања, посебно кроз делотворне санкције у случајевима када субјекти не поднесу извештаје и када постоје доказане неправилности.	Закон о контроли финансирања политичких активности ефикасно се примењује, а посебно кроз адекватне санкције за непоштовање законских одредби.	1. Позитивна оцена Еворпске комисије о напретку Србије; 2. Извештај о контроли финансирања политичких активности Агенције за борбу против корупције; 3. Извештаји Државне ревизорске институције и Републичке изборне комисије; 4. Број покренутих и правоснажно окончаних прекршајних и других поступака.

Коментар препоруке

Препорука даје добре смернице за развоја конкретних активности. У погледу извора верификације, било би корисно када би постојала прецизнија мерила жељених вредности (нпр. повећање броја покренутих и окончаних предмета).

2.2.2.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.2.2.1.	Квалитативна и квантитативна анализа примене одредаба Закона о финансирању политичких активности са посебним акцентом на мере којима се санкционише непоштовање Закона : -број поднетих прекршајних пријава; -број донетих одлука прекршајних судова (обустава, правоснажно); -поступање Прекршајног суда, Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других субјеката релевантиних за примену Закона.	-Агенције за борбу против корупције (директор, заменик директора) -Партнерска институција: -Прекршајни суд (председник) -Уз учешће организација цивилног друштва	II квартал 2016. године	*TAIEX* -4.500 € у 2016. години	Анализом је утврђена квантитативна и квалитативна примена одредаба Закона о финансирању политичких активности са посебним акцентом на мере којима се санкционише непоштовање Закона : -број поднетих прекршајних пријава; -број донетих одлука прекршајних судова (обустава, правоснажно); -поступање Прекршајног суда, Агенције за борбу против корупције и других наведених институција.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

Било би корисно утврдити каква је била примена свих одредаба Закона, а не само оних које се односе на кажњавање прекршаја. Наиме, постоје многе слабости у самом законском тексту, које би требало поправити, а такође и бројни проблеми који проистичу из других прописа. Иако би анализа требало да буде квантитативна и квалитативна, претежу квантитативни елементи. Кључни изазов за њену израду јесте незнање о томе колико је било прекршаја који нису никада пријављени или испитани од стране Агенције за борбу против корупције и других државних органа.

Савет 23

Савет 23 известио је да је активност 2.2.2.1. **у потпуности реализована**. Друга експертска мисија реализована је 1. јула 2016. године, када је експерт Јуриј Топлак представио резултате анализе ефеката примене Закона о финансирању политичких активности, као и препоруке за унапређење законског оквира у овој области. Извештај на српском језику доступан је на сајту Агенције за борбу против корупције[23].

Коментар ТС

Иако Савет 23 наводи да је мера у потпуности реализована, она није донела крајње ефекте, јер препоруке нису испуњене. Није чак познато ни да ли су разматране од стране било ког државног органа. Главна активност, измена Закона, није реализована иако су рокови из стратешких аката већ два пута истекли, а не постоји за сада јавно исказана спремност да се покрене питање тих измена, ни на политичком нивоу, нити на нивоу органа који је тренутно задужен да покрене тај процес (Министарство финансија). Постоје велики проблеми у спровођењу правила о финансирању партија у пракси, који су регистровани и у неколико последњих изборних циклуса, са тенденцијом погоршања (нарочито у вези са праћењем рада медија код којих се троши главнина новца у изборној кампањи), тако да је и сада очигледно да АП 23 мора да се допуни да би донео одрживе ефекте у овој области.

У полугодишњем извештају ЕУ је навела да се касни са изменама Закона о финансирању политичких странака иако је још 2015. године одржана јавна расправа и Венецијанска комисија је дала мишљење[24]. Овде се мисли на нацрт закона који је припремало Министарство финансија у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције, а који никада није прешао у следећу фазу законодавног поступка.

Кад је реч о самој анализи професора Топлака, може се рећи да је она делом пружила одговор на постављена питања, делом искорачила из задатка анализе на користан начин, а делом подбацила у погледу разматрања искустава и проблема у санкционисању.
1. Објавити приходе и расходе кандидата и партија онлине пре избора;

[23] www.acas.rs/извештај-о-примени-закона-о-финансира/
[24] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар ТС: на потребу да се обезбеди увид у део података о финансирању још док кампања траје, добру међународну праксу и техничке могућности да се то учини смо указивали у доба писања актуелног Закона о финансирању политичких активности, регионалног Кринис истраживања (2009 – 2012), и у студији Систем друштвеног интегритета 2011. Имајући у виду да се кампања финансира у потпуности са једног рачуна и да подаци о сивм трансакцијама са тог рачуна постају јавни након избора, нема оправданог разлога да се не обезбеди јавност података и током кампање.

2. Захтев да сви трошкови кампање буду плаћени пре избора или неколико дана након избора умањио би ризик од корупције и ризик избегавања ограничења за прилоге;

Коментар ТС: На овај проблем смо указивали и у многим другим приликама, а први пут још 2004, у доба важења Закона о финансирању политичких странака из 2003, који је садржао слична решења као и актуелни. Законска решења, наиме, дезавуишу концепт транспарентности прихода и расхода изборне кампање јер фактички омогућавају да се трошкови кампање измире годинама након ње, као и да политички субјектиају трошкове кампање за које немају реално покриће, већ рачунају на неизвесна средства из буџета (која се добијају на основу изборног успеха).

3. Финансијски извештаји могли би да буду објављени онлине у стандардизованом, читљивом и претраживом формату;

Коментар ТС: на овај проблем смо указали након првих избора које је Агенција за борбу против корупције контролисала, 2012. Наиме, формат објављивања података је тежак чак и за читање, а не постоји могућност сортирања података према потребама корисника, иако се налазе у истој бази.

4. Процес извештавања могао би да буде поједностављен на начин да годишњи промет до одређеног износа – на пример, између 2.000 и 4.000 ЕУР – не треба да буде праћен мишљењем овлашћеног ревизора;

Коментар ТС: Ово питање нисмо раније коментарисали. Иако има разлога да се сиромашнији политички субјекти поштеде великих трошкова ревизије, укидање обавезе носи и одређени ризик, нарочито у случајевима када је промет преко рачуна мали управо зато што се финансирање одвија на незаконити начин.

5. Било би значајно уколико би, на равноправнији начин, јавна средства била расподељена међу партијама и учесницима на изборима;

Коментар ТС: Штета је што препорука није разрађенија. И у доба писања актуелног Закона смо указивали на то да се расподела средстава не врши на основу јасно дефинисаних циљева које треба постићи, и да је због тога било који начин расподеле и износ средстава која су намењена за учеснике избора произвољан. Неке од идеја за промену начина расподеле смо давали у последњих неколико година (нпр. да се одреди минимум трошкова који би били покривени

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

сваком учеснику избора у сврху минималног представљања, при чему тај износ не би зависио од висине буџета или од броја учесника избора, као што је случај сада).

6. Ефикасност судског и процеса санкционисања могла би да буде унапређена. То би се могло постићи тако да се Агенцији додели статус сличан царинским телима или другим релевантним институцијама, које моге да изричу казне, на које постоји могућност жалбе суду. То би такође могле да раде одређене судије, судови или један прекршајни суд који је надлежан за случајеве финансирања политичких активности;

Коментар ТС: Ово питање нисмо раније коментарисали. Начелно, решење које предлаже експерт је корисно са становишта ефикасности. Међутим, оно може бити проблематично са становишта јединства правног система у вођењу прекршајних поступака, јер је актуелним Законом о прекршајима напуштен концепт у којем органи управе могу уместо судова одлучивати у првом степену таквих поступака.

7. Чини се да губитак права није адекватно регулисан, због чега су неопходна побољшања. То би могло да се учини подизањем нивоа минималног износа губитка и губитком права на финансирање из јавних извора тако да се износ прибављен извршењем кривичног дела или прекршаја помножи са одређеним бројем;

Коментар ТС: Након усвајања Закона смо указали на нејасноће у актуелним одредбама о губитку права на приходе из јавних извора, као додатној мери након изречене кривичне или прекршајне осуде. Поред тога што је одредба нејасно написана, она је и дубоко контроверзна по ефектима, јер кажњена политичка странка задржава мандате и политички утицај, губи право на буџетско финансирање (као неутралан извор) и самим тим постаје још изложенија непримереним утицајима других финансијера.

8. Санкције треба да буду пропорционалне, одвраћајуће и делотворне. Да би биле одвраћајуће, санкције треба да буду најмање неколико пута веће од стечене користи. Посебно су строжије санкције неопходне, када је реч о подношењу финансијских извештаја;

Коментар ТС: Иако се могу наћи приговори законским решењима из казнених норми, главни проблем је ипак чињеница да је пут до кажњавања веома дуг. Није у питању само спорост судова, већ и околност да каткад прође доста времена док Агенција покрене прекршајни поступак а да други органи такве поступке и не покрећу. У самом Закону, већи проблем су лоше дефиниције и пропуст да се за неке незаконите радње пропише прекршај, него висина казне. И о овоме смо писали, како непосредно након усвајања Закона, тако и у многим каснијим приликама.

9. Систем санкционисања могао би да буде унапређен уношењем других кривичних дела, којима би се предвиделе затворске казне за оне који прикрију прилоге или друге приходе изнад одређеног износа, укључујући путем изостављања из извештаја или неподношења извештаја;

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар ТС: Препорука је повезана са претходном – треба реформисати и актуелно кривично дело из Закона о финансирању политичких активности и прекршајне казне. Међутим, пре би требало усмерити пажњу на нека друга недостајућа кривична дела у вези са изборном кампањом, нпр. на потребу за побољшањем актуелне норме кривичног дела „давање и примање мита у вези са гласањем“, односно у вези са злоупотребом јавних промотивних ресурса.

10. Одредба чл. 19, ст. 3. Закона о финансирању политичких активности, којом се предвиђа да 5% добијених јавних средстава треба да се користи за „стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством“ могла би да буде уклоњена.

Коментар ТС: Иако прописивање намене коришћења средстава које партије добију из јавних извора има смисла, оно није извршен на довољно јасан и доследан начин у актуелном Закону, на шта смо указивали још током израде овог акта.

Подсећамо да је у вези са прописима о финансирању Србија добила препоруке и од ОЕБС/ОДИХР, а детаљна анализа тих препорука (након парламентарних и председничких избора 2016. и 2017.) може се преузети овде[25].

Имајући све наведено у виду, ако се буде мењала ова активност, у опису би требало прецизирати предмет анализе на основу питања која су од доношења ЗФПА до сада најчешће била предмет сумње у кршење правила.

2.2.2.2.

2.2.2.2.	Изменити Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграничe обавезе Агенције, ДРИ и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспрентност финансирања политичких субјеката у складу са квалитативном анализом примене одредаба Закона о финансирању политичких активности из тачке 2.2.2.1 Осигурати да измене закона обухвате јачање	-Министарство надлежно за послове финансија (државни секретар) -Уз учешће Организација цивилног друштва -Народна скупштина Републике Србије -Агенција за борбу против корупције	IV квартал 2016. године	Буџет Републике Србије- 48.900 € у 2016. години	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.

[25] http://www.preugovor.org/Prakticne-politike/1398/Predsednicki-izbori-Sprovodjenje-zakona-i.shtml

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	капацитета Агенције за борбу против корупције тако да добије све неопходне информације о финансијским токовима.				

Коментар активности

Није довољно јасно који су то други органи осим Агенције и ДРИ који имају улогу у постуку контроле финансирања политичких активности. Поред јасног утврђивања и разграничења надлежности потребно је обезбедити да ни по једном битном питању примена закона не остане без контроле од стране неког државног органа.

Савет 23

Савет 23 са правом наводи да активност 2.2.2.2. **није реализована.** Текст Нацрт закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности сачињен је складу са Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, и пратећим Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, у којем је утврђена мера за чију реализацију је као одговорни субјект назначено Министарство финансија. Циљ мере је био да се отклоне недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката.

Савет 23 наводи да су у текст Нацрта закона унете одредбе које се односе на:

-јасно разграничење обавеза Агенције за борбу против корупције, ДРИ и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката;
-прецизно утврђивање механизама за транспрентно финансирања политичких субјеката,
- обавезу директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције за борбу против корупције о финансирању политичких активности и субјеката.
С тим у вези, спроведена је јавна расправа о Нацрту закона у периоду од 4. до 25. августа 2014. године, а након тога достављен је текст Нацрта закона на мишљење Венецијанској комисији која је са ОДИХР-ом на стотом пленарном заседању одржаном од 10. - 11. октобра 2014. године донела Заједничко мишљење о Нацрту закона и доставила га Министарству финансија.

Прибављена су мишљења од свих надлежних органа којим је Нацрт закона био упућен на мишљење (Министарство правде, Републички секретаријат за јавне политике, Републички секретаријат за законодавство, Канцеларија за европске интеграције. Након свих ових спроведених радњи Одбор за правни систем и државне органе и Одбор за привреду и финансије на својим седницама одржаним у јануару 2015. године размотрили су текст Нацрта закона и доставили га Влади Републике Србије.

У извештајима ЕУ констатује се да је урађен нацрт новог закона, међутим, чињеница је да овај нацрт никада није дошао на дневни ред владе, нити има назнака да би то могло да се догоди. Највероватније неће ни бити ништа предузето са овим законом, док се не донесе Закон о Агенцији за борбу против корупције, са чиме се такође касни две године. Упитно је шта ће од предложених одредаба из 2014. остати део Нацрта. У вези са Законом о Агенцији такође се

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

јављa дилема, будући да акуелни нацрт тог закона не садржи норму према којој је Агенција надлежна за послове у вези са контролом финансирања политичких активности.

Коментар ТС

Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, није усвојен у року утврђеном у Акционом плану за Поглавље 23 (IV квартал 2016. године). И поред навода Савета 23 да је текст нацрта закона достављен влади о њему није било изјашњавања надлежних органа већ три године. Нема назнака ни да би могла да буде формирана нова радна група која би утврдила нови нацрт нити да ће садашња верзија ускоро да буде на дневном реду.

Поред тога, постоје многа битна питања која овај Нацрт није ни дотакао, као и неки проблеми који су се јавили у међувремену, укључујући и измене Закона до којих је непланирано дошло на основу предлога посланичке групе СНС, крајем 2014. Те измене су пореметиле систем финансирања политичких субјеката из буџета по два основа (редован рад, изборна кампања), зато што је озакоњено преливање буџетских дотација датих за једну намену на рачун који служи за другу врсту трошкова.

У вези са неким питањима, постоји могућност да се и без допуне анализе формулишу приоритетне тачке за јачање транспарентности финансирања политичких субјеката и контроле, као и обавеза Агенције и других органа у том погледу (нпр. дужност објављивања извештаја о контроли и његов минимални садржај и рок), тако да не би требало везивати промене у овој области искључиво за измене Закона.

2.2.2.3.

2.2.2.3.	Прописати да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу и 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.	-Министарство надлежно за послове финансија (државни секретар) -Народна скупштина Републике Србије	IV квартал 2016. године	Буџет Републике Србије- 48.900 € у 2016. години	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.

Коментар активности

Активност није потпуно јасно формулисана када је реч о значају извештаја Агенције за контролу коју предузима Пореска управа, односно за ревизију од стране ДРИ. Овде се реализација

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

активности веже искључиво за промене Закона о финансирању политичких активности, а исти ефекат се може постићи и изменама других закона.

Савет 23

Активност 2.2.2.3. **није реализована**. **Савет 23** је известио да је ова мера везана за усвајање Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.

Коментар ТС

Уместо доношења новог закона, индикатор успешности ове мере требало би да буде доношење плана пореске контроле у који су унети даваоци финансијских средстава и других услуга политичких субјеката, као и извештај о реализацији тог плана. Други индикатор могао би да буде извештај о ревизији парламентарних странака. Само усвајање закона није гаранција да ће ова мера бити испуњена, јер је и до сада било избегавања спровођења законских одредби. Потребно је 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.

При измени АП, требало би прецизирати циљ ових норми, како у погледу обима ревизије (колико парламентарних странака у одређеном периоду), тако и у погледу сврхе контроле коју би вршила Пореска управа.

2.2.2.4.

2.2.2.4.	Праћење примене Закона о финансирању политичких активности.	-Министарство надлежно за послове финансија (државни секретар) -Агенција за борбу против корупције -Уз учешће организација цивилног друштва	Континуирано, почев од IV квартала 2016. године	Буџетирано у оквиру активности2.2.11.4. (Буџет Републике Србије- 209.351€)	Објављен годишњи извештај на сајту Министарства финансија. Извештаји о финансирању политичких активности и изборне кампање Агенције за борбу против корупције.

Коментар активности

Активност не даје довољно података о томе шта би требало да садржи извештај Министарства финансија о праћењу примене Закона о ФПА. Штавише, Министарство финансија нема ни прецизна надзорна овлашћења, на основу којих би могло да прибави податке за израду оваквих извештаја. Када је реч о Агенцији, поред објављивања извештаја које јој достављају

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

учесници на изборима и политичке странке, Агенцију би требало обавезати да објављује и друге податке, пре свега о исходу контрола које врши.

Савет 23

Активност 2.2.2.4. **није реализована**. **Савет 23** је навео да је Агенција за борбу против корупције једна од институција укључених у спровођење ове активности, и да са активностима треба почети након измена Закона о финансирању политичких активности, које су предвиђене за IV квартал 2016. године, али још нису усвојене. „Агенција за борбу против корупције, у складу са својим надлежностима, прати примену важећег Закона о финансирању политичких активности.“ Нема назнака да је Министарство финансија било шта одговарало на ову тему, нити да је Савет 23 тражио неке информације од Министарства.

Извештај ЕК

У извештају о напретку Србије за 2016. годину, ЕУ је навела Агенција је појачала контролу финансирања политичких активности и избора, а поднела је 217 захтева за покретање прекршајног поступка због кршења Закона о финансирању политичких активности у 2015. години (у поређењу с 33 у 2014. години). Највећи број поступака је покренут због недостављања годишњих финансијских извештаја од стране политичких субјеката (115 случајева или 53% од укупног броја захтева за покретање прекршајног поступка), као и извештаја о трошковима у вези с изборним кампањама (73 случаја или 34% од укупног броја). ЕУ наводи да се Агенција суочава с тешкоћама у овој области због неусклађености различитих закона и због тешкоћа у прикупљању података. У 2015. години Агенција је објавила 27 одлука о губитку права политичких субјеката на добијање средстава за финансирање њиховог редовног рада у 2016. години (у поређењу са 31 у 2014. години)[26].

Коментар ТС

Новим законским решењима потребно је унапредити прописе за финансирање кампање на основу стручних мишљења која је Србија добила од ЕУ, Савета Европе и ОДИХР-а, заснованих на коментарима домаћих стручних посматрача, као и на предлозима Агенције за борбу против корупције. Потребно је свеобухватно уредити државно и политичко оглашавање, јасно уредити промотивне активности јавних функционера и ограничити њихово учествовање у таквим активностима док траје изборна кампања. Регулаторно тело за електронске медије, Агенција за борбу против корупције и надлежна јавна тужилаштва треба да објаве све информације о радњама које су предузели како би испитали сумње везане за кршење правила о изборној кампањи и њеном финансирању.

Тренутно, праћење примене не врши ни један орган на задовољавајући начин. Министарство финансија не прати уопште примену, осим у зони своје уже надлежности (додела средстава из буџета). Агенција је забележила негативан помак у вези са контролом финансирања кампање за избор председника Републике из 2017. Извештај Агенције за борбу против корупције о трошковима ове кампање с правом не носи назив „извештај о контроли“, као што је био случај ранијих година када су одржавани избори. Наиме, њему недостају подаци о предузетим мерама у контроли пријављених трошкова, подаци о налазима контроле и предузетим мерама. Иако ни ранији извештаји нису у потпуности задовољили реална очекивања, овај пружа само

[26] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

назнаке о могућим неправилностима и иницирању поступака пред надлежним органима, али не и списак прекршаја због којих ће бити покренути поступци.

При измени АП би требало прецизирати циљеве праћења примене, како би се могло оценити да ли је остварена.

2.2.2.5.

2.2.2.5.	Израда подзаконских аката којима би се уредили критеријуми и рокови за вршење контроле извештаја политичких субјеката тако да се уведе план приоритетне контроле извештаја који ће омогућити приоритизацију контроле извештаја.	-Агенција за борбу против корупције	II квартал 2017. године	**Буџет Републике Србије** - 26. 560 € у 2017. години	Усвојени подзаконски акти.

Коментар активности

Било би добро да је активност прецизније одређена. Ова активност би могла да се реализује суштински и без доношења подзаконског акта, унутрашњим актом директора Агенције.

Савет 23

Активност 2.2.2.5. **није реализована**. **Савет 23** наводи да јеспровођење ове активности условљено је усвајањем измена Закона о финансирању политичких активности, што и јесте тачно, будући да је речено да се доноси подзаконски акта, а за његово доношење Агенција тренутно није овлашћена.

Препорука ТС

Новим законом, односно пратећим актима, требало би прецизирати обавезе Агенције у погледу вршења контроле, и то тако да буде познат минимум активности које треба спровести у случају да се мониторингом или по пријави појаве сумње у одређене неправилности. Такође, требало би прецизирати дужности Агенције у погледу садржине извештаја о контроли и времену његовог објављивања након спроведних избора.

2.2.2.6.

2.2.2.6.	Изградња капацитета свих субјеката одговорних за примену Закона о финансирању политичких активности, Републичке изборне комисије, обука судија	-Агенција за борбу против корупције -Правосудна академија -ДРИ -РИК	Континуирано	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.2. (*IPA 2013*- Јачања капацитета Агенције за борбу против корупције	Изграђени капацитети свих субјеката одговорних за примену Закона о финансирању политичких

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	Прекршајних судова (уз учешће ДРИ). (повезана активност 2.2.1.4.)			за превенцију и борбу против корупције, *Twinning* уговор- 2.000.000 €)	активности, РИК, обучене судије за прекршаје (уз учешће ДРИ).

Коментар активности

Активност је недовољно прецизно одређена, јер није јасно који ниво капацитета у свим наведним институцијама треба да се изгради. Поред тога, неке од њих, попут РИК, немају надлежности у вези са применом Закона о ФПА.

Савет 23

Савет 23 известио је да је активност 2.2.2.6. делимично реализована, јер је Агенција за борбу против корупције 2012, 2014. и 2015. године спровела обуке за овлашћена лица у политичким субјектима (лица која су радила на пословима финансија у политичким субјектима), новинаре, тужилаштво и полицију. Обуке су биле усмерене на контролу финансијских извештаја политичких субјеката и поступање у случају повреде Закона. Поред тога, у 2012. и 2016. години, Агенција је спровела и обуке за посматраче изборне кампање.

У извештајном периоду представници Агенције за борбу против корупције одржали су 11 семинара о подношењу годишњих финансијских извештаја и извештаја о трошковима изборне кампање за политичке странке и групе грађана у Београду, Ваљеву, Врању, Крагујевцу, Нишу, Новом Пазару, Новом Саду, Суботици и Ужицу. Семинари су намењени овлашћеним лицима, књиговођама и представницима политичких странака и група грађана који подносе годишње финансијске извештаје и извештаје о трошковима изборних кампања. Циљ је био упознавање са правима и обавезама политичких субјеката из Закона о финансирању политичких активности и овлашћењима Агенције за борбу против корупције, као и информисање одговорних лица, књиговођа и представника политичких субјеката у вези са обавезама и најчешћим грешкама приликом подношења извештаја о трошковима изборних кампања и годишњих финансијских извештаја, пријављивања прилога физичких и правних лица, уплатама и исплатама са рачуна за редован рад односно изборну кампању, као и обавезама овлашћеног лица у политичком субјекту, начину вођења евиденција и извештавању. Од 633 позваних, семинарима је присуствовало 157 учесника.

Коментар ТС

Иако нема сумње да неке обуке јесу одржане, оне очигледно нису одржане по Акционом плану. Наиме, примарна публика одржаних обука били су политички субјекти, док ова активност предвиђа обуке појединих представника државних органа. Стога је и оцена о реализацији активности погрешна.

2.2.2.7.

2.2.2.7.	Изградња техничких капацитета Агенције за борбу против корупције за праћење финансирања политичких активности,	-Агенција за борбу против корупције	Континуирано	**Буџет Републике Србије**- 20.044 € 2015 - 2018. по 5.011 € годишње	Изграђени технички капацитети који омогућавају ефикасну контролу

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	софтвери за *on line* извештавање, боља приступачност објављених података.				праћења финансирања политичких активности.

Савет 23

Савет 23 је известио да се активност 2.2.2.7. **успешно реализује**.Агенција за борбу против корупције идентификовала је потребе за изградњом техничких капацитета у домену контроле финансирања политичких активности. С тим у вези, Агенција тренутно ради на набавци софтвера који би, према задатим критеријумима, користио податке из различитих база, а затим их сликовно представљао, што би омогућило лакше праћење токова новца између повезаних правних и физичких лица.

Израђена је апликација која се односи на покренуте поступке у области контроле финансирања политичких активности. Апликација омогућава праћење свих фаза, од подношења захтева за покретање прекршајног поступка односно кривичне пријаве до доношења решења о губитку средстава из јавних извора. Уз то, посредством апликације могуће је вршити претрагу по различитим критеријумима (нпр. повреда закона, година на коју се односи повреда, политички субјект итд), што ће Агенцији омогућити ефикаснију и тачнију израду различитих анализа, али и олакшати свакодневни рад.

Током примене претходно израђене апликације, идентификоване су могућности за њено унапређење, како би боље одговорила потребама Агенције за борбу против корупције у домену контроле финансирања политичких активности. Агенција је најавила унапређење апликације, које обухвата преглед покренутих поступака, као и израду новог дела апликације, која ће се односити на израду базе овлашћених лица у складу са чланом 31. Закона о финансирању политичких активности. У другом кварталу 2017. био је у току процес надоградње софтвера, која би требало да омогући: електронску размену података између Министарства унутрашњих послова и Агенције за борбу против корупције, чиме би се превазишао проблем дуготрајног чекања на одговор; дневну ажурност размењених података, а која би омогућила већу ефикасност приликом спровођења контроле финансирања; већу поузданост података, уз смањење могућих непотпуности услед ручног уноса, као и размену само неопходних података о лицу у складу са Законом, што би повећало степен заштите података о личности. Надоградња је значајна и за даље унапређење процеса контроле финансијских извештаја, имајући у виду да четворо запослених врши контролу више стотина, а некада и више од хиљаду извештаја. С тим у вези неопходно је олакшати и убрзати приступ подацима, без којих би контрола финансирања била неефикасна, а понекад и угрожена.

У последња два квартала дошло је до набавке и тестирања софтвера, за који се каже да би „требало да буде оперативан до краја 2017. године.“

Коментар ТС

Из наведеног описа се може закључити да је дошло до унапређења система, али не и који су његови ефекти. Вероватно ће бити потребно поново вршити унапређења након што Закон о ФПА буде измењен у складу са АП, и према препорука које су дали експерти.

2.2.2.8.

2.2.2.8.	Успоставити *on line*	-Агенција за	Континуирано,	Буџетирано у оквиру	Успостављени *on*

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	тренинг модуле везане за примену Закона о финансирању политичких активности.	борбу против корупције	почев од I квартала 2017. године	активности 2.2.1.2. (***IPA 2013***- Јачања капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције,*Twinning* уговор- 2.000.000 €)	*line* тренинг модули.

Коментар активности

Сврха и обухват обука нису довољно јасни. Модел тренинга даје могућност да се допре до великог броја полазника, али би требало утврдити минимум којем се тежи.

Оцена извршења

Савет 23 је исправно констатовао да активност 2.2.28. није реализована**.** Каже се да је спровођење ове активности условљено изменама Закона о финансирању политичких активности, које још нису усвојене. То је само делимично тачно, пошто би неке врсте обука биле и могуће и корисне у међувремену такође. Када се буде мењао АП, требало би дефинисати сврху обука.

2.2.2.9.

2.2.2.9.	Израда приручника за примену Закона о финансирању политичких активности.	-Агенција за борбу против корупције	II квартал 2017. године	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.2. (*IPA 2013*- Јачања капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције, *Twinning* уговор- 2.000.000 €)	Израђен приручник.

Коментар активности

Није објашњено коме би био намењен приручник, нити до колико људи/организација/органа треба да допре. Стога неће бити могуће оценити успешност реализације.

Оцена извршења

Активност 2.2.2.9. **није реализована**.Спровођење ове активности условљено је изменама Закона о финансирању политичких активности, које још нису усвојене.

Оцена Савета 23 је тачна, утолико што не би било рационално израђивати приручник ако се очекују битније измене законских решења.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Закључак

Није обезбеђено **делотворно спровођење прописа о контроли финансирања** политичких субјеката и финансирању предизборних кампања. У овој области има доста лутања око суштине обавеза које су последица ранијег одступања од стратешких аката (приликом промена Закона о финансирању политичких активности крајем 2014). Наиме, овде је један нацрт закона (Министарство финансија) рађен пре него што је уопште започела анализа примене закона на основу које би требало формулисати нацрт. Део проблема проистиче и из међуминистарских односа, где је једно министарство (финансија) надлежно за израду нацрта прописа, али му ова област није приоритетна, а друго (правде) је предводник у антикорупцијским активностима. Ствар усложњава и то што је за контролу финансирања странака надлежна Агенција за борбу против корупције и да су се још пре њеног формирања јављале идеје да би тај посао требало поверити другом органу, са чиме се повезује и чињеница да се у Нацрту Закона о Агенцији њене надлежности из области контроле финансирања партија не помињу.

Постоје велики проблеми у спровођењу правила о финансирању партија у пракси, који су регистровани и у неколико последњих изборних циклуса, са тенденцијом погоршања (нарочито у вези са праћењем рада медија код којих се троши главнина новца у изборној кампањи), тако да је очигледно да АП 23 мора да се допуни да би донео одрживе ефекте у овој области.

Акциони план у овој области је у мањем обиму реализован. Урађена је, наиме, анализа која се бави делом проблема. Међутим, ова анализа, урађена 2016. не покрива сва битна питања, нити испуњава у потпуности задатак да истражи (не)кажњивост незаконитог финансирања. Све друге активности су остале нереализоване, при чему се по неким питањима наше оцене разликују од оних које даје Савет 23. На пример, то што су спровођене неке обуке о финансирању партија, није довољно да се закључи да је делимично реализована активност која је имала потпуно други дефинисани круг учесника.

Ревизију АП би требало искористити да се прецизирају проблеми које измењени закон треба да реши. При том би било смислено да се предузме шира реформа која би уредила и питања вођења нарочито заступљене функционерске кампање, поступање јавних тужилаца у вези са злоупотребом положаја и куповином гласова, као и уређивање државног и политичког оглашавања. Измењени план би требало да као и нове изазове који проистичу из брзог технолошког развоја, оглашавања на интернету и преко друштвених мрежа, могућности контроле појединих видова посредног финансирања и друго. Поред тога, треба размотрити и да ли су правила о финансирању, која су донета у потпуно другачијем политичком амбијенту (у којем је постојало 4-5 листа које су могле да прикупе средства за сразмерно велике изборне кампање) одговарајућа и за актуелно стање у којем постоји једна доминантна изборна листа на свим нивоима избора и мноштво такмаца који су знатно мање атрактивни финансијерима.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

7. Сукоб интереса

2.2.3. Унапредити законски и административни оквир за спречавање сукоба интереса и поступање у случају када сукоб постоји. Осигурати добро разумевање овог концепта на свим нивоима.	Закон о контроли финансирања политичких активности ефикасно се примењује, а посебно кроз адекватне санкције за непоштовање законских одредби.	1. Бројспреченихконфликтаинтереса; 2. Разумевањеовог концептанасвимнивоимаадминистрације; 3. Бројслучајеваконфликтаинтересакаоелементакривичногделакојисеадекватн осанкционишу; 4. Позитивна оцена Еврпске комисијеонапреткуСрбије; 5. ГодишњиизвештајорадуАгенцијезаборбупротивкорупције; 6. Број покренутих и правоснажно окончанихпрекршајнихидругихпоступака.

Коментар препоруке

Резултат спровођења ове препоруке би требало да буде да су „прописи и институционални капацитети у области сукоба интереса унапређени“, као и да је „осигурано разумевање одредаба о сукобу интереса на свим нивоима“. Иако наведени резултат одражава језичко значење препоруке која је дата у процесу скрининга, било би боље да се посматра оно што је циљ рада – да случајеви сукоба интереса буду спречени или да буду решени брзо и у јавном интересу. У том правцу иду и неки од постављених индикатора утицаја. Међутим, уз њих се могу везати други проблеми:

Први индикатор је број спречених конфликта интереса. Међутим, број случајева у којима је сукоб интереса спречен је вероватно немогуће утврдити. Ако је сукоб интереса спречен, предмет мерења би требало да буду ситуације сукоба интереса које никада нису ни настале. Услед тога, о њима се не води ни евиденција (на пример, не постоји евиденција о броју поступака јавних набавки на којима се *није појавила* фирма у власништву брата директора јавног предузећа). До неких налаза у овом погледу би можда ипак било могуће доћи (а свакако би било и корисно), на пример, кроз спровођење циљаних истраживања и вршење поређења са стањем пре него што су ступиле на снагу одређене законске мере или пре него што је започет ефикаснији надзор над применом закона.

Други индикатор је **разумевање концепта** (сукоба интереса) **на свим нивоима администрације.** Овај индикатор понавља део циља. Да би се утврдила испуњеност, требало би измерити стање пре почетка примене плана и након спровођења. Међутим, није познато да су таква истраживања, на неком релевантном узорку, уопште рађена.

Трећи показатељ, „**Број случајева конфликта интереса као елемента кривичног дела који се адекватно санкционишу“, ј**е несумњиво значајан да би се измерили ефекти примене закона. Као проблем се може јавити то што се заправо не зна на шта су све аутори овог стратешког акта мислили. Наиме, сукоб интереса може претходити и у највећем броју случајева, ако не и у свим, претходи кривичним делима са елементом корупције (примање мита, злоупотреба

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

службеног положаја), као и неким другим кривичним делима, нарочито оним против службене дужности. Ако сукоб јавног и приватног интереса остане неразрешен, и ако приватни интерес превагне, долази до следеће фазе – злоупотребе. Проблем је како пратити ове резултате у ситуацији када се о неразрешеном „сукобу интереса“ као елементу кривичне одговорности не воде евиденције.

„**Позитивна оцена Еворпске комисије о напретку Србије“,** као четврти показатељ, не представља независни извор података, јер се то мишљење добија на основу резултата из праксе и квалитета прописа.

„Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције“ јесте релевантан показатељ успеха. До промене Закона о Агенцији, она није надлежна за праћење спровођења АП 23.

„**Број покренутих и правоснажно окончаних прекршајних и других поступака“,** није довољно јасно одређен као показатељ. Мора се јасно одредити који се све поступци прате као релевантни, у односу на шта се пореде и најзад, који је то број поступака који би се могао сматрати задовољавајућим. Тај број би се могао одредити у односу на неко претходно стање, у односу на укупан број обвезника правила, у односу на број извршених провера или на неки други прикладан начин[27].

2.2.3.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.2.3.1	Континуирана специјализована обука запослених у Агенцији за борбу против корупције ради примене новог Закона о Агеција за борбу против корупције. (повезана активност 2.2.1.7.)	-Агенција за борбу против корупције	Континуирано	Буџетирано у оквиру активности 2.2.1.2. (IPA 2013- Јачање капацитета Агенције за борбу против корупције за превенцију и борбу против корупције,Twinning уговор- 2.000.000 €)	Спроведене обуке тако да запослени у служби за сукоб интереса владају свим неопходним вештинама за примену новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Коментар активности

Иако није прецизиран број запослених које треба обучити, он је ипак одредив на основу описа. Потреба за обуком постоји увек, али је овде, према показатељима резултата, лимитирана на питања у вези са новим Законом о Агенцији.

Савет 23

Активност 2.2.3.1. је делимично реализована. **Савет 23** је известио да су, иако Закон о Агенцији за борбу против корупције није усвојен, обуке за запослене у Агенцији почеле у складу са

[27] Текст преузет из „Анализа правног оквира за сукоб интереса јавних службеника и препоруке за побољшање“, Немања Ненадић, Београд, септембар 2017

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

дефинисаним временским планом спровођења Твининг уговора. У извештајном периоду, запослени у Агенцији за борбу против корупције похађали су два циклуса обука о стратешком планирању у области интерних и екстерних комуникација, као и изради Стратегије комуникације. Теме обука биле су: транспарентност; индикатори за мерење корупције, механизми превенције корупције и планови интегритета, као и квалитет прописа. Обуке су одржане у складу са анализом потреба за обукама и пратећим програмом њиховог спровођења.

Оцена ТС

Не може се сматрати да су обуке биле спроведене у складу са АП 23, ако су вршене пре измене Закона. У сваком слчај, биће их нужно поновити једном када буду усвојена нова правила.

2.2.3.2.

2.2.3.2	Израда Водича о превенцији сукоба интереса након измене Закона о Агенцији за борбу против корупције. Презентација Водича о превенцији сукоба интереса.	-Агенција за борбу против корупције	IV квартал 2016. године	USAID (Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт) - 32.250 €	Израђен и публикован Водич који треба да омогући разумевање појма сукоба интереса и иформисаност свих ризичних категорија које могу да дођу у сукоб интереса. Одржана презентација Водича на округлом столу.

Коментар активности

Активност није довољно прецизна у погледу циљева које треба да постигне, односно циљних група којима је овај водич намењен. Због тога ће бити тешко оценити реализацију и када Водич буде објављњен.
Водич би требало да „омогући разумевање појма сукоба интереса и информисаност свих ризичних категорија које могу да дођу у сукоб интереса“, а „презентација Водича на округлом столу“ треба да буде „одржана“. На овом примеру се могу видети неке од основних мањкавости стратешког планирања у Србији. То што ће бити припремљен и што ће бити представљен одређени едукативни материјал само повећава могућност да се дође до крајњег циља – разумевања концепта сукоба интереса и законских обавеза функционера. Знатно више података о испуњености циља добило би се провером знања, а нарочито праћењем поступања полазника обуке у пракси. Иако је предвиђено да се водич припреми и промовише након што буду усвојене измене Закона о Агенцији, битно је нагласити да међу функционерима (па и међу правницима) влада велико неразумевање појма сукоба интереса, које није везано директно за конкретне одредбе актуелног или будућег закона.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Спровођење активности

Активност 2.2.3.2. **није реализована**, јер је условљена је усвајањем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

2.2.3.3.

2.2.3.3	Израдити Вебинаре - потенцијалне ситуације сукоба интереса.	-Агенција за борбу против корупције	II квартал 2017. године	Буџет Републике Србије- 20.000€ у 2017. години	Израђени вебинари.

Коментар активности

И ова активност повећава шансе да се постигне циљ, али не пружа никакве гаранције да ће до тога доћи. Вебинари постају сврсисходни тек ако их функционери користе и ако се након коришћења организује провера знања која показује да је постигнут жељени ниво разумевања појма сукоба интереса

Савет 23

Активност 2.2.3.3. **није реализована**, јер је условљена је усвајањем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

2.2.3.4.

2.2.3.4.	Спровести студију изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у раду државних службеника.	-Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе (државни секретар) -Партнерске институције: -Министарство надлежно за послове правосуђа -Агенција за борбу против корупције -Високи службенички савет -Независни органи -Народна скупштина	IV квартал 2016. године	Буџетирано у оквиру активности 2.1.3.1. IPA 2013 (Превенција и борба против корупције, Уговор о пружању услуга)- 4.000.000 €	Спроведена студија изводљивости.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

Већ сам назив „студије о изводљивости“ очигледно није најсрећније одабран. Наиме, „сукоб интереса“ није непознат у српском законодавству, не мора да се у њега уводи, па би отуда пре требало сматрати да се овде мислило на документ друге врсте – на пример, на анализу постојећег уређења питања сукоба интереса у раду државних службеника или анализу потребе да се тај правни оквир побољша. Није у потпуности јасно на који начин би Министарство државне управе и локалне самоуправе сарађивало са другим побројаним органима у изради студије.

Извештај о урађеном

Савет 23 је известио да је активност 2.2.3.4. **у потпуности реализована** у последњем кварталу 2017. године. Експерти које је уз помоћ РЕСПА-е ангажовало Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС), у оквиру обавезе израде студије изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у раду државних службеника, израдили су следеће документе ”Анализа правног оквира за сукоб интереса јавних службеника и препоруке за побољшање“ и „Анализа правног оквира сукоба интереса у раду државних службеника у Републици Србији“ које су представљене на састанку одржаном 4. децембра 2017. године у МДУЛС-у. На основу резултата ових анализа и датих препорука Министарство треба да припреми измене и допуне Закона о државним службеницима у погледу одредби које се односе на спречавање сукоба интереса у раду државних службеника.

У извештају ЕК, каже се да је спроведена анализа правног оквира за државне службенике о сукобу интереса, који је планиран да потом припреми будуће измена и допуна Закона о државним службеницима, ада је припрема Смерница за спречавање сукоба интереса одгођена је након усвајања новог Закона о АБПК. „Што се тиче транспарентности и интегритета унутар државне управе, ситуација је у великој мери упоредива са оном из маја 2017. године. Касни се са изменама и допунама Закона о државним службеницима у циљу унапређења основних начела државне службе, као што је запошљавање засновано на заслугама, и побољшање горепоменутих одредби о сукобу интереса, наводи се у извештају ЕУ[28]“.

Студија садржи податке о следећим темама:

- сврха анализе у контекст АП за поглавље 23;
- објашњење основних појмова – државни службеник и спречавање сукоба интереса;
- информације о регулисању спречавања и решавања сукоба интереса;
- податке о правилима за спречавање сукоба интереса
- Стратешки оквир за сукоб интереса (јавна управа, борба против корупције, АП23;
- анализу активности и мера које су брисане из акционог плана антикорупцијске стратегије
- уставне норме о неспојивости фунција и сукобу интереса
- анализу неколико међународних стандард;
- анализу Закона о државним службеницима

[28] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

- анализу појединих норми – поклони, доатни рад, приведна друшва, јавне службе, предузуетнишво
- пријављивање интереса и решавање сукоба интереса
- посебне одредбе за службенике на положају
- Казнене одредбе
- одредбе које важе за функционере а не и за државне службенике
- Кодекс државних службеника
- Коментар одредаба Закона о Агенцији
- Ко прати сукоб интереса и какве су промене потребне
- Закон о општем управном поступку

И поред тога што је активност спроведена, вероватно ће бити потребно израдити неке допуне након усвајања новог Закона о Агенцији због повезаности норми, па би у том смислу требало допунити АП 23.

2.2.3.5.

2.2.3.5.	Законом уредити спречавање сукоба интереса државних службеника на основу резултата студијеизводљивости из активности 2.2.3.4.	-Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе (државни секретар) -Партнерске институције: -Министарство надлежно за послове правосуђа -Надлежни органи према резултатима студије -Народна скупштина Републике Србије -Агенција за борбу против корупције -Уз учешће организација цивилног друштва	II квартал 2017. године	Буџет Републике Србије- 55.697 € у 2017. години	Усвојен закон којим се уређује спречавање сукоба интереса у раду државних службеника на основу резултата анализе.

Коментар активности

Кад је реч о државним службеницима, не постоје за сада планови у којима би био дефинисан правац успостављања контроле. Поштовање дела правила прати Високи службенички савет (евентуално кршење Кодекса), део би требало сходном применом ЗоА да прати Агенција за борбу против корупције (али то не чини, осим за „службенике на положају“ који су уједно и функционери). Непосредни руководиоци државних органа имају одређене дужности у погледу

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

сукоба интереса својих службеника, али немају задужење нити овлашћења која би им омогућила да га систематично прате.

Будући да је очигледно да Агенција неће имати капацитете који би омогућили делотворно праћење сукоба интереса код државних службеника, требало би покушати да се уз надзор Агенције оживи механизам праћења који би спроводили руководиоци државних органа. Будући да Агенција већ врши контролу поштовања појединих обавеза од стране тих истих руководилаца, могла би да врши и надзор над спровођењем правила о сукобу интереса унутар државних органа, и да помогне да се изгради пракса једнаког поступања у једнаким случајевима. Алтернативно, дужност да то чини би могао да има Високи службенички савет. Као минимум, требало би предвидети већу јавност података и детаљност извештавања, како би јавна контрола донела одређене резултате у одсуству институционалне.

Између осталог, Студија је указала да би реформама требало обухватити питање сукоба интереса у целом јавном сектору, а не само сукоб интереса код државни службеника. Када је реч о Уставу, требало би преиспитати садашњу дефиницију сукоба интереса, а норме о неспојивости функција учинити доследнијим.

У вези са одредбама Закона о државним службеницима, анализа указује на неусклађаност решења о поклонима са остатком правног система. Посебна пажња у том документу се посвећује недовољно јасним одредбама о „сходној примени“ Закона о Агенцији за борбу против корупције на ситуације у којима се налазе државним службеници. Може се поставити и питање целисходности појединих решења, нпр. због чега би важила иста ограничења у погледу вредности добијених поклона за високе функционере и обичне службенике, када је искушење од могуће корупције различито.

Поред ове анализе при реформама треба имати на уму и Иницијативу[29] Агенције за борбу против корупције из октобра 2017. да се допуни више аката од значаја за уређивање сукоба интереса. Иницијатива је поднета Министарству државне управе и локалне самоуправе и Влади, са циљем допуне Закона о државним службеницима, Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Нацрта закона о запосленима у јавним службама, као и других закона који уређују положај запослених и радно ангажованих у органима јавне власти, у делу који се односи на регулисање сукоба интереса.

„Ова иницијатива садржи смернице за регулисање управљања сукобом интереса запослених и радно ангажованих у органима јавне власти, припремљене у складу са међународним стандардима, насталим, пре свега, захваљујући раду експертског тела Савета Европе за борбу против корупције – Група држава против корупције, Организације за економску сарадњу и развој и Уједињених нација, као и упоредним искуствима.

Значај регулисања сукоба интереса за све запослене и радно ангажоване у јавном сектору делимично је препознат приликом доношења стратешких докумената у области борбе против корупције. Конкретно, у Акционом плану за Поглавље 23 указано је, поред осталог, да за запослене у државним органима и организацијама не постоје или постоје само парцијалне законске одредбе за спречавање сукоба интереса, те да, услед тога, није довољно развијена свест о концепту сукоба интереса и начинима његовог спречавања на свим нивоима. У том смислу, једном од активности у овом акционом плану предвиђено је да се законом уреди спречавање сукоба интереса државних службеника“.

[29] http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-sukob-interesa-za-zaposlene-u-organima-javne-vlasti-oktobar-2017-final-.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Агенција за борбу против корупције указала је да је приликом регулисања сукоба интереса неопходно посветити посебну пажњу питањима управљања, надзора и одговорности. „У том смислу, у сваком органу јавне власти би морао да постоји субјект надлежан за одлучивање о сукобу интереса који ће у сваком конкретном случају одређивати одговарајућу меру за управљање претпостављеним и потенцијалним сукобом интереса.“

Агенција сматра да би законским одредбама требало предвидети обавезу свих радно ангажованих у органима јавне власти у одређеном звању и/или са прописаном висином плате односно накнаде, те ангажованих на пословима посебно ризичним за настанак корупције (на пример, вршење контролних или надзорних надлежности, додела финансијских средстава и издавање дозвола/сагласности) да институцији која је надлежна за вршење надзора над радом тих органа јавне власти, у одређеном року након почетка и у одређеном року након престанка ангажовања, поднесу редовну пријаву о својим приватним интересима, приходима, средствима и обавезама.

„Такође, потребно је прописати обавезу ванредне пријаве приватних интереса, прихода, средстава и обавеза током радног ангажовања, уколико је дошло до битних промена у односу на податке из редовне пријаве. С друге стране, институција надлежна за вршење надзора над радом органа јавне власти у којем су лица која подносе пријаве ангажована мора имати обавезу провере тих пријава, примењујући јасно прописане критеријуме који обухватају и ризик за настанак корупције. Додатно, ова институција би требало да врши редовну спољну проверу и надзор у погледу поступања у складу са правилима о управљању сукобом интереса и ефикасности њихове примене.“[30]

Овако квалитетни и разрађени предлози Агенције за борбу против корупције несумњиво заслужују да буду део разматрања приликом сваке будуће промене прописа у вези са регулисањем сукоба интереса.

Они такође потврђују налазе из анализе урађене у оквиру АП 23, да је потребно предузети „шири захват“ у уређивању ове материје од промена само једног закона – о државним службеницима.

Савет 23

Савет 23 је известио да је активност 2.2.3.5. делимично реализована, односно да је реализација активности у току. Томе у прилог наводе да су експертске анализе представљене у децембру 2017. и да ће на основу резултата ових анализа и датих препорука Министарство припремити измене и допуне Закона о државним службеницима у погледу одредби које се односе на спречевање сукоба интереса у раду државних службеника.

„Међутим, због великог обима планираних измена Закона о државним службеницима, а које произилазе из различитих стратешких докумената, као и из усвојеног Оквира политике управљања људским ресурсима које обухватају поред измена одредаба које се односе на спречавање сукоба интереса у раду државних службеника, измену одредаба које се односе на пријем државних службеника на основу спроведеног конкурса, затим на одредбе о оцењивању и напредовању, у смислу даље доследне примене система «према заслугама», побољшања система одговорности и транспарентности рада запослених, увођење система компетенција у све функције управљања људским ресурсима, мере за задржавање кадрова и др. које захтевају консултативни процес, припрему одговарајућих анализа, оквира компентенција и др.

[30] http://www.acas.rs/14698-2/

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

планирано је да се измене и допуне Закона припреме у току 2018. године у оквиру шире радне групе коју би чинили представници државних органа.“

Извештаји ЕК

У извештају о напретку Србије за 2016. ЕУ је навела да управљање људским ресурсима није добро развијено у државној управи; углавном се фокусира на поштовање закона. Систем оцењивања учинка остаје неефикасан, са увећаним разредима процене. Министарство државне управе и локалне самоуправе, задужено за централну координацију управљања људским ресурсима, нема капацитет да координира и усклађује рад јединица за људске ресурсе. Посебна агенција, која није директно одговорна министарству, одржава информациони систем за управљање људским ресурсима, који не комуницира са другим националним базама података, попут платног регистра трезора, и нередовно се ажурира.

ЕУ констатује да Србија спроводи Стратегију реформе јавне управе (РЈУ) и акциони план за период 2015–2017. Савет за реформу јавне управе који се редовно састаје и којим председава председник Владе, обезбеђује политичку подршку за реформу јавне управе. Први 14 годишњи извештај о мониторингу показује извесна кашњења у спровођењу, нарочито у области јавних услуга и управљања људским ресурсима. Известан напредак је начињен усвајањем подсекторских стратегија за реформу јавне управе и три закона каји се односе на државну службу на покрајинском и локалном нивоу, општи управни поступак и на систем јавних прихода. Кашњења су делом узрокована недовољним средствима којима располаже главно надлежно министарство. Влада мора да боље осигура финансијску одрживост и додели довољно средстава за спровођење реформи у оквиру годишњег буџета и оквира средњорочних расхода, оценила је ЕУ.[31]

Оцена и препоруке ТС

Анализе и иницијатива Агенције дају добар основ за измене Закона о државним службеницима. Међутим, било би целисходно да измене имају шири карактер и да се уреди питање сукоба интереса на сличан начин широм јавног сектора и размотрити разне могућности за праћење примене правила. Одлагање измена Закона о државним службеницима је оправдано, али не из разлога који су наведени у извештају Савета 23, колико због околности да није донет нови Закон о Агенцији за борбу против корупције, који се „сходно примењује“ и на државне службенике и да би решења требало ускладити са њим.

2.2.3.6.

2.2.3.6.	Праћење примене законских одредби о спречавању сукоба интереса у раду државних службеника.	-Органи надлежни за одговарајуће прописе	Континуирано, почев од ступања на снагу законских одредби из активности 2.2.3.5.	Буџет Републике Србије- 426 € 2017-2018. по 213 € годишње	Објављен годишњи извештај на веб сајту свих надлежних органа.

[31]http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

Праћење примене законских норми о спречавању сукоба интереса код државних службеника је од суштинског значаја. Међутим, није јасно одређено ко ће све бити у обавези да такво праћење врши, јер се наводе само „органи надлежни за одговарајуће прописе“. Активност је везана за почетак примене нових законских норми, тако да у међувремену норма остаје непримењена.

Савет 23

Савет 23 није извештавао по овој тачци АП, можда је сматрајући недоспелом.

Оцена ТС

Кад је реч о државним службеницима, не постоје за сада планови у којима би био дефинисан правац успостављања контроле. Поштовање дела правила прати Високи службенички савет (евентуално кршење Кодекса), део би требало сходном применом ЗоА да прати Агенција за борбу против корупције (али то не чини, осим за „службенике на положају“ који су уједно и функционери). Непосредни руководиоци државних органа имају одређене дужности у погледу сукоба интереса својих службеника, али немају задужење нити овлашћења која би им омогућила да га систематично прате.

Будући да је очигледно да Агенција неће имати капацитете који би омогућили делотворно праћење сукоба интереса код државних службеника, требало би покушати да се уз надзор Агенције оживи механизам праћења који би спроводили руководиоци државних органа. Будући да Агенција већ врши контролу поштовања појединих обавеза од стране тих истих руководилаца, могла би да врши и надзор над спровођењем правила о сукобу интереса унутар државних органа, и да помогне да се изгради пракса једнаког поступања у једнаким случајевима. Алтернативно, дужност да то чини би могао да има Високи службенички савет. Као минимум, требало би предвидети већу јавност података и детаљност извештавања, како би јавна контрола донела одређене резултате у одсуству институционалне.

Праћење не мора да буде везано за промене Закона и може се организовати и пре него што до њих дође.

2.2.3.7.

2.2.3.7.	Спровестистручноусавршавањезапосленихујавнојуправиувезисапитањимаспречавањасукобаинтереса.	- Служба за управљање кадровима	Континуирано,почеводступањанаснагузаконскиходредбиизактивности2.2.3.5.	Буџетираноуоквируактивности2.1.3.1. (***IPA2013-*** Превенцијаиборбапротивкорупције,Уговоропружањауслуга)-4.000.000€	Спроведеностручноусавршавањезапосленихујавнојуправиувезисапитањимаспречавањасукобаинтереса.

Коментар активности

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Стручно усавршавање након измене закона ће бити потребно, али активност мора да буде знатно прецизније дефинисана да би могла да се спроведе.

Савет 23

Савет 23 је известио да се активност 2.2.3.7.**успешно реализује.** Служба за управљање кадровима организује стручно усвршавање сагласно донешеним програмима општег стручног усавршавања. Садржај обуке у вези са сукобом интереса и контролом имовине фунционера утврђује се на годишњем нивоу у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе и Агенцијом за борбу против корупције имајући у виду постојећи законски оквир. Након измене Закона о сукобу интереса, циљеви и садржај обуке биће измењени и усклађени са променама одредаба Закона.

У периоду **јануар – јун** 2016. године Служба је реализовала једну обуку „Спречавање сукоба интереса и контрола имовине функционера“ са укупно 9 полазника. Предавачи су представници Агенције за борбу против корупције. У периоду **октобар - децембар** 2016. су реализовали такође једну обуку за 12 руководилаца на положају и лица задужених за достављање обавештења о поклонима и ступању и престанку функције. Током обуке обрађиване су теме као што су: Појам и врсте сукоба интереса, обавезе функционера и органа, надлежност Агенције за борбу против корупције, регистри и контрола.

У првом кварталу 2017, на предлог Службе за управљање кадровима, министарка државне управе и локалне самоуправе, донела је Правилник о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе. који је објављен у „Службеном гласнику РС", број 6/17.

Програми утврђени Правилником су:

- Уводни програм општег оспособљавања за полагање државног стручног испита приправника и новозапослених
- Програм општег континуираног стручног усавршавања државних службеника
- Програм општег стручног усавршавања руководилаца
- Програм општег стручног усавршавања напредних вештина обучавања и управљања личним развојем и развојем запослених

У оквиру програмске области „Борба против корупције“ Програма општег континуираног стручног усавршавања планирана је реализација програма обуке „Спречавање сукоба интереса и контрола имовине функционера“ за руководиоце на положају и лица која су испред органа задужена за достављање обавештења о поклонима и ступању и престанку функције.

Такође, један од модула Програма обуке за државне службенике на положају у оквиру Програма општег стручног усавршавања руководилаца посвећен је питању интегритета и сукоба интереса.

Обука о спречавању сукоба интереса један је од обавезних модула у програму обуке руководилаца – државних службеника на положају, чија је реализација започела 12.септембра, а у коме је учествовало 22 полазника, државних службеника на положају. Програм у оквиру кога је реализована ова обука је завршен 7. новембра 2017.
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

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

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.

Оцена ТС

Иако је Савет 23 навео да се ова активност успешно реализује, тачније би било навести да је у зачетку ако се има у виду број државних службеника на положају који су прошли обуку из сукоба интереса која треба да спречи ту појаву и обезбеди разумевање на свим нивоима општег сектора државе и локалне самоуправе. Према известиоцима за ову меру, у последње две године обуке је прошло свега 40-ак службеника на положају, а тај број учесника није довољан да би се могао извући закључак о стратешком и организованом приступу у спречавању сукоба интереса.

С друге стране, само у државној управи, има готово 400 државних службеника на положајима на које их поставља Влада. Укупан број запослених у јавној управи је неколико стотина пута већи, па би тек у том контексту обуке биле недовољне. Најзад, обуке су планиране у АП након промене прописа, до којих још није дошло. У вези са овом конкретном активошћу требало би одредити сврху обуке (број обучених, обим знања које треба да стекну итд.

Закључак

Општи стратешки оквир за спречавање и решавање сукоба интереса је погоршан доношењем АП 23 из 2016. Наиме, намеравано увођење свеобухватних правила о сукобу интереса за све запослене у јавном сектору (у Акционом плану из 2013. за Стратегију борбе против корупције) избрисано је из Акционог плана у 2016. години, тако да се садашња одредба односи само на државне службенике и службенике у покрајини, градовима и општинама. У међувремену је ипак донет закон који уређује рад запослених у јавним службама а промењен је и Закон о јавним агенцијама, па су неки аспекти сукоба интереса уређени, без обзира на непотпуност стратешког оквира.

Када је реч о законском оквиру за **спречавање сукоба интереса и поступање у случају када сукоб постоји**, дошло је до мањег напретка. Наиме, за део запослених у јавном сектору побољшана су или по први пут донета правила о спречавању сукоба интереса током последњих годину дана. Такође, почела је примена новог Закона о општем управном поступку који је донео нека побољшања у вези са решавањем сукоба интереса који се појави у поступку одлучивања. Међутим, још увек нису обухваћени сви запослени у јавном сектору (нпр. у јавним предузећима), а квалитет правила која су успостављена за поједине делове јавног сектора се разликује без доброг оправдања. Агенција је дала Смернице које би могле да послуже као правац за даље законодавне реформе, а у оквиру АП 23 је израђена анализа прописа у којој су уочени недостаци правила о сукобу интереса за државне службенике.

У самом Акционом плану су активности уско дефинисане и не могу довести до остваривања циљева, чак ни када би биле у потпуности спроведене, што сада није случај. Постоји и један оправдан разлог за кашњење са реформама – чекање да се усвоји Закон о Агенцији за борбу против корупције. Наиме, Закон о државним службеницима се у многим одредбама позива на Закон о Агенцији, тако да би било логично да се други закони у области сукоба интереса усклађују са оним који је најобухватнији. Одсуство законодавне реформе није добро оправдање за чињеницу да се у пракси готово уопште не контролише поштовање постојећих

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

правила о спречавању и решавању сукоба интереса. Ако се АП буде мењао, требало би предвидети активности праћења примене тих мера и пре него што дође до измене закона, јер се показало да се не може рачунати са поштовањем рокова за законодавне реформе.

Разлике у оценама ТС и Савета 23 јављају се код три од укупно седам активности. Неке од њих су последица разлика у приступу. Тако, на пример, ТС сматра да околност да је за веома мали број запослених у јавном сектору организована обука, при чему се планирана активност односи на обуке које би биле држане после измене прописа, не може бити основ за закључивање да се „активност реализује“, као што се наводи у извештају Савета 23. Генерално, иако је у овој области било предузето неколико активности управо због тога што су биле предвиђене Акционим планом за поглавље 23, не може се закључити да је овај план био главни покретач реформи, већ је њихова динамика зависила од других фактора.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

8. Незаконито богаћење

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА
2.2.4.Размотритикаквобибило адекватнозаконскоиинституционалнорешењезаделотворнорешавањепитањанезаконитогбогаћења	Случајевинезаконитогбогаће

Коментар препоруке

Опредељење из Националне антикорупцијске стратегије да се уведе кривично дело „незаконитог богаћења“ из члана 20 Конвенције УН против корупције релативизовано је већ током израде акционог плана за ту стратегију, да би у АП 23 препорука била формулисана као обавеза да Србија размотри разна законска и институционална решавања „за решавање питања незаконитог богаћења“. Тиме је ово питање измештено ван контекста поменуте одредбе међународне конвенције, а и могућа решења ван зоне кривичног права. Када је план доношен предлагали смо да се резултат измени у: „Случајеви незаконитог богаћења (у смислу чл. 20 UNCAC) ефикасно се решавају у оквиру адекватног институционалног и правног оквира“. Идеја нам је била да се појам веже за оно што је суштина борбе против корупције. Без такве одреднице појам незаконитог богаћења би се могао тумачити и на друге начине (нпр. незаконито се богати било који лопов или преварант, али то не мора имати никакве везе са корупцијом). Такво прецизирање је требало извршити и у другим тачкама у оквиру 2.2.4. Сви рокови су били предугачки, али ни то није било довољно да се поштују. За спровођење ове активности рок утврђен Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018 био је децембар 2014. године.

2.2.4.1.

АКТИВНОСТИ		
2.2.4.1.	Спровестианализуправногиинституционалногоквирарадипрецизирањапоследица „незаконитог богаћења“(кривично-правне,управнеилипрекршајнепоследице),узимајућиуобзирпостојећемеханизмеинаосновуњенихрезултата изменитиважећепрописеилидонетинове.	- Министарство -Агенцијазабо

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

АП 23 предвиђа анализу која би донела предлоге за нова решења, али не прецизира које би законе требало анализирати у вези са постојећом праксом, што ствара ризик да активност не буде спроведена на потпун начин. У најмању руку, то отежава праћење спровођења активности.

Коментар спровођења

Савет 23 исправно констатује да активност 2.2.4.1. **није реализована**. Анализа правног и институционалног оквира ради прецизирања последица „незаконитог богаћења“ је у фази израде, у оквиру пројекта ИПА 13 „Превенција и борба против корупције“, у складу са пројектном динамиком. Савет очекује Очекује се да ће активност бити спроведена до краја 4. квартала 2018. године. Да анализа и даље траје, и да нема информација о томе докле се стигло са овим послом, констатовала је и ЕУ у полугодишњем извештају објављеном крајем новембра 2017. Конкретно, анализа ради разјашњавања „незаконитог богаћења” – у смислу кривичних, управних и прекршајних поступака – још увек траје, наводи се у извештају[32].

Агенција за борбу против корупције је у мишљењу на Нацрт Кривичног законика 2015. године[33] изнела став да је увођење тог кривичног дела значајно са становишта борбе против корупције и да треба одредити битне елементе кривичног дела незаконитог богаћења. Конкретно, то кривично дело би се могло дефинисати као намерно знатно увећање имовине службеног лица, чија вредност прелази прописан новчани износ, које је очигледно несразмерно његовим законитим и пријављеним приходима. Осим тога, сматра Агенција, потребно је предвидети да ће се остварена имовинска корист одузети.

У медијима се спорадично објављују најаве да се разматра доношење Закона о пореклу имовине.[34] Министарка правде Нела Кубуровић изјавила је у децембру 2016. да ће то министарство предложити да се имовина испитује пет година уназад, те уколико се утврди несразмера између нечијег начина живота и прихода, предложиће да се таквима одреди порез и до 50 одсто процењене вредности имовине.

Иако је било више најава доношења оваквог закона, његова правна природа није до краја разјашњена. Још веће су недоумице у погледу његовог односа са постојећим законским решењима, из Закона о пореском поступку и пореској администрацији, из прописа који уређују одузимање имовине стечено вршењем кривичних дела као и контроли имовине коју

[32] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf

[33] http://www.acas.rs/izmene-krivicnog-zakonika-potrebno-dodatno-uskladjivanja-sa-medjunarodnim-standardima/?pismo=lat

[34] https://www.blic.rs/vesti/politika/otkud-vila-i-dzip-sa-prosecnom-platom-ko-ce-sve-po-novom-zakonu-morati-da-dokazuje/3kv88c5

https://www.blic.rs/vesti/politika/stize-zakon-koga-se-svi-plase-ministarka-pravde-najavila-ko-sakrije-sta-poseduje/h08y2m4

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

пријављују носиоци јавних функција. Такође, присутне су и бојазни да би прикупљање додатних пореских прихода могло избити у први план а да би истраживање евентуалних незаконитих радњи које су претходиле стицању имовине могло пасти у запећак.

Ово питање актуелизовано током 2017. и кроз више афера код којих су као учесници били означени јавни функционери. Агенција за борбу против корупције је пре три године започела проверу извештаја о имовини и приходима Александра Вулина, и у оквиру те провере пронашла је да министар није дао уверљиво објашњење одакле му 200.000 евра за куповину стана у центру Београда 2012. године. Вулин је тада, како се наводи у претходном извештају Агенције, рекао да су новац за стан он и супруга позајмили од супругине тетке из Канаде. Како је, након провере и добијања извештаја од надлежних институција међу којима и Управе за спречавање прања новца, остало нејасно на који начин је министар Вулин платио стан, Агенција је свој извештај са пратећом документацијом 2015. године проследила Тужилаштву за организовани криминал. Две године касније, ово тужилаштво је донело одлуку да нема основа за вођење поступка. Приликом спровођења поступка, како се могло прочитати у медијима, нису саслушани ни Александар Вулин ни Мира Милић из Канаде. Након опсежног писања о случају „тетка из Канаде“ у медијима, Управа за прање новца саопштила је да је утврђен идентитет тетке из Канаде, али се из докумената не може видети између којих физичких лица је извршена трансакција у износу од 204.800 евра, за колико је купљен стан данашњег министра одбране. Документа су, достављена "Инсајдеру" и више не носе ознаку строго поверљиво. Међутим, затамњено је неколико битних података па се тако не може утврдити између којих физичких лица је дошло до трансакције на основу купопродајног уговора.

Још један случај био је главна медијска тема у протеклим месецима, али је остао без разрешења, јесте онај у којем је главни актер актуелни градоначелник Београда, Синиша Мали. Агенција за борбу против корупције покренула је поступак провере како би утврдила да ли је он прекршио закон истовремено обављајући две функције - градоначелника и директора "оф шор" компаније с Девичанских острва, коју, притом, није пријавио. Такође је најављена провера тачности и потпуности података из извештаја о имовини и приходима које је градоначелник Београда поднео Агенцији.

Агенција је и током 2016. године проверавала тачност и потпуност података из извештаја које је поднео Мали, и о утврђеним несагласностима иницирала консултације са Одељењем за борбу против корупције Републицког јавног тужилаштва. Након обављених консултација 27. јануара ове године Агенција је поднела извештај Пореској управи, на даљу надлежност и поступање. Агенција је Пореској управи указала на то да је проверама утврђено да је укупна вредност имовине пореског обвезника Синише Малог у земљи и иностранству, 1. јануара 2013, већа од 35.000.000 динара, због цега је именовани имао обавезу да најкасније до 30. јуна 2013. поднесе информативну пореску пријаву. Међутим, из Агенције наводе да немају сазнања о томе да ли је урађена унакрсна процена његове имовине и прихода.

И поред тога што је реч о веома важној и атрактивној теми, нема довољно података на основу којих би се могло закључити колико је заиста урађено. Поред тога, јавност је додатно збуњена честим најавама доношења Закона о испитивању порекла имовине који би могао бити у вези са овом темом, а чије доношење није предвиђено стратешким актима Србије.

Намера да Србија укључи незаконито богаћење дело у своје законе је исказана у Националној стратегију за борбу против корупције из 2013, али су прво рокови пробијени а затим је и сама намера релативизована. Додатну конфузију су донеле најаве доношења Закона о испитивању порекла имовине у премијерским експозеима из 2016. и 2017, чији је садржај и даље непознат,

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

и чије се доношење не предвиђа ни у Акционом плану за поглавље 23 ЕУ интеграција ни у антикорупцијској стратегији.

У међувремену, грађани остају ускраћени за битне податке. Не објављују се образложења одлука о томе да нема основа за кривично гоњење у случајевима када подаци објављени у медијима указују на супротно.

Због свега тога, препоручујемо да се прецизира предмет анализе (норме које треба обухватити из постојећих прописа). АП би такође требало да обухвати питање Закона о испитивању порекла имовине у оквиру ове или посебне тачке.

2.2.4.2.

2.2.4.2.	Праћење примене измена закона из активности 2.2.4.1. уз обавезу судова и тужилаштава опште и посебне надлежности да достављају извештаје о броју покренутих и окончаних поступака. Министарство надлежно за послове правосуђа сачињава јединствен извештај, састављен од извештаја свих наведених органа и објављује га на сајту.	Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питања корупције)	Континуирано, почев од ступања на снагу закона из активности 2.2.4.1.	Буџет Републике Србије - 21.020€ 2017 - 2018. по 10.510 € годишње	Сачињен и објављен извештај на сајту Министарства надлежног запослове правосуђа. Годишњи извештај Агенције за борбу против корупције.

Коментар

Нема трагова да је било активности на ову тему, што је и логично, будући да није урађена анализа која је предуслов за измене или доношење закона.

Измењени АП би требало да предвиди обавезу праћења и постојећих механизама – унакрсна провера имовине, одузимање имовине стечене вршењем кривичних дела, праћење имовинског стања функционера и друго. Било би добро да се и постојећа активност подели на више њих, тако да се у једној разраде обавезе судова и тужилаштава, затим праћење примене законских норми генерално и на крају анализа остварених резултата (чини се да тренутно недостаје, мада ће можда бити обухваћена поменутим извештајима).

2.2.4.3.

2.2.4.3.	Тренинг свих надлежних државних органа у	Министарство надлежно за послове	Континуирано, почев од ступања на снагу закона из	Буџетирано у оквиру активности	Спроведене обуке свих надлежних државних органа у складу са

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	складу са обављеном анализом и изменама закона из активности 2.2.4.1. (Полиција Тужилаштво Судови Агенција за борбу против корупције)	правосуђа (државни секретар за питања корупције) -Правосудна академија (Директор)	активности 2.2.4.1.	2.1.3.1 (IPA 2013- Превенција и борба против корупције, Уговор о пружању услуга - 4.000.000 €)	обављеном анализом и изменама закона из активности 2.2.4.1.

Коментар

Активност би требало прецизирати након доношења измењених прописа, како би се могло пратити спровођење.

Активности нису реализоване јер се чека доношење или измена постојећих прописа.

Закључак

Адекватно законско и институционално решење за делотворно **решавање питања незаконитог богаћења** још увек није нађено. Требало би прецизирати предмет анализе (норме које треба обухватити из постојећих прописа). АП би, у следећој, измењеној верзији, такође требало да обухвати питање Закона о испитивању порекла имовине у оквиру ове или посебне тачке. Наиме, јавност је збуњена честим најавама доношења Закона о испитивању порекла имовине који би могао бити у вези са овом темом, а чије доношење није предвиђено стратешким актима Србије, али јесте у већ два програма Владе (експозеа премијера из 2016. и 2017).

Увођење кривичног дела "незаконитог богаћења" иначе произилази из члана 20 UNCAC (као опциона обавеза), конвенције коју је Србија ратификовала. Током времена је, међутим, опредељење за увођење овог кривичног дела све више релативизиовано, а након истека рокова нема ни анализе која би показала да ли има потребе да се уопште уводи. Шансе да се таква анализа изврши раније су више пута пропуштене приликом ранијих измена Кривичног законика.

Одлагање израде анализе тек за крај 2018, док упоредо трају најаве доношења закона који би несумњиво битно задро у повезану област („испитивање порекла имовине“) указује на то да се планирању антикорупцијских активности не даје довољан значај. Док се, с једне стране, стално померају рокови за реализацију мера из два антикорупцијска акциона плана, најављује се доношење закона који није ушао ни у један од њих.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

9. Слободан приступ информацијама

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОР УТИЦАЈА
2.2.5. Побољшати правила слободног приступа информацијама од јавног значаја и њихово спровођење у пракси, између осталог у погледу информација о приватизацијама, јавним набавкама, јавним расходима или донацијама из иностранства за политичке субјекте, укључујући и информације које се сматрају	Прописи у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и њихова примена су унапређени, између осталог, у погледу приватизације, јавних набавки, јавних расхода и донација из иностранства политичким субјектима.	1. Адекватно се поступа са захтевима за приступ информацијама од јавног значаја; 2. Позитивна оцена Еврпске комисије о напретку Србије; 3. Број покренутих и окончаних поступака пред Повереником; 4. Годишњи извештај о раду Повереника.

Коментар препоруке

Препорука из извештаја о скринингу је лоше формулисана. У њој се констатују две потребне активности – да се побољшају правила о приступу информацијама и њихова примена у пракси. Међутим, одмах потом следи веома лоше осмишљено одређивање приоритета за обезбеђивање приступа информацијама – информације о приватизацијама, јавним набавкама, јавним расходима (један је већ поменут – јавне набавке) и „донацијама политичким субјектима из иностранства“. Последња наведена активност нема много везе са применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер се правила из тог закона односе на информације у поседу органа власти, а подаци о финансирању политичких субјеката из иностранства могу бити код органа власти једино у склопу истраге или другог испитивања да ли је политичка странка прекршила закон. Наиме, донације политичким странкама су забрањене када пристижу од страних физичких или правних лица.

Генерално гледано, препорука ЕК се није ограничила искључиво на измену и примену Закона о слободном приступу информацијама, тако да је постојала могућност да се кроз АП 23 разради у разним правцима и обезбеди бољи приступ информацијама на разне начине. Међутим, до сужавања је дошло не само код одређивања активности већ и код индикатора утицаја. Тако је један од индикатора да се „адекватно се поступа са захтевима за приступ информацијама од јавног значаја“, што је сасвим примерено. Међутим нема оправдања за то што се ова активност не прати и кроз поступање органа власти по другим основама – тамо где су у обавези да објаве податке на основу других закона или прописа које би тек требало донети. Поред тога, индикатори за ову препоруку показују недостатке који су присутни и у другим областима. Нема сумње да је број покренутих и окончаних поступака пред Повереником битан индикатор, али би требало одредити шта ће се сматрати пожељним исходом (нпр. повећање или смањивање броја предмета у раду).

Генерално за препоруку 2.2.5. треба разрадити активности у неколико кључних праваца (као што смо указали и приликом израде Акционог плана:

1) безусловно спровођење постојећег Закона (садашњег и измењеног), и, у вези са тим, предузимање мера, попут, обезбеђивања извршења решења од стране Владе, поступање саме Владе по свим захтевима за приступ информацијама које добије

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

(тренутно претеже пракса, не само ускраћивања информација, већ њиховог игнорисања) и покретање поступака за разрешење одговорног функционера органа власти који не поступа по коначним решењима Повереника.

2) Израда потпуних и ажурних информатора о раду, као посебан вид обезбеђивања приступа информацијама на проактиван начин – обавеза која се и даље масовно крши.
3) Активности у вези са посебним питањима која су истакнута у Препоруци (нпр. за приватизацију, ревидирање прописа ради објављивања већег броја информација), и слично томе за све друге поменуте области, при чему би требало инсистирати нарочито на објављивању претраживих база података.

Главни проблеми приступа информацијама, када је реч о самом Закону, током дужег низа година су следећи:

1. **Орган власти не поступа по захтеву у законском року** (нити удовољава захтеву, нити га одбија решењем). У досадашњој пракси ово је био далеко најчешћи проблем. Решења за тај проблем су јачање капацитета Повереника (ради бржег решавања по жалбама) и већи број покренутих прекршајних поступака против лица која су одговорна за ово кршење закона, што се може постићи јачањем капацитета и повећаним ангажовањем управне инспекције или давањем надлежности Поверенику у вези са надзором над применом Закона.

2. **Орган власти неосновано одбија приступ информацијама**, уз позивање на тајност докумената, наводну злоупотребу права на приступ информацијама (нпр. честе захтеве), у ређим случајевима заштиту приватности. У готово свим случајевима, након жалбе је органу власти наложено да поступи по захтеву. Проблем се може делимично решити прецизирањем Закона, како би се смањио простор за неосновано одбијање, нарочито кроз сужавање норме о „злоупотреби права“. У већини случајева проблем је то што орган власти свесно крши Закон, а не у томе да су норме нејасне. Истина, има и ситуација када су овлашћена лица унутар органа власти збуњена на који начин треба применити закон, када захтев стигне. То је нарочито случај када су документи означени неким степеном тајности, а лице које решава по захтевима није овлашћено да уклони ознаку поверљивости када спроводи „тест јавног интереса“.

3. **Орган власти тврди да не поседује информацију.** У неким ситуацијама, постоји сумња да је ова тврдња истинита. Ситуација се такође разликује у погледу обавезности органа да поседује тражену информацију. Проблем има разне узроке, па може имати и разна решења – нпр. одговорност органа власти због тога што не поседује одређена документа, давање могућности да се непостојећа информација сачини на захтев (и уз одређену надокнаду, ако већ није постојала обавеза сачињавања информације), давање овлашћења за проверу тачности тврдњи о непостојању информације итд.

4. **Достављање информација у штампаном уместо у електронском облику и поштом уместо електронском поштом.** Одредбе Закона би могле бити прецизније, пре свега у смислу одговорности органа власти који на овај начин опструира остваривање права на приступ информацијама.

5. **Суд није пружио заштиту иако је захтев неосновано одбијен.** У неколико случајева, ТС је подносила тужбу у управном спору, а Суд је одбио да нам пружи заштиту, иако је тужба била основана. У једном примеру то се догодило када је орган власти (генерални секретаријат Владе Србије) поступио по захтеву у односу на неколико тачака захтева,

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

али не по свим тачкама. По једној тачци захтева, ГС Владе није дао прецизну информацију да ли поседује тражени документ или не. Суд је, међутим, пренебрегао ту чињеницу и одлучио да нема повреде права на приступ информацијама. Решење за овај проблем би могло да буде давање права на жалбу Поверенику у свим случајевима (и када захтев одбије неки од шест органа из члана 22. ст. 2. Закона), јер би на тај начин постојала двострука заштита права на приступ информацијама, што своди на минимум могућност оваквих грешака.

6. **Решења нису увек извршена.** Иако Повереник / Управни суд одлучи у корист тражиоца, орган власти не поступи по налогу (чак ни након изрицања новчаних казни у извршном поступку). Влада не испуњава своју обавезу да обезбеди извршење решења у таквим случајевима.

7. **Информатори о раду органа власти нису ажурни, информације у њима нису потпуне или информатор уопште није објављен. Неки органи који су битни за грађане нису у обавези да објаве информатор о раду.** Проблем се делимично може превазићи проширењем и прецизирањем обавезе израде информатора о раду и ефикаснијим механизмом за кажњавање одговорних лица у органима који ускрате информације.

8. **Тешкоћа доказивања да је захтев на који није одговорено достављен, када је упућен електронском поштом/одбијање неких органа да примају захтеве електронском поштом.** Решење је увођење обавезе и ближе уређивање пријема оваквих захтева.

9. **Поступање Повереника по жалбама траје дуго.** У неким случајевима, решавање по жалби је трајало дуже од законског рока, што је, судећи по годишњим извештајима ове институције, у вези са мањком капацитета/великим бројем жалби.

Основне поставке за измену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

1. **Актуелни Закон о слободном приступу информацијама и даље један од најбољих и најважнијих антикорупцијских прописа** у Србији. Српско законодавство по овом питању је оцењено и на међународном нивоу као једно од најбољих. Због тога, **се изменама Закона ни на који начин не сме нарушити достигнути ниво гаранција права на приступ информацијама**. То подразумева, између осталог, следеће:

- изменама Закона не би смели да буду прописани апсолутни изузеци од права на приступ;
- не сме бити уведено ограничење у погледу коришћења информација које су добијене на основу захтева нити обавеза тражилаца да доказују интерес за приступ информацијама;
- не сме бити умањен круг органа власти који су обавезни да поступају по захтевима и да објављују информације проактивно;
- не сме бити умањен круг органа против чијих се одлука може уложити жалба, нити круг разлога због којих се може уложити жалба;
- не смеју бути умањена овлашћења нити независност Повереника.

Имајући ово у виду, **полазиште за израду измена и допуна закона требало да буду измене и допуне које су биле предложене у 2012. години**. Ове норме би требало употпунити, тамо где то може допринети јачању права на приступ информацијама.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2. Унапређење права на приступ информацијама **подразумева потребу да се измени не само Закон о слободном приступу информацијама, већ и други, повезани прописи** – нпр. Закон о тајности података, у вези са укидањем неосновано проглашене тајности, Закон о буџетском систему, ради повећања броја информација које ће бити унапред објављене у вези са јавним финансијама и начина њиховог представљања, Закон о општем управном поступку (у вези са електронском комуникацијом, која је и даље опциона за орган власти), Пословник Владе и бројне друге прописе чијим би се изменама могао битно подићи ниво информација које се објављују унапред. Такође, битно је отклонити све постојеће норме у правном систему које стварају конфузију (нпр. члан 45. Закона о заштити конкуренције). Потребно је употпунити правни систем тамо где нека питања нису у потпуности уређена – нпр. увођење дужности да органи власти креирају одређене информације или да их креирају на одређени начин и учине доступним јавности (нпр. информације о јавним расходима у облику претраживе базе, по узору на некадашњи словеначки „Супервизор“, сада „Ерар“[35]), преиспитати норме Кривичног законика у погледу одговорности за намерно уништавање или несачињавање докумената итд. Не треба заборавити ни потребу да се кроз измене Устава право на приступ информацијама и начело јавности рада органа власти утврди на прецизнији начин.

2.2.5.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.2.5.1.	Спровестианализудосадашњепримене Законаослободномприступуинформацијама одјавногзначајасапосебним освртомнаследећеобласти: - приватизација, - јавне набавке, - јавни расходи и - донације политичким субјектима из иностранства.	-Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар за питања корупције) -Партнерска институција - Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	Заанализу-IIIквартал2016. године	**БуџетРепубликеСрбије**-8.642€ у2016.години	Спроведенаанализадосадашњепримене Законаослободномприступуинформацијамаодјавногзначаја.

Коментар активости

Још у доба када је АП 23 доношен сугерисали смо да активност буде другачије формулисана, да се изврши анализа примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у целини, а да стање јавности података у појединим областима које се изричито помињу буде размотрено у оквиру посебно осмишљених активности. На пример, анализа јавности података о јавним расходима би морала да обухвати примену норми других прописа, Закона о буџетском систему, закона који уређују поједине врсте јавних расхода (јавне набавке, доделу субвенција итд.), а у тој анализи би примена правила о приступу информацијама била само један део, јер би показала како се долази до оних информација које нису унапред објављене.

[35] https://erar.si/

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Друга ствар која је била од почетка нејасна у овом АП била је улога Министарства правде у овој активности. Наиме, иако је задужено за многе антикорупцијске прописе, Министарство правде нема у склопу својих надлежности питања приступа информацијама од јавног значаја. Напротив, за ту област је надлежно Министарство за државну управу и локалну самоуправу, чија управна инспекција такође врши надзор над применом ЗОСПИ. Можда је до ове аномалије дошло услед чињенице да је некада јединствено министарство правде и државне управе раздвојено, али се и то догодило значајно пре коначног усвајања АП 23. Како год било, ова грешка није исправљена до времена реализације активности, а то је показало штетне последице у исходу. „Партнерска институција“ није јасно дефинисана, то јест, остало је нејасно да ли је то Повереник или постоји још нека трећа институција која би се бавила овим питањем, а која није именована.

Извештај Савета 23 и коментари

Савет 23 је у овом случају навео да је активност „**готово у потпуности реализована**“ и да је независни експерт урадио анализу досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Извештај овог тела садржи занимљиве податке о току дешавања. Током целе 2016. године, у којој је требало окончати ову анализу (до краја септембра те године), Министарство правде је извештавало да активност није реализована „услед тешкоћа у проналажењу финансијских средстава као и релевантног експерта за спровођење анализе“. Уз овакву тврдњу није пружена ни једна додатна информација која би била релевантна за утврђивање испуњености обавезе, нити се може назрети да је Савет 23 такву информацију тражио од Министарства правде, као органа одговорног за извршење обавезе. Наиме, за ову активност је у самом АП 23 планирано 8.642 евра буџетских средстава, које је требало обезбедити у буџету за 2016. годину. У складу са тим, предмет извештавања и праћења примене АП 23 требало је да буде и питање да ли су буџетска средства планирана, ако нису – због чега, ако јесу, због чега нису одобрена. Ни исказ о тешкоћама за проналажење релевантног експерта није нарочито уверљива. Наиме, није непознато ко се бави темом приступа информацијама и примене овог закона у Србији, и ко су стручњаци за ту област у свету. На све то је уследило обећање да ће активност бити реализована у II кварталу 2017. године (без детаља о томе да ли је у међувремену пронађен експерт и средства за његово ангажовање).

У другом кварталу 2017. Министарство извештава, а Савет 23 преноси, да је „израда анализе у току“, те да се „очекује да ће анализа досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са посебним освртом на области: приватизација, јавне набавке, јавни расходи и донације политичким субјектима из иностранства бити завршена до краја јула 2017. године.“ Ово очекивање није испуњено, а за то није пружено никакво објашњење, нити се види да је Савет 23 такво објашњење тражио. Наиме, не види се да ли је ангажовани експерт каснио са испуњењем својих обавеза, или оне нису биле прецизно утврђене у претходном периоду.

По истеку трећег квартала, Министарство извештава да је „израда анализе, коју спроводи независни експерт, је још увек у току“. Даље се тврди да је „израда анализе повезана са динамиком рада Радне групе за припрему Нацрта закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, и као таква би требало да буде производ консензуса чланова радне групе, да би представљала релевантан основ за предложена законска решења.“ Ова тврдња је без основа. Наиме, на основу АП 23, анализа треба да буде предложак за рад радне групе која припрема Нацрт закона. Самим тим, нема разлога да анализа буде плод консензуса

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

чланова радне групе, јер они не учествују у изради тог акта. Поред тога, из овог извештаја се не види на који начин је остварена веза између израде анализе и чланова радне групе. Та веза се може видети из других докумената, записника са седница радне групе које смо добили. Ту се, између осталог види да је ангажовани експерт, који се у записницима води као представник Министарства правде, представљао поједина решења још у априлу 2017, као и на потоњим састанцима.

У извештају за четврти квартал се наводи да је Анализа досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја израђена. Сада се, међутим, не помиње анализа примене закона у појединим областима, које су изричито поменуте у оквиру ове тачке. Савет 23 преноси и прилог Повереника, који потиче из другог квартала 2017. – да је Повереник дописом бр. 073-19-298/2017-02 од 12.4.2017. године, Министарству правде доставио своје коментаре на садржај Табеле прелазних мерила приказаних у првој Заједничкој позицији ЕУ, а која се односи на приступ информацијама од јавног значаја и праћење примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Анализа примене Закона из АП 23

Транспарентност Србија добила је од Министарства правде добило анализу примене закона са препорукама за његову измену коју је урадио Саша Гајин, ванредни професор на Правном факултету Универзитета Унион (потписан такође као заменик директора Центра за унапређење правних студија и принципијелни коаутор Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја). Анализа носи датум **31. јануар 2018.** То значи да она није била завршена до истека четвртог квартала 2017, како је приказано у извештају Савета 23. То је уједно још један показатељ да **систем праћења испуњености обавеза за АП 23 не функционише добро, јер почива на изјавама обвезника, чија се веродостојност не проверава.**

Ова анализа[36] се бави разним питањима примене Закона о слободном приступу информацијама, али не представља анализу свих битних аспеката његове примене, нити доноси предлоге за решења у свим битним питањима. На почетку се наводе међународне оцене овог закона, и истиче да је анализа примене вршена „у односу на три најкрупнија дефицита правне природе који битно утичу на поступање по захтевима тражиоца информација.“ „Ови дефиницити се односе на примену правила о ограничавању права, затим на правне лекове као и на санкционисање кршења Закона“.

Аутор сматра да је „готово целокупна досадашња пракса примене законских одредби о одмеравању интереса путем троделног теста заснована на произвољном, односно самовољном одлучивању“. Аутор даље анализира поједине одлуке Повереника и сматра неисправним начин на који су оне донете, тврдећи да Повереник није применио троделни тест а да је био у обавези то да учини.

У одељку који говори о правним лековима, аутор указује на недоследност решења према којем је шест органа власти изузето из круга органа против којих се може изјавити жалба. То је, иначе, једно од спорних питања још од доба доношења Закона 2004. године, али није било воље да се оно промени. У оквиру истог одељка аутор доводи у питање досадашње устаљено тумачење Закона о управним споровима, према којем право на вођење таквог спора против одлуке Повереника не припада првостепеном органу, већ само тражиоцу информације (и

[36] Документ под називом „Анализа примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са препорукама за његову измену“ није објављен.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

јавном тужиоцу у изузетним случајевима). Аутор у вези са овим излаже разлозге због којих сматра да би Закон о управним споровима требало другачије тумачити. Поред тога он сматра да би таква могућност била и целисходна, „као начин контроле због тога што би се на овај начин омогућило органу власти да свој правни став у вези са конкретним случајем представи и брани пред органом судске власти.“

У трећем одељку аутор говори о манама система за извршење Повереникових одлука, предлаже решења која би извршење везала за обавезе одговорних лица (а не органа власти), и залаже се за увођење могућности изрицања мандатних (прекршајних) казни од стране Повереника као могућег решења. У овом делу Анализе, на више места, аутор налази својеврсно оправадање за органе власти који тренутно не поштују Закон и не поступају по Поверениковим решењима и налозима, у наводној арбитрерности одлука овог органа.

Коментар Анализе примене Закона из АП 23

У вези са овом садржајем Анализе и препорука за измене и допуне закона може се поставити неколико питања. Тако, иако аутор указује на недовољну примену троделног теста и даје предлог за прецизирање те обавезе, није јасно из чега је изведена потреба за управо таквим допунама закона (тестови потребности, подесности и сразмерности). Када пише о целисходности увођења могућности да органи власти воде управни спор против Повереникових одлука, аутор ставља у први план „заштиту од арбитрерности“. Нелогичност оваквог закључка огледа се у чињеници да Управни суд до сада углавном није обарао одлуке Повереника ни у ситуацијама када је управни спор ипак вођен, а на основу захтева Републичког јавног тужиоца. Тако, према извештају Повереника за 2016. годину, само један закључак из 2015. је стављен ван снаге одлуком Управног суда[37]. Према извештају Повереника за 2017. ни једно решење донето у тој години није поништено од стране Управног суда, а током првих месеци 2018. поништена су два решења из 2016. С друге стране, у 2017. је било поднето 57 тужби против Повереника, од којих су 54 решене. Четири тужбе је изјавило Републичко јавно тужилаштво, на иницијативу органа власти[38].

Када се с једне стране стави очекивање засновано на досадашњој пракси да би Управни суд поништио веома мали број Повереникових одлука, спрам могућности да у стотинама случајева органи власти одложе омогућавање приступа информацији, водећи управни спор против Повереникових одлука, пре би се могло закључити да би увођење те могућности било изразито нецелисходно са становишта оног што је циљ Закона – омогућавање грађанима да остваре своје право на приступ информацијама. У погледу решења које аутор предлаже за извршење решења, ваљало би пружити и нека додатна објашњења примамљиве идеје о личној одговорности и наплати „мандатних казни“. Наиме, ово питање је у вези са неколико других – колике су реалне могућности службеник који је овлашћен за поступање прикупи потребне информације у оквиру органа, да ли би наплата казни била допуштена са становишта системског Закона о прекршајима, те у којој мери би „мандатне казне“ могле бити примерене у мање очигледним случајевима кршења закона (нпр. да ли је документ који носи назив „информатор о раду“ заиста информатор о раду сачињен на основу Закона).

[37] Страница 44. Годишњег извештаја, https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/izvestaj2016.docx

[38] Страница 9. Годишњег извештаја, https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2017/2017CirGodisnjiIzvestaj.docx

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Необрађене теме у Анализи

Постоји много битних питања за примену Закона о слободном приступу информацијама која нису била предмет Анализе. Без обзира на несумњив значај одабраних тема, кроз њих је обрађена примена мање од 10% одредаба ЗОСПИ, те се Анализа не може сматрати свеобухватном. Са становишта АП 23 очигледан проблем јесте и то што се Анализа не бави питањима која су изричито поменута у АП 23. Услед тога, ни након израде овог текста, не постоји јасан пресек ситуације у погледу приступа информацијама о јавним расходима, јавним набавкама, приватизацији и другим поменутим темама. О томе да постоје очигледни проблеми у овој области, и даље речито сведоче извештаји Повереника за информације – одељак о неизвршеним решењима.

У 2017, између осталог, су остала неизвршена следећих више од 70 Повереникових[39] решења која се несумњиво односе на поменуте теме (стање од 1.2.2018), поред многих других за која се такав закључак не може извести са сигурношћу:

1. **Министарство унутрашњих послова (даље:МУП)**
   тражилац информација: новинар Балканске истраживачка мрежа
   предмет бр. 071-01-3839/2017-03
   тражене информације: информације о набавци 710 возила марке „Шкода Рапид“ за Министарство у оквиру капиталног пројекта "Осавремењивање возног парка МУП-а“: од које фирме су набављена возила, ко је и када потписао уговор са добављачима, вредност уговора са ПДВ-ом или без, ко су понуђачи и учесници у поступку набавке.

2. **МУП**
   тражилац информација: новинар "Јужне вести"
   предмет бр. 071-01-3660/2017-03
   тражене информације: информације у вези са јавном набавком 710 службених марке „Шкода Рапид“ за потребе Полиције.

3. **МУП**
   тражилац информација: Полицијски синдикат Србије
   предмет бр. 071-01-2482/2017-03
   тражене информације: важеће полисе осигурања на дан 12.04.2017. године којима су у Министарству осигурани запослени, службена возила, опрема, објекти и животиње.

4. **МУП**
   тражилац информација: грађанин
   предмет бр. 071-01-812/2017-03
   тражене информације: да ли МУП има закључен уговор о осигурању запослених у МУП-у од последица несрећног случаја за 2016. и 2017.годину и ако има, код које осигуравајуће куће.

5. **МУП**
   тражилац информација: Синдикат полиције „Слога“
   предмет бр. 07-00-03236/2016-03

[39] Преглед решења Повереника донетих у 2017. години која нису извршена или по којима орган власти није обавестио Повереника да је поступио по налогу из решења

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

тражене информације: важећи Правилник о платама запослених у МУП-у.

6. **МУП**
тражилац информација: новинар“Јужне вести“
предмет бр. 071-01-65/2017-03
тражене информације: информације-списак возила Одељења за ванредне ситуације у Нишу, са подацима о типу возила и регистарским ознакама, као и години производње.

7. **МУП**
тражилац информација: новинар "Јужне вести"
предмет бр. 071-01-3746/2017-03
тражене информације: информације садржане у предмету по кривичној пријави против директора ЈП „Паркинг серви“ у Нишу, путни налог издат на име директора и др.

8. **МУП**
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-01261/2016-03
тражене информације: информације у вези са јавном набавком фотокопир папира А4 добављача „Ивађо“ по закљученом уговору.

9. **МУП**
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-00027/2016-03
тражене информације: У вези са саобраћајном незгодом у Новом Саду у којој је учествовало службено возило којим је управљао председник општине Бач.

10. **Министарство правде, Управа за извршење кривичних санкција, КПЗ Београд**
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-04106/2015-03
тражене информације: Информације у вези са трошковима боравка у КПЗ.

11. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине**
тражилац информација: адвокат
предмет бр. 07-00-04576/2016-03
тражене информације: Информације Пољопривредне инспекције у Пожеги о контроли расподеле расних стеоних јуница коју је вршила општина Сјеница.

12. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Управа за шуме**
тражилац информација: Удружење ЕПАР-ОИПА Суботица
предмет бр. 07-00-03084/2015-03
тражене информације: У вези са конкурсом за расподелу средстава из буџетског фонда за развој ловства Републике Србије у ловној 2014/2015.

13. **Министарство финансија**
тражилац информација: новинар портал “Пиштаљка“
предмет бр. 071-01-3157/2017-03
тражене информације: Записник о контроли буџетске инспекције у РГЗ.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

14. **Министарство финансија, Управа за трезор**

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 07-00-04783/2016-03

тражене информације: У вези са плаћањем са рачуна ЈП Дирекција за изградњу Панчева.

15. **Министарство привреде**

тражилац информација: новинар Центра за истраживање, транспарентност и одговорност

предмет бр. 071-01-2963/2017-03

тражене информације: Уговор о пружању услуга управљања и саветовања закљученим између Железаре Смедерево, ХПК Менаџмент, НПК Инжењеринг и РС, као и разлози због којих је наведени уговор раскинут, извештаје о извршењу уговорних обавеза из уговора.

16. **Министарство рударства и енергетике**

тражилац информација: новинар листа "Данас"

предмет бр. 071-01-1572/2017-03

тражене информације: У вези са средствима по основу таксе на нафтне деривате у сврхе набавке обавезних резерви нафте.

17. **Министарство одбране**

тражилац информација: новинар" Инсајдер продукције"

предмет бр. 07-00-04038/2016-03

тражене информације: У вези са Уговором о пословној и техничкој сарадњи закљученим између Републике Србије, Министарства одбране – Војне установе „Моровић" и заједничког привредног друштва „Al Rawafed Србија" д.о.о, односно документе у којима су исте садржане из којих се може сазнати (нето профит у 2015. години по основу сарадње,колики је износ исплаћен Војној установи „Моровић" за 2015. годину, по основу уговореног права на 20% годишњег нето профита; аконтативне уплате у 2015.години од стране „Al Rawafed Србија" д.о.о.,

колико је хектара „Земљишта Карађорђево" обрађено у 2015. години…)

18. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 07-00-00566/2016-03

тражене информације: У вези са коришћењем права на додатак за помоћ и негу другог лица и увећани додатак за помоћ и негу другог лица који то право остварују у Центру за социјални рад Солидарност у Панчеву.

19. **Агенција за осигурање и финансирање извоза РС**

тражилац информација: новинар Центра за истраживање, транспарентност и одговорност

предмет бр. 071-01-2811/2017-03

тражене информације: У вези са копијом свих уговора које је Агенција склопила са фирмом Пинк Интернационал и са ким је све Агенција пословала од 2013-2015.године.

20. **Електротехнички Институт "Никола Тесла"**

тражилац информација: новинар портала „Пиштаљка"

предмет бр. 071-01-2445/2017-03

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

тражене информације: Из уговора које је Институт склопио са одређеним фирмама (Б.Бујошевић ПР Агенција за консалтинг и друге пословне услуге „Гала“ Београд; „Едекс“ доо, Београд …)

21. Републички геодетски завод

тражилац информација: Савет за борбу против корупције Владе РС

предмет бр. 071-01-2272/2017-03

тражене информације: О укупном расположивом земљишном фонду Републике Србије по врстама земљишта, по јединицама локалне самоуправе…

22. Републички геодетски завод

тражилац информација: DM Warenhandels GMBH доо

предмет бр. 071-01-735/2017-03

тражене информације: О променама у катастру, ко је и када, по ком основу извршио брисање општине Стари град, као корисника пословног простора, а који простор се налази у јавној својини РС.

23. Комисија за јавно-приватно партнерство

тражилац информација: Транспарентност Србија

предмет бр. 071-01-1454/2017-03

тражене информације: Информације које се односе на оправданост предлога пројекта јавно-приватног партнерства за Аеродром „Никола Тесла“.

24. Агенција за осигурање и финансирање извоза РС

тражилац информација: новинар Мреже за истраживање криминала и корупције

предмет бр. 07-00-02078/2016-03

тражене информације: О уплатама на рачун привредног друштва „International Communications Partners“, у 2014. и 2015.

25. Клинички центар Србије

тражилац информација: Нови Синдикат Клиничког центра Србије

предмет бр. 07-00-03227/2016-03

тражене информације: У вези са исплатом стимулације, прековременог рада и др.

26. Спортски савез Србије

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 07-00-02688/2015-03

тражене информације: У вези са предлогом годишњег програма за добијање стипендија за 2015.

27. Универзитет у Нишу, Грађевинско-архитектонски факултет

тражилац информација: новинар “Јужне вести“

предмет бр. 07-00-03131/2016-03

тражене информације: Списак демонстратора наставе, сараднике у настави и асистента које је Грађевинско-архитектонски факултет радно ангажовао у периоду од 01.01.2014 год. до 2016 год.

28. Галеника а.д.

тражилац информација: Покрет слободних грађана, адвокат

предмет бр. 071-01-3245/2017-03

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

тражене информације: Са којим привредним друштвом, маркетинг агенцијом је закључен уговор о пружању услуга у областима маркетинга,односа са јавношћу,и осталим видовима рекламирања, у периоду 2012-2017. године.

29. ЕР СРБИЈА (Air Serbia)

тражилац информација: Покрет слободних грађана, адвокат

предмет бр. 071-01-3244/2017-03

тражене информације: Са којим привредним друштвом, маркетинг агенцијом је закључен уговор о пружању услуга у областима маркетинга,односа са јавношћу и осталим видовима рекламирања, у периоду 2012-2017. године.

30. ЕР СРБИЈА (Air Serbia)

тражилац информација: новинар Центра за истраживање, транспарентност и одговорност

предмет бр. 071-01-2982/2017-03

тражене информације: У вези са примљеним и додељеним донацијама и спонзорствима током 2014, 2015. и 2016.године.

31. ЕР СРБИЈА (Air Serbia)

тражилац информација: новинар Центра за истраживање, транспарентност и одговорност

предмет бр. 071-01-2943/2017-03

тражене информације: У вези са бонусима и додацима на основне зараде запослених у ЈП Ер Србија у 2013, 2014 и 2015.године.

32. ЕР СРБИЈА (Air Serbia)

тражилац информација“Транспарентност Србија“

предмет бр. 07-00-04362/2016-03

тражене информације: у вези са студије британске консултантске куће "Oksford ekonomiks".

33. ЕР СРБИЈА (Air Serbia)

тражилац информација: „Транспарентност Србија“

предмет бр. 07-00-02612/2016-03

тражене информације: О поступку који је претходио закључивању уговора о изнајмљивању авиона Ербас А330 од ЕР Индије, а у коме је установљено да је понуда која је прихваћена и најповољнија.

34. Телеком Србија

тражилац информација: Покрет слободних грађана, адвокат

предмет бр. 071-01-3233/2017-03

тражене информације: Са којим привредним друштвом, маркетинг агенцијом је закључио уговор о пружању услуга у областима маркетинга,односа са јавношћу и осталим видовима рекламирања, у периоду 2012-2017. године.

35. Телеком Србија

тражилац информација: новинар Центра за истраживање, транспарентност и одговорност

предмет бр. 071-01-2951/2017-03

тражене информације: У вези са услугама оглашавања и маркетинга, рекламирања, ПР услугама које су уговорене и реализоване 2015.године.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

36. Телеком Србија

тражилац информација: новинар Центра за истраживање, транспарентност и одговорност

предмет бр. 071-01-2950/2017-03

тражене информације: У вези са услугама уговореним са медијима и јавним гласилима у периоду од јануара 2010. до фебруара 2016.године.

37. Пошта Србије ЈП

тражилац информација: „Транспарентност Србија“

предмет бр. 07-00-02606/2016-03

тражене информације: Жалба због недобијања информације у вези са оглашавањем, пословима маркетинга, спонзорствима и донацијама који су закључени током 2015.

38. Србијагас ЈП

тражилац информација: новинар Центра за истраживање, транспарентност и одговорност

предмет бр. 071-01-2947/2017-03

тражене информације: У вези са свим плаћањима медијима и јавним гласилима од 2010. године.

39. Електропривреда Србије ЈП

тражилац информација: новинар дневног листа „ Данас“

предмет бр. 071-01-2032/2017-03

тражене информације: Да ли је предузеће Терна СА закључило уговор са ЕПС Снабдевањем о испоруци електричне енергије на Коридору 10, на деоници према Пироту и Јелашници за потребе изградње асфалтне базе.

40. РТС РДУ

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 07-00-03739/2015-03

тражене информације: У вези уговора које је РТС закључио са предузећем за издаваштво и трговину KVZ Music и документације о поступку јавне набавке.

41. "Југоимпорт" СДПР

тражилац информација: Независна агенција за истраживање и корупцију, Лазаревац

предмет бр.07-00-02109/2016-03

тражене информације: У вези са основом примања накнада одређених лица.

42. Привредни суд Краљево

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 07-00-03498/2016-03

тражене информације: О начину исплата награде и других примања запосленог.

43. Град Београд, Градска управа

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 071-01-1875/2017-03

тражене информације: О запосленима у Градској управи и ангажованима по основу Уговора о обављању привремених и повремених послова, од 18.11.2014.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

44. **Град Врање, Градоначелник**
тражилац информација: Савет за борбу против корупције Владе Србије
предмет бр. 07-00-02971/2016-03
тражене информације: У вези са укупно исплаћеним дотацијама невладиним организацијама од 2011-2014.

45. **Град Врање, Градска управа**
тражилац информација: ОШ Јован Јовановић Змај
предмет бр. 07-00-03600/2015-03
тражене информације: Када и којим актом је град Врање одобрио средства за тим професионалне оријентације О.Ш. "Ј.Ј.Змај" у Врању и на који рачун су средства уплаћена.

46. **Град Ужице, Градска управа**
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-01599/2015-03
тражене информације: У вези са извођењем радова на изградњи стамбено-пословног објекта на кат.парцели број 8396 КО Ужице, Извођач радова "Мост" д.о.о, Ужице...

47. **Град Нови Пазар, Градска управа**
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-00291/2016-03
тражене информације: У вези са доделом средстава на конкурсу за суфинансирање медијских пројеката.

48. **Општина Бечеј, Општинска управа**
тражилац информација: Бечејско удружење младих
предмет бр. 071-01-3624/2017-03
тражене информације: У вези са копијом фактура и пратећих докумената, уговора и других аката са добављачима Туристичке организације општине Бечеј. (29 добављача: Бечејпревоз, Призма 1993, Јанус 021...)

49. **Општина Бела Црква, Општинска управа**
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-01962/2016-03
тражене информације: У вези са бројем ангажованих по уговору о делу и др.

50. **Општина Дољевац, Општинска управа**
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-02730/2015-03
тражене информације: Исплате накнада начелнику Општинске управе у 2014.години и др.

51. **Општина Прешево, Општинска управа**
тражилац информација: новинар, Удружење новинара Србије
предмет бр. 071-01-450/2017-03
тражене информације: О основу трансфера новчаних средстава између Општине Прешево и корисника средстава-медија у 2016.години.

52. **Општина Кикинда, Општинска управа**

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

тражилац информација: Јелена Терзин РТВ Кикинда
предмет бр. 07-00-00770/2016-03
тражене информације: О конкурсу за расподелу средстава удружењима грађна за пројекте из области културе.

53. Општина Оџаци, Општинска управа
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-00621/2016-03
тражене информације: У вези са инвестицијама од 2000. до 2015. у локални водовод које су финансиране из буџета СО Оџаци.

54. Општина Сурдулица, Општинска управа
тражилац информација: Српска радикална странка Сурдулица
предмет бр. 07-00-00322/2016-03
тражене информације: Подаци о службеним путовањима.

55. Београдска филхармонија
тражилац информацијановинар Портала „Пиштаљка“
предмет бр. 071-01-2099/2017-03
тражене информације: У вези са примањима запослених у Филхармонији и др.

56. Народни музеј Београд
тражилац информација: новинар Центра за истраживачко новинарство
предмет бр. 07-00-04701/2016-03
тражене информације: Уговори закључени у оквиру пројекта реконструкције Народног музеја од 01.01.2001. до 03.8.2016.године.

57. Центар за социјални рад "Солидарност", Панчево
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 07-00-00242/2016-03
тражене информације: О праву на додатак за помоћ и негу другог лица и права на увећани додатак.

58. Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда ЈП
тражилац информација: Топлички центар за демократију и људска права Прокупље
предмет бр. 071-01-3369/2017-03
тражене информације: О јавној набавци "Извођење радова на изградњи фонтане на тргу Славија", број набавке ОП-76/16: одлука о покретању поступка јавне набавке, понуде свих понуђача, записник о отварању понуда, извештај о стручној оцени понуда, одлуку о избору најповољније понуде, уговор са изабраним понуђачем, анекс уговора, доказ о уплати о изабраном понуђачу и извештај о контроли квалитета изведених радова.

59. ГСП Београд Градско-саобраћајно предузеће ЈКП
тражилац информација: грађанин
предмет бр. 071-01-3033/2017-03
тражене информације: У вези са реализаацијом уговореног превоза за потребе наручиоца 23.6.2017. од више места у граду до Палате Србија.

60. ГСП Београд Градско-саобраћајно предузеће ЈКП
тражилац информација: грађанин

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

предмет бр. 071-01-3031/2017-03

тражене информације: У вези са путним налозима аутобуса ГСП-а одређених гаражних бројева за дан 23.6.2017.године.

61. ГСП Београд Градско-саобраћајно предузеће ЈКП

тражилац информација: новинар Балканска истраживачка мрежа

предмет бр. 07-00-02344/2016-03

тражене информације: У вези са копијама уговора које је ГСП склопило са свим медијима и јавним гласилима и копије пословних уговора који се односе на рекламне, промотивне и маркентиншке услуге за период јул 2012 - мај 2016.

62. ГСП Београд Градско-саобраћајно предузеће ЈКП

тражилац информација: Савез озбиљних синдикалаца ГСП-СОС

предмет бр. 071-01-779/2017-03

тражене информације: Путни налози и листе кварова за возило гаражни број 1514 за дан 08.01.2017. и 09.01.2017.године и др.

63. "Паркинг сервис" Београд ЈКП

тражилац информација: новинар „Инсајдера“

предмет бр. 071-01-118/2017-03

тражене информације: У вези са трошковима предузећа за донације, спонзорства и оглашавање.

64. "Паркинг сервис" Београд ЈКП

тражилац информација: новинар Балканске истраживачке мреже

предмет бр. 07-00-02347/2016-03

тражене информације: У вези са уговорима које је ЈКП склопило са свим медијима и јавним гласилима и уговорима који се односе на рекламне, промотивне и маркентиншке услуге за период јул 2012 - мај 2016.године.

65. "Паркинг сервис Београд" ЈКП

тражилац информација: „Транспарентност Србија“

предмет бр. 07-00-02608/2016-03

тражене информације: У вези са оглашавањем, пословима маркетинга, спонзорствима и донацијама који су закључени током 2015.године.

66. "Паркинг сервис" Београд ЈКП

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 07-00-04864/2015-03

тражене информације: На основу ког економског модела функционише партнерство Паркинг сервиса и фирме Titan developments, а поводом споразума који је у медијима споменут приликом отварање јавне гараже у Баба Вишњиној улици.

67. Београдски водовод и канализација ЈКП

тражилац информација: новинар „Инсајдера“

предмет бр. 071-01-117/2017-03

тражене информације: У вези са трошковима предузећа за донације, спонзорства и оглашавање.

68. Београдски водовод и канализација ЈКП

тражилац информација: новинар Балканске истраживачке мреже

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

предмет бр. 07-00-02343/2016-03

тражене информације: Уговори које је ЈКП закључило са свим медијима и јавним гласилима и уговори који се односе на рекламне, промотивне и маркентиншке услуге за период јул 2012 - мај 2016.године.

69. Градско стамбено Београд ЈП

тражилац информација: новинар Балканске истраживачке мреже

предмет бр. 07-00-02345/2016-03

тражене информације: Уговори које је ЈП закључило са свим медијима и јавним гласилима и уговори који се односе на рекламне, промотивне и маркентиншке услуге за период јул 2012 - мај 2016.године.

70. Лука Нови Сад а.д.

тражилац информација: грађанин

предмет бр. 07-00-03677/2015-03

тражене информације: Понуде за израду Студије за развој Луке Нови Сад.

71. "Алекса Шантић", Београд, АД

тражилац информација: Удружење малих акционара Алекса Шантић

предмет бр. 07-00-01648/2015-03

тражене информације: Одлука фирме о продаји АД Алекса Шантић, одлука Агенције за приватизацију о продаји, одлука Владе РС о продаји...

Задатак аутора Анализе и њен правни статус

У жељи да разјасни правни статус Анализе и да утврди у којој мери је она одговорила постављеном задатку, ТС се у оквиру мониторинга обратила Министарству правде ради добијања додатних информација.

У одговору Министарства правде истиче се следеће:

1. Да Министарство правде није радило другу анализу примене закона. Питањем смо желели да утврдимо да ли постоје неке анализе које покривају изричито наведене тематске области, за које је и само Министарство у једном од кварталних извештаја навело да ће бити предмет Анализе, али их на крају у њој нема.

2. Да је Министарство правде наручило израду Анализе. У изводу из документа у којем је одређен задатак аутора, на енглеском језику се наводе под тачкама a) до f) разна задужења која су у вези са регулативом заштите података о личности и релевантних европских стандарда из те области. Тек под тачкама g) и h) наводе се као задаци „подршка раду радне групе за израду Нацрта амандмана на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја“ и „Анализа примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са препорукама за унапређење“. Из овога се може извести закључак о неколико крупних одступања од АП 23. Од ангажованог експерта уопште није ни наручено да изради анализу приступа информацијама у посебним областима (јавне набавке, јавни расходи, приватизација итд.). Друго, будући да је извод из уговора на енглеском језику, очигледно је да ово ангажовање није плаћено из буџета, као што је било предвиђено у АП 23.

3. Да Анализа не представља став Министарства правде, већ „приказ досадашње примене Закона о слободном приступу инфармацијама од јавног значаја од стране аутора“. „Наведена анализа представља само један од елемената на основу којих ће Министарство правде формирати свој став, у складу са правилима о поступку измене

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

закона прописаним нормативним оквиром (нпр. јавна расправа, достављање мишљења надлежном министарству у складу са Пословником Владе).“

4. Да је након достављања Анализе Министарству правде као наручиоцу, „наведена Анализа достављена Министарству за државну управу и локалну самоуправу као надлежном за измену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.“

5. Да Министарство уопште није ни планирало да изради анализу у складу са тачком 2.2.5.1 АП 23: „Што се тиче навода у Захтеву за приступ информацијама од јавног значаја у вези са тачком 2.2.5.1. Акционог плана за ПГ23, предлажемо да се обратите Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као „партнерској институцији" у циљу добијања информација о томе да ли је Повереник спровео неке активности у вези са наведеном темом до сада, а имајући у виду да Министарство правде није надлежно за таксативно наведене области.“ Овај допис је иначе потписао „помоћник министра и председник преговарачке групе 23“[40], Чедомир Бацковић.

„Партнерска институција“ о Анализи

Ако Министарство правде као носилац активности није поштовало АП, да ли је можда „партнерска институција“ обавила недостајући део задатка? Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности **у писму упућеном председници Владе РС** оценио је однос и поступање Владе, у вези са израдом документа под именом "Анализа досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја", као потпуно непримерене и неприхватљиве са становишта минимума коректних односа између државних органа.

„У извештају Владе за четврти квартал 2017. о спровођењу активности о примени Акционог плана за поглавље 23 (2.2.5.1.) наведено је да је израђена "Анализа досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“. Повереник је означен као "партнерска институција" у тој активности. Међутим, не само да није на било какав начин консултован приликом израде анализе, него му она није чак ни достављена. Да би слика о "озбиљности" израде анализе била комплетна треба додати да није консултовано чак ни Министарство за државну управу и локалну самоуправу, иначе, надлежно за надзор над применом закона“, каже се у овом писму. Повереник је саопштио да је о садржини анализе, будући да никад није јавно презентирана, информисан случајно, посредством НВО која ју је тражила и добила по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја и која се мени обратила питањем - "У ком капацитету је Повереник учествовао у изради анализе?"

„Међутим, још озбиљнији, далеко већи проблем је то што "анализа" просто врви од примера очигледног незнања, нетачности и некомпетентних правних ставова“, навео је Повереник[41].

---

[40] Одговор Министарства правде од 27.3.2018, на захтев за приступ информацијама у вези са правним статусом и припремом Анализе.

[41] https://www.poverenik.rs/sr/%D1%81%D0%B0%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B0/2814-%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B8%D0%BD-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5-%D0%B8-%D1%81%D0%B0%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%88%D1%9A%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Препоруке ТС

У актуелној ситуацији не би било целисходно извршити анализу онако како је било предвиђено, као предложак за измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, зато што је Нацрт измена и допуна већ на јавној расправи. Међутим, потреба за анализом постоји у ширем контексту омогућавања приступа информацијама. Као што смо истакли и у доба доношења АП 23, поред самог овог закона, постоје и многи други прописи који су релевантни за јавност рада органа власти, као и потреба да се утврде правци њихових измена. Уколико се процес измена Закона одужи, било би корисно извршити анализе спровођења закона у свим битним областима, као предложак за додатне промене. У сваком случају, при евентуалном даљем разматрању Анализе, треба имати у виду да она не покрива сва битна питања за измену ЗОСПИ, али и то да о неким изнетим ставовима постоје дијаметрално супротна становишта и да стога не би било исправно прихватити њене налазе без темељне расправе о свим битним чињеницама и правним схватањима.

2.2.5.2.

2.2.5.2.	ИзменитиЗаконослободномприступуинформацијамаодјавногзначајанаосновуобављенеанализедосадашњепримене Законаослободномприступуинформацијамаодјавногзначаја,ускладусаЗакључком Народнескупштинеза2014.годину.	- Министарствонадлежнозапословедржавнеуправеилокалнесамоуправе - Партнерскаинституција: - Повереникзаинформацијеодјавногзначајаизаштитуподатакаоличности - НародноскупштинаРепубликеСрбије	IVквартал2016.године	**БуџетРепубликеСрбије**-48.909€ -***ТАIEX***-2.250€ у2016.години	УсвојенЗаконоизменамаидопунамаЗаконаослободномприступуинформацијамаодјавногзначаја.

Коментар активности

Као што смо истакли у време доношења АП 23, уопште није било потребно вршити анализу примене, већ је требало одмах почети процес измена и допуна закона, у складу са предлогом закона који је већ био у Скупштини 2012. године. Те измене су могле у целости бити окончане већ у последњем кварталу 2014. Није била довољно јасно постављена ни улога „партнерске институције“ у овом процесу. Није довољно јасно ни за које све трошкове је предвиђено готово 50 хиљада евра из буџета Републике Србије у вези са израдом овог закона.

%D0%BE-%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%BC-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D1%83-%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D1%98%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B8.html

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

С обзиром на то да се закон мења, „у складу са скупштинским закључком“, можемо се подсетити и тог документа. Реч је о последњем усвојеном закључку скупштинског одбора, на основу Повереникoвог годишњег извештаја. Документ потиче из јуна 2014. З А К Љ У Ч А К поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину[42] „констатује да је Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину аналитички, као и ранијих година, указао на стање у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности, оцењујући да су остварени значајни резултати на пољу заштите и афирмације права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности“.
„Имајући у виду, међутим, да Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности притом оцењује да је кључни услов даљег напретка у остваривању права грађана промена праксе спорог и пасивног односа надлежних државних органа и имаоца јавних овлашћења према захтевима грађана, Народна скупштина позива надлежне органе и имаоце јавних овлашћења да предузму потребне мере за реализацију препорука Повереника на које се у извештајима Повереника из године у годину указује.“

Народна скуштина, је, „полазећи од оцена Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности“, позвала Владу да преиспита важећа и предложи нова решења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, у циљу ефикасне примене начела које ови закони прописују. „Потребно је уредити механизам обавезног прибављања мишљења Повереника у поступку доношења прописа, ускладити казне за прекршаје са законом којим се прекршаји уређују и уједначавањем ставова спречити праксу различитог тумачења појединих законских одредаба.“

Народна скупштина је даље констатовала „да је Влада дужна да, у складу са одговарајућим законским одредбама, обезбеди принудно извршавање коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника и да, користећи постојеће законске маханизме, преко надлежног министарства, примењује мере из своје надлежности, покретањем поступка за утврђивање одговорности за пропусте у раду државних органа, као и одговорности функционера који нису извршавали обавезе у складу са законом.“

Народна скупштина се такође обавезала да ће, „у циљу стварања конзистентног правног система у области слободног приступа информацијама од јавног значаја, у својој законодавној активности настојати да се у погледу предложених појединачних решења закона обезбеди поштовање основних начела слободног приступа информацијама од јавног значаја, посебно када на то укаже Повереник“.

Скупштина је „поново указала“ Влади на обавезу да што пре створи услове за пуну самосталност у раду Повереника, и подржала је напоре и активности Повереника у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама. На крају, Народна скупштина је обавезала Владу да, у року од шест месеци, поднесе Скупштини извештај о спровођењу ових закључака.

[42] Закључак поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Како се може видети, измена Закона је само једна од активности које је требало да предузму и Влада и сама Скупштина, како би се унапредило остваривање права на приступ информацијама. Неке од тих активности нису ништа мање значајне од промене законских одредби. Међутим, ни једна од њих није нашла своје место у АП 23. Будући да није било нових скупштинских закључака од 2014. нити је Влада до краја те године (нити икада касније) известила Скупштину о томе шта је урађено на решавању описаних проблема, у **ревизији АП 23** би било оправдано разрадити реализацију сваке од тачака из овог закључка и евентуално додати нове на основу каснијих извештаја Повереника.

Савет 23

За активност 2.2.5.2. Савет 23 наводи да је**делимично реализована**. Измене и допуне закона нису усвојене у року (последњи квартал 2016. године). Тек пред истек рока, у новембру 2016. образована је Посебна радна група за припрему текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, али је њен рад заустављен променама у Влади и на челу Министарства за државну управу и локалну самоуправу. Савет 23 је известио да је у другом кварталу 2017. урађена прва верзија нацрта закона и направљен план даљих активности у виду састанака са представницима СИГМА и службе Повереника за слободан приступ имформацијама од јавног значаја и заштиту подака о личности, као и сарадња са цивилним друштвом. Радна група је према том извештају сачинила преднацрт. Међутим, преднацрт није био доступан по захтеву за приступ информацијама.

Нови министар је потом, према извештају за трећи квартал 2017, донео је ново решење о образовању Посебне радне групе за припрему текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона. Одржан је састанак Посебне радне групе на којем је финализиран рад на тексту нацрта закона и договорено је да се текст објави до краја септембра 2017. године, као и да се припреми јавна расправа.

У четвртом кварталу 2017. Министарство државне управе и локалне самоуправе доставило је Поверенику радну верзију текста закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, након чега је с тим у вези одржан и консултативни састанак.

Занимљиво је приметити крупне неусаглашености између извештаја за ову и претходну активност. Док у оквиру тачке 2.2.5.1. Министарство правде извештава, а Савет 23 преноси, да се анализа примене Закона комуницира са радном групом, у извештајима Министарства за државну управу и локалну самоуправу, које је формирало радну групу, нема ни помена те анализе.

Европска унија о припремама Закона

Европска унија навела је у полугодишњем извештају („нон-пејпер“) да се рад на изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја наставља уз помоћ СИГМА, а анализа примене важећег закона са фокусом на приватизацију, јавне набавке и трошкове врши се уз међународну помоћ. Наводи се да Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности још није консултован, као и да наставља са спровођењем прилагођених програма обуке у области слободе информисања и заштите личних података у јавном сектору.

У вези са овом активности, Повереник је Министарству правде доставио коментаре на садржај Табеле прелазних мерила приказаних у првој Заједничкој позицији ЕУ а која се односи на

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

праћење Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Повереник је указао да су му доступни подаци садржани у извештајима државних органа који су доставили годишњи извештај (који садржи податке о броју захтева, броју жалби, укупном износу наплаћених накнада за остваривање права, као и мере предузете у вези са објављивањем информатора о раду, обукама запослених и одржавањем носача информација), као и подаци који настају вршењем одређених послова из делокруга овог органа (прослеђивање захтева Поверенику када орган власти не поседује документ који садржи тражену информацију. Повереник нема податке уколико државни органи не доставе годишње извештаје, као и у случају органа јавне власти на које се ова обавеза не односи.

У годишњим извештајима о напретку[43] ЕУ истиче да важећи Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја није у потпуности у складу са европским стандардима. „Ћутање управе“ представља значајан проблем, што је и нагласио Повереник за информације од јавног значаја. „Канцеларија Повереника и даље нема довољно ресурса. Потребно је додатно ојачати закон како би се обезбедило спровођење одлука Повереника. У погледу слободног приступа информацијама, законодавство још увек није измењено како би се унапредила ефикасност рада Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Анализа одбијених захтева за приступ информацијама показује да се углавном ради о информацијама које имају утицај на буџет. Закон о приступу информацијама не обезбеђује одговарајуће спровођење одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.“

Нацрт измена Закона

Сви задати рокови за доношење измена овог Закона су пробијени. Од пропуштања рокова је, међутим, далеко већи проблем уколико измена закона не буде искоришћена за његово побољшање и решавање ургентних проблема, а то је неизвршавање одлука којима се налаже омогућавање приступа информацијама.Министарство државне управе и локалне самоуправе објавило је Нацрт измена и допуна закона 23. марта 2018. године[44].

Објављени Нацрт измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, поред неколико корисних промена, садржи и правила која би значајно успорила и ограничила остваривање права грађана. Ново правило о вођењу управног спора би за неколико месеци продужило чекање на копије докмената и информација када их органи власти неоправдано крију од јавности. Ово би посебно погодило као и новинаре-истраживаче, као и организације и појединце који теже да на аргументовани начин, а не путем произвољних утисака, сагледају потезе државних органа.

По садашњим правилима, када органи власти ускрате информације тражиоци улажу жалбу Поверенику. Уколико Повереник не реши у њихову корист, грађани могу да поведу управни спор. Нацрт, међутим, предвиђа могућност да против одлуке Повереника управни спор поведе и орган власти који је ускратио приступ информацији, што је сад недопуштено. Пошто покретање управног спора иначе не задржава извршење решења, органи власти би увек тражили посебну меру – да суд одложи извршење Повереникoвог решења, до доношења судске одлуке. Тако би органи власти који се и сада у неким случајевима оглушују о обавезујуће одлуке Повереника, што представља прекршај, добили прилику да током трајања судског поступка то чине легално. Разлози за увођење оваквог решења нису уопште образложени.

[43] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

[44] http://mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php#a125p

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Право на приступ информацијама биће значајно ограничено и у случају да се из круга органа власти искључе државна предузећа која су организована као друштва капитала, као што предлаже Министарство. Наиме, све је већи број државних предузећа која мењају правни статус, задржавајући исту делатност, јавну имовину којом располажу и подложност политичким утицајима. Тако се, примера ради, овај закон више не би примењивао на предузећа као што су Железнице Србије, Коридори Србије, Дипос или Електро-мреже Србије. Наглашавамо да ова предузећа и по одредбама актуелног закона могу да ускрате поједине податке, како би се заштитила од евентуалне конкуренције, а да по Нацрту не би морали уопште да поступају по захтевима. Међу корисним новинама у Нацрту треба истаћи проширење и прецизирање обавезе израде информатора о раду, проширење круга органа власти и на физичка лица која имају јавна овлашћења, рестриктивнију дефиницију „злоупотребе права“, као и прецизирање појединих норми.

Поступак израде нацрта закона је текао необично и непотребно дуго. Наиме, још од 2012. постоји предлог закона који је садржао решења за бројне проблеме из праксе. Тај предлог закона је по аутоматизму повучен из процедуре након избора нове Владе крајем те године, и никада није поново предложен Скупштини, иако нико од чланова Владе није указао да у њему има нечега спорног. Тај предлог закона се неретко назива „предлог Повереника“, иако је у ствари реч о документу који је Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило узимајући у обзир поједине предлоге Повереника, и који је затим Влада Републике Србије утврдила као свој предлог, који се и данас може преузети са сајта Владе[45]. Такође се у скупштинској процедури већ дуже од десет година налази предлог измена и допуна овог закона, сачињен од стране групе невладиних организација и подржан од стране 35.870 бирача.[46] Овај предлог закона од 22. новембра 2007. није никада уврштен на дневни ред. Неке од предложених промена из тог текста су уврштени у измене закона које је касније предлагала Влада. Међутим, до неких промена није дошло ни до данас, као што је, на пример, предлог да се брише члан 22. ст. 2. који изузима шест органа власти из општег режима за изјављивање жалби.

Стога је поступак израде нових законских решења могао да буде веома брзо завршен, да је за то постојала спремност, пре свега на политичком нивоу одлучивања. Уместо тога, измене су планиране за далеку будућност, али ни ти рокови нису поштовани, тако да закон није промењен ни онда када је оригинално планирано у националним стратешким документима (Национална стратегија за борбу против корупције), нити у роковима из Акционог плана за поглавље 23 преговора Републике Србије са Европском унијом (измене овог закона су биле планиране или помињане и у другим стратешким документима Републике Србије, нпр. у вези са реформом јавне управе и партнерством за отворену управу).

Током дугог процеса израде, Транспарентност Србија је дала своје коментаре када је била позвана да то учини, у новембру 2015[47], далеко пре него што је радна група уопште била формирана. Наиме, према подацима Министарства, радна група је формирана тек годину дана касније, 2. новембра 2016, током 2017. године се састајала осам пута, а затим је одржала консултације са Повереником. У периоду од 5. до 15. фебруара концепт закона, то јест нацрт измена које се планирају без пратећег образложења био је отворен за консултације. Према

[45] http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/166823/pz_informacije_od_javnog_znacaja00595_cyr.zip
[46] http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3872-07.zip
[47] http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/dopis%20povodom%20izmena%20zakona%20o%20slobodnom%20pristupu%20informacijama%202015%20final.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

информацијама из јавне расправе, тада је примљено „преко 100 предлога“ институција и цивилног друштва. У неколико случајева текст закона је битно погоршан у нацрту у односу на овај почетни концепт.

Кад је реч о самом нацрту Закона, он не поштује основно начело које је требало да буде полазиште и ових и било којих других измена прописа (као што важи и за лекарске интервенције): „primum non nocere“ („најпре, не шкоди“). Наиме, нацрт садржи и нека решења која ће сузити обим права на приступ информацијама и успорити остваривање тог права. Уколико би биле усвојене одредбе које имају такав ефекат, отворило би се и питање уставности промена. Наиме, у члану 20. ст. 2. Устава Републике Србије стоји да се „Достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати“. Стоји чињеница да Нацрт садржи и нека позитивна решења. Међутим, начелно је недопустиво да нацрт, који се доноси како би поправио стање у овој области, буде у било чему лошији у својим решењима од актуелног текста, од препорука које су нашим државним органима дали експерти међународних организација који су позвани да дају свој суд, да се њиме не решавају проблеми препознати у годишњим извештајима Повереника, као ни проблеми који су изричито поменути у опису стања за преговарачко поглавље 23, и да заостаје чак и за решењима из текста који је послужио као почетна основа за рад (предлог измена закона из 2012).

Несумњиво је да Нацрт садржи и нека решења која унапређују правни оквир за приступ информацијама. Међутим, ни једно побољшање законског текста не може да потре ефекте погоршања других одредаба, због чега ни овај Нацрт, ни потоњи предлог и усвојене измене не би требало тумачити простим сабирањем „плусева“ и „минуса“.

У поступку израде Нацрта, радна група је имала на располагању „прелиминарне коментаре“ организације СИГМА, из јуна 2016. Приметно је да ни ове препоруке нису искоришћене у потпуности приликом израде Нацрта, а експерти ове организације су изнели веома оштре критике на округлом столу 27. марта 2018.

У вези са овим, као илустрацију, наводимо да је од укупно 32 предлога за интервенције у тексту Закона које је Транспарентност - Србија идентификовала новембра 2015. и доставила Министарству за државну управу и локалну самоуправу, у нацрту понуђено решење за само шест проблема, а у два случаја понуђена решења само делимично отклањају проблем. Будући да је садашњи нацрт закона предвидео реформе које не решавају све битне проблеме, треба уврстити у план додатне промене законског оквира. Поред ЗОСПИ, треба изменама обухватити и друге акте, на основу нове анализе из претходне тачке.

2.2.5.3.

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	-Повереникзаинформацијеодјавногзначајаизаштитуподатакаоличности	Јачањекадровскихкапацитета:Іквартал2017.године	БуџетРепубликеСрбијеТрошковинепознатиуовомомменту	Измењен Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Попуњена радна места у складу са измењеним Правилником.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	уређењу и систематизацији радних места.				

Коментар активности

Као и код других активности сличне врсте, „јачање капацитета на основу претходно спроведене анализе“ не указује јасно на обим реформе, па се не може пратити у којој мери је активност испунила свој циљ. По роковима који су одређени, очигледно је да се ова активност надовезује на измењени законски оквир (према плану). Међутим, како то није изричито речено, могућа су и другачија тумачења, па и таква где би се капацитети јачали и у оквиру постојећег правног оквира.

Савет 23

Савет 23 је известио да је активност 2.2.5.3. **готово у потпуности реализована**.Тренутно (28.02.2018.) бројно стање запослених у Служби Повереника је 83 стално запослених, од којих 77 на неодређено и 6 на одређено. Тренутно су ангажована и два лица по уговору за рад на текућем пројекту. У погледу организационе структуре, у служби Повереника има 7 сектора: Сектор за хармонизацију, Сектор за жалбе и извршења- приступ информацијама, Сектор за жалбе и притужбе – заштита података, Сектор за информационе технологије, Сектор за надзор, Сектор за заједничке послове и Сектор за сарадњу и извештавање. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Повереника од 4.11.2014. године, као и новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Повереника од 21.2.2017. године у служби Повереника систематизована су радна места за 94 стално запослена.

Коментар ТС

У извештајима о напретку за ЕУ је констатовала да Канцеларија Повереника и даље нема довољно ресурса, али је могуће да ова оцена, као раније дата, не одражава више актуелно стање. Суштински је податак о попуњености службе Повереника у складу са актуелном систематизацијом без значаја за оцену испуњености АП 23, јер јер циљ постављања ове активности био да се та служба организује у складу са потребом поступања по одредбама измењеног Закона (нпр. за случај да Повереник добије овлашћење да врши надзор над применом ЗОСПИ, као што већ чини када је реч о Закону о заштити података о личности). Због тога је неопходно поновити активност и након што дође до измене ЗОСПИ.

2.2.5.4.

2.2.5.4.	ПраћењеприменеЗаконаослободномприступуинформацијамаодјавногзначаја.	- Повереникзаинформацијеодјавногзначајаизаштитуподатакаоличности	Континуирано, почевод2017.године	БуџетРепубликеСрбије-426 € 2017-2018.по213€годишње	ОписстањаугодишњемизвештајуорадуПовереникаазаинформацијеодјавногзначајаизаштитуподатакаоличности.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

Ово је један од примера нејасне активности. Ради се о томе да је Повереник и иначе пратио стање у области приступа информацијама и подносио о томе извешај сваке године Народној скупштини. Имајући у виду да Повереник ту активност спроводи непрестано од 2004, план би могао имати смисла једино ако би подразумевао неке нове и другачије дужности. На пример, можда је првобитна идеја била да ће Повереник добити нове надлежности у погледу надзора над применом Закона, па да ће онда и о томе подносити извештаје почев од 2017. године. У постојећем правном оквиру, активност би могла бити смислена када би било одређено шта тачно треба да буде обухваћено праћењем, о чему све Повереник треба да извести. Тада би се могло мерити у којој мери је план остварен. Како год било, свакако није реално рачунати са тим да би праћење примене Закона могло да се оствари уз улагање 213 евра годишње, као што је планирано у АП23.

Савет 23

Савет 23 је оценио да се активност 2.2.5.4. успешно реализује, а оцену заснива на на основу података из Годишњег извештаја Повереника за 2016. годину о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и месечних извештаја Повереника.
Повереник је у 2016. години решио решио 5.135 предмета, од којих 3.252 жалбе (2.852 су биле основане) поводом којих је донео 1.180 решења и 1.160 закључака. На предлог странака, спровео је 245 поступака принудног извршења решења у оквиру којих је донео 154 закључака о дозволи извршења и о кажњавању, а у 188 предмета, када је решење накнадно извршено, Повереник је обуставио поступак закључком. У 61 предмету Повереник је захтевао да Влада обезбеди извршење решења. По основу закључака Повереника о новчаном кажњавању у поступку принудног извршења, у буџет је уплаћено 9.700.000 динара, од укупно изречених казни у износу од 13.200.000 дин. Управном суду је достављено 87 одговора на тужбе против решења Повереника. Управној инспекцији је доставио списе 318 предмета ради покретања прекршајног поступка.

Међутим, у извештају Скупштини Србије о спровођењу Закона у 2016, повереник је стање у овој области оценио као незадовољавајуће и забрињавајуће и подсетио да је у прошлогодишњем извештају изразио бојазан да би игнорисање проблема на које је указивао могло довести у питање његову, у претходним извештајима, више пута понављану оцену да у области слободе приступа информацијама, без обзира на бројне проблеме, имамо иреверзибилан, континуирани позитиван процес и са жаљењем констатовао да се то и догодило.

Повереник је упозорио да је у 2016. години први пут дошло до смањења из године у годину растућег процента успешних интервенција Повереника, он је са 96% у претходној смањен на 92%, а да се пад ефикасности у заштити права јавности у највећој мери мора објашњавати одсуством подршке коју су Поверенику били дужни да пруже други државни органи.

„Ни управна инспекција у саставу Министарства за државну управу и локалну самоуправу, надлежна за покретање прекршајних поступака против прекршиоца закона, ни правосудни органи нису имали ни изблиза адекватан однос према чињеници да се закон масовно крши. Прекршајни поступци покретани су у броју вишеструко мањем од броја реално почињених прекршаја, ретко и селективно, а окончавани у највећем броју случајева наступањем застарелости. Међутим, још важније је одсуство нужне и очекиване подршке, који су процесу унапређења права јавности да зна дужни највиши органи. У 2016. години Повереник је био принуђен да у много више случајева (укупно 61) него претходних година, захтева од Владе

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

обезбеђење извршења и Влада то није учинила ни у једном случају“, наводи се у извештају повереника.

Такође, Повереник је указао да, другу годину узастопце, Народна скупштина, супротно закону и сопственом Пословнику, не разматра годишње извештаје Повереника. Шта више, први пут за 12 година постојања и деловања институције Повереника, чак ни “матични” скупштински Одбор за културу и информисање није разматрао повереников извештај, ни за 2015. ни за 2016.

Нови извештај

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности доставио је 30. марта Скупштини Србије годишњи извештај за 2017. годину. У тој години је Повереник примио 10.832 нова предмета, што је скоро за трећину више у односу на 2016. годину. По оцени повереника, 2017. је вероватно била најтежа за рад институције у свих протеклих 13 година. Наводи се да је рад повереника био посебно додатно отежан чињеницом да су његове активности, које нису биле афирмативне за органе власти, односно законске мере које је предузимао веома често изазивале потпуно неосноване критике, недостојне инсинуације "чак и очигледне лажи, или су, што је још горе, надлежни органи одбијањем сарадње са повереником онемогућавали да он предузима мере прописане законом".

Повереник је навео да је година окончана чињеницом која је заиста необјашњива, односно парламент је утврдио буџет у коме су средства за плате запослених у служби повереника утврђена у износу који је недовољан за већ постојећи број запослених. "То, имајући у виду да се у свим програмским документима Владе и Народне скупштине, као и у Акционом плану за Поглавље 23 прокламује јачање кадровских ресурса ове институције, делује дословно као гротеска", пише у извештају.

Повереник је навео да ни 2017. године, трећу годину узастопце, Скупштина није разматрала годишње извештаје повереника. Штавише, као и 2017, други пут за 13 година постојања и деловања институције повереника, чак ни "матични" скупштински Одбор за културу и информисање није разматрао повереников извештај. Наводи се да је врло забрињавајуће и одржавање хроничних проблема у вези са остваривањем права јавности на информације о крупним економским потезима државе, односно органа власти о располагању великим финансијским или материјалним ресурсима. "Ови проблеми су, уз озбиљне повреде права јавности, имали и друге непожељне последице, пре свега по углед у антикорупцијском контексту, што је и у 2017. години потврдјено хронично лошом оценом и позицијом наше земље на Глобалном индексу перцепције корупције", пише у извештају.

Повереник је у 2017. години решио практично исти број предмета колико је примио нових. Тачније, примљена су 10.832 нова предмета у 2017, што је скоро за трећину више у односу на 2016. годину. Од тога, 5.193 предмета су из области слободе приступа информацијама, 4.607 предмета се односи на заштиту података о личности, а 1.032 предмета на обе области деловања повереника. С пренетим предметима из претходног периода по којима није завршен поступак (4.067), повереник је у раду у 2017. имао укупно 14.899 предмета. У току 2017. године повереник је окончао поступак у 10.797 предмета (за трећину више у односу на претходну годину), од чега 5.150 из области приступа информацијама, 4.624 из области заштите података о личности и 1.023 предмета која су се односила на обе области. У наредну, 2018. годину пренето је 4.107 предмета по којима поступак није завршен. "Разлог овако великог броја

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

нерешених предмета јесте дугогодишњи рад повереника са недовољним капацитетима и стални прилив великог броја нових предмета", наводи се у извештају[48].

Коментар ТС

И ова активност се односи на праћење новог, измењеног закона са чиме се касни већ више од годину и по дана. Овако постављен резултат активности „ОписстањаугодишњемизвештајуорадуПоверениказа информацијеодјавногзначајаизаштитупо датакаодличности“, не значи ништа сем навођења бројева – резултата рада. Било би смисленије пратити усвајање и поступање по препорукама Повереника, као и отклањање проблема до којих долази због поступања органа власти.

2.2.5.5.

2.2.5.5.	Спроводитиобукезаслужбеникеовлашћенезарешавањепозахтевимазаслободанприступинформацијама,ускладусасудскомпраксомимеђународнимстандардима.	- Службазауправљањекадровима - Повереникзаинформацијеодјавногзначајаизаштитуподатакаоличности	Континуирано,закључноcaIVквартало2017.године	Буџетираноуоквируактивности2.1.3.1. (*IPA2013*-Превенцијаиборбапротивкорупције,Уговоропружањуслуга-4.000.000€)	Спроведенеобуке.

Коментар активности

Потреба за обукама постоји све време, није везана за измене Закона и није добро то што је њихово трајање ограничено за период до последњег квартала 2017. Активност би требало изменити тако да се обуке односе пре свега на праксу Повереника и најбоље примере поступања органа власти (а тек у мањој мери праксу судова). Као и код других сличних активности, и овде је требало предвидети обухват обуке (колико овлашћених лица, из које врсте органа).

Савет 23

Савет 23 констатује да се активност 2.2.5.5. **успешно реализује**.У периоду јануар – јун2016-године Служба за управљање кадровима је реализовала једну обуку „Право на приступ информацијама од јавног значаја – основна обука“ са укупно 15 полазника. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је као партнерска институција у спровођењу ове активности одржао три једнодневне обуке, 29, 30. и 31. марта 2016. године. У периоду октобар - децембар2016. године предавачи из Канцеларије Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности реализовали су обуку „Право на приступ информацијама од јавног значаја – примена у пракси“ за 20 овлашћених лица за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Теме које су обрађене на семинару су: право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, услови ограничења права и законске обавезе органа - примери из праксе, поступак остваривања

[48] https://www.poverenik.rs/sr/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B8-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B82.html

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

права- најважнија процесна питања и најчешће грешке у пракси – примери из праксе. Такође, кроз радионицу као саставни део семинара анализирани су случајеви из праксе.

У оквиру програмске области „Борба против корупције“ Програма општег континуираног стручног усавршавања планирана је реализација два програма обуке: „Право на приступ информацијама од јавног значаја – основна обука“ и „Право на приступ информацијама од јавног значаја – обука за овлашћена лица“. Први програм обуке је намењен новоименованим овлашћеним лицима за решавања о захтевима на слободан приступ информацијама од јавног значаја у органима државне управе као и свим државним службеницима, док је други намењен овлашћеним лицима за решавања о захтевима на слободан приступ информацијама од јавног значаја у органима државне управе. Обука за новозапослене, са 20 учесника је одржана у мају 2017 а следећа, за 14 државних службеника одржана је 3. октобра 2017. године. У IV кварталу, у организацији Службе за управљање кадровима, државни службеници запослени код Повереника одржали су једну обуку за новоименоване службенике запослене у органима јавне власти, а одговорне за решавање по захтевима за слободан приступ информацијама.

Повереник је током 2016. године, у оквиру својих редовних активности одржао низ обука, за полазнике Дипломатске академије Министарства спољних послова, затим у Новом Пазару, Сомбору, Лесковцу, Ваљеву, Врању, Пожеги и Новом Саду, намењених, између осталих, и представницима локалних самоуправа, за представнике Центра за социјални рад и Градског секретаријата за социјалну заштиту; 6 обука - о проактивном објављивању информација од јавног значаја, за запослене службе Повереника, из области слободног приступа информацијама од јавног значаја, за државне службенике, за представнике јавних предузећа, за представнике локалне самоуправе, за представнике локалних органа јавне власти, за представнике судова и тужилаштва итд.

Коментар ТС

И ова активности има за превасходну сврху да се спроведу обуке за примену измењеног Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У извештајима по ових активности наводе се само обуке које су одржане, али не и број људи који је требало да буде обухваћен, као ни извештај о успешности одржаних обука. Самим тим је тешко оценити успешност активности. Требало би дефинисати обухват обука и прецизирати намену тако да обухвати и праксу Повереника, као и друге обавезе (нпр. израда информатора).

Закључак

У погледу слободног приступа информацијама и јавности рада органа власти генерално, АП 23 **није донео никакав напредак**. То је делом последица лошег планирања у самом Акционом плану и преуског фокусирања на Закон о слободном приступу информацијама, без сагледавања других промена које су потребне у овој области. Знатно више, одсуство напретка последица је чињенице да Закон о слободном приступу информацијама није побољшан за све ово време. Штавише, у марту 2017. појавио се Нацрт измена и допуна, који у најмање два битна сегмента значајно погоршава могућност остваривања права на приступ информацијама, а уједно пропушта да реши проблеме који су одавно познати. Нацрт је лошији и од документа од којег је почело његово писање – предлога Закона из 2012. године. Пракса примене Закона такође показује негативне трендове, а механизам за извршење Повереникових одлука је блокиран.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Акциони план је само наизглед испуњен или „се реализује“. Тако је Анализа примене Закона израђена (након истека рока и посматраног периода), али не обухвата ни она питања која су дефинисана као задатак; Нацрт Закона се појавио, такође по истеку рока и извештајног периода, али не решава ни оне проблеме који су били препознати у време доношења АП 23; капацитети Повереника јесу повећани, али та промена није у вези са АП23; Повереник прати примену Закона, али то чини на исти начин као и пре доношења АП23; обуке се одржавају, али ће бити потребне и нове након измена Закона. У погледу реализације израде Анализе и са њом повезане измене Закона, у извештајима Савета АП 23 налазе се контрадикторни подаци који потичу из два министарства задужена за спровођење ових активности, што је снажан показатељ одсуства координације и провере тачности података који улазе у извештај овог Владиног тела.

Због свега тога је неопходно битно проширити круг активности које се спроводе ради побољшања приступа информацијама. Те активности треба да обухвате анализу примене и допуне других прописа који се односе на јавност рада органа власти, укључујући и чвршће уставне гаранције. Уколико буде усвојен актуелни Нацрт или чак његова побољшана верзија и даље ће бити потребно допунити и сам Закон о слободном приступу информацијама у деловима које Нацрт не дотиче. АП 23 ће бити потребно ревидирати и у пратећим активностима, тако да прате унапређени законски оквир.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

10. Јавна управа

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОР УТИЦАЈА
2.2.6.Предузетимерезадеполитизацијујавнеуправе,јачањењенетранспарентностииинтегритета,укључујућиикрозјачањетелаинтернеконтролеиревизије.	Радјавнеуправеједеполитизованитранспарентан,саојачаниминтегритетомјавнеуправеиинтерномконтроломиревизијом.	1. ПозитивнаоценаЕворпскекомисијеонапреткуСрбије; 2. Број службеникаујавнојуправикојисузапосленииилиунапређениускладусасистемомзаслуга; 3. Проценаторганајавневластикојиимајујединицузаинтернуревизију; 4. Усаглашенофинансијскоуправљањеиконтроласа*INTOSAI*стандардимаинтернеконтроле.

Коментар препоруке

Препорука садржи мешавину циљева и мера. Тако се као циљеви постављају деполитизација, јачање интегритета и транспарентности јавне управе, а онда се изричито наводе и две мере које треба да воде остваривању тих циљева – јачање интерне контроле и интерне ревизије. Ово је проблематично већ са начелног нивоа, јер ствара ризик да друге мере, које једнако или боље могу да доведу до остварења циљева, остану запостављене. Поред тога, и сам појам јавне управе је веома широк, што представља изазов за реализацију ове препоруке.

Индикатори су такође веома лоше постављени. Није предвиђен ни један који се односи на транспарентност. Интегритет се мери само у односу на финансијско управљање и контролу.

Генерално, у активностима које су развијане на основу ове препоруке, недостају многе које би биле потребне за јачање транспарентности и деполитизацију јавне управе. Такве активности су потребне у погледу објављивања већег броја докумената који се односе рад органа јавне управе, а који се сада углавном не објављују (нпр. потписани уговори и меморандуми о сарадњи са инвеститорима). У том смислу, активности за реализацију ове препоруке би могле да се повежу са допуњеном верзијом тачке 2.2.5. АП 23 би се могао корисно допунити тако што би се кроз њега пратило сачињавање и разматрање планова рада и извештаја о раду, одговорности у случају да планови не покривају све надлежности институције или да извештај не покрива све аспекте рада институције, времена одобравања планова рада и разматрања извештаја о раду и слично. Када је реч о деполитизацији јавног сектора, било би потребно спровести истраживања о политизованости јавног сектора (нпр. запошљавање на основу партијске припадности) а затим спровести мере које би поправиле затечено стање политизоване јавне управе.

2.2.6.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.2.6.1.	Успоставити објективне ипрецизне критеријуме зазапошљавањеинапредо	-Министарствонадлежнозапословедр	ПочеводIVквартала2015.године	Буџетираноуоквируактивности2.2.6.1.	Успостављени објективни и прецизникритерију

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	вањеуорганимадржавнеуправе,локалне самоуправе ипокрајине, у складу саприницпиматранспарентности иконкурентности.	жавнеуправеилокалнесамоуправе(државнисекретар) - Високислужбеничкисавет - Службазауправљањекадровима - Узучешћеорганизацијацивилногдруштва		(-БуџетРепубликеСрбије-30.878€, - уоквируактивности 2.1.3.1.(*IPA2013*-Превенцијаиборба противкорупције,Уговоропружањуслуга-4.000.000€)	ми.

Коментар активности

Активност обухвата само неке делове јавне управе, изостављајући запослене у јавним агенцијама, јавним предузећима и јавним службама. Ово је једна од активности где је требало извршити и претходну анализу, како би се знало на који начин треба да се решава проблем.

Савет 23

Измене закона

Савет 23 известио је да се активност 2.2.6.1.**успешно реализује.** Урађене су експертске полазне основе за измене Закона о државним службеницима. На основу тога, припремљен је нацрт Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима који је достављен Влади на разматрање и одлучивање. Како се каже у извештају, Нацртом наведеног закона у погледу поступка запошљавања врше се следеће измене: унапређује се систем запошљавања у складу са принципом транспарентности и конкурентности кроз јачање конкурсног поступка у коме се омогућава објективност и непристрасност; утврђује се дужине трајања в.д. статуса са реалним потребама поступка за попуњавање положаја, прецизнијим дефинисањем рока до када вршилац дужности може да обавља послове на положају, односно када му по сили закона престаје статус вршиоца дужности; утврђује се ефикаснији, транспарентнији и конкурентнији начин попуњавања положаја спровођењем или интерног или јавног конкурса, а у циљу да се сви положаји попуне лицима која су изабрана по спроведеној конкурсној процедури.

Народна Скупштина је усвојила Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у марту 2016. године (објављен у „Службеном гласнику РС“, број 21/2016. године), којим се по први пут на свеобухватан начин уређује систем радних односа у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. „Циљ овог закона је спостављање основних начела службеничког система, заснованих на стандардима прихваћеним у савременим упоредно правним системима, чиме се испуњава основна претпоставка за пуну професионализацију и деполитизацију кадрова у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе“.

У IV кварталу 2016. године Влада је усвојила Уредбу о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“ 88/16) и Уредбу о критеријумима за раврставање радних места и мерила за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“ 88/16), као и усвојила Уредбу о спровођењу интерног и

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

У првом кварталу 2017. извештај доноси збуњујуће информације о раду на изменама и допунама Закона о државним службеницима. Док се раније говорило о Нацрту, сада се каже да је „израђен документ којим су дате основне смернице и оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи којим су предложени основни правци даљег уређења државно службеничког система. Након давања мишљења од стране СИГМА/ОЕЦД/ЕК очекује се усвајање истог од стране Савета за реформу јавне управе. Након усвајања документа од стране Савета за реформу јавне управе, започеће припрема измена Закона о државним службеницима ради унапређења поступка запошљавања, напредовања и других правних института у складу са принципима транспарентности и конкурентности.“ У другом кварталном извештају се истиче да су Планом рада Владе измене Закона о државним службеницима планиране до краја 2017. године.

Међутим, у последњем кварталном извештају се испоставља да ове најаве нису биле реалне: „Због великог обима планираних измена Закона о државним службеницима, а које произилазе из различитих стратешких докумената, као и из усвојеног Оквира политике управљања људским ресурсима које обухватају поред измена одредаба које се односе на спречевање сукоба интереса у раду државних службеника, измену одредаба које се односе на пријем државних службеника на основу спроведеног конкурса, затим на одредбе о оцењивању и напредовању, у смислу даље доследне примене система «према заслугама», побољшања система одговорности и транспарентности рада запослених, увођење система компетенција у све функције управљања људским ресурсима, мере за задржавање кадрова и др. које захтевају консултативни процес, припрему одговарајућих анализа, оквира компентенција и др. планирано је да се измене и допуне Закона припреме у току 2018. године у оквиру шире радне групе коју би чинили представници државних органа.“

Реализација конкурса

Савет 23 доноси у сваком кварталу извештаје о броју оглашених и окончаних конкурса, на основу података које доставља Служба за управљање кадровима. Први извештаји се односе на 2015. али ни тада не дају пресек затеченог стања.

Тако се, у првом извештају наводи да је **Служба за управљање кадровима,** након давања сагласности о испуњености услова за попуњавање извршилачких радних места у периоду од октобра 2015. до децембра 2015. године огласила и учествовала у спровођењу укупно 69 конкурсних поступака, од чега је 63 било јавних, док је 7 било интерних поступака. Од 69 конкурсних поступака 64 су окончана попуњавањем извршилачких радних места а 5 поступака је окончано без пријема. Укупан број оглашених и спроведених конкурса за попуњавање извршилачких радних места у 2015. години је 257, од чега је оглашено и спроведено 179 јавних и 78 интерних конкурса.

За 2016. годину нема збирних, већ само кварталних података. Сабирањем се може утврдити да је у току те године било расписано 146 јавних и 11 интерних конкурса. Ни за 2017. нема збирних извештаја. Судећи према кварталним подацима, било је расписано знатно више конкурса него раније – 283 јавна и 43 интерна.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Иначе, за попуњавање извршилачког радног места путем интерног конкурса није потребно прибављати сагласност Комисије Владе за додатно радно ангажовање, док се јавни конкурс не може покренути без претходно прибављене сагласности ове Комисије. Савет 23 уз податке о расписаним конкурсима доноси и информације чији значај и веза са конкурсима нису објашњени: „У извештајном периоду Посебна радна група за израду оквира компетенција за државне службеника која је образована решењем директора Службе, а коју су чинили представници Службе, Министарства за државну управу и локалну самоуправу и домаћи експерти у овој области, завршила је са радом. Финални Нацрт оквира компетенција представљен је 20. новембра 2017. године, у просторијама Клуба посланика, а скупу је присутвовао велики број представника органа државне управе, као и других државних органа. У наредном извештајном периоду предвиђен је процес консултација са представницима органа државне управе у вези са изменом законодавног оквира и увођењем овог инструмента у службенички систем.“

Високи службенички савет на сличан начин извештава, а Савет 23 преноси информације о броју оглашених положаја. Ево једног од примера: „Укупан број оглашених конкурса за попуњавање положаја у периоду октобар – децембар 2015. године је 60 конкурса, од чега је 26 интерних конкурса и 34 јавних конкурса. Од укупног броја оглашених конкурса окончано је 27 конкурсних поступака и то: 15 интерних и 12 јавних конкурса. Укупан број оглашених конкурса за попуњавање положаја у 2015. години је 256 конкурсних поступака, од чега је 172 интерних конкурса и 84 јавних конкурса. Од укупног броја оглашених конкурса окончано је 160 интерних и 62 јавних конкурса**.** Број лица постављених на положај – 47.“

Почев од трећег квартала 2016. извештаји су проширени, тако да садрже макар неке податке на основу којих би се могао извести закључак о томе да ли се ради ишта на деполитизацији – колики је укупан број положаја које треба попунити на конкурсима и у којој мери је то до сада било учињено. Тако, извештај за последњи квартал 2017. сада изгледа овако:

„У извештајном периоду окончани су поступци за 15 конкурса који су оглашени у 2017. години а спроведени у извештајном периоду, и то 5 интерних конкурса и 10 јавних конкурса, што значи да су у извештајном периоду окончани поступци за укупно 17 конкурса.
Укупан број радних места – положаја у државној управи – 360.
Број лица који се тренутно налазе на радним местима која су положаји, а које је Влада поставила након спроведеног конкурса - 98.“

Подаци Европске комисије

У Извештају Европске комисије за 2016, се, између осталог, каже:
Државна служба и управљање људским ресурсима
Србија је постигла ограничен напредак у спровођењу и измени тренутног оквира државне службе како би се гарантовала неутралност и континуитет јавне управе и како би се осигурало да запошљавања, напредовања и отпуштања буду заснована на заслугама, нарочито искорењивањем изузетака и прелазних решења у именовањима. Принцип заслуга доведен је у питање претераним дискреционим правом датим на политичком нивоу за избор коначних кандидата и недостатком јасних критеријума за организацију тестова за избор и састав комисије за избор. Исто тако, изузеци од нормалних процедура запошљавања су дозвољени за привремено запослене, што чини око 10% запослених у државној служби. Правно раздвајање радних места између политичких именовања и рада у јавној управи није јасно спроведено. Политички утицај има кључну улогу у попуњавању виших руководећих места, а више од 60% високих државних службеника нису именовани у складу са законским одредбама. Број високих

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

државних службеника и даље представља област којој се приступа са посебном пажњом. Правни оквир омогућава простор за злоупотребе приликом отпуштања. Престанак функције је дозвољен законом на основу „озбиљног поремећаја", али без формалног дефинисања ове одредбе, као и након укидања управљачке позиције током унутрашње реорганизације.

Позитиван корак је усвајање Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у марту 2016. године. Закон проширује постојећи оквир државних службеника и на локалном нивоу и уводи систем управљања људским ресурсима на основу заслуга. Управљање људским ресурсима није добро развијено у државној управи; углавном се фокусира на поштовање закона. Систем оцењивања учинка остаје неефикасан, са увећаним разредима процене. Министарство државне управе и локалне самоуправе, задужено за централну координацију управљања људским ресурсима, нема капацитет да координира и усклађује рад јединица за људске ресурсе. Посебна агенција, која није директно одговорна министарству, одржава информациони систем за управљање људским ресурсима, који не комуницира са другим националним базама података, попут платног регистра трезора, и нередовно се ажурира. У погледу система новчаних накнада за државну службу, позитиван корак био је усвајање новог Закона о систему плата у јавном сектору у фебруару 2016. године, који је заснован на принципу једнаких зарада за једнак рад. Закон обухвата све запослене у јавном сектору и очекује се да ће ступити на снагу од 2017. године.Стручно усавршавање се не промовише доследно нити се правилно прати за било коју 13 категорију државних службеника. Још увек не постоји веза између пружања обуке и система процене учинка. Никакав напредак није постигнут у погледу спровођења Стратегије развоја стручног образовања или планираног оснивања Националног института за обуку државних службеника. Интегритет у јавној служби подстиче се путем етичког кодекса за државне службенике из 2015. године. Његов утицај остаје да се процени. Одговорност управе Рационализација државне управе је кључни приоритет Владе.
Од 2015. године број запослених у јавном сектору је смањен за више од 16.000. Структура државне управе је, међутим, кључно отворено питање којим би земља требала да се бави како би повећала утицај напора који се улажу у циљу рационализације државне управе. Линије одговорности између агенција и матичних институција су замагљене у садашњој организацији, доприносећи функцијама које се преклапају, фрагментацији и повећању политизације. Политичка обавеза да се побољша управљачка одговорност и обезбеди више систематско делегирање одговорности у оквиру институција још није дала резултате. Србија спроводи Стратегију реформе јавне управе (РЈУ) и акциони план за период 2015–2017. Савет за реформу јавне управе који се редовно састаје и којим председава председник Владе, обезбеђује политичку подршку за реформу јавне управе. Први 14 годишњи извештај о мониторингу показује извесна кашњења у спровођењу, нарочито у области јавних услуга и управљања људским ресурсима. Известан напредак је начињен усвајањем подсекторских стратегија за реформу јавне управе и три закона каји се односе на државну службу на покрајинском и локалном нивоу, општи управни поступак и на систем јавних прихода. Кашњења су делом узрокована недовољним средствима којима располаже главно надлежно министарство. Влада мора да боље осигура финансијску одрживост и додели довољно средстава[49].

Коментар ТС

Ово је још једна активност која је била недовољно прецизно постављена у тој мери, да је сваки орган могао да тврди да ради на њеном спровођењу и да у томе постиже резултате, а да то не буде могуће проверити на основу објективних мерила. Сама активност се састоји од неколико

[49]http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

делова. У питању су критеријуми за запошљавање и критеријуми за напредовање у служби; треба посматрати централни ниво – државне службенике и покрајински и локални ниво, за који важе посебна правила; најзад, за сваки од постављених критеријума би требало измерити да ли обезбеђује транспарентност и конкуренцију. На оперативном нивоу, реализација задатака би подразумевала анализу, а затим и измене или доношење нових прописа.

С друге стране, највећи део извештаја Савета 23 по овој тачци односи се на сасвим друга питања – број расписаних и реализованих конкурса за извршилачка радна места и за положаје. Ове су информације значајне, али не у вези са успостављањем критеријума. Поред тога, ако се већ наводе статистике о службеницима, онда би статистичке податке у оквиру ове тачке требало прикупљати и приказивати и када је реч о службеницима на нивоу локалне самоуправе и АПВ. Такође би, пошто се тачка односи и на напредовање у каријери службеника, требало приказати податке и о томе. Евентуална анализа праксе би морала да обухвати и питање квалитета спроведених запошљавања и напредовања – да ли су критеријуми били транспарентни, како на базичном нивоу (објављивање), тако и у погледу потоње проверљивости њихове примене. Једнако би било битно утврдити да ли су критеријуми били и објективни, јер транспарентност не обезбеђује аутоматски тај квалитет већ само чини да необјективност постане видљива.

У погледу законских промена, из извештаја МДУЛС и Савета 23 се може видети да су доносиоци одлука били свесни да садашњи систем није довољно добар и да мора да се унапреди. У том смислу је још 2015. било планирано да се систем запошљавања унапреди „у складу са принципом транспарентности и конкурентности кроз јачање конкурсног поступка у коме се омогућава објективност и непристрасност; утврђује се дужине трајања в.д. статуса са реалним потребама поступка за попуњавање положаја, прецизнијим дефинисањем рока до када вршилац дужности може да обавља послове на положају, односно када му по сили закона престаје статус вршиоца дужности; утврђује се ефикаснији, транспарентнији и конкурентнији начин попуњавања положаја спровођењем или интерног или јавног конкурса, а у циљу да се сви положаји попуне лицима која су изабрана по спроведеној конкурсној процедури.“

Међутим, до ових промена у Закону о државним службеницима није дошло током наведеног периода, из разлога који нису до краја јасни. Наиме, Закон о државним службеницима је у међувремену мењан, на самом крају 2017. године[50], како би се омогућиле промене у систему образовања и усавршавања државних службеника, након успостављања посебне институције која би се тиме бавила. Ако су измене закона биле припремљене две године раније, па затим, како се каже, нису усвојене због расписивања парламентарних избора и распуштања Скупштине, није било разлога да се те припремљене измене не усвоје овом приликом. Штавише, нацрт/предлог измена о којем се говорило у извештајима Савета 23 још од почетка 2016. уопште није објављен на сајту Министарства, нити се о њему водила јавна расправа, ако је судити по Порталу е-управа, на којем ово Министарство редовно објављује информације о својим јавним расправама. Завршни закључак, са краја 2017. да се због великог обима планираних измена Закона о државним службеницима, мора чекати са изменама, није прихватљив без додатних објашњења. Без обзира на то што неке измене у овом акту јесу међусобно повезане или су у вези са доношењем других аката (нпр. измене норми о сукобу интереса јесу у вези са изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције), то не значи да није било могуће извршити макар нека прецизирања, на основу раније израђених предлога.
Подаци из извештаја које је објавио Савет 23 су значајни из једног другог разлога. Из тих извештаја произлази као неупитно да норме о запошљавању и напредовању које се односе на државне службенике нису довољно добре. С друге стране, закон који је уредио запошљавање

[50] http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2586-17.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

и напредовање у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе преноси решења из Закона о државним службеницима. Из тога се може извести закључак да би и овај закон требало мењати. Поред тога, као што смо истакли и у коментару активности, било би логично да се правилима обухвати цео јавни сектор, а не само две категорије запослених о којима се тренутно говори.

Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије

Нацрт Оквира политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије[51] посвећује једно поглавље питању запошљавања – „процесу регрутације и селекције“. Ту се подсећа како SIGMA у *Принципима јавне управе* наводи да процес запошљавања мора бити заснован на принципу мериторности и једнаког третмана у свим фазама.[52] Подсећа се и да је у низу стратешких докумената Владе Србије препознат значај професионализације и деполитизације управе, почев од прве стратегије из 2004. Овим питањима се баве и *Стратегија Реформе јавне управе* из 2014. године, као и *Акциони план* за њену имплементацију. Они препознају професионализацију и деполитизацију процеса запошљавања као један од кључних резултата који треба остварити. „Оквир политике“ полази од тога да се у формалном смислу, Србија определила за компетитиван и транспарентан систем запошљавања, и да је низом подзаконских аката је поступак регрутације и селекције нормативно заокружен.[53] Каже се и да се „избор кандидата врши на основу испуњености општих и посебних услова, као и провере знања, вештина и стручне оспособљености кандидата“, а као извор за такву тврдњу се наводи Стратегија РЈУ. „У радни однос се примају најбољи кандидати на основу унапред познатих и јавних критеријума, уз постојање могућности жалбе“.[54] С друге стране, констатује се да „детаљна анализа система запошљавања открива читав низ проблема у пракси“.

„Систем запошљавања није јединствен и његова хетерогеност се одсликава у другачијим процедурама за различите категорије запослених у државној управи. Поступак попуњавања радних места није истоветан за државне службенике на положају и на извршилачким радним местима“. „Проблем, међутим, представља потпуно изузеће из дефинисаних процедура запошљавања државних службеника на одређено време, чија су права и обавезе једнака правима и обавезама државних службеника, осим у погледу трајања радног односа. Поред запослених на одређено време (нпр. у кабинетима министара), у неким органима ангажован је велики број лица на повременим и привременим пословима, као и преко уговора о делу. Додатно брине што се ови механизми неретко користе као улазна стратегија до испуњавања услова за запошљавање на неодређено време.“

„Посебна категорија запослених су особе које раде на пројектима, чији радни статус није решен на адекватан начин. Они с једне стране раде у континуитету током реализације пројеката (неретко и на вишегодишњим пројектима), али немају исти статус као остали службеници који раде на одређено време (нпр. у кабинетима министара).“ Уочавање проблема изузимања значајног броја фактички запослених у државној управи из система запошљавања је веома

[51] Документ добијен по захтеву за приступ информацијама од МДУЛС, датиран на мај 2017.

[52] SIGMA, *The Principles of Public Administration*, 2014, SIGMA/OECD, стр. 18.

[53] Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Одлука о повезаним лицима с чланом конкурсне комисије именованим за спровођење интерног или јавног конкурса за попуњавање извршилачких радних места и положаја у органима државне управе и службама Владе, Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места и др.

[54] SIGMA, *Baseline Measurement Report, Serbia,* 2015, SIGMA/OECD

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

значајно питање, о којем се ништа не говори у актуелним извештајима о реализацији АП 23, као ни у самом АП 23.

„Процедура запошљавања је веома формализована, што за последицу може имати елиминисање веома квалитетних кандидата из формалних разлога. Од кандидата се захтева достављање бројних докумената и јавних исправа, при чему свака формална грешка има за последицу елиминацију кандидата из даљег процеса. Поред бирократизације поступка, формализам се огледа и у фази провере испуњености услова за рад на одређеном радном месту.“

„У пракси се дешава да конкурсне комисије често немају довољно капацитета за брзо, ефикасно и квалитетно вођење конкурсног поступка.“ „Непостојање јасно дефинисаних и прописаних критеријума за чланове конкурсних комисија, као и њихово *ad hoc* именовање доводи у питање стручност комисије и поузданост и уједначеност приликом одлучивања о избору кандидата“.

Веома важне увиде о стварном стању ствари у погледу реализације АП 23 дају и следећи наводи из ове анализе: „Тестирање кандидата, односно провера знања и вештина је неуједначена и нетранспарентна и тренутно због непостојања одговарајућег правног оквира, не укључује проверу компетенција потребних за делотворно обављање послова радног места.Поступак тестирања кандидата може да се спроведе писаном провером, усменим разговором или на други одговарајући начин. Не постоји, међутим, обавеза спровођења писане провере, што смањује објективност процедуре селекције. У поступку се оцењују стручне оспособљености, знања и вештине које су наведене у огласу о конкурсу и утврђује се резултат кандидата према мерилима прописаним за избор које прописује ВСС, што не укључује и проверу компетенција за конкретно радно место. Иако је провера кандидата генерално уређена, остављено је доста недефинисаних питања, услед чега се не може говорити о систематичном и транспарентном систему.“

Постављање објективних критеријума повезано је и са другим проблемима организације јавне управе: „Један од кључних проблема услед којих је немогуће довољно поуздано извршити тестирање кандидата налази се у недовољно добрим описима радних места. Описи радних места, који укључују описе послова и захтеве за потребним техничким знањима и вештинама углавном су уопштени и недовољно конкретни. То не отежава само селекцију и запошљавање кадрова, већ и све остале функције управљања људским ресурсима.“

Да критеријуми који сада постоје нису у потпуности објективни говоре и следећи редови ове анализе, која преузима оцене експерата Сигме: „Дискрециона овлашћења руководилаца органа у процесу запошљавања представљају ризик у спровођењу начела деполитизације и професионализације и увођењу система мериторности. Руководилац органа има велика овлашћења у свим фазама, од одлуке да је ли је потребно да се радно место попуни, до коначног избора кандидата. Начини попуњавања радних места су дефинисани углавном тако да руководилац може да бира који ће применити, што смањује транспарентност у одлучивању.[55] Такође, о самом избору кандидата, независно од метода попуњавања радног места, пресудну реч има руководилац органа. У случају спровођења конкурса, након његовог спровођења, конкурсна комисија уврштује на листу за избор три кандидата која су са најбољим резултатом испунили мерила за избор. Када се попуњава извршилачко радно место листа се доставља руководиоцу органа, који онда има обавезу да изабере једног кандидата са листе, без обзира на резултат. Могућност руководиоца да не изабере кандидата који је први на листи представља озбиљан проблем, а нарочито због тога што се разлог уопштено образлаже. Додатно, није прописан ни рок за доношење одлуке руководиоца о избору кандидата, чиме се

[55] *Ibid.*

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

отвара простор да се целокупна процедура продужи без ограничења, што у ствари може представљати један вид опструкције поступка од стране руководиоца."

Анализом се предлажу следеће измене и допуне Закона о државним службеницима и пратећих подзаконских аката:

1. У циљу смањења директног политичког утицаја на процес запошљавања службеника, потребно је пренети одговорност за целокупан процес – од одлуке о попуњавању, преко покретања и спровођења поступка, до одлуке о избору кандидата - са руководиоца органа на највиши ниво службеника на положају, односно помоћника министра/директора у оквиру чијег сектора се попуњава радно место. Алтернативно, у министарствима се може надлежност пренети са помоћника министра на секретара министарства;

2. Размотрити могућност увођења новог института за рад на пројекту за време трајања пројекта, имајући у виду да за то постоји реална потреба а да постојећа врста уговора не представља одговарајуће видове ангажовања. Потребно је да се лица ангажују за обављање посла континуираног трајања, да имају директно надређеног државног службеника, пуно радно време у дефинисаном временском интервалу, права из радног односа попут годишњег одмора, накнаде зараде за време одсуствовања са рада због привремене спречености за рад и сл.;

3. Једна од првих, иако на први поглед само техничка, заправо суштинска, новина требало би да буде прописивање једнообразног формулара који би се користио за пријаву на конкурс. СУК је већ развила једнообразни формулар који се може користити за пријаву на конкурс, његово коришћење није обавезно, па би садржај унифицираног обрасца требало детаљно регулисати одговарајућим подзаконским актом. Образац би се користио за пријаву на свим конкурсима за државне службенике у органима државне управе и државним органима. У циљу транспарентности и обезбеђивања једнакости шанси кандидатима, једнообразни формулар би био објављен на интернет страници СУК-а, одн. државног органа који расписује конкурс;

4. У циљу смањења потенцијалне могућности субјективности приликом процеса селекције, потребно је прописати да се кандидату приликом предаје јединствене пријаве на конкурс додељује шифра. Кандидат би у свим фазама конкурсног поступка, све до усменог разговора, учествовао под шифром, чиме би се гарантовала објективност и непристрасност у изборном поступку, као и заштита личних података кандидата;

5. С обзиром да су конкурсни поступци с једне стране веома формални и често дуги, а с друге стране имају једнократни карактер, неопходно значајно поједноставити садашњу процедуру аплицирања. Стога је потребно предвидети неколико мера међу којима спадају: омогућавање подношења пријаве електронским путем; смањивање конкурсне документације; прописивањем да се у првој фази приликом подношења пријаве доставља само биографија кандидата, са изјавом о испуњавању услова дефинисаних конкурсом; омогућавање да се комплетна документација, доставља у каснијој фази селекције. Неопходно је у што краћем року омогућити „допуну" пријаве, услед техничке неисправности или непотпуности, како се не би због ригидних правила дешавало да квалитетни кандидати буду елиминисани из поступка;

6. Како би се смањио трошак конкурсног поступка, а истовремено унапредио систем тестирања кандидата, потребно је даље развити секвенционалност и елиминаторност фаза у изборном поступку. Сваки део изборног поступка би се вредновао посебно и кандидати који не би постигли унапред дефинисан потребан резултат за тај део изборног поступка не би учествовали у наредном делу изборног поступка;

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

7. Потребно је увести писано тестирање којим би се проверавала техничка знања, како би се објективизовао процес селекције и омогућило да само најбољи кандидати прођу у наредни круг селекције, који ће укључивати проверу компетенција. Такође, писано тестирање омогућава једноставан увид у процес селекције јер увек постоји „писани траг“ о решењу задатка/теста од стране кандидата;

8. Селекција мора обухватити процену компетенција кандидата. Начини провере компетенција за извршилачка радна места могу бити различити, а поред методе стандардизованих психометријских тестова и интервјуа заснованог на компетенцијама посебно треба размотрити и примену других метода провере. СУК већ поседује стандардизоване психометријске тестове који ће бити додатно прилагођени тестирању компетенција понашања;

Додатно, на средњорочном нивоу је потребно предузети следеће мере:

9. У циљу смањења трошкова организовања конкурса потребно је увођење колективних/обједињених конкурса за приправничке позиције, као и за иста радна места која се појављују у више државних органа (нпр. интерни ревизори, службеници за јавне набавке итд.);

10. У циљу повећања броја квалитетних кандидата на расписаним конкурсима, требало би размотрити продужење рока пријаве на конкурс и унапредити постојећу јединствену базу података заинтересованих кандидата за рад у државној управи, која је образована у СУК. Тренутни минимални рок за пријаву за конкурс је осам дана, што је сувише кратко време за пријаву. Због тога би требало размотрити могућност да се рок за пријаву на конкурс продужи на десет или петнаест дана. Требало би такође омогућити пријављивање електронским путем свих потенцијално заинтересованих кандидата. База података заинтересованих кандидата за рад у државној управи која постоји у СУК би требало да садржи и податке о свим кандидатима који су учествовали на ранијим конкурсима, укључујући и резултате које су остварили у току изборног поступка. Органи државне управе и државни органи би поред оглашавања конкурса, посебно обавештавали потенцијалне кандидате, који одговарају описима радног места за који је конкурс расписан, да је конкурс у току;

11. У циљу обезбеђивања објективности и стручности приликом конкурсног поступка, потребно је прецизно прописати критеријуме за именовање чланова конкурсних комисија и размотрити увођење сталних конкурсних комисија. Уместо постојећег именовања чланова комисија за сваки појединачни конкурс требало би размотрити могућност да се именују сталне заједничке конкурсне комисије, тако што би сваки орган делегирао најмање једну особу за сталног члана. СУК и ВСС би од сталних чланова формирали конкурсне комисије за сваки конкретни поступак. Чланови сталних конкурсних комисија би требало да се континуирано усавршавају за поступак селекције. Треба размотрити могућност да већину чланова конкурсних комисија чине представници СУК и евентуално листе независних експерата, како би се поступак учинио што независнијим. Такође, у конкурсним комисијама за попуњавање положаја један представник би требало да буде из органа у којем се врши попуњавање, са задатком да обезбеди квалитетнију проверу потребних специфичних знања, вештина и компетенција за обављање послова у конкретном органу;

12. Неопходно је увести процедуре селекције и за кандидате који се запошљавају на одређено време, као и на основу уговора о привременим и повременим пословима. Методе селекције за ове групе запослених морају обухватити проверу основних компетенција потребних за обављање послова конкретног радног места. Потребно је размотрити организовање обједињених/колективних конкурса на годишњем нивоу за

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

кандидате за ангажовање по уговорима. Конкурс би се организовао на почетку године, а затим би органи по потреби могли да ангажују појединце који су прошли јединствени процес селекције;

13. Да би се обезбедила делотворна примена система компетенција у процесу запошљавања, потребно је спровести свеобухватне обуке за чланове конкурсних комисија, који морају стећи знања најпре о начину избора компетенција за појединачна радна места, затим о начину тестирања (посебно уколико се спроводи стандардизовани интервју заснован на компетенцијама) и начину оцене да ли и у коликој мери кандидат поседује одређену компетенцију или не. Конкурсне комисије такође могу користити интервјуе базиране на компетенцијама, кроз које се сагледавају практични примери понашања учесника у прошлости у конкретним ситуацијама на послу, што је добар предиктор понашања особе у будућности. При томе, да би се у пуној мери применио принцип мериторности, неопходно је да критеријуми за процену тражених компетенција буду унапред дефинисани и јавно доступни;

14. Најзад, требало би размотрити увођење централизованог система запошљавања.[56] То би подразумевало да се процес регрутације и селекције у највећој могућој мери повери СУК, уз подршку унутрашњих јединица за управљање људским ресурсима из органа у ком се попуњава радно место. СУК има потенцијал да буде централно тело и носилац овог посла, али би свакако требало радити на јачању капацитета, како би се обезбедило спровођење транспарентног, независног и стручног поступка селекције. У циљу обезбеђивања да са конкурс оконча у разумном року, потребно је да прописати законски рок за руководиоца да изврши избор кандидата, као и да се након спроведеног поступка јавно објави резултат конкурса, у циљу транспарентности.

2.2.6.2.

2.2.6.2.	Спровеститранспарентнуконкурснупроцедурузасвместадржавнихслужбеникаанаположајуудржавнојуправи.	Служба за управљањекадровима	Континуирано	БуџетРепубликеСрбијеАктивностзанемарљивихтрошкова	Спроведенеконкурснепроцедуре.

Коментар активности

Иако је тачно да се постављање службеника на положаје на основу претходно спроведених конкурса врши континуирано, у доба доношења АП 23 постојао је проблем који је требало решити до одређеног рока. Наиме, у то доба је велики број положаја био у рукама вршилаца дужности, које је Влада поставила без конкурса. Рок за довођење ствари у ред и излазак из „в.д. стања“ није постављен. Услед тога је настала могућност да се ова активност третира као нешто где спровођење и даље траје, зато што се расписују неки конкурси, а да суштина проблема остаје нетакнута. Поред тога, нису решени ни проблеми који постоје и онда када је

[56] До измена Закона о државним службеницима у 2009. години („Службени гласник РС“, број: 104/2009) функција запошљавања је у нормативном смислу више омогућавала примену принципа мериторности, била је више централизована и неутрална, са мањим дискреционим овлашћењима руководиоца органа. Интерни конкурс је био обавезан и на њему су могли да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који испуњавају услове за напредовање, који раде на радном месту које има исто звање као радно место које се попуњава или који су нераспоређени. Јавни конкурс је увек оглашавала СУК, сада то чини само за положаје, а рок за подношење пријава је био најмање 15 дана, сада је 8 дана.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

конкурс спроведен у свему у складу са Законом. Влада има могућност да одабере по нахођењу и без образложења било којег од три најбоља кандидата или да не одабере ни једног који би био постављен на положај.

Савет 23

Према оцени Владиног тела ова **активност се успешно реализује.**
У оквиру извештаја се прво описују надлежности и поступак за спровођење конкурса:

„Служба за управљање кадровима обавља послове који се односе на стручно-техничке и административне послове за потребе Високог службеничког савета: припрему седница Високог службеничког савета; израду записника са седница Високог службеничког савета; израду аката Високог службеничког савета; организовање рада конкурсних комисија за попуњавање положаја које именује Високи службенички савет; израду записника и других аката конкурсних комисија; оглашавање интерних и јавних конкурса за попуњавање положаја и друге послове везане за подршку Високом службеничком савету; стручно-техничке и административне послове у вези праћења примене Кодекса понашања државних службеника и за унапређивање правила етичког поступања државних службеника. Положај се увек попуњава постављењем на положај актом Владе или другог надлежног државног органа или тела. Да би се попунио положај спроводи се интерни или јавни конкурс. Интерни конкурс обавезан је ако положај попуњава Влада. У органима у којима Влада није надлежна за постављење, може одмах да се спроведе јавни конкурс. Државни службеник може по протоку времена на које је постављен на положај бити поново постављен на исти положај без спровођења интерног или јавног конкурса, на предлог онога који је надлежан за његово постављење. Први конкурс за постављење на све положаје спроводи се као јавни конкурс. Ако положај попуњава Влада, интерни, односно јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а спроводи га конкурсна комисија. Конкурсну комисију за сваки појединачни положај именује Високи службенички савет међу својим члановима и међу стручњацима за одређену област од којих један може бити државни службеник из органа у коме се положај попуњава. Право учешћа на интерном конкурсу кад положај попуњава Влада могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су у претходне две године оцењени оценом "нарочито се истиче", који су већ на положају, којима је протекло време на које су постављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут. Изборни поступак спроводи конкурсна комисија, а по окончању изборног поступка саставља листу од највише три кандидата који су с најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор на положај и доставља је руководиоцу или другом лицу које је надлежно да Влади предложи кандидата за положај. Руководилац државног органа није дужан да предложи постављење кандидата с листе коју му достави конкурсна комисија, нити је Влада дужна да постави кандидата који је предложен. Правило важи и за интерни и за јавни конкурс. Интерни и јавни конкурс нису успели уколико Влади не буде предложен кандидат за постављење на положај и уколико Влада не постави предложеног кандидата. Као и код извршилачких радних места, јавни конкурс се и при попуњавању положаја спроводи ако интерни конкурс није успео. Ако ни после спроведеног јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за постављење на положај или ако Влада не постави предложеног кандидата, спроводи се нови јавни конкурс. Сагласно одредбама Закона о државној управи и Уредби о службама Владе, државне службенике који раде на положају поставља Влада на 5 година.“

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар и препоруке ТС

Поред горе описаног, квартални извештаји доносе податке о расписаним и окончаним конкурсима за положаје, као и податке о крајњем стању – колико има укупно положаја и колико их је попуњено након конкурса. Табеле се односе само на појединачне квартале, и нема збирног прегледа, тако да је веома тешко пратити учинак. Поред тога, у прегледима се не прави никаква разлика између разних начина за окончање конкурса. Не наводе се ни подаци на основу којих би читалац могао да разуме због чега у неким периодима долази до опадања броја службеника који су постављени након конкурса (из којег разлога су разрешени – да ли због пропуста у раду, укидања сектора, због поднете оставке...). Нема ни објашњења за промене у броју положаја. На крају, ови извештаји не прате ни поштовање правила о постављању вршилаца дужности – да ли се службеници задржавају на тим местима онолико колико закон допушта, да ли се благовремено расписују конкурси за сва упражењена места и друго што би било од значаја да се сагледа да ли се заиста смањује политички утицај и уводи објективност у постављање службеника на положају.

Табела ТС: Попуњеност положаја на основу података из извештаја Савета 23

квартал	укупно положаја	на основу конкурса	вршилаца дужности	% по закону
3.16	345	92	253	26.67
4.16	357	84	273	23.53
1.17	346	90	256	26.01
2.17	346	91	255	26.30
3.17	357	90	267	25.21
4.17	360	98	262	27.22

До сличних налаза доводе и претраге других извора података које смо преузимали у току овог истраживања. Тако је у прва два и по месеца 2018. године Влада извршила 134 постављена вршилаца дужности, а за исти период је било само шест постављења лица која нису вршиоци дужности. Не само да се број професионално ангажованих службеника на положајима не ближи ка броју укупних положаја, већ се годинама креће око ¼ укупног броја. С друге стране, у 2015. години је Влада извршила укупно 505 постављења вршилаца дужности (на положаје у државној управи, у јавна предузећа и друго). Следеће године је број в.д.-а порастао на 733, а током прошле године на 783.

С обзиром на обим кршења закона, као и упорност таквог чињења (реформа система постављања службеника на положаје је започета још 2005, и требало је да буде окончана до краја 2010), као и на велику могућност да се не ради само о пропустима, већ о злоупотребама (нпр. измене систематизације са циљем уклањања „неподобних“ службеника, без тражења индивидуалних рзалога за разрешење), требало би прецизирати рок за окончање ове праксе и предвидети знатно детаљније мере за праћење промене стања.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.2.6.3.

2.2.6.3.	Унапредитиправниоквиру складу са претходноспроведеном анализомсистема одговорности итранспаретности рада усистему јавне управе идефинисати правце развојаслужбеничког система ујавнојуправи,заснованогнајединственим принципима(деполитизацији,професионализацији,принципузаслугаидр). (повезанаактивност:АкционипланзаспровођењеСтратегијереформејавнеуправеуРепублициСрбијизапериод2015−2017.,мера2.1., резултат2.1.1.)	- Министаствонадлежнозапослене државнеуправеилокалнесамоуправе(државнисекретар) - Узучешћеорганизацијацивилногдруштва	IVквартал2016.године	**БуџетРепубликеСрбије**-30.878€ у2015.години - Буџетираноуоквируактивности2.1.3.1. (***IPA2013-*** Превенцијаиборбапротивкорупције,Уговорепружањуслуга-4.000.000€)	Унапређенправниоквирускладусаспроведеноманализомидефинисаниправциразвојаслужбеничкогсистемаујавнојуправизаснованогнајединственимпринципима(деполитизацији,професионализацији,принципузаслугаидр).

Коментар активности

Генерално, проблем је то што се овде говори о активности која је предвиђена другим стратешким актом, уместо да се предвиди решавање оних проблема који су кључни за борбу против корупције. „Развој службеничког система“ обухвата знатно шири круг тема. Такође, активност није потпуно јасна у погледу тога да ли анализа већ постоји, па је потребно изменити правни оквир, или се рок односи и на израду анализе.

Савет 23

Владино тело сматра да је ова **активност готово у потпуности реализована.**Реализија активности је, према њиховим налазима, током 2016. била у току. „Урађена је анализа позитивно-правних прописа којима је дефинисан радноправни статус запослених у свим деловима јавне управе у Републици Србији са препорукама за успостављање усклађеног радно правног статуса запослених у јавној управи. Усвојен је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 21/16). Овим законом се уређује систем радних односа у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у складу са принципима професионализације, деполитизације и заслуга. У току су активности на припреми закона којим се регулише радно правни статус запослених у јавним службама, као и припрема измена и допуна Закона о државним службеницима ради успостављања усклађеног радно правног статуса запослених у јавној управи у складу са принципима професионализације, деполитизације и заслуга.“

Током 2017. извештај информише о томе да се припрема закон којим ће се уредити радноправни статус и плате запослених у јавних службама, да постоји радна верзија тог закона и да је формирана Посебна радна група која ради на припреми и усаглашавању текста наведеног закона. Такође се помиње да је израђен документ којим су дате основне смернице и оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи којим су предложени

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

основни правци даљег уређења државно службеничког система. „Након давања мишљења од стране СИГМА/ОЕЦД/ЕК очекује се усвајање истог од стране Савета за реформу јавне управе. Након усвајања документа од стране Савета за реформу јавне управе, започеће припрема измена Закона о државним службеницима.“

У другом кварталу Министарство државне управе и локалне самоуправе „је наставило интензиван рад на изради закона којим ће се уредити радноправни статус и плате запослених у јавних службама (одржано је 16 састанака Радне групе и преко 16 састанака са осталим заинтересованим странама (stakeholders). У току је рад на усаглашавању текста закона.“ У погледу усвајања измена и допуна Закона о државним службеницима, као напредак се наводи позитивно мишљење СИГМА на претходно поменути документ, а да се измене Закона очекују до краја године.

У трећем кварталу је утврђен Нацрт закона о запосленима у јавним службама. Документ којим су дате основне смернице и оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи којим су предложени основни правци даљег уређења државно службеничког система, је поново послат ЕК на мишљење.

У четвртом кварталу се констатује да је Народна скупштина Републике Србије 14. децембра 2017. године усвојила Закон о запосленима у јавним службама којим се уређује радноправни статус и плате запослених у јавних службама. Овим законом успостављен је систем радних односа у јавним службама заснован на заслугама и уведена је функција управљања људским ресурсима кроз обавезне институте којима се она остварује (планирање кадрова, конкурсни поступак, вредновање резултата рада и др). С друге стране, није дошло до усвајања измена и допуна Закона о државним службеницима, „због великог обима планираних измена... а које произилазе из различитих стратешких докумената, као и из усвојеног Оквира политике управљања људским ресурсима.“

Коментар ТС

Активност из АП 23 није довољно прецизна у погледу аката које би требало променити ради остваривања циља. Могло би се поћи од тога да ауторима АП 23 није било познато где ће све промене бити неопходне, па је то препуштено анализи. У том случају би се могло пратити да ли су државни органи поступили по препорукама из анализе и да ли су на тај начин испунили обавезе из АП 23.

Међутим, овакав приступ наилази на проблем већ у првом кораку. Задатак је у АП 23 формулисан тако да треба урадити „**анализу система одговорности и транспаретности рада** у систему јавне управе и дефинисати правце развоја службеничког система у јавној управи, заснованог на јединственим принципима (деполитизацији, професионализацији, принципу заслуга и др)“. С друге стране, овде се као резултат представља „**анализа позитивно-правних прописа којима је дефинисан радноправни статус запослених** у свим деловима јавне управе у Републици Србији са препорукама за успостављање усклађеног радно правног статуса запослених у јавној управи“. Очигледно је реч о документима који имају различите циљеве, односно да се њихов садржај само делимично преклапа.

У самој Анализи[57] наводе се следеће препоруке. Ни једна од њих не говори изричито о

[57]**ЦЕНТАР ЗА ЈАВНУ И ЛОКАЛНУ УПРАВУ „ПАЛГО ЦЕНТАР“, БЕОГРАД,**
АНАЛИЗА ПОЗИТИВНОПРАВНИХ ПРОПИСА КОЈИМА ЈЕ ДЕФИНИСАН РАДНОПРАВНИ СТАТУС ЗАПОСЛЕНИХ У СВИМ ДЕЛОВИМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, *Припремили: Проф. др Богољуб Милоављевић и Проф. др Марио Рељановић,* ***Нацрт,*** добијен од МДУЛС на основу захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

систему одговорности и транспарентности, а издвојене су оне које макар посредно могу имати утицаја на решавање ових питања:

(1) Резултати анализе најпре указују на потребу доследнијег усклађивања радноправног режима државних службеника тј. унутар система државне управе и осталих државних органа, односно на потребу отклањања оних од постојећих разлика које су успостављене посебним законима као одступања од режима утврђеног Законом о државним службеницима и Законом о платама државних службеника и намештеника, а за које се не може утврдити да су оправдане.

(2) Иста потреба се још јасније показује у случају радноправног статуса запослених у јавним агенцијама, агенцијама са посебним статусом и регулаторним телима. Као кључно питање овде се намеће питање о потреби сужавања простора који је законима о њиховом оснивању створен за увођење нарочитих решења која одступају од општих правила, али и питање о различитим приступима у одређивању статуса самих тих институција који би требало уједначити за поједине њихове облике.

(3) Међу мерама за обезбеђење принципа деполитизације и професионализације у органима државне управе требало би преиспитати и доследније осигурати статус и професионализам државних службеника на положају, као и ограничити број политички зависних позиција у министартствима, укључујући и законско прецизирање њихове улоге.

(4) Не препоручује се примена јавно-службеничког система на запослене у јавним установама (осим установа у области социјалног осигурања) и јавним предузећима, због другачије природе њихове основне делатности којој је прикладнији општи режим радних односа.

(5) ...

(6) ...

(7) Предмет регулисања, односно круг питања која би чинила јединствени радноправни режим запослених у јавној управи (јавних службеника) могао би да обухвата: начела деловања јавних службеника; запошљавање (опште услове за заснивање радног односа, процедуру селекције кандидата и начин заснивања радног односа); основна права, дужности и одговорности јавних службеника; основну подела јавних службеника на положаје и извршилачка радна места и основна звања; основна правила о оцењивању, напредовању, стручном усавршавању и оспособљавању; основе система управљања кадровима; и основне начине престанка радног односа.

(8) Као рационалније, препоручује се решење по коме би основни закон о јавним службеницима, поред општег дела у коме би била регулисана наведена питања, имао и посебни део који би садржао детаљно уређење радноправног статуса државних службеника. ...

(9) Уз основни закон о јавним службеницима било би потребно донети два посебна закона. Од којих би први ближе уређивао радноправни статус покрајинских и локалних службеника, а други радноправни статус службенике посебних државних, покрајинских и локалних институција (јавних агенција, агенција са посебним статусом, регулаторних тела, фондова, комисија, савета и других сличних институција које су основале јавне власти и чија се основна делатност одвија у јавноправном режиму, укључујући ту и установе у области социјалног осигурања).

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

(10) Препоручује се Министарству државне управе и локалне самоуправе да, у циљу заузимања коначних ставова о правцима усклађивања радноправног положаја запослених у јавној управи и верификације тих ставова пре њиховог презентовања Савету за реформу јавне управе, организује одговарајуће стручне консултације са представницима заинтересованих органа и институција, укључујући академске институције и стручну јавност.

Када се има у виду ова очигледна неподударност предмета анализе са активношћу из АП 23, јасно је да се не може прихватити ни оцена о испуњености задатака. При ревизији АП, било би од користи да се уоче и спроведу оне активности које су од највећег значаја за борбу против корупције, уместо везивања за други стратешки документ.

2.2.6.4.

2.2.6.4.	ИзрадитимеханизмезапраћењеприменеКодексапонашањадржавнихслужбеника.	- Високислужбенички савет - Министарствонадлежнозапословедржавнеуправеилокалнесамоуправе(државнисекретарзапитањакорупције) - Министарствонадлежнозапословеправосуђа	IVквартал2016.године	**БуџетРепубликеСрбије-** 1.021€ у2016.години	Израђен механизам за праћење применеКодексапонашањадржавнихслужбеника.

Коментар активности

Идеја у АП 23 да се прати примена Кодекса понашања државних службеника потиче од чињенице да у доба усвајања овог акционог плана није постојао механизам за праћење, па чак ни за елементарно прикупљање информација о примени овог акта. Кодекс садржи и нека правила која могу бити од помоћи за борбу против корупције. Тим правилима се продубљују и допуњавају норме Закона о државним службенцима и других прописа, где су уједно прописане и теже последице у случају да државни службеник не поштује правила, него што је случај са непоштовањем Кодекса. Колико год било корисно што АП тражи да Србија прати примену Кодекса државних службеника, било би далеко корисније да је организовано и праћење поштовања одредаба самог Закона о државним службеницима.

Савет 23

Владино тело констатује да је **активност у потпуности реализована.** Наиме, Високи службенички савет је доношењем Одлуке о измени и допуни Кодекса понашања државних службеника од 16. марта 2015. године успоставио механизме за праћење примене Кодекса. Одређени су рокови и начин за извештавање.

Према том механизму, органи државне управе су дужни да Високом службеничком савету доставе извештај који садржи потребне податке и информације неопходне за праћење

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

примене Кодекса понашања државних службеника и за унапређивање правила етичког поступања државних службеника. Високи службенички савет, након испитивања извештаја органа о примени Кодекса понашања државних службеника, саставља свој извештај, најкасније до 31. марта за претходну годину. Извештај Високог службеничког савета садржи и предлог мера за унапређење поштовања Кодекса. Извештај Високог службеничког савета доставља се Министарству државне управе и локалне самоуправе, ради предузимања одговарајућих мера из његовог делокруга, а, по потреби, и другим органима. Свим руководиоцима органа државне управе, службама Владе и стручним службама управних округа доставља се допис којим се подсећају на обавезу да до 31. јануара доставе податке за претходну годину о броју државних службеника у органу, броју поднетих притужби грађана на понашање државних службеника, врсти повреда Кодекса понашања државних службеника на које се у притужбама указује, податке о покренутим дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама против државних службеника због повреде Кодекса понашања државних службеника, те оцену нивоа поштовања одредаба Кодекса од стране државних службеника. Ови подаци се достављају без навођења података о личности државних службеника обухваћених извештајем.
Високи службенички савет је на 10. седници од 3. фебруара 2017. године, формирао Радну групу са задатком да на основу извештаја органа државне управе, са подацима и информацијама неопходним за праћење Кодекса понашања државних службеника, сачини Нацрт извештаја о примени Кодекса понашања државних службеника у 2016. години, са предлогом мера за унапређење поштовања Кодекса, који би Високи службенички савет требало да размотри и усвоји до 31. марта 2017. године. Високи службенички савет је на 16. седници од 31. марта 2017. године, усвојио Извештај о примени Кодекса понашања државних службеника за 2016. годину, са предлогом мера за унапређење поштовања Кодекса. Извештај о примени Кодекса понашања државних службеника за 2016. годину, достављен је Министарству државне управе и локалне самоуправе и објављен на интернет страници Службе за управљање кадровима www.suk.gov.rs.

Коментар ТС

У извештају Савета 23 некритички се преносе подаци добијени од стране Високог службеничког савета/Службе за управљање кадровима. Иако је фактички тачно да је успостављен некакав систем за праћење примене Кодекса, и да Високи службенички савет примењује та правила, то не значи да је активност испунила своју сврху.
У међувремену је објављен нови Извештај ВСС[58]. Овај савет је затражио од државних органа да га известе о броју запослених службеника на крају године, броју поднетих притужби грађана на понашање државних службеника због повреде Кодекса понашања државних службеника, врстама повреда Кодекса понашања државних службеника на које се у притужбама указује, о покренутим дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама против државних службеника због повреде одредаба Кодекса од стране државних службеника и као и да дају оцену нивоа поштовања одредаба Кодекса од стране државних службеника. Неки извештаји нису достављени на време, а јужно-банатски округ није уопште известио.

Извештајима министарстава (укључујући и кабинете министара без портфеља) обухваћено је укупно 4308 државних службеника, без МУП[59]. Против државних службеника у министарствима, током 2017. године, поднето је укупно **18 притужби** грађана на понашање државних службеника. Од укупног броја поднетих притужби, и то: у Министарству

[58] ИЗВЕШТАЈ О ПОШТОВАЊУ КОДЕКСА ПОНАШАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА ЗА 2017. ГОДИНУ, http://www.suk.gov.rs/dotAsset/22253.doc

[59] Наведени број државних службеника не обухвата запослене у Министарству унутрашњих послова.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре евидентирана је једнапритужба која се односила на повреду Кодекса због нељубазног и непрофесионалног понашања државног службеника у опхођењу према странкама. Министарство унутрашњих послова, Комисија за решавање притужби примила је укупно 6 притужби, од којих су две решене а остале четири су у току. Од две решене притужбе, једна је оцењена као неоснована а друга као неблаговремена. Министарство спољних послова евидентирало је 7 притужби, које се односе на понашање државних службеника у дипломатско-конзуларним представништвима, и то у делу који се односи на благовремено и тачно давање података и информација, као и пружање помоћи и давање информација надлежним органима за поступање по њиховим захтевима. У конкретним ситуацијама констатовано је да није било повреда Кодекса. У Министарству омладине и спорта поднето је укупно 4 притужбе на понашање државних службеника због повреде Кодекса, од којих је једна препозната као основана. Покренута су три дисциплинска поступка.

У другим органима управе током 2017. године, радило је 14.565 државних службеника, од тога на неодређено време 13.123 и на одређено 1.442. У посматраном периоду највише притужби је евидентирано у Пореској управи - укупно 45 притужби. Због учињених повреда правила етичког понашања уређеним Кодексом покренуто је 9 дисциплинских поступака, од чега је окончано 7 поступака а 2 поступка су у току. У окончаним дисциплинским поступцима изречено је седам новчаних казни. Три притужбе у оквиру Управе за трезор нису окарактерисане као повреде Кодекса. Од 5 притужби у Управи за извршење кривичних санкција, 4 окарактерисане као повреда Кодекса. С друге стране, постојале су и две притужбе у Управи за аграрна плаћања, при чему је у утврђено да нема повреде Кодекса, док је утврђивање чињеничног стања поводом друге притужбе још увек у току.

У 17 посебних организација извештајима је обухваћено 3.807 државних службеника, а током 2017. године, ни у једној организацији нису евидентиране притужбе грађана. Укупан број запослених у разним службама Владе износио је 554 извршиоца. Повреде Кодекса нису регистроване. У управним окрузима је било 174 запослена. У извештајном периоду ниједан од запослених није учинио повреду радне дужности, нити је покренут поступак по притужбама грађана у погледу повреде правила понашања.

На основу извршене анализе достављених извештаја органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа, Високи службенички савет констатује:
- да се велики број органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа одазвао позиву Високог службеничког савета и доставио извештај са потребним подацима и информацијама неопходним за праћење примена Кодекса понашања државних службеника и за унапређивање правила етичког поступања државних службеника за 2017. годину,
- да се извештаји од великог броја органа достављају са закашњењем и након више ургенција,
- да је јасније уочена разлика између повреда одредаба Кодекса понашања државних службеника и одговорности за повреде других дужности из радног односа, у односу на претходни извештајни период,
- да је степен поштовања Кодекса понашања државних службеника задовољавајући, с обзиром да је регистрован мали број притужби грађана и, сагласно томе, мали број покренутих дисциплинских поступака,
- да број поднетих притужби грађана и покренутих дисциплинских поступака због непоштовања норми Кодекса понашања државних службеника не одражава реално стање квалитета рада у државној управи, те да је, у том смислу, потребно чинити све да се грађани информишу о могућностима исказивања својих примедаба на рад органа државне управе и појединаца у њима.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Високи службенички савет зато препоручује свим органима државне управе, службама Владе и стручним службама управних округа да раде на даљем унапређењу квалитета рада запослених, као и на унапређењу начина пријема притужби грађана и начина мерења задовољства грађана пруженим услугама (кроз информисање, омогућавање пријема притужби путем веб сајта, анкетирање корисника услуга и др.) ВСС такође предлаже да се сагледа оправданост и размотрити могућност да се у садржај програма државног стручног испита уврсти и материја етичког кодекса.

Као што се може видети из механизма за праћење и досадашњих искустава, овај механизам обезбеђује праћење примене Кодекса само на основном нивоу – прикупљања статистичких података, али нема информација које би у довољној мери могле да послуже за било какве даље реформе. У том смислу би, на пример, било корисно испитати да ли су органи учинили све шта је било у њиховој могућности да охрабре пријављивање могућих повреда Закона/Кодекса, да обезбеде службеницима који су у дилеми савет о томе да ли је неко понашање прихватљиво и да разреше типичне дилеме општим актима. Будући да механизам за праћење примене Кодекса не доноси резултате који би били од већег значаја у борби против корупције, требало би ову активност везати са поштовањем правила о раду државних службеника, било да су она прописана Законом или Кодексом.

2.2.6.5.

2.2.65.	Закономунапредитиположајинтернихревизора иобезбедити функционалнуиоперативнунезависност интерне ревизије и унапредити принципе финансијског управљања и контроле, као и функцију и послове Централне јединице за хармонизацију.	- Министарствонадлежнозапословефинансија(државни секретар) -Народна скупштина Републике Србије	IVквартал2016.године	**БуџетРепубликеСрбије**-48.900€ у2016.години	Донетаизменадела Законаобуџетскомсистемукојимјеуређенположајинтернихревизораиобезбеђенафункционалнаиоперативна независностинтернеревизије,принципи финансијског управљања и контроле, као и функција и послови Централне јединице за хармонизацију.

Коментар активности

Активност није довољно прецизна у смислу обима и праваца унапређења положаја интерних ревизора. Ако се сагледава са становишта области (препоруке) у оквиру које је ова активност дефинисана, она се може сматрати и неадекватном. Пре свега би требало сагледавати у којој мери интерни ревизори остварују своју улогу по питањима која су релевантна за борбу против корупције, а потом, у вези са тим, изменити услове за рад интерних ревизора и њихово положај, ако је то потребно да би резултати били бољи. Слично томе, није довољно јасно ни како би законом требало унапредити функцију ЦЈХ.

Савет 23

Генерална оцена овог тела јесте да је **активност делимично реализована.**
На Другој међувладиној конференцији Републике Србије и ЕУ, 14.12.2015. године у Бриселу отворено је преговарачко поглавље - Поглавље 32 Финасијски надзор. У оквиру Извештај о

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

скринингу за Поглавље 32 – Финансијски надзор и Заједничке позиције Европске уније наведено је: ,,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 финансијко управљање и контролу и приручника за интерну ревизију.''

Планирано је унапређење оквира за рад интерне ревизије кроз допуну правилника и приручника о ИР, у оквиру Стратегије ИФКЈ. Та Стратегија је са пратећим акционим планом усвојена је на седници Владе која је одржана 11. маја 2017. године[60]. Формирана је и радна група за интерну финансијску контролу која је задужена за праћење имплементације Акционог плана Стратегије ИФКЈ и годишње извештава Владу о спроведеним активностима, оствареним резултатима и могућим тешкоћама у реализацији циљева и мера и достављање предлога за елиминисање таквих тешкоћа. У последњем тромесечју 2017. започета је реализација Твининг пројекта ,,Подршка даљем унапређењу Интерне финансијске контроле'' (Support to Further Development of Public Internal Financial Control (PIFC)) у оквиру којег су одржане две радионице ,,Нови Стандарди интерне ревизије'' за овлашћене интерне ревизоре у јавном сектору са 40 полазника, организована је петодневна студијска посета за 10 представника Министарства финансија Републике Србије, у Француску, у Министарство финансија и привреде Републике Француске и урађена је Анализа стања ИФКЈ у Републици Србији, ради помоћи у остваривању циљева усвојене Стратегије ИФКЈ за период 2017. – 2020. године.

Извештај ЕУ

Европска комисија, у свом извештају за 2016 констатује: „Што се тиче Интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ), нису спроведене ни препоруке Комисије у извештају из 2015. године, ни мере ИФКЈ у оквиру Акционог плана за реформу јавне управе. Налази о ревизији које је поднела Државна ревизорска институција потврђују континуиране недостатке унутрашње контроле широм јавне управе. Ово такође има утицај на екстерну ревизију, која се углавном фокусира на поштовање прописа и откривање неправилности. Потребни су значајни напори за спровођење управљачке одговорности и интерне контроле на свим нивоима управе и у државним предузећима.

У наредној години, Србија нарочито треба да:

→ усвоји и почне да спроводи закаснелу стратегију ИФКЈ и успостави формални механизам за координацију, мониторинг и извештавање;
→ преусмери активности Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) тако да постане проактивнија у давању методолошких смерница и разматрању квалитета спровођења ИФКЈ;
→ осигура да су укупни налази Државне ревизорске институције садржани у годишњем извештају о спровођењу ИФКЈ и систематски обезбеди спровођење препорука Владе из овог извештаја.

Услед фокуса на активности обуке, ЦЈХ није проактивна у давању методолошких смерница организацијама јавног сектора по питању спровођења ИФКЈ. До сада, годишњи извештај ЦЈХ о спровођењу ИФКЈ није садржавао ни анализу системских недостатака ни предлоге корективних мера. Будуће извештавање би имало користи од редовне процене спровођења предложене нове стратегије ИФКЈ и налаза Државне ревизорске институције, који откривају да спровођење

[60] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/c473f0ee-9a49-4168-8f4d-d9906d1678d5

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

унутрашње контроле не напредује 96 онако како је наведено у одговорима институција датим у упитницима за самооцењивање. У фебруару је именован нови руководилац ЦЈХ. 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. 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, као и дужности које се не односе на ревизију, које угрожавају њихову професионалну независност. Недостатак потпуно развијене управљачке одговорности и система интерне контроле ограничава тип и обим ангажовања на интерној ревизији. ЦЈХ треба да развије методолошке смернице о осигуравању квалитета интерне ревизије[61].

Извештај Министарства финансија о реформи управљања јавним финансијама

У Извештају о спровођењу програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2010. за период од децембра 2015. до јуна 2017. године Министарсто финансија је известило да је највећи напредак у области финансијске контроле јавних средстава остварен кроз усвајање стратешког оквира – Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије од 2017-2020 у мају 2017. године. „Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) наставља да врши обуке, развој софтвера и извештавања у овој области. ЦЈХ је извршила преглед квалитета рада ИР у десет министарстава за 2016. годину, што представља припремне активности за измену законодавства како би се имплементирала контрола квалитета ИР у складу са стандардима (ова активност уједно је један од варијабилних индикатора секторске буџетске подршке за реформу јавне управе из ИПА 2015). На централном нивоу, до краја 2016. године, у 80 институција које су корисници јавних средстава, основана је интерна ревизија са 281 систематизованим радним местом интерног ревизора, од којих је 230 попуњено. Ревизија је успостављена у свих 16 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања. На нивоу јединица територијалне аутономије и локалних самоуправа, функција интерне ревизије је успостављена у 77 институција, са 182 систематизована и 141 попуњеним радним местом интерног ревизора. Даљи развој финансијске контроле јавних средстава зависи и од развоја реформе јавне управе и хоризонталног је карактера због чега посебан изазов у наредном периоду представља одговрајућа координација великог броја актера, законских прописа и стратешких докумената, о чему Министарство финансија води посебно рачуна и има важно учешће у различитим коодринационим структурама[62].“

Годишњи консолидовани извештај о стању интерне финансијске контроле

Према последњем расположивом (за 2016.) Консолидованом извештају о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, који је објавио сектор за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија[63], и даље не функционише систем извештавања у потпуности, јер значајан број корисника није доставио извештаје или су они неуредни. Корисници који су доставили извештаје начинили су 87% укупних расхода и издатака буџета РС за 2016. годину. Најслабији показатељи уочавају се на нивоу индиректних корисника буџетских средстава.

[61] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf
[62] http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/PFM%20IZVESTAJ.pdf

[63] http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/wp-content/uploads/2018/01/KGI-1.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Ради отклањања уочених слабости, дају се следеће ***препоруке***:
- ЦЈХ треба да изврши ажурирање упитника за самооцењивање, да унапреди његову садржину и форму и омогући електронско достављање годишњег извештаја о систему ФУК, како би се побољшао квалитет достављених и обрађених података на основу којих се сачињава Консолидовани годишњи извештај;
- Изменом Закона о буџетском систему, неопходно је дефинисати одређени круг корисника јавних средстава који ће бити у обавези да достављају годишњи извештај о систему ФУК и који ће бити предмет Консолидованог годишњег извештаја;
- У склопу обука и радионица, ЦЈХ посебно треба да обрати пажњу на најлошије оцењене сегменте система (на сачињавање акционог плана и мапе пословних процеса, на праћење, процену и надзор) и тиме пружи практичну подршку корисницима;
- Директни и индиректни буџетски корисници треба интензивније да сарађују у области ФУК на нивоу одређених ресора (здравство, просвета...), у циљу размене искустава и преношења добре праксе са виших на ниже инстанце;
- Корисницима јавних средстава, пре свега када је реч о великим и сложеним организацијама, препоручује се образовање ревизорског одбора као саветодавног тела за питања интерне контроле и интерне ревизије, који ће допринети побољшању квалитета ИФКЈ.

Најзначајније ***слабости*** уочене у области интерне ревизије су:
- Смањење броја систематизованих и попуњених радних места интерних ревизора у министарствима;
- 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 законских ограничења о максималном броју запослених, недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, конкуренције приватног сектора;
- Повећање процента неспроведених ревизија у односу на планиране.

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће ***препоруке***:
- Неопходно је учинити додатне напоре да се у оквиру постојећих људских ресурса министарстава, изаберу и запосле на радна места интерних ревизора одговарајући кадрови;
- Корисници јавних средстава треба да ускладе систематизацију, број извршилаца и попуне радна места за интерне ревизоре, у складу са одредбама Правилника ИР, у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима управљају;
- Ускладити зараде и систем награђивања интерних ревизора са обимом рада и захтевима за компетенцијама за обављање послова интерне ревизије;
- Обезбедити континуирану обуку интерних ревизора која ће омогућити адекватније планирање и рационалније коришћење ресурса интерне ревизије код корисника јавних средстава.

Према пристиглим извештајима, код 195 корисника јавних средстава код којих је успостављена функција интерне ревизије, у 190 је формирана јединица интерне ревизије или је запослен један самостални извршилац - интерни ревизор, систематизовано је 526, а попуњено 417 радних места за интерног ревизора. Код пет корисника јавних средстава успостављена је функција интерне ревизије на основу споразума са другим корисником јавних средстава који има функционалну јединицу интерне ревизије. Ови корисници обухватају 90% јавних средстава. Од пристиглих 117 извештаја код 80 корисника на републичком нивоу, успостављена је интерна ревизија са 281 систематизованих и 230 попуњених радних места за интерног ревизора.Код 16 министарстава, систематизовано је 61 радно место, а интерну

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

ревизију обавља 41 интерни ревизор, код 3 ООСО систематизовано је 34 и интерну ревизију обавља 33 интерна ревизора, а код осталих 98 корисника јавних средстава на републичком нивоу, систематизовано је 186, а ревизију обавља 156 интерних ревизора.

У 2016. години у једном министарству је јединица за интерну ревизију остала упражњена и до краја извештајног периода није попуњено ни једно радно место интерног ревизора. У три министарства, променом Правилника о организацији и систематизацији послова прописано је и попуњено само по једно радно место за интерног ревизора, што није у складу са чланом 5. став 2. Правилника о ИР. Као разлог министарства су у годишњим извештајима навела актуелне мере штедње у Републици Србији, у смислу ограничења максималног броја запослених и смањења основних зарада, што је за последицу имало одлазак интерних ревизора ван јавног сектора и немогућност ангажовања нових. Од пристиглих 59 извештаја из аутономне покрајине, града Београда, градова и општина код 42 јединице локалне самоуправе успостављена је интерна ревизија са 113 систематизованих и 84 попуњених радних места за интерног ревизора.

Успостављене јединице за ИР и самостални интерни ревизори, организационо и функционално директно извештавају руководиоца корисника јавних средстава. Код корисника јавних средстава, оних који су успоставили функцију ИР са попуњеним радним местом једног интерног ревизора је 68%, са два интерна ревизора је 8% и са три и више интерних ревизора је 24%. Велики проценат успостављених интерних ревизија са два и мање извршиоца доводи у сумњу да се могу у потпуности поштовати стандарди интерне ревизије.

Најчешће навођени разлози због којих није успостављена ИР, и нису попуњена радна места за интерне ревизоре су законска ограничења о максималном броју запослених, недовољан број високообразовног кадра, ниске зараде, неадекватност систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, недовољна финансијска средства, непостојање формалних услова, конкуренција приватног сектора, итд. Без обзира на изнете разлоге, обавеза успостављања интерне ревизије остаје, при чему ће ЦЈХ, у оквиру своје надлежности, пружити потребну подршку. Код новоуспостављених интерних ревизија, у којима запослени интерни ревизори још нису укључени у процес обуке који организује ЦЈХ, у извештајима је наведено да се значајан део времена троши на друге послове који нису у оквиру послова интерне ревизије. Ово није у складу са стандардима интерне ревизије и директно угрожава функцију.

У 2016. години је према достављеним извештајима о раду ИР планирано 869, а обављено 709 ревизија док је 105 у току, односно 55 планираних ревизија није спроведено. Као разлози за наведено одступање су најчешће навођени, смањење броја извршилаца, промене у организационој структури корисника јавних средстава, измена годишњег плана рада и недостатак у размени практичних искустава у припреми планских докумената.кционалну независност интерних ревизора. Повећање броја успостављених интерних ревизија и броја интерних ревизора довело је до повећања укупног броја планираних и извршених ревизија, али проценат од око 15% ревизија пренетих у наредну годину и неспроведених ревизија указује на извесне недостатке у планирању и извођењу ревизија те је неопходно додатно едуковати ревизоре у овој области кроз континуирану едукацију.

Интерни ревизори су дали укупно 6167 препорука за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво (5055 препорука из категорисаних области и 1112 у специфичним некатегорисаним областима), од којих је 3407 спроведено до краја 2016. године, а за остале није истекао рок доспећа.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар ТС

Поједини документи Министарства финансија су овде екстензивно цитирани, услед тога што пружају битне информације на тему функционисања интерне ревизије и финансијског управљања и контроле, а нису нашли своје место у извештајима о реализацији АП 23. Они добро илуструју слабости у функционисању система. Када је реч о испуњавању задатака из АП 23, најприметнија је чињеница да се ни један извештај не осврће на евентуалне измене Закона о буџетском систему а управо су те измене биле планиране као главна активност. Од доношења АП 23, Закон о буџетском систему је мењан два пута, а те измене су објављене у СГ РС број 99 из 2016. и 113 из 2017. Такође, током припреме АП 23, ЗБС је мењан у 2015. години. Неке од тих промена имају одређени значај и за функционисање интерне ревизије. Међутим, нису мењани ни дефиниција ни надлежности интерних ревизора. Интерна ревизија је дефинисана као активност која пружа независно објективно уверавање и саветодавна активност, са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације; помаже организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом.

Na крају, може се закључити да положај интерних ревизора није побољшан на начин који је био планиран, али је дошло до промена у широј области финансијског управљања и контроле, па се може рећи да је активност делимично реализована. При ревизији АП требало би прецизирати правац и обим промена које су релевантне за борбу против корупције.

2.2.6.6.

2.2.6.6.	Увестипрограмскобуџетирање(оперативноиметодолошкоунапређењепроцеса планирањаиприпремевишегодишњегбуџетанасвимнивоимавласти).	- Министарствонадлежнозапословефинансија(државнисекретар)	Іквартал2015.године	**БуџетРепубликеСрбије** Реализовано	Уведенпрограмски буџет.

Коментар активности

Програмски буџет је један од начина да се повећа транспарентност и одговорност и тиме смање ризици од корупције. У опису задатка недостаје упућивање на то да не само припрема буџета извршена на програмској основи, већ и да извештавање о буџету треба да прати такво планирање.

Савет 23

„Према оцени Савета 23 **активност је у потпуности реализована.** Програмско буџетирање је уведено на свим нивоима власти.У складу са Законом о буџетском систему који је 2015. годину поставио као рок за прелазак свих буџетских корисника на централном и локалном нивоу на програмски буџет у циљу унапређења буџетског процеса, Парламент је усвојио буџет за 2015. годину као програмски буџет. Сви буџетски корисници су дефинисали програме, програмске активности и пројекте у складу са Инструкцијом за припрему програмског буџета коју је израдило Министарство финансија. У 2016. години сертификовано је 6 тренера за програмски буџет и тренинг за програмски буџет је постао саставни део Општег програма стручног

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

усавршавања државних службеника у оквиру Службе за управљање кадровима. Са изменамаЗакона о буџетском систему из 2016. уведена је обавеза за све буџетске кориснике да извештавају о резултатима и учинцима програма, програмских активности и пројеката. Развили смо Инструкције за извештавање и према тој инструкцији буџетски корисници ће извештавати два пута годишње.“

Коментар ТС

Буџет се заиста припрема већ неколико година по програмском начелу. Измена закона о буџетском систему уведена је обавеза за све буџетске кориснике да извештавају о резултатима и учинцима програма, програмских активности и пројеката. Међутим, квалитет тако израђених програма је упитан. Када је реч о централном нивоу власти, будући да је Влада пре неколико година престала да доноси предлог завршног рачуна буџета (Народна скупштина већ деценију и по није усвајала завршни рачун буџета ни када га је Влада подносила), није могуће проверити ефекте извештавања о програмима. С друге стране, на нивоу локалних самоуправа информације у извештајима углавном нису биле упоредиве са буџетским плановима, али се очекује да би могло доћи до извесног напретка ове године. У сваком случају, иако се не може порећи да је активност спроведена, за сада нису приметни било какви ефекти у погледу смањивања корупције. Због тога би требало размотрити и формулисање посебних активности у вези са праћењем ефеката програмског буџетирања. Иначе, занимљиво је приметити да је рок за реализацију ове активности истекао годину дана пре него што је АП 23 званично усвојен.

2.2.6.7.

2.2.6.7.	Спровестианализупроцес апрограмскогбуџетирања иидентификоватипрепору кезаунапређење.	- Министарствона длежнозапослов ефинансија(држ авнисекретар)	Іквартал2016.го дине	БуџетираноуоквируПГ32	Проценат буџетских корисника који супрешлинапрог рамскибуџет.

Коментар активности

Иако је анализа након прве године примене корисна, њен циљ је требало да буде прецизније дефинисан. Рок за спровођење је већ био истекао у доба доношења АП 23. Индикатор успешности је погрешно одређен, зато што би анализа требало да покаже квалитет буџетирања на програмски начин, а не само квантитет – број органа који су испунили законску обавезу.

Савет 23

Активност је у потпуности реализована. Анализа процеса програмског буџетирања је спроведена и препоруке за унапређење процеса су израђене.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар ТС

У одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, Министарство финансија нас је обавестило да је интерно спровело анализу процеса програмског буџетирања и идентификовало препоруке за унапређење. Анализа која је наводи као активност 2.2.6.7. није међутим резултирала конкретним документом. Министарство је навело да су анализе и препоруке имплементиране у Упутство за припрему буџета, које објављено на сајту Министарства финансија. Из тих разлога се не може сматрати да је ова активност реализована. Потребно је прецизирати сврху анализе и унапређења са становишта борбе против корупције.

2.2.6.8.

2.2.6.8.	Унапредитиметодологију програмскогбуџетаиприпремановогупутстваусклад усапрепорукама.	-Републичкисекретаријатзајавнеполитике -ГенералнисекретаријатВладе	IIквартал2016.године	БуџетираноуоквируПГ32	ПроценатусклађеностипрограмскихструктурабуџетскихкорисникасаУпутствомзаприпремупрограмскогбуџета.

Коментар активности

Задатак је формулисан тако да говори о методолоији припреме буџета у складу са препорукама, које би припремали Републички секретаријат за јавне политике и Генерални секретаријат Владе. С друге стране, у индикатору успешности тражи се проценат програмских структура буџета који ће бити усклађен са Упутством за припрему програмског буџета, документом који припрема Министарство финансија! Из тог је разлога ову активност било немогуће спровести на начин предвиђен у АП 23.

Савет 23

Према оцени овог тела, **активност је у потпуности реализована.** „Методологија програмског буџета је унапређена и припремљено је ново упутство у складу са препорукама.“ У извештају за други квартал 2017. се наводи да је са последњим изменама Закона о буџетском систему (у ствари се мисли на измене с краја 2016.) уведена је обавеза за све буџетске кориснике да извештавају о резултатима и учиниоцима програма, програмских активности и пројеката. Развијена је Инструкција за извештавање и према тој инструкцији буџетски корисници ће извештавати два пута годишње.

Оцена ТС

Упутство за израду програмског буџета, које је Министарство финансија донело 2014, заиста је

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

унапређено у септембру 2016. године[64]. Из самог текста се не види на основу којих анализа су вршена побољшања, нити да су у процесу израде новог Упутства на било који начин учествовала два поменута Владина секретаријата. Због тога се не може сматрати да је активност спроведена на предвиђени начин.

У будућности би требало планирати даље праћење и евентуалне промене у програмском буџетирању које би биле значајне за борбу против корупције, а не унапређење овог процеса генерално (то може бити предмет у преговарачком поглављу 32).

2.2.6.9.

2.2.6.9.	Спровестиобукезадржавнеслужбеникезаунапређењепрограмскогбуџета.	-Служба за управљањекадровима	IIквартал2016.године	БуџетираноуоквируПГ32	Спроведенеобуке.

Коментар активности

Као и код других обука, ни овде није било јасно одређено колико службеника би требало да их похађа, која знања треба да стекну, нити било шта друго што би могло да послужи за оцену успешности реализације мере.

Савет 23

„Активност се успешно реализује. У сарадњи са Министарством финансија – Сектором за буџет, Служба за управљање кадровима је реализовала Тренинг тренера за програмски буџет за укупно 14 полазника из Министарства финансија. Полазници овог програма обуке за предаваче ће током године реализовати обуке у области програмског буџетирања за друге државне службенике у складу са Планом релизације општих програма Службе за управљање кадровима.

У периоду **октобар - децембар** 2016. године шест запослених у Сектору буџета Министарства финансија, уз супервизијску подршку екперата са БЕП УСАИД пројекта, реализовали су два тренинга „Израда програмског буџета“ за укупно 35 државних службенике који се баве финансијско-материјалним пословањем у органима државне управе. Након успешно реализованих супервизијских тренинга који су представљали завршни део програма Тренинга тренера за програмски буџет, службеници су уврштени у базу тренера Службе за област програмског буџетирања чиме су обезбеђени услови за даљи системски пренос знања и вештина другим државним службеницима.

Служба за управљање кадровима Владе Србије почев од фебруара 2017. започела је реализацију низа семинара у вези са програмским буџетирањем који су планирани у оквиру

[64] http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

програмске области „Јавне финансије“ Програма општег континуираног стручног усавршавања државних службеника. Циљна група којој су семинари намењени су руководиоци унутрашњих јединица и државни службеници који раде на припреми, планирању, праћењу и извршењу буџета, док су предавачи државни службеници из Сектора буџета Министарства финансија који су завршили програм „Тренинг тренера у области програмског буџета" уз подршку „USAID BEP" пројекта 2016. године. У првом кварталу су одржана два семинара „Припрема програмског буџета“ којима је присуствовало 32 полазника. У оквиру програмске области „Јавне финансије“ у току фебруара за исту циљну групу одржано је четири додатна модула у вези са праћењем и извештавањем о учинку програма којима је присуствовало 75 државних службеника.

У другом кварталу 2017. реализоване су четири обуке „Програмски буџет - праћење и извештавање о учинку“ којима је присуствовало 85 државних службеника. У трећем кварталу одржана су три семинара „Припрема програмског буџета“ којима је присуствовало 49 полазника. До октобра исте године, у оквиру програмске области „Јавне финансије за исту циљну групу одржано је осам додатних модула у вези са праћењем и извештавањем о учинку програма којима је присуствовало 150 државних службеника. на крају године, одржана је 21. децембра 2017. обука „Припрема програмског буџета“ којем је присуствовало 35 полазника. Укупно је у току 2017.године овим обукама присуствовало 185 полазника, државних службеника који раде на материјално- финанскијким пословима.

Оцена ТС

Нема сумње да се спроводе обуке државних службеника који раде на материјално-финанскијким пословима, на централном нивоу власти. Међутим, програмско буџетирање је процес у којем учествује знатно шири круг службеника, будући да све организационе јединице унутар буџетских корисника припремају податке о својим плановима и потребним ресурсима. Поред тога, значајан део буџетских корисника не припада кругу државних службеника, већ службеника АПВ и локалних самоуправа, а њима је обука још потребнија. Иако је у обучавање службеника на локалном нивоу знатно укључена Стална конференција градова и општина, проблем представља већ сама чињеница да се о овим тренинзима за локални ниво власти уопште не говори у АП 23. Подсећамо да се, с друге стране, активност увођења програмског буџета везује за све нивое власти у овом истом АП. Требало би прецизирати сврху и обухват тренинга, тако да буду обучени службеници свих обвезника.

2.2.6.10.

2.2.6.10.	Ојачати кадровске капацитете Централне јединице за хармонизацију (врши централно усмеравање, координира активности јавне интерне финансијске контроле) на тај начин што ће се новим Правилником о систематизацији и организацији радних места предвидети већи број радних места.	-Министарство надлежно за послове финансија (државни секретар)	IV квартал 2016. године	Буџетирано у оквиру ПГ 32	Измењен Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Попуњена радна места.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

Активност није планирана довољно прецизно, јер се не види за колико треба да се поверћа број радних места у ЦЈХ. Поред тога, са становишта АП 23 би било смислено да се планирају повећања у конретним организационим јединицама, односно пословима, како би активност имала везе са борбом против корупције, о чему је овде реч.

Савет 23

Савет 23 сматра да је **активност је делимично реализована.** На активност утиче забрана запошљавања корисника јавних средстава у складу са одредбама Закона о буџетском систему и мерама фискалне консолидације. Констатује се да је у августу 2017. године Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија, којим је Сектор за интерну контролу и интерну ревизију добио додатна три извршилачка радна места.

Коментар ТС

Према подацима из стратешких аката који се ближе односе на ЦЈХ и њене капацитате, може се видети да се послови ЦЈХ обављају у оквиру Сектора за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија. Током 2016. године, у Сектору је било с**истематизовано десет радних места, а запослено девет државних службеника** и то: помоћник министра, три службеника у Групи за хармонизацију ФУК, четири службеника у Групи за хармонизацију ИР и референт. Када се има у виду да је овај сектор био готово у потпуности попуњен, то значи да би јачање капацитета, као што се каже у индикатору, морало да се изведе кроз претходно повећање броја радних места у Правилнику о систематизацији.

У погледу функционалне поделе послова у претходном периоду, поједине активности су се обављале у обе групе, јер због ограниченог броја запослених, стриктна специјализација и подела функција по групама није могла бити поштована, а да то битно не утиче на ефикасност и ефективност извршавања радних задатака. При томе, пракса је показала да девет запослених службеника није довољно да би се обимни и сложени послови у надлежности Сектора извршили благовремено и свеобухватно, посебно имајући у виду све већу потребу за праћењем напретка оствареног у области примене интерне финансијске контроле у јавном сектору као и пружање практичне саветодавне подршке корисницима јавних средстава. Из тог разлога, ЦЈХ је предузела иницијативу дајући препоруке за повећањем броја запослених, што је дало резултате.

У **августу месецу 2017. године донет је нови Правилник** о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија којим су систематизована 3 нова радна места у Сектору и то: млађи координатор из области ФУК, млађи координатор из области ИР и водећи координатор из области ФУК и ИР.

У складу са наведеним изменама, у Сектору је тренутно систематизовано тринаест радних места, и то: помоћник министра, пет службеника у Одсеку за хармонизацију ФУК, пет службеника у Одсеку за хармонизацију ИР, водећи координатор из области ФУК и ИР и референт. И даље је попуњено девет радних места, тако да је у наредном периоду неопходно наставити са процесом унапређења кадровских капацитета Сектора, пре свега запошљавањем одговарајућег стручног кадра.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Дакле, за разлику од претходног периода где се ЦЈХ више бавила регулаторним оквиром, методологијом и развојем људских ресурса неопходних за подршку развоју система ИФКЈ, у наредном периоду ЦЈХ мора више да се фокусира на пружање практичне подршке руководиоцима и кључним запосленима у јавном сектору који раде на унапређењу система интерне контроле у својим организацијама и мењају начин руковођења, прелазећи са приступа усклађености на приступ који се базира на учинку и резултатима.

Када је реч о раду и будућем развоју ЦЈХ:
- **Постојећи број запослених није довољан да се благовремено и свеобухватно обављају сви послови из надлежности ЦЈХ**;
- Већина запослених ангажована је на пословима реализације основних обука и на програмима сертификације овлашћених интерних ревизора, док се знатно мање пажње посвећује праћењу саме имплементације система ИФКЈ и сагледавању његовог квалитета;
- Ниво развијености свести о финансијском управљању и контроли, интерној ревизији и конкретној улози ЦЈХ и даље је недовољан, при чему је недостатак информисања израженији на нивоу виших управљачких структура, док је мање присутан на нивоу средњих и нижих руководилаца.

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће ***препоруке***:
- Наставити **са процесом запошљавања одговарајућег стручног кадра**;
- Унапредити стручна знања запослених у ЦЈХ кроз праћење међународне праксе у области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије (учествовање на међународним скуповима у организацији SIGMA, PEMPAL, Европске комисије и других међународних и регионалних институција);
- Ојачати координациону улогу ЦЈХ кроз: јачање сарадње са осталим секторима унутар Министарства финансија, сарадњу са Државном ревизорском институцијом, Управом за трезор и другим релевантним институцијама, интензивнију сарадња са интерним ревизорима и руководиоцима задуженим за финансијско управљање и контролу;
- ЦЈХ треба да ради на промоцији значаја интерне финансијске контроле у јавном сектору кроз унапређење своје интернет странице, организовање семинара и радионица посебно за више руководиоце, сарадњу са релевантним медијским каналима итд.

У Стратегији се наводи да Централна јединица за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ) мора да пружи практичну подршку руководиоцима и кључним запосленима у јавном сектору који раде на унапређењу система интерне контроле у својим организацијама и мењају начин руковођења, прелазећи са приступа усклађености на приступ који се базира на учинку и резултатима. Стратегија ИФКЈ има за циљ да угради стандардну праксу финансијског управљања и контроле у редовне процесе руковођења и функцију интерне ревизије као алат руководиоцима за добро управљање. На овај начин се подржавају планови дефинисани у оквиру реформе јавне управе за побољшање контролног окружења и пружање помоћи корисницима јавних средстава у процени ризика, што омогућава да је руковођење у јавном сектору засновано на делотворним контролним механизмима којима се ублажава ризик и побољшава економичност, ефикасност, ефективност и транспарентност у коришћењу јавних средстава, без обзира на изворе финансирања.

ИФКЈ предуслов је реформе државне управе, такође представља инструмент координације, провере и усклађивања правних института и средстава њихове примене, помаже да се унапреди функционалност и делотворност рационалне, ефикасне и модерне државне управе окренуте ка корисницима. Одговорност је предуслов ефикасног и ефективног управљања

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

јавним ресурсима. Главни циљ Стратегије ИФКЈ је да омогући повећање одговорности, не само руководилаца већ свих запослених који имају одређену улогу у управљању јавним ресурсима. **Број систематизованих радних места није довољан за реализацију постојећих послова који захтевају већу усредсређеност на праћење напретка** оствареног у области примене интерне финансијске контроле у јавном сектору као и пружање одговарајуће практичне саветодавне подршке корисницима јавних средстава и организовања испита за сертификацију интерних ревизора. Централна јединица за хармонизацију суочавала се са проблемима у погледу капацитета током претходног периода, углавном због смањења броја запослених и зато што је већина запослених била ангажована на реализацији обуке и на програмима сертификације овлашћених интерних ревизора. Поред тога, радно место помоћника министра задуженог за Централну јединицу за хармонизацију у Министарству финансија било је упражњено месецима[65].

Из наведених описа се види да је оцена Савета 23 о „делимичном испуњењу“ неутемељена. Она се заснива на незнатном повећању броја извршилачких места у Правилнику о систематизацији (од чега су два места млађих саветника). С друге стране, у извештају о реализацији Стртатегије ИФКЈ јасно се истиче да ни број систематизованих радних места није довољан за остваривање задатака. У сваком случају, приликом ревизије АП, ову активност би требало заменити неком која ће конкретније осликавати рад ЦЈХ у борби против корупције.

2.2.6.11.

2.2.6.11.	Повећање броја обучених руководилаца и запослених у јавном сектору о суштини и значају система финансијског управљања и контроле и повећан број оспособљених интерних ревизора.	-Министарство надлежно за послове финансија (државни секретар)	IV квартал 2016. године	Буџетирано у оквиру ПГ 32	Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору за 2016. годину. Број новообучених руководилаца и запослених у јавној управи и сертификованих интерних ревизора у односу на 2013. годину.

Коментар активности

Активност није довољно предизна, јер се не види колико треба да буде обучених руководилаца и запослених, као ни колико треба да буде интерних ревизора. У складу са тим, свако повећање би могло да се на крају оцени као довољно. Поред тога, ова активност није у довољној мери повезана са борбом против корупције, јер није наведено у вези са којим питањима руководиоца и запослени треба да буду обучени.

Савет 23

[65] http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Stategija%20razvoja%20interne%20finansijske%20kontrole%20u%20javnom%20sektoru%20Republike%20Srbije%20za%20period%202017-2020%20srb.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Активност је у потпуности реализована. У априлу 2016. године извршена је Основна обука из Финансијског управљања и контроле у трајању од пет радних дана, за 76 полазника из корисника јавних средстава. Испит је 01.06.2016. године положило 18 кандидата који су завршили обуку и стекли услове за полагање.

У октобру и новембру 2016. године извршена је Основна обука из Финансиског управљања и контроле у трајању од пет радних дана, за 187 полазника из корисника јавних средстава и Основна обука из Интерне ревизије у трајању од седам радних дана, за 82 полазника из корисника јавних средстава. Закључно са испитом који је обављен 22. децембра 2016. године, Република Србија има 330 сертификованих интерних ревизора.

У новембру и децембру 2017. године извршена је Основна обука из Финансијског управљања и контроле у трајању од пет радних дана, за 141 полазника из корисника јавних средстава. Закључно са новембром 2017. године Република Србија има 348 сертификованих ревизора. Планирано је одржавање испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору за 25.12.2017. године за 25 нових кандидата.

Коментар ТС

Из годишњег извештаја Министарства финансија се види да је теоријским делом обуке за интерну ревизију обухваћено је 84 полазника запослених код корисника јавних средстава. Током 2016. је извршена практична обука обављања интерне ревизије код 34 корисника, за 70 кандидата за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.
Правилником о сертификацији 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.

Програм обуке за стицање професионалног звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору обухвата:
1) основну обуку за обављање интерне ревизије у трајању од седам радних дана односно 49 радних сати;
2) основну обуку за финансијско управљање и контролу у трајању од пет радних дана, односно 35 радних сати;
3) обуку за практичан рад на интерној ревизији путем обављања две ревизије код корисника код кога је лице које се обучава у радном односу на пословима интерне ревизије уз стручну помоћ Министарства финансија, на начин утврђен Правилником ИР.

Овај извештај наводи бројне обуке које су реализоване у оквиру међународних програм а подршке.

Према оцени ТС, ЦЈХ треба и даље да ради на промоцији значаја интерне финансијске контроле у јавном сектору кроз унапређење своје интернет странице, организовањем семинара и радионица посебно за више руководиоце. Иако број обучених јесте повећан, још увек није остварена сврха. Приликом ревизије, активност треба прецизирати у погледу обухвата и сврхе обука.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Закључак

Мере за **деполитизацију јавне управе**, јачање њене транспарентности и интегритета, укључујући и кроз јачање тела интерне контроле и ревизије углавном нису спроведене. Према оценама Савета 23 неке од овде поменутих активности су делимично или потпуно спроведене или се спроводе. Међутим, такве оцене су упитне, што се може видети на основу активности о расписивању конкурса за службенике на положају, која „се реализује“ (што је тачно јер се неки конкурси расписују), али маши суштину проблема (јер се противзаконито на већини положаја одржава в.д. стање.). Не само да се број професионално ангажованих службеника на положајима не ближи ка броју укупних положаја, већ се годинама креће око ¼ укупног броја. С друге стране, у 2015. години је Влада извршила укупно 505 постављења вршилаца дужности (на положаје у државној управи, у јавна предузећа и друго). Следеће године је број в.д.-а порастао на 733, а током прошле године на 783. у прва 2,5 месеца текуће године било је 134 таква постављења. Било би битно да правила о објективним критеријумима при запошљавању обухвате цео јавни сектор, што сада није случај.

У погледу успостављања запошљавања по објективним и транспарентним критеријумима урађене су анализе, али није дошло до измена закона, иако су оне биле припремане годинама уназад. Дошло је до неких промена законског оквира, али то није последица овог Акционог плана. Када је реч о одговорности и транспарентности рада јавних службеника, није било промена. Анализа која ће наводно послужити као предложак за ове реформе, односи се на друга питања (радноправни положај службеника).
Друге активности које се помињу у оквиру овог дела АП углавном нису довољно јасно повезане са борбом против корупције, па би их требало прецизирати – у вези са радом интерних ревизора, програмским буџетом, финансијским управљањем и контролом и другим питањима. Углавном је реч о активностима која су пренета из других стратешких аката, што треба избегавати. Реализацију тих мера је углавном тешко оценити, јер циљеви нису ни постављени тако да одговарају превасходно борби против корупције. У овој области постоје веома крупна одступања у оцени Савета 23 и налаза нашег мониторинга (по питању чак 9 од укупно 11 активности). У неколико случајева је било релативо лако закључити да је степен реализације слабији него што се наводи у извештајима обвезника, али је приступ код праћења испуњености био превише благонаклон.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

11. Унапређење система узбуњивања

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОР УТИЦАЈА
2.2.7. Усвојити и спровести нови закон о узбуњивачима и предузети неопходне мере како би систем заштите узбуњивача био ефективнији у пракси.	Успостављен нови правни оквир за заштиту узбуњивача и обезбеђена његова ефикасна примена у пракси.	1. Позитивна оцена Европске комисије у Извештају о напретку Србије; 2. Број покренутих и правонсажно окончних поступака за заштиту узбуњивача.

Коментар препоруке

Индикатор утицаја није прецизно одређен, јер није јасно како ће бити третирана ситуација уколико број таквих поступака буде нпр. 50, 200 или 1000, да ли као успешна реализација препоруке или као да препорука није успешно реализована. Због тога би као индикатор успешности могло да буде дефинисано нешто од следећег (формулисано на овај или сличан начин): „број случајева у којима је заштита узбуњивача који пријављују корупцију пружена у складу са одредбама новог закона најмање двоструко већи од броја лица којима је Агенција за борбу против корупције доделила статус узбуњивача током 2014“; „свим узбуњивачима пружена заштита у законском року“; „нису забележени нови случајеви узбуњивања на корупцију, који су довели до штетних последица за узбуњиваче или повезана лица а да те последице нису отклоњене применом механизма заштите из Закона“. Ово је иначе једна од ретких препорука са скрининга на којој је значајан део активности био реализован и пре него што је дошло до усвајања АП 23. Наиме, у међувремену је тај закон усвојен и почео да се примењује, а АП 23 је коначно усвојен тек у априлу 2016.

2.2.7.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉ И РЕЗУЛТАТА
2.2.7.1.	УтврдитиисспровестипрограмобукезаприменуЗаконаозаштитиузбуњивачазасудијекојепоступајуупредметимазаштитеузбуњивача. УтврдитиисспровестипрограмобукезаприменуЗаконаозаштитиузбуњивачазазапосленеујавнојуправи.	- Правосудна академија - Министартсвонадлежнозапословеправосуђа(државнисекретарзапитањакорупције) - Службазауправљањекадровима	Заобукусудија-IVквартал2015.године Заобукузапосленихујавнојуправи-IVквартал2016.године	Буџетираноуоквируактивности2.1.3.1. (***IPA2013*** Превенцијаиборбапротивкорупције,Уговоропружањуслуга-4.000.000€)	Утврђениисспроведенипрограмиобукезасудијеизапосленеујавнојуправи.

Коментар активности

Активност није прецизно одређена. Показатељ успешности би морао да буде прецизнији и да јасно идентификује број судија које треба обучити, а када је реч о службеницима и њихов број

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

и циљну групу, јер је тренутно нејасно шта је био циљ. Обука у најмању руку треба да покрије руководиоце органа власти, и службенике који ће бити задужене за „интерно узбуњивање“, као и постојеће службе које имају додира са разним облицима „спољног узбуњивања“. Било би добро да је Акциони план поставио неке минималне стандарде и у погледу садржаја програма обуке.

Савет 23

Савет 23 је констатовао да је активност 2.2.7.1. **у потпуности реализована**, у складу са Акционим планом за ПГ 23. „Програм обуке за примену Закона о заштити узбуњивача за судије које поступају у предметима заштите узбуњивача је развијен и спроводи се у оквиру континуираног тренинга, како је и планирано.“ „Програмом обуке Правосудне академије обухваћене су све судије, а обука је реализована у целини закључно са првим кварталом 2016. године. У току је напредна фаза обуке за судије које поступају у предметима заштите узбуњивача.“

Програм обуке за узбуњиваче, уз подршку УСАИД, је започет у јануару 2015. а завршен у децембру 2015. године. Спровођен је у две фазе. Права фаза је укључивала укупно 44 семинара са 1477 учесника из Врховног касационог суда, апелационих, виших и основних судова, Управног суда, прекршајних судова и из Прекршајног апелационог суда (судије, судијски сарадници/помоћници, секретари). Обуком су били обухваћени и полазници Академије. Током друге фазе обуке је било 7 радионица на напредном нивоу кроз које прошло укупно 146 учесника. Служба за управљање кадровима је у периоду **јануар – јун 2016. године** реализовала три обуке у вези са Законом о заштити узбуњивача, и то две обуке „Заштита узбуњивача – основна обука“ са укупно 38 полазника и једну обуку „Заштита узбуњивача – обука за овлашћена лица“ са укупно 11 полазника. У периоду **октобар - децембар 2016**. године реализоване су три обуке у вези са применом Закона о заштити узбуњивача, и то: „Закон о заштити узбуњивача – основна обука“ у октобру за 17 државних службеника и „Заштита узбуњивача – обука за овлашћена лица“ у два термина у новембру месецу за укупно 70 овлашћених лица.

Током 2017, у оквиру програмске области „Борба против корупције“ Програма општег континуираног стручног усавршавања одржана су два семинара на којима је учествовало укупно 34 државних службеника у вези са применом Закона о заштити узбуњивача: „Закон о заштити узбуњивача – основна обука“ и „Закон о заштити узбуњивача – обука за овлашћена лица“.15. новембра 2017. реализована је основа обука о заштити узбуњивача, којој је присуствовало 12 полазника. Правосудна академија, у сарадњи са удружењем Еутопија (издавач Пиштаљке), удружењем Алтерфакт и магазином Недељник реализује пројекат „Гласна пиштаљка“, уз финансијску подршку Делегације Европске уније у Републици Србији. Циљ пројекта је да се допринесе борби против корупције у Србији и побољша примена Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за преговарање - Поглавља 23.У оквиру пројекта су планиране обуке за судије основних и виших судова и тужиоце из Србије. Током трећег квартала 2017. одржане су још три напредне обуке на тему Примене Закона о заштити узбуњивача. Учесници су били судије, тужиоци и корисници почетне обуке ПА из београдске апелације. Обуке су држане у сали Правосудне академије у Београду. Прва у низу новог сета обука за судије и друге носиоце правосудних функција, са територије надлежности Апелационог суда у Новом Саду, на тему примене Закона о заштити узбуњивача, одржана је у среду, 15. новембра 2017. године у Апелационом суду у Новом Саду. Друга у низу напредних обука за судије и сараднике, са територије надлежности Апелационог суда у Новом Саду, на

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

тему примене Закона о заштити узбуњивача, одржана је у четвртак, 30.11.2017. године у Апелационом суду у Новом Саду. Током обуке учесницима су представљени конкретни примери из досадашње судске праксе и студије случаја. Ова обука ће омогућити ефикаснији рад и бољу примену Закона о заштити узбуњивача, а истовремено ће допринети и бољем остваривању права узбуњивача.

Други извори и коментар ТС

Правосудна Академија објављује на свом сајту програме обука по годинама[66]. Програм обуке о заштити узбуњивача наводи се да је, у погледу предложеног Закона о заштитити узбуњивача неопходно спровести свеобухватну стручну обуку судија које поступају у предметима који су посредно или непосредно повезани са узбуњивањем, указати на специфичности које овај закон уводи у правни систем Републике Србије, као и објаснити однос овог Закона према општим правилима парничне процедуре. Прописан је и редослед обуке односно обухвата судова с тим да се основни и виши судови налазе у истом нивоу када је упитању потреба за њиховом обуком, и то из разлога што су виши судови примарно надлежни за поступање по тужбама у вези са узбуњивањем. Неопходно је истовремено спровести и обуку судија основних судова и то оних судија који су надлежни за поступање у радно правним споровима, обзиром да је истакнуто у Закону да у ситуацији када је до радно правног спора дошло у вези са узбуњивањем, да се у тој ситуацији почињу примењивати посебна правила у погледу специфичних права узбуњивача која су прописана овим Законом. У обуке су укључени и представници тужилаштава.

Поред упознавања са са одредбама Закона о заштити узбуњивача, обуке подразумевају и упознавање са међународним прописима, врстама узбуњивања (унутрашње и спољашње узбуњивање-алтернативно постављени,узбуњивање јавности), прекршајне прописе, заштита узбуњивача и накнада штете, утицај и примена Закона о заштити узбуњивача у радноправним споровима, однос Закона о заштити узбуњивача према према општим правилима парничнепроцедуре.

Циљ ових обука је имплементација Закона о заштити узбуњивача и поступање судова у складу с праксом Европског суда за људска права. Циљне групе су судови опште надлежности; прекршајни судови; прекршајни апелациони суд; управни суд; јавна тужилаштва.

Снежана Андрејевић, судија Врховног касационог суда, изјавила је за „Политику“ у марту 2016. да је до тада чак 1.100 судија из целе Србије, и око 200 судијских саветника, прошло обуку и потпуно су припремљени за примену Закона о заштити узбуњивача[67].

У анализи примене Закона о узбуњивачима као и значења норми са препорукама како се могу побољшати коју је Транспарентост Србија објавила 2017. године указано је на значај обука судија који поступају у вези са узбуњивањем, као и на мањкавости успостављеног система:[68]

---

[66]http://www.pars.rs/files/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%20%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9B%D0%9D%D0%95%20%D0%9E%D0%91%D0%A3%D0%9A%D0%95%20%D0%97%D0%90%202017%20(%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%2010.2.2017).pdf

[67]http://www.politika.rs/scc/clanak/350630/%D0%A1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BB%D0%B8-27-%D1%83%D0%B7%D0%B1%D1%83%D1%9A%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%87%D0%B0

[68]http://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Zakon%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20-%20koje%20znacenje%20normi%20igde%20se%20mogu%20poboljsati.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

„Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа. Програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописује се актом министра надлежаног за послове правосуђа. Прве обуке су, према подацима који су познати, одржане почетком 2015, а сам Правилник је министар правде донео 15. јануара те године.

Програм садржи три тематске целине:
1) међународни и домаћи правни извори;
2) основни појмови прописани ЗЗУ и врсте узбуњивања (унутрашње узбуњивање, спољашње узбуњивање, узбуњивање јавности);
3) заштита узбуњивача и накнада штете, однос Закона према према општим правилима парничног поступка, примена Закона у споровима из радних односа, као и казнене одредбе предвиђене Законом.

За стицање свих ових знања Правилником је предвиђено обавезно похађање обука у току једног једног дана, кроз пет часова у трајању до 60 минута. Након реализације тематских целина обавља се практична вежба кроз симулирани случај, ради примене стечених знања.Програм није обухватио сва релевантна питања за узбуњивање и заштиту узбуњивача. Недостаје детаљније разматрање примене других прописа који долазе у додир са ЗЗУ. Изузетак је део обуке који се односи на поступање са тајним подацима, јер ту није могуће заобићи примену норми Закона о тајности података.

Поред тога, време које је одређено за похађање обуке је прекратко да се обухвате све битне теме. Када се на то дода да није предвиђена ни обавеза полагања испита ради провере знања, већ само практична вежба у којој полазници заједно решавају проблеме, намеће се закључак да је почетак примене ЗЗУ неоправдано одложен под изговором да примена не може почети док судије не прођу специјалистичку обуку. Ако ништа друго, Правилник је могао бити донет, а обуке одржане, знатно раније.“

Из свега наведеног се може закључити да су обуке обухватиле широк круг лица, али да је број обучених, осим када је реч о судијама, далеко мањи од броја оних који имају обавезе по Закону о заштити узбуњивача. Поред тога, ни обука за судије није обухватила сва битна питања. Требало би, стога, прецизирати сврху и обухват обука. Обуке би требало повезати са допунама Закона, које су такође потребне.

2.2.7.2.

2.2.7.2.	Спровестикампањурадипо дизањанивоасвестиозначај уузбуњивањаикоришћења каналазапријављивањенез аконитогделовања.	- Министарствона длежнозапослов еправосуђа(држ авнисекретарзап итањакорупције) - УзподршкуАгенц ијезаборбупроти вкорупције	IVквартал201 5.године	Буџетираноуоквируа ктивности2.1.3.1. (IPA 2013 Превенција и борба против корупције, Уговор о пружању услуга- 4.000.000 €)	Спроведенакамп ања.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

У доба израде Акционог плана смо указали да би било логичније да уместо Министарства правде кампању (ако је усмерена на пријављивање корупције) спроводи Агенција за борбу против корупције, као орган који има најшири спектар надлежности из ове области, јавно тужилаштво (као орган који је директно надлежан за поступање по пријавама корупције као кривичног дела) или да то чине сви органи који успоставе ефикасан механизам за узбуњивање, а који, судећи по претходним искуствима, могу очекивати велики број пријављених случајева у којима се сумња на корупцију. Такође смо указали да ни у којем случају не би требало спроводити кампање само зато што постоје неке законске обавезе органа, већ тек када се функционисање система пријављивања и заштите провери у пракси, што би вероватно указивало на потребу да се овакве кампање спроводе нешто касније него што је оригинално планирано (нпр. током 2016.) и да њихова садржина буде накнадно осмишљена, на основу анализе функционисања закона у првој години примене. Поред тога, указали смо да не може показатељ успешности кампање да буде да је кампања спроведена, већ мора да буде одређен у вези са циљем – нпр. већи број (одредити колико већи) пријављених случајева итд.

Савет 23

Савет 23 наводи да је активност 2.2.7.2 **у потпуности реализована**.Овлашћени предавачи које је ангажовала Правосудна академија одржали су преко 50 обука за судије свих виших и апелационих судова на територији Републике Србије. Поред наведеног, на позитивну реакцију јавности наишла је добро организована и спроведена ТВ кампања о значају узбуњивања.

Коментар ТС

Не може показатељ успешности кампање да буде да је кампања спроведена, већ мора да буде одређен у вези са циљем, на пример као број новопријављених случајева, при чему је кампања неке од њих подстакла, да се одваже на такав корак. Нема информација колико је ТВ спот[69], који је емитован под слоганом „Сад су узбуњивачи јачи“ током 2015. године, подигао свест код грађана о значају узбуњивања и колико их је уверио да ће бити заштићени у случају да пријаве незаконите радње. Као веома добра илустрација недовољне посвећености државних органа дугорочној промоцији узбуњивања може да послужи чињеница да се интернет домен који је коришћен за кампању http://www.uzbunjivaci.rs/ и у чију израду су уложена значајна донаторска средства, у моменту израде овог извештаја продаје!

Према истраживању ТС из 2016, остаје непознато и да ли је Закон остварио главни циљ због којег је донет. Наиме, заштита узбуњивача није сама себи сврха. Она је средство да јавне институције и приватне фирме, државни контролни органи и целокупна заинтересована јавност, постану свесни неке опасности и да ангажују расположиве ресурсе да ту опасност отклоне. Кад је реч о корупцији, заштита узбуњивача служи да што већи број случајева буде откривен и пријављен, а затим и ефикасно испитан. Евентуално сазнање о томе да овај систем ефикасно функционише, не само да делује повољно на откривање случајева постојеће

[69] https://www.youtube.com/watch?v=uI7sDZNDtns

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

корупције, већ и превентивно. Повећањем броја људи који се супротстављају корупцији, јача се „имуни систем" друштва и успоставља се систем одбране који је многоструко јефтинији и ефикаснији него што би било ангажовање најбољег репресивног државног апарата. Подаци о броју пријављених и испитаних случајева корупције у 2015. и 2016. који су до сада саопштени, не показују да је дошло до позитивних промена у односу на раније године.

Иако је зарад промоције Закона о заштити узбуњивача била организована и кампања, као што је било предвиђено антикорупцијским стратешким актима, чини се да та активност није добро усклађена са поступањем државних органа. Наиме, истраживање које је Транспарентност Србија спровела, 2016. и 2017. године, показује да државни органи нису учинили готово ништа да би потенцијалним узбуњивачима предочили коме могу да се обрате и шта могу да очекују. Информације о узбуњивању се углавном не могу наћи на сајтовима министарстава, а у њиховим информаторима о раду нема података о броју примљених и решених узбуњивачких случајева. О недовољном коришћењу потенцијалних користи из овог закона са другим механизмима борбе против корупције говори чињеница да уз позиве на пријављивање корупције и других незаконитости који се могу наћи на појединим сајтовима министарстава нису наведени подаци значајни за узбуњивање.

Детаљном претрагом сајтова државних органа могу да се нађу објављени Правилници о поступку унутрашњег узбуњивања и о заштити узбуњивача, али то није довољно транспарентно грађанима просечног познавања рада на компјутеру. Правилници су једнообразни, у форми коју је донео Министарство правде, у јуну 2015, на основу члана 16 Закона о заштити узбуњивача. О недовољном коришћењу потенцијалних користи из овог закона са другим механизмима борбе против корупције говори чињеница да уз позиве на пријављивање корупције и других незаконитости који се могу наћи на појединим сајтовима министарстава нису наведени подаци значајни за узбуњивање. Због свега тога, уместо неумерених оцена о успесима, какве су се могле чути нарочито приликом обележавања прве године примене Закона, очито је да треба уложити доста труда како би се извукла максимална корист из постојећих законских решења, али и у њихово значајно унапређење.

Постоји неколико других покушаја да се подаци о узбуњивању приближе могућим корисницима. Министарство правде има на свом сајту посебну страницу посвећену узбуњивању са шематским приказом шта је узбуњивање, као и о заштити узбуњивача[70]. Организација Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ), у жељи да приближи грађанима значај и корист од узбуњивања, на порталу www.integrist.net омогућио свима да пријаве све оне који који у процесима организовања и спровођења избора чине злоупотебе. БИРОДИ је тим поводом, 24. марта 2017. оценио да постојећи законски оквир има мањкавости у делу интерног узбуњивања (особе за пријем узбуњивача се бирају од стране руководећих органа, без јасни критеријума, немају техничке услове за рад, односно процес пријема информације од узбуњвача не гаратнује заштиту идентитета). „Постоји потреба да законски омогући да у улози узбуњивача могу бити и правна лица. Такође, постоји потреба да се регулаторним телима у области борбе против корупције, заштите права грађана, слободног приступа и заштите података о личности да надлежности у делу правне заштите, психосоцијалне подршке узбуњивачима. Правна и медијска подршка узбуњивачима, коју пружају организације цивилног друштва могу бити само додатак и корекција, али не и замена. Изостанак кажњивости оних на које узбуњивачи указују, уз присутност одмазде, дестимулишу избуњивање, јер према истраживањима БИРОДИ-ја јасно показују да су кажњавање оних на чије злоупотребе указују уз заштиту од одмазде и друштвено признање представљају три главна мотива. Поред

[70] https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/9719/sve-o-uzbunjivacima-.php

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

некажњивости, негативан амбијент за узбуњивање у Србији ствара медијска ситуација, односно став самих грађана који у 50% случајева подржавају став да „Данас није паметно говорити оно што мислиш“. Ова врста грађанске аутоцензуре смањује спремност грађана на узбуњвање“, оценио је БИРОДИ.

Узбуњивање у југоисточној Европи има “преовлађујућу релативно слабу” подршку грађана, пошто тек нешто више од половине испитаника из целог региона сматра да узбуњиваче треба подржати, показало је истраживање Савета за регионалну сарадњу (РЦЦ), које је објављено 18. априла 2017. Трећина од 7.000 испитаника из региона југоисточне Европе је рекла да је узбуњивање прихватљиво у њиховом друштву, док један од шест испитаника сматра да узбуњиваче треба казнити за њихове радње, наводи се у извештају РЦЦ о ставовима грађана региона о таквом начину откривања корупције и криминала.

„Корупција и неефикасност у њеном решавању су и даље разлог велике забринутости друштава у целој југоисточној Европи. Међутим, како је ово истраживање и показало, то се још није превело у снажну подршку јавности узбуњивачима”, пише у извештају РЦЦ. Како је наведено, узбуњивање се сматра једним од најефикаснијих алата за откривање и борбу против корупције, а организације попут Савета Европе и Уједињених нација су израдиле међународне стандарде у овој области док је већина влада из региона југоисточне Европе донела законе о заштити узбуњивача. У извештају се први пут истражује начин на који грађани југоисточне Европе гледају на узбуњиваче и праксу узбуњивања, а анализа је заснована на упоредивим подацима је резултат истраживања 7.000 људи из седам економија југоисточне Европе[71].

ТС због свега тога препоручује да се у измењеном Акционом плану кампања увеже са пријављивањем корупције и приојављивањем неправилности у посебним областима (више кампања а не једна), али само када је то оправдано са становишта успостављања нових механизама или појачаног коришћења постојећих, другим речима, тамо где се показало да систем обезбеђује и поступање по пријавама узбуњивача и њихову заштиту.

2.2.7.3.

2.2.7.3.	Праћењеспровођења Закона о заштити узбуњивача кроз израду годишњег извештаја Министарства надлежног за послове правосуђа сачињеног на основу периодичних извештаја надлежних институција о случајевима поступања у вези са узбуњивањем и измена прописа уколико се укаже потреба за тим.	-Министарство надлежно за послове правосуђа (државни секретар)	Једном годишње, почев од I квартала 2016. године	**БуџетРепубликеСрбије**-638 € 2016 - 2018. по 213 € Годишње	Израђениобјављенизвештај Министарства надлежног за послове правосуђа са детаљним статистичким подацима.

[71]https://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Коментар активности

У вези са овом активношћу, указали смо да би требало предвидети и начин коришћења извештаја, ради унапређења праксе примене Закона. Тренутно се може видети да је извештај само статистички, без квалитативне анализе. Насупрот томе, у оквиру ове активности, или као посебну, требало би предвидети коришћење искустава из примене – ради разматрања потребе за изменама закона, јачањем капацитета институција, промоцијом добрих пракси, изменом програма обуке итд. Поред тога, проблем је и чињеница да Министарство правде уопште није овлашћено да прибира извештаје од појединих органа власти о томе како спроводе Закон о заштиту узбуњивача, нити право на прикупљање тих информација има било који други државни орган.

Савет 23

Савет 23 известио је да се активност 2.2.7.3. **„успешно реализује“.** Наиме, израђен је годишњи извештај сачињен на основу периодичних извештаја надлежних институција о случајевима поступања у вези са узбуњивањем и објављен на веб-сајту Министарства правде[72]. Савет 23 је известио да је Други годишњи извештај о случајевима поступања у вези са узбуњивањем тренутно у изради.

Коментар ТС

Имајући у виду да је изађен само извештај за прву годину примене закона, а да је његова примена почела 5. јуна 2015, не можемо се сложити да је ова активност реализована. Будући да не постоји систем извештавања нити законске обавезе, није познато на који начин ће убудуће Министарство правде испуњавати овај задатак из АП 23. Први извештај је сачињен уз подршку донатора.

У првом и за сада јединoм извештају истакнуто је да је, према подацима Врховног касационог суда, након годину дана примене Закона о заштити узбуњивача примљено 178 предмета у споровима по овом закону, док је у првих шест месеци примљено 71 предмет. Од примљених 178 предмета, решено је 113 предмета док се 91 предмет води као нерешен. Уколико се упореде ови резултати са резултатима након шест месеци примене закона, може се констатовати да је број решених предмета порастао са 45 на 113, а број нерешених са 26 на 91. Од укупног броја примљених предмета, након годину дана решено је 63,5 %.

Према подацима Врховног касационог суда, у том суду постоји један предмет, у Апелационим судовима 37 предмета, у Вишим судовима 151 предмет, у Основним судовима 11 предмета и у Управном суду 4 предмета, што је укупно у раду 204 предмета закључно са јуном месецом 2016. године.
У првих годину дана примене постојале су и прве правноснажне пресуде којим су заштићени узбуњивачи по Закону о заштити узбуњивача.
У извештају је оцењено да постоји блага тенденција раста поступака поводом унутрашњег узбуњивања. Након пола године примене Закона, постојао је само један случај анонимног унутрашњег узбуњивања у Министарству трговине, туризма и телекомуникација, док је након годину дана примене регистровано још 2 (два) случаја унутрашњег узбуњивања у

[72] http://www.mpravde.gov.rs/tekst/14518/finalni-izvestaj-o-godinu-dana-primene-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Министарству одбране и две пријаве Министарству спољних послова које су након иницијалних радњи повучене. У склопу одговора Министарства привреде, Агенција за привредне регистре је доставила информацију да су покренута и окончана 2 (два) поступка поводом унутрашњег узбуњивања након којих је утврђено да је поступљено у складу са прописима.

У погледу спољашњег узбуњивања, такође, постоји тенденција пораста броја па је тако након пола године примене Закона идентификован један случај спољашњег узбуњивања у Министарству рударства и енергетике, док је након годину дана примене регистровано још 10 случајева у Министарству просвете, науке и технолошког развоја и 4 случаја у Министарству трговине, туризма и телекомуникација. Број спроведених инспекцијских надзора је порастао у односу на полугодишње истраживање, па је тако управна инспекција након пола године примене спровела 5, а након годину дана укупно 20 инспекцијских надзора; док је инспекција рада након пола године примене спровела 282, а након годину дана примене укупно 949 инспекцијских надзора.

У првих 6 месеци примене закона, инспекција за рад је спровела 282 инспекцијска надзора која су махом била превентивног карактера, али је у 2 случаја поднет захтев за покретање прекршајног поступка због тога што послодавац није поступио у року од 15 дана од дан пријема унутрашњег узбуњивања. Након годину дана примене спроведено је 949 инспекцијских надзора од који је у 5 случајева покренут прекршајни поступак јер послодавци нису поступили по информацији одмах, односно у року од 15 дана од дана пријема информације. Као и код полугодишњег истраживања, наког годину дана примене Закона, током инспекцијских надзора је утврђено махом да послодаваци нису обавештени о својим обавезама па су их извршили након инспекцијског надзора. У 48 случајева донета су решења о отклањању неправилности. Инспекцијски надзори су били покренути по службеној дужности и на основу иницијативе органа или правних или физичких лица, односно по захтеву странке.

Неправилности које су утврђене током инспекцијских надзора односе се на:

а. достављање писаног обавештења о правима из овог закона;
б. одређивање лица овлашћеног за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем;
в. поступање по информацији у прописаном року из члана 15 ст.2 Закона;
г. обавештавање узбуњивача о исходу поступка у прописаном року из члана 15. ст.3 Закона и
д. пружање обавештења о току и радњама преузетим у поступку или неомогућавање узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и прусуствује радњама у поступку у складу са чланом 15 ст.4 Закона.

Међутим, пошто нема нових извештаја не може се тврдити да су почетне позитивне тенденције и настављене.

У годишњем извештају о раду судова у Србији наводи се да је на крају 2016. године било нерешено 80 предмета ради заштите узбуњивача од одмазде, примљено је 149 премета, од 229 предмета у раду. Судови су решили 158 предмета, а остао је нерешен 71 предмет. „Иако ови предмети нису бројни, њихов је значај велики, с обзиром на то да је остварење права на узбуњивање, као људског права које штити слободу говора, од значаја за владавину права и развој сваког демократског душтва“, наводи се у извештају.

С друге стране, нема разлога да се закључи да је постојање Закона о заштити узбуњивача утицало на пријављивање већег броја случајева корупције. Према извештајима судова број

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

предмета због кривичних дела са елементима корупције смањен је у 2017. години на 3.993, а број старих предмета у овој материји са 1.287 на 944[73].

Заштита узбуњивача је део стратешких антикорупцијских планова још од 2005. У образложењу разлога за доношење Закона и појединих решења, борба против корупције и заштита јавног интереса су упадљиво истакнути у први план, чак и преко реалног значаја који имају, будући да се узбуњивање може предузети због бројних других питања. Међутим, законска решења нису увек доследно осмишљена нити подобна да ефикасно остваре те циљеве.

Први узбуњивач који је имао судску заштиту, по овом закону, је М.К. Он је добио отказ када је открио корупцију у једној основној школи у Младеновцу, а враћен је на посао одлуком Вишег суда у Београду. Судску заштиту добило је и неколико полицијских службеника, који су указивали на злоупотребе у МУП-у. Забележен је и први случај заштите узбуњивача у приватном сектору, у једној фирми у Сремској Митровици, где су запослени указали на кршење Закона о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014).

Судови имају највише „посла“ када је у питању заштита узбуњивача који, судећи по медијском извештавању у највећем броју случајева добију отказ након пријаве незаконитости.

Најпознатији узбуњивач у Србији је Горан Милошевић, радник Јавног предузећа „Путеви Србије“. Он је раскринкао „друмску мафију“ која је покрала државу за 6,5 милина евра, а после пресуде којом је 41 особа осуђена на 131 годину затвора Горан је тврдио да су осуђени људи који су били најнижа карика у ланцу и да су се организатори извукли. Он је због тога добио отказ и годинама био без посла, а када је враћен на посао, није му омогућено да напредује, нити је могао да нађе посао код другог послодавца, јер су сви зазирали од њега. Због оцене да су се организатори извукли, као и личне голготе, више пута је касније изјавио да би потпупио другачије и да не би поново урадио то што је урадио, односно – ћутао би.

Такви случајеви, када узбуњивачи постају прогањани свакако не охрабрују друге да пријављују корупцију и незаконитости, због чега је неопходна континуирана кампања и објављивање судских одлука.

Наиме, када се процењује да ли је неки Закон био успешан у примени, онда се морају погледати циљеви због којих је донет. Циљ овог закона само у првом кораку јесте да се заштите људи који пријављују незаконитости и штетне радње. Међутим, крајњи циљ таквих норми јесте да се незаконитости и штетне радње пријављују и решавају. А управо то се не догађа! Када је реч о корупцији, очигледно је да није дошло до иоле значајног повећања броја пријављених случајева. Имајући у виду широку дефиницију тема на које се може односити узбуњивање, као и на могућност да се као узбуњивач појави не само запослени, већ и корисник услуга органа власти, актуелни број регистрованих случајева узбуњивања је све само не задовољавајући.

И истраживање Глобални барометар корупције, показује да држава није уверила грађане да неће доживети штетне последице ако пријаве корупцију, а да значајан број људи чак и не зна коме би требало да се обрати да би пријавио корупцију. Резултати који се односе на проценат грађана спремних да пријаве корупцију не дају разлог за оптимизам. Трећина грађана сматра да и „обични људи“ могу да допринесу борби против корупције, а приближно исти број сматра моралном обавезом да пријави корупцију чији је сведок. Међутим, пре четири године број грађана спремних да пријаве корупцију је био знатно виши (58%). Свега 21% грађана сматра да је пријављивање корупције „друштвено прихваћено“, што не делује обећавајуће за узбуњиваче[74].

[73] http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/GODISNJI%20IZVESTAJ%20O%20RADU%20SUDOVA%20ZA%202017.%20GODINU.2018.03.02.15.24_5.pdf

[74] http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/globalni-barometar-korupcije-gcb

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Због свих наведних разлога, сматрамо да би изменом АП требало предвидети допуну Закона и успостављање система за праћење примене, пошто сада ни један орган нема одговарајућа овлашћења за то, а и узбуњивање није јасно одељено од других видова пријављивања неправилности па подаци нису поуздани.

Закључак

Закон о заштити узбуњивача се примењује, али нису предузете неопходне мере како би систем заштите узбуњивача био ефективнији у пракси. Између осталог, за праћење примене Закона о заштити узбуњивача не постоји системско и на том закону засновано решење. Поред тога, потребно је прецизирати сврху и обухват обука у вези са заштитом узбуњивача, предвидети да се организују кампање за пријављивање неправилности, али пре тога обезбедити да механизам заштите узбуњивача функционише у пракси у институцији која врши кампању. Такође би требало изменом АП предвидети допуну Закона и успостављање система за праћење примене и за јасније повезивање (или разграничење) узбуњивања и других, од раније познатих видова указивања на неправилности.

Осим тога, у вези са заштитом узбуњивача је потребно прецизирати и норме других прописа (нпр. у области тајности података, Кривични законик). И сам Закон о заштити узбуњивача је неопходно изменити и допунити да би био у потпуности функционалан, у складу са препорукама које је ТС дала у оквиру свеобухватне анализе норми овог закона.[75] Оцене Савета 23 и ТС се разликују у погледу реализације сваке од три активности из ове области.

[75] http://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Zakon%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20-%20koje%20znacenje%20normi%20igde%20se%20mogu%20poboljsati.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

12. Контрола јавних набавки

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА О СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОР УТИЦАЈА
2.2.8. Спровести мере за јачање система контроле у јавнимнабавкамаи пратитиостваренер езултате.	Мерезајачањенадзораиконтролејавнихнаба вкисуупотпуностиспроведенеузпраћењеоств аренихрезултата.	1. ПозитивнаоценаЕворпскекоми сијеонапреткуСрбије; 2. ГодишњиизвештајонадзоруУЈН ,годишњиизвештајРКигодишњ иизвештајДРИ; 3. Бројпокренутихиокончанихпре кршајнихидругихпоступаказакр шењеЗаконаојавним набавкама.

Коментар препоруке

Препорука тражи јачање система контроле и праћење резултата контроле, што би се могло третирати као две независне активности. Друго могуће тумачење би било да су предмет праћења не резултати контроле јавних набавки, већ спровођење мера за јачање система контроле. Трећа могућност је да се прати остваривање јавних набавки и њихових ефеката. Свако од могућих тумачења даје различите исходе и доводи до планирања другог сета активности. Индикатори утицаја су формулисани искључиво као да је реч о изворима информација. С друге стране, не види се по којим мерилима ће бити оцењивано да ли је постигнут напредак и да ли је остварен коначни циљ. Због тога би, на пример, индикатор 2. требало дефинисати тако да одрази одређени квалитет функционисања система надзора и контроле, нпр. „УЈН и други надлежни органи користе у потпуности сва своја надзорна овлашћења и покрећу поступке за отклањање уочених неправилности и кажњавање починилаца у свим уоченим случајевима кршења Закона“; исто тако, индикатор 3. би требало да буде постављен према неком процењеном броју неправилности за које су покренути прекршајни и други поступци. Пошто је тај број тренутно изузетно мали, индикатор се може поставити и као степен повећања у односу на почетно стање, нпр. најмање дупло већи број поступака сваке године на коју се односи овај план.

2.2.8.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.2.8.1.	ИзменитиЗаконојавнимнабавкамауправцуквалитетнијегспровођењаначелајавнихнабавки,идаљегускладивањасаправнимтековинамаЕУ.	-Управа за јавненабавке -Министарствонадлежнозапословефинансија -Влада РепубликеСрбиј	IVквартал2015. године	**БуџетРепубликеСрбије**-57.543€ у2015. години	ИзмењенЗаконојавнимнабавкама.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

		е - Народнаскупштина			

Коментар активности

У оквиру ове тачке предвиђена је само измена Закона о јавним набавкама, и то ради јачања начела и усклађивања са правним тековинама ЕУ. Било би логично да је предвиђена измена закона ради отклањања неких конкретних проблема у вези са корупцијом, а не генерално побољшање тог прописа. Наиме, многа питања која се тичу ЕУ стандарда, нису у вези са борбом против корупције и нема разлога да буду третирана у оквиру овог акционог плана. Било би такође од користи да је прецизирана улога УЈН и Министарства финансија у процесу припреме законских измена. Иначе, реч је о активности постављеној са роком пре него што је АП 23 усвојен. Штавише, активност је спроведена пре него што АП 23 усвојен.

Опис резултата из извештаја Савета 23

Савет 23 је известио да је мера 2.2.8.1. **у потпуности реализована**: У складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018 („Службени гласник РС“, број 122/14) и Акционим планом за имплементацију Стратегије за период 2014 – 2015, Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 68/15) је усвојен 31. јула 2015. године, а ступио је на снагу 12. августа 2015. године.

Изменама и допунама Закона о јавним набавкама извршено је даље усклађивање са следећим директивама Европске уније:

- Директива Европског парламента и Савета 2014/24/ЕУ од 26. фебраура 2014. године о јавним набавкама и о стављању ван снаге Директиве 2004/18/Е3
- Директива Европског парламента и Савета 2014/25/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о набавкама наручилаца који обављају делат3ности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/18/Е3
- Директива 2007/66/Е3 Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године о измени директиве Савета 89/665/ЕЕ3 и 92/13/ЕЕ3 у вези са побољшањем успешности поступака правне заштите који се односе на склапање уговора о јавној набавци

Извештај Европске комисије

У извештају о напретку Србије који је објављен у мају 2017, ЕУ је навела да је Србија умерено припремљена у овој области, која је посебно подложна корупцији. ЕУ је истакла да је потребно уложити веће напоре за спречавање појаве корупције у поступцима набавке, а да је известан напредак остварен током 2016. године, пре свега у виду усвајања секундарног законодавства и даљег пораста конкуренције у поступцима јавних набавки. Потребно је уложити значајне напоре у свим сегментима како би се унапредила конкурентност, ефикасност и транспарентност у поступцима јавних набавки.

У наредном периоду, као и у 2015. години, Србија нарочито треба да:

→ појача капацитете Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

поступцима јавних набавки, као и капацитете управних судова;

→ брзо спроведе стратегију развоја јавних набавки, нарочито како би се обезбедило даље усаглашавање с Директивом ЕУ о концесијама[76]

Оцена ТС

Поред недостатака ове активности о којима је било речи у уводу, неке су се показале и током имплементације. Као што се може видети из извештаја Савета 23, Закон је измењен са циљем усаглашавања са ЕУ стандардима. Међутим, нема помена да је било неких усаглашавања ради остваривања другог циља – квалитетнијег остваривања начела јавних набавки.
У вези са променама Закона из 2015. Транспарентност Србија је указала на слабости процеса и исхода.[77] Неколико месеци пре доношења ових измена закона, скупштински одбор за финансије је формирао радну групу за измену овог акта. Уместо да тај одбор формулише измене на основу предлога других институција и заинтересованих страна, Скупштина, по хитном поступку расправља о предлогу Владе.

Међу изменама има доста корисних. Многи проблеми су и даље остали нерешени.
Позитивне промене се могу приметити у томе што се предвиђа објављивање већег броја докумената на Порталу јавних набавки – нпр. интерни акт наручиоца о јавним набавкама. Такође, неких позитивних промена има у области уређивања конкуретног дијалога, код увођења обавезе да се централизоване набавке обликују по партијама увек када је то могуће.
Друго, као корисне се могу истаћи измене у члану 77. и 78. и 79. којима се смањује администрирање (количина докумената које понуђачи морају да доставе). Такође, лимитирају се наручиоци код захтева у погледу финансијског капацитета понуђача али ово правило је, нажалост релативизовано.

Добро је што су у матичном закону о јавним набавкама детаљније уређена правила за набавке након елементарних непогода, технолошких несрећа и удеса, уместо да се то чини ад хок прописима, попут Закона о отклањању последица поплава у Републици Србији. Међу променама у области изузетака корисна може бити одредба о спровођењу набавки из кредита, где се прецизира да се примена Закона о јавним набавкама може искључити тек ако набавку већински финансира страни кредитор.

У погледу питања заштите права, уочљиве су корисне новине у погледу састава Комисије (већи број чланова). Лоша је међутим, намера да се ограничи подношење захтева за заштиту права, кроз лимитирање појма „заинтересованог лица“ и повећање такси. У ситуацији када највећи број кршења Закона о јавним набавкама не буде уопште пријављен, свако лимитирање механизама заштите даје нове шансе да оне и даље остану скривене.

Међу лошим решењима у изменама и допунама Закона, налазе се и следећа:
Промењена је дефиниција кључног појма овог закона - „наручиоца“ - а да није ни речју објашњено какви ће бити ефекти тих промена. Наиме, могло би се закључити да ће нека предузећа у државном власништву убудуће бити изузета из система јавних набавки. Брише се дефиниција појма истоврсности (добара, услуга и радова) који се набављају. Иако су критике претходног решења можда основане, по правну сигурност већу опасност представља да ових

[76] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

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

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

дефиниција уопште нема, јер су обавезе наручиоца везане за истоврсне набавке у току једне буџетске године. Одредбе о „мешовитим набавкама“, мада потенцијално корисне, нису јасно написане, нити су образложене.

Проширен је број ситуација у којима се Закон о јавним набавкама неће примењивати, што се образлаже „усклађивањем са Директивом“. Правила из директива ЕУ представљају минимални стандард – чланице ЕУ не смеју уводити изузетке који нису поменути у Директиви, али свакако нису у обавези да уведу све потенцијалне изузетке из Директиве.

Укинута је одредба према којој се уместо ЗЈН могао примењивати поступак набавке који претходно одобри Министарство финансија – то сада може бити било које правило међународне организације или финансијске институције. Такође, из примене закона су сада изузете и набавке вредности између 400 и 500 хиљада динара.

Још увек се не могу сагледати ефекти примене занимљивог али недовољно образложеног изузетка број 17). Овај изузетак би требало да уреди ситуације када ће се буџет, уместо кроз набавке, трошити кроз субвенције, подршку пројектима од јавног интереса и слично, али то по оцени наше организације, није учињено довољно јасно. Један од проблема у буџетском систему је и то што није било ефикасног механизма претходне контроле, па се дешавало да нешто што је предмет набавке буде финансирано као донација или субвенција.

Међу променама има и норми у којима се користе недовољно прецизни појмови и језичке конструкције које нису у складу са кључним нормама правног система, а као пример се може навести нови члан 7а који уређује набавке од повезаних правних лица. Куриозитет је да је образложење овог новог правила чак 12 пута краће од саме норме. Сличан је случај и са чланом 64, где се, по нашем мишљењу на нејасан начин „прецизира“ шта све наручилац не може да ради код процене вредности набавке.

У области „борбе против корупције“ изменама се одустаје од концепта који, супротно одредбама Закона из 2012, није спроведен у дело. Другим речима, очигледно је да се закон прилагођава стању на терену, уместо да се ефикасним надзором обезбеди његова примена. Тако се пропуст Владе да донесе план борбе против корупције у јавним набавкама, на предлог Управе за јавне набавке и Агенције за борбу против корупције, укида брисањем те одредбе. Такође се укида и обавеза да већи наручиоци успоставе Службу за контролу јавних набавки.
Досадашње апсолутне забране из члана 23. и 30. (сарадња лица која су припремала јавну набавку са понуђачима, забрана закључења уговора у случају постојања сукоба интереса), сада се релативизују. То по оцени ТС отвара широк простор за различита тумачења, услед чега се може догодити да норме у потпуности остану без ефекта.

Негативне референце, које ни до сада нису примењиване, у измењеном закону потпуно губе смисао увођењем дискреционог права да наручилац одбије понуду, уместо ранијег правила да то обавезно у неким случајевима учини. Промене одредаба које се односе на планирање јавних набавки, уз позивање на потребу веће флексибилиности, која је несумњиво постојала, доносе релативизацију. Тако ће бити могуће спроводити набавку ван плана „када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности“, при чему није предвиђен механизам претходне контроле постојања тих услова, што је веома ризично.

На сличан начин штетна може бити и могућност да се подаци у плану јавних набавки не објаве због „пословне тајне“, при чему се појам те врсте тајности не везује за правила из Закона о јавним набавкама (јавни сектор), већ за правила која важе за све привредне субјекте.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2.2.8.2.

2.2.8.2.	Спровестианализуефекат апримене свих механизама запраћење,надзориконтролујавнихнабавкииусклад усаанализимаизвршитикорекцијекрозизменеидопунеЗаконаојавнимнабавкамаидатипрепорукеупогледудругихпрописаповезанихсаовимзаконом. Усвојити нови Закон о јавним набавкама како би се отклонила ограничења за пуну примену мера за праћење, надзор и контролу Закона.	-Управа за јавненабавке(заанализу) -Управа за јавне набавке -Министарство надлежно за послове финансија -Влада Републике Србије -Народна скупштина Републике Србије	Заанализу: IIквартал2017. За закон: IV квартал 2017.	Буџетираноуоквируактивности2.2.8.1. (**БуџетРепубликеСрбије**-57.543€) -TAIEX- 2. 250 € У 2017.	Урађенаанализаприменемеразапраћење,надзориконтролупримененЗаконаојавнимнабавкама,каоидругихмерапредвиђенихдругимпрописима. УсвојенЗаконоизменамаидопунамаЗаконаојавнимнабавкама.

Коментар активности

Резултат анализе би требало да буде уочавање ефеката примене свих механизама за праћење, надзор и контролу јавних набавки, било да су предвиђени у Закону о јавним набавкама или у неким другим прописима. С друге стране, предвиђа се усвајање новог Закона о јавним набавкама како би се отклонила ограничења за пуну примену мера за праћење, надзор и контролу Закона, али не и промене других прописа.

Савет 23

Савет 23 је известио да се активност 2.2.8.2. **успешно реализује**, а ту оцену заснива на урађеној Анализи ефеката примене свих механизама за праћење, надзор и контролу јавних набавки. Он је спроведена коришћењем Таекс краткорочне техничке помоћи у року који је предвиђен акционим планом за ПГ 23.
Министарство финансија је, у погледу активности која се односи на "усвајање новог закона о јавним набавкама", поводом Предлога закључка Владе којим се усваја Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину (Акциони план), дало мишљење да је у Акционом плану, када се ради о области унапређење регулаторног оквира, као рок за релизацију активности:

1) Спровођење јавне расправе о нацрту новог ЗЈН и доношење истог предвиђен је први квартал 2018. Наиме, нове директиве ЕУ у овој области предвиђају постепено увођење електронских јавних набавки, мишљења смо да као рок за реализацију наведених активности треба предвидети други квартал 2018;

2) Доношење подзаконских прописа у вези са новим ЗЈН, такође је предвиђен у првом кварталу 2018. а с обзиром на нови рок предложен за доношење новог ЗЈН, мишљења смо да као рок за реализацију наведене активности треба предвидети четврти квартал 2018, што ће омогућити да се у периоду од дана ступања на снагу до почетка примене овог закона донесу подзаконски акти потребни за његово извршавање.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Оцена ТС

Анализа није објављена тако да није било могуће оценити њен садржај, Закон није измењен у 2017, тако да активности нису испуњене. Тачније би било рећи да је активност делимично реализована, јер би требало измерити остварени напредак, него говорити о томе да је процес у току.

Поред тога, иако није предвиђена изричита обавеза у том смислу, било би примерено да је анализа објављена, како би са њом могли да се упознају и друга заинтересована лица. Међутим, на веб страници Управе за јавне набавке није могуће наћи не само ову анализу, насталу уз пмоћ донатора, већ ни извештаје о надзору над јавним набавкама које је спроводила сама Управа у 2016.

Будући да анализа није објављена, не може се закључити ни да ли је доношење новог Закона о јавним набавкама оправдана мера, или би биле довољне мање измене и допуне. Још мање је тако нешто могло бити познато у доба када је писан АП 23, и када је написано да ће бити донет нови закон.

Отклањања ограничења за пуну примену мера за праћење, надзор и контролу се не сме односити само на измену и допуну или усвајање Закона о јавним набавкама, већ и других повезаних закона који утичу на спровођење поступака јавних набавки (Закон о прекршајима, Закон о буџетском систему, Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору, закони који су у вези са предметима који се спроводе преко поступака јавних набавки, итд).

2.2.8.3.

2.2.8.3.	ОјачатикадровскеитехничкекапацитетеУправезајавненабавкенаосновупретходноспроведенеанализепостојећихкапацитетанарочитоупогледу: - организационе структуре, - бројаиположајазапослених, - нивоаобучености, - техничкихкапацитета.	-Управа за јавненабавке	Заанализу-IVквартал2015.године Зајачањекадровскихкапацитета-IIквартал2016.године	**БуџетРепубликеСрбије-**8.642€ у2015.годиниТрошковијачања кадровских капацитетанепознатиуовоммоменту	Спроведена анализа. Измењен кадровски план и правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Управе за јавне набавке. Попуњена радна места.

Коментар активности

У вези са овом активношћу, требало би одредити и циљ јачања капацитета УЈН (у активности и показатељу), нпр. на следећи начин (консултовати такође УЈН по овом питању): „тако да буде у могућности да у потпуности користи сва своја надзорна овлашћења, да надзору подвргне оптималан број наручилаца када то чини по службеној дужности, односно да обави надзор на основу свих добијених пријава за кршење Закона“. Рок за јачање кадровских капацитета

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

требало да буде значајно краћи, имајући у виду њихово почетно стање и обухват надзора над применом Закона.

Савет 23

Савет 23 је известио да је активност 2.2.8.3. делимично реализована. У складу са акционим планом за ПГ 23, Управа за јавне набавке је спровела анализу потреба за људским и техничким капацитетима организације крајем 2015. године.

Управа за јавне набавке започела је реализацију активности која се односи на јачање капацитета. Дописом од 31. марта Управа за јавне набавке је упутила захтев Министарству финансија за додатним средствима из буџета за 2017. годину на апропријацијама: 411, 412 и 512 у циљу ојачавања кадровских и административних капацитета. У другом кварталу УЈН извештава да је добила позитивно мишљење Министарства финансија на предлог да се у Управи за јавне набавке повећа број запослених лица са 28 на 36.

Олука о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе усвојена је и објављена у Службеном гласнику 1. јула 2017. године („Службени гласник РС“, број 61/17). Та одлука је омогућила Управи за јавне набавке је омогућено да, у складу са финансијским средствима, повећа број извршиоца са 28 на 36. У четвртом кварталу УЈН је обавестила да је доставила надлежним органима на мишљење Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за јавне набавке усклађеним са Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе.

Коментари ТС

Из описа се не може закључити да ли је УЈН добила довољно кадрова за испуњавање задатака. Поред тога, одобравање новог акта о систематизацији омогућиће да се повећа број запослених, али неће довести аутоматски и до запошљавања. На пример, у Групи за праћење и надзор јавних набавки УЈН има само 4 запослена службеника од предвиђених 7. То се штетно одражава и на рад ове службе. Услед недовољног броја запослених, према подацима које смо добили у непосредном контатку са представницима УЈН, предност се даје поступању по пријавама на неправилности до којих је дошло у поступцима који су у току, док се други поступци остављају по страни и по њима се поступа знатно касније. То указује да УЈН још увек нема довољан капацитет по питању кадрова у кључном делу контроле и надзора.

До занимљивих налаза се може доћи када се упореди број кадрова у Управи за јавне набавке и њој најближој институцији – Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки: Група за послове вођења прекршајног поступка има 3 службеника, Група за послове у поступке изрицања новчане казне такође 3 и Група за послове поништења уговора и Група за покретања поступка за утврђивање ништавости уговора поново 3. Уз то, Комисија има став о ненадлежности за поступање у прекршајним поступцима. Када се упореде подаци из годишњих извештаја, може се закључити да су четири запослена у УЈН урадили много више посла, него неколико пута бројније службе Комисије.

2.2.8.4.

2.2.8.4.	Формирањејединствене базеподатакаопредузет	-Управа за јавненабавке	IVквартал2016.г	**БуџетРепубликеСрбије**-8.642€	Формиранабазаподатака.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

	иммерамаопраћењу,надзоруиконтролијавнихнабавкикодсвихрелевантнихинституцијакаоиоисходиматихмера,којеадминистрираУправазајавнена бавке.	- Министарствонадлежнозапословефинансија, Републичка комисијазазаштитуправаупоступцимајавнихнабавки,ДРИидругерелевантнеинституције	одине	у2016.години	

Коментар активности

Требало би размотрити да база података обухвати и кажњавање уочених неправилности и отклањање штетних последица. У том случају би требало укључити и јавно тужилаштво, јавна правобранилаштва, прекршајне судове (прекршаји у вези са обавезама из Закона о Агенцији за борбу против корупције, који се односе на јавне набавке) привредне судове итд.

Савет 23

Савет 23 констатује да је мера делимично реализована. Међутим, база није формирана у предвиђеном року. Управа за јавне набавке известила да је рок пробијен због ограничених финансијских средстава за реализацију пројектних активности у првој половини године.

Прилог Министарства финансија: Чланом 5. Меморандума о сарадњи (потписан у априлу 2014. године између: Управе за јавне набавке, Министарства финансија, Министарства привреде, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, Комисије за заштиту конкуренције и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки) предвиђено је формирање заједничке базе података о поднетим пријавама којима се указује на постојање корупције у јавним набавкама, предузетим мерама, као и о исходу спроведених поступака по тим пријавама. Структура и врста података који се уносе у електронску базу, као и начин и овлашћења за приступ подацима, утврђује се посебним протоколом.

Управа за јавне набавке је известила да је активност у току, док је Републичка комисија за заштиту права известила да је од главног носиоца обавештена да је започето са реализацијом активности, те ће Републичка комисија учествовати у реализацији након добијања конкретних захтева и упутстава од стране главног носиоца, а у складу са природом поступка заштите права.

Закључак:

Нема довољно података да би се закључило који део активности је заиста реализован до сада. Можда би се могло закључити да је основна база формирана (израђена у техничком облику као софтвер или сличан алат, функционална табела) али да се на овој мери још увек ради (допуњује се). С друге стране, очигледно је да РК још увек није доставила податке, нити да ли је то од њих тражено. Питање које се поставља јесте које су све релевантне институције, који је садржај базе, да ли је израђена по одређеној методологији и да ли постоје препреке у реализацији (на пример лош одзив институција које треба да доставе податке).

Приликом измене Акционог плана требало би прецизирати дужности појединих органа, а можда и нове рокове. Поред тога требало би размотрити ову активност и у контексту

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

планираних измена Закона о јавним набавкама, како би се обезбедио најефикаснији начин праћења података о надзору и контроли.

2.2.8.5.

2.2.8.5.	Праћењемеракојесеодносенапримену Закона ојавнимнабавкама.	-Управа за јавне набавке -Републичкакомисијазазаштитуправауп оступцимајавнихна бавки	Континуирно почевод2016 .године	**БуџетРепубликеСрбије**-638€ 2016-2018.по 213€годишње	Извештај Управе за јавне набавке о надзору надприменомЗакона ојавнимнабавкама ИзвештајиорадуРепубличкекомисије зазаштитуправау поступцимајавнихна бавки.

Коментар активности

У овој активности није дефинисано на које се све мере мисли, што отежава праћење реализације. Поред тога, активност би могла да има шири захват када би њом био обухваћен и скупштински одбор који разматра извештаје о примени ових мера. Такође би требало обухватити активношћу и предузимање мера за отклањање уочених препрека у надзору и контроли (доношење и спровођење закључака скупштинског одбора и Народне скупштине). Показатељ успешности је дат на нивоу извора информације, а не и циља који треба да се постигне (нпр. која све питања морају бити обухваћена извештајем).

Савет 23

Савет 23 наводи да се активност 2.2.8.5. **успешно реализује** у складу са акционим планом за ПГ 23. Управа за јавне набавке је поднела посебан годишњи извештај о спроведеном надзору над применом Закона о јавним набавкама Влади и одбору Народне скупштине надлежном за финансије, у року прописаним законом односно, до 30. априла текуће године за претходну годину. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је поднела годишњи извештај о свом раду за 2016. годину у року прописаном законом тј. до 31. марта 2017. године.

Оцена ТС

УЈН је сачинила Извештај о извршеном надзору за 2016. годину. Извештај сачињен на 28 страна, и у предвиђеном року. Обухватио је све статистичке показатеље у вези са достављеним изештајима наручилаца, коришћењу поступака, посетама Порталу, покренутим прекршајним поступцима, поступању по захтевима других институција, пријавама, праћењу података обајвљеним на Порталу јавних набавки. У извештају о надзору, УЈН је констатовала потребу за изменом одредаба у вези прекршаја, с обзиром на то да важећим одредбама овог закона нису обухваћене неке од значајнијих неправилности, као што су повреда начела јавних набавки, дискриминаторски услови за учешће и техничке спецификације, одређивање краћих рокова за подношење понуда од минимално законом прописаних и избор неприхватљиве понуде, која је морала бити одбијена.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Извештај би требало употпунити и другим конкретним препорукама за измену прописа и праксе. У контексту спровођења ове активности, требало би пратити и шта су Влада и Одбор за финансије скупштине урадили са извештајем УЈН или у вези са њим.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је поднела извештај Народној скупштини, али га Скупштина није усвајала. Ова чињеница се користи као изговор за необјављивања извештаја, иако нема сумње да би текст овог документа био исти без обзира на даље поступање других органа. На тај начин се битно умањује транспарентност рада Управе и Комисије, као и корисност целог процеса извештавања, па би активност требало кориговати тако да обавезно обухвати и публиковање налаза из извештаја.

2.2.8.6.

2.2.8.6.	Спровестиобукезаприпадникеполиције,тужиоцеисудијекакобисеслучајевикорупцијеујавнимнабавкамаефикаснијепроцесуирали(компатибилносаСтратегијомфинансијскихистрага).	-Управа за јавненабавке -Републичкакомисијазазаштитуправаупоступцимајавнихнабавки Правосудна академија	Континуирано	Буџетираноуоквируактивности1.3.1.7. (**БуџетРепубликеСрбије**-4.076.500€)	Спроведенеобуке.

Коментар активности

Активност је непотпуна, требало би прецизирати број лица која треба да прођу обуку у одређеном периоду (нпр. током једне године), као и циљеве спровођења те обуке (знања и вештине које треба да стекну). Стратегија финансијских истрага, односно истрага финансијског криминала, била је донета на ограничени временски период, 2015-2016, тако да ова активност не може бити уједно и компатибилна са овом стратегијом и континуирана у неограниченом периоду.

Савет 23

Активност се успешно реализује. **Управа за јавне набавке** на годишњем нивоу спроводи обуку за припаднике полиције и тужиоце у циљу ефикаснијег процесуирања случајева корупције у јавним набавкама. Обука је одржана у 2015. години, а такође и 8. децембра 2016. године. У извештају се наводе и подаци о бројним другим обукама.

Од другог квартала 2014. године, **Правосудна академија** континуирано спроводи обуке за судије и тужиоце у овој области. Укупно је одржано 10 семинара на територији Србије, базичних и напредних за око 250 учесника. Од трећег квартала 2016. године је планирана обука која би као учеснике укључила и полицију, уз договорену сарадњу са Одељењем за стручно образовање и обуку Министарства унутрашњих послова.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

У другој половини септембра 2016. се одржава обука на тему финансијских истрага у области злоупотребе јавних набавки за судије, тужиоце и полицију на територији нишке апелације. Такође је планирано одржавање округлог стола са истом темом за предаваче Академије у овој области са говорницима из САД (федерални судија и тужилац) у октобру месецу.

У новембру месецу 2016. је одржана обука за припаднике полиције (СБПОК) и виших тужилаштава са територије новосадске апелације у области корупције, са освртом на злоупотребе у јавним набавкама. Посебна пажња је посвећена иницирању и вођењу финансијске истраге, формирању посебних ударних група, као и будућим тужилачким одељењима за борбу против корупције. Такође је представљен рад, надлежности и базе података ДРИ и Пореске полиције, као и других релевантних државних органа. Почетком новембра месеца је одржан тренинг тренера за седам тужилаца за будуће обуке у области корупције, са посебним акцентом на злоупотребе у поступцима јавних набавки.

Мисија ОЕБС у Србији је организовала 4 обуке на тему злоупотребе у поступцима јавних набавки за припаднике полиције и тужилаштва. Академија није била укључена у израду овог програма. **Републичка комисија за заштиту права понуђача** је у мају 2016. одржала радионицу о примени директиве 2009/81/ЕЗ (набавке у области одбране) којој су присуствовали и представници Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова.

У првом кварталу 2017. амбасада САД, односно њен програм ОПДАТ и мисија ОЕБС у Србији су подржали у фебруару месецу организовање тренинга тренера тужилаца који их припрема за држање обука тужиоцима и полицији на тему злоупотребе у поступцима јавних набавки. Током ове тродневне обуке девет тужилаца је обучено и добили су сертификате. У другом кварталу су исти донатори подржали одржавање три тродневне обуке за тужиоце, судије, полицију, представнике УЈН и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, као и представнике ДРИ и Пореске управе на тему процесуирања предмета злоупотребе у поступцима јавних набавки. На наведеним обукама у Новом Саду, Вршцу и Крагујевцу су као предавачи, поред америчких тужилачких помоћника и ФБИ агената, учествовали и тужиоци из Србије који су прошли програм тренинга тренера завршен у претходном извештајном периоду. Овим обукама је укупно присуствовало око 95 учесника.

У последњем кварталу 2017. Правосудна академија пријављује обуке у оквиру пројекта Превенција и борба против корупције: Модул 2 два тродневна семинара на тему проактивне истраге у области јавних набавки од 07. до 08. новембра 2017. у хотелу „Тами“ у Нишу (28 учесника) и од 27. до 29. новембра 2017. у Новом Саду (27 учесника). Предавачи су били Емилија Милосављевић, заменик тужиоца за организовани криминал, Иван Симоновић, заменик вишег јавног тужиоца у Нишу, Ксенија Дајановић, заменик Вишег јавног тужиоца у Новом Саду, Биљана Синановић, судија Врховног касационог суда, Walter Perkel, Стални правни саветник, ОПДАТ-Србија и Ameet Kabrawala, Стални правни саветник, ОПДАТ-Србија.

Циљна група су били носиоци јавнотужилачких функција и судије са подручја нишке и новосадске апелације, запослени у институцијама које су предвиђене Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Циљ обуке је да учесницима пружи потребна знања и практична искуства у вези са применом КЗ и Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције; развијање вештина критичког размишљања и решавања проблема у вези са анализом предмета и доказима; развијање вештина вођења истрага, финансијских и тужилачких вештина; развијање вештине рада у ударним групама и вештине управљања предметима, укључујући и вештине које су потребне за надзирање,

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

руковођење и координацију истрага; развијање основног разумевања проблема у вези са истрагама и процесуирањем предмета злоупотреба у вези са јавним набавкама.

Управа за јавне набавке је пријавила једну обуку/радионицу одржану за представнике полиције, тужилаштва и судова у области јавних набавки спроведена је 9. фебруара 2017, као и четири обуке/радионице за представнике полиције, тужилаштва и судова у области јавних набавки. Две обуке/радионице су одржане у Новом Саду 10-12. априла и Руми 20-21. априла, а две обуке/радионице су одржане у Вршцу 7-9. јуна, односно у Крагујевцу 26-28. јуна 2017. године. У последњем кварталу 2017. Управа наводи две обуке/радионице за представнике полиције, тужилаштва и судова у области јавних набавки на којем су учешће узели и представници Управе за јавне набавке. Једна је организована у Нишу 7-9. новембра, а друга у Суботици 27-29. новембра.

И Републичка комисија пријављује учешће свог представника на координационом састанку о злоупотребама у области јавних набавки 9. фебруара 2017, који су заједнички организовали канцеларија Министарства правде САД и Мисија ОЕБС. На састанку су, између осталих били присутни представници МУП-а, тужилаштва, Врховног Касационог суда. „Искуства са ових састанака послужиће као основа за припрему обуке за припаднике полиције, тужиоце у предстојећем периоду.“

Оцена ТС

Из постављене активности и индикатора реализације може да се закључи да је активност извршена. С обзиром на то да није прецизно наведено колико се обука планира, колико учесника мора да буде да си мерило да је успешно извршено, колико из сваке институције и регионално заступљено, не може се ни извести релевантан закључак о успешности.
Стога предлажемо да се опис активности измени и прецизира, како у погледу обухвата, тако и циља, узимајући у обзир и друге стратешке акте.

2.2.8.7.

2.2.8.7.	УнапређењеПорталајавнихнабавкиувођењем новихопцијауциљудаљег јачањатранспарентности поступакајавнихнабавки иунапређењаучешћајавности иупраћењутрошењабуџетскихсредстава.	-Управа за јавненабавке	IIIквартал2015 .године	**БуџетРепубликеСрбије**-8.642€ у2015.години	УнапређенПорталјавнихнабавкистављањемуфункцијуновихопцијакојечинетранспарентнијимпоступакјавненабавке.

Коментар активности

Унапређење би требало извршити и кроз „проширење могућности за претрагу и сортирање података по жељеним параметрима“, али и кроз „проширење круга података који се постављају на Портал“. Показатељ успешности би могао да буде и повећани број посета Порталу или повећани број случајева у којима се Портал помиње у медијима као извор информација о јавним набавкама.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Савет 23

Савет 23 известио је да је активност 2.2.8.7. **у потпуности реализована** и да је Портал јавних набавки (http://portal.ujn.gov.rs/) унапређен увођењем нових садржаја и надоградњом система за претрагу набавки (могућност објављивања планова набавки наручилаца, објављивање набавки које се спроводе по међународним процедурама, енглеска верзија Портала, омогућавање вођења регистра јавних уговора, израда система за извештавање и унапређење претраге докумената објављених на Порталу).

Оцена ТС

Портал има доста недостатака, пре свега у форми и облику у којем се документи достављају Управи ради објаве. И даље постоји проблем форме (ПДФ или ворд) у којој се документи постављају, веома лошег прегледа наслова докумената, што у великој мери отежава претрагу и сналажење нарочито у поступцима где се поставља пуно докумената ове врсте. То је уједно препрека за отварање података (опен дата) и њихову даљу употребу. Други проблем је то што се недовољно контролише да ли су објављени сви потребни документи и да ли су документи исправни.

Иако је један од циљева и стратешких аката и надзора над спровођењем ЈН транспарентност извршења уговора о јавним набавкама, у овом правцу није учињен велики помак. Када је реч о спровођењу самог поступка јавне набавке, нема много докумената чије објављивање би суштински унапредило транспарентност, а да већ нису доступни. Изузетак представљају документи на основу којих би се могло закључивати о сврсисходности набавке, као и сам потписани уговор. Међутим, поједине опције Портала би могле да се унапреде. У том смислу, највећи додатак и допринос транспарентности података би могло да буде да се уношење нових фолдера у софтвер у које би наручиоци уписивали назив понуђача (или ПИБ, матични број) којем је уговор додељен, као и подаци који се односе на успешност извршења уговора о јавној набавци.

С обзиром на то да Портал има велику улогу у превентивом отклањању неправилности, треба да се поради на суштинским изменама и надоградњи. Приликом измена АП 23 би требало да се јасно наведе који су то задаци и активности које унапређују Портал, да се одреде адекватни рокови, а можда и да се као индикатор сачини извештај о реализацији и тестирању успешности надоградње и измена.

Закључак

Систем контроле у јавним набавкама није ојачан. Измене Закона из 2015. нису биле усмерене на борбу против корупције у значајнијој мери, а измене до којих је требало да дође према плановима до краја 2017. нису спроведене (не постоји ни нацрт закона). У међувремену је спроведена Анализа ризика од корупције у јавним набавкама, а не и анализа ефеката примене свих механизама за праћење, надзор и контролу јавних набавки, као што је предвиђено Акционим планом. Иако корисна, она је више усмерена на нормативна решења него на праксу. Стога је и даље битно анализирати праксу примене. У том погледу, не постоји чак ни пракса објављивања извештаја (Управе за јавне набавке и Комисије за заштиту права), пре него што их усвоји Влада, односно Скупштина, што није оправдано.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Портал јавних набавки је унапређен, али и даље има простора за унапређивање. Још увек није искоришћена прилика да се приступ информацијама учини приступачнијим (нпр. машински читљив облик), а промене се планирају за 2018 (у посебном акционом плану израђеном за унапређење система у области јавних набавки). Највећи проблем за систем јавних набавки свакако представља некажњивост, која проистиче из неусаглашених одредаба Закона о јавним набавкама и Закона о прекршајима. Други крупан проблем представљају међудржавни споразуми као основ за изузимање из редовног поступка јавних набавки. Овај проблем заслужује да буде изричито препознат у АП за поглавље 23, у делу који се односи на јавне набавке, а не да зависи од анализа које ће бити урађене у оквиру појединих активности. Са јавним набавкама су непосредно повезани веома слични или још и већи проблеми у области јавно-приватних партнерстава и концесија.

Оцене ТС се у вези са јавним набавкама значајно разликују у односу на податке Савета 23, а те разлике углавном потичу из различитог третмана активности које „се спроводе“. Као и код већине других области, ни код јавних набавки АП 23 није био главни покретач промена. У случајевима када је законодавни оквир мењан, већи утицај су имали захтеви за усаглашавање са стандардима ЕУ које се директно односе на јавне набавке (поглавље 5), где се знатно лакше препознаје одговорност Управе за јавне набавке и Министарства финансија. Код преговора које Србија води са ЕУ у вези са антикорупцијом околност да су задужења подељена између више институција, уместо да обезбеди ефикасније спровођење активности, довела је до тога да се ни једна од њих не анажује у мери која би довела до испуњења задатака.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

13. Приватизација, државна предузећа, приватни сектор, регулаторна тела

ПРЕПОРУКА ИЗ ИЗВЕШТАЈА СКРИНИНГУ	РЕЗУЛТАТ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКЕ	ИНДИКАТОР УТИЦАЈА
2.2.9. Усвојити конкретне мере за спречавање и санкционисање корупције у уговорима о приватизацији и у ширем смислу се посветити питању корупције у приватном сектору, те унапредити транспарентност и одговорност предузећа у државном власништву и под државном контролом.	Превенција и санкционисање корупције у приватном сектору, а нарочито у процесу приватизације, врши се путем конкретних мера којима се успоставља транспарентност и одговорност, а посебно у привредним субјектима која су у власништву или под контролом државе.	1. Позитивна оцена Европске комисије из годишњег извештаја о напретку Србије; 2. Извештаји Савета за борбу против корупције; 3. Број покренутих и правоснажно окончаних кривичних поступака за коруптивна кривична дела у приватном сектору.

Постављени циљеви и препоруке за измену

Препорука 2.2.9. није најсрећније формулисана или преведена. Наиме, до корупције може доћи пре закључивања или током реализације уговора о приватизацији, а не „у уговорима“. Резултат спровођења препоруке је погрешно постављен. Принципијелно, пошто се препорука односи на три потпуно различите ствари, требало би формулисати три резултата за њено остваривање (у свакој од области: приватизација, корупција у приватном сектору, транспарентност и одговорност предузећа у државном власништву/под државном контролом). Индикатори утицаја су погрешно постављени. Индикатор 2. би био методолошки валидан када би Савет за борбу против корупције пратио све поступке приватизације и припремао извештаје о свим тим процесима, што није случај, нити је реално очекивати да ће бити убудуће. Због тога би индикатор требало поставити тако да обухвати надзор који спроводе други субјекти – Министарство привреде, скупштински одбор, јавно тужилаштво итд. а извештаји Савета који се односе на приватизацију могу бити само додатни извор информација (уколико би уопште били објављени извештаји који говоре о томе да нема сумњи на корупцију у процесима приватизације). Алтернативно, Саветови извештаји би могли да послуже као извори информација и у случају да су засновани на истраживању спроведном на репрезентативном узорку.

За индикатор број 3. није јасно да ли ће се тумачити као позитиван сигнал уколико није или када јесте било покренутих случајева корупције у приватном сектору. У сваком случају би требало прецизирати на која се тачно кривична дела овде мисли, због могућности различитих тумачења. Наиме, постоје нека кривична дела која се у целости одигравају унутар приватног сектора као и она код којих учествују „приватни и јавни партнер“. Неретко се корупцијом погрешно називају и бројна кривична дела привредног криминала, па није искључено да се и овде мислило на ту врсту криминалитета.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Није постављен ни један индикатор који би се директно односио на унапређење транспарентности и одговорности предузећа у државном власништву и предузећа под државном контролом. Било би логично да се у ту сврху користе извештаји о надзору над радом тих предузећа који би вршила Влада, Министарство привреде или неко тело Владе (чије формирање је најављивано у доба усвајања Закона о јавним предузећима), као и извештаје парламентарног одбора. Питањима рада јавних предузећа се такође бави из свог угла и Фискални савет, као и међународне финансијске институције заинтересоване за реформе у Србији. Поред тога би требало користити и податке које објаве други субјекти. На пример, Транспарентност Србија је објавила истраживачке извештаје о транспарентности и одговорности јавних предузећа у 2014. и 2017.

Уопште узев, проблеми за реализацију активности су настали већ од самог постављања циља (препоруке) за који се траже решења. Везивање неколико различитих тема у једну тачку, иако вероватно плод жеље да се промене изврше у свим тим областима резултирало је недовољном посвећеношћу код сваке од њих.

2.2.9.1.

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ	ПОКАЗАТЕЉИ РЕЗУЛТАТА
2.2.9.1.	Влада ставља на дневни ред све извештаје Савета за борбу против корупције, Управе за јавне набавке, Комисије за права понуђача, ДРИ, НБС, финансијске инспекције.	-Влада Републике Србије -све институције које учествују у спровођењу ове активности	Континуирано	Буџет Републике Србије Активност занемарљивих трошкова	Усвојени записници са седница Владе.

Коментар активности

Приликом доношења АП за поглавље 23, у вези са тачком 2.2.9.1, истакли смо[78] да је важно да Влада расправља о свим извештајима Савета, али да то није непосредно везано за ову препоруку, јер се извештаји Савета могу односити на било које питање а не само на приватизацију, корупцију у приватном сектору и друге ствари које се разматрају у оквиру ове препоруке. Стога би предуслов за то да активност буде смислена у контексту ове препоруке, требало установити као задатак Савета да испита случајеве приватизације или рад државних предузећа, а затим тек обавезу разматрања таквих извештаја. Такође смо указали да би, пошто се извештаји Савета редовно објављују, требало би предвидети и обавезу објављивања записника са седница Владе поводом разматрања тих извештаја. У коначној верзији АП 23,

[78] Komentari na Nacrt akcionog plana za poglavlje 23 deo 2 dodatni delovi oktobar 2014.doc

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

поред извештаја Савета, у оквиру ове тачке су се нашли и извештаји „Управе за јавне набавке, Комисије за права понуђача, ДРИ, НБС, финансијске инспекције“. Активност је још мање јасно постављњена када је реч о овим органима. Иако је неспорно значајно да Влада разматра извештаје сваког органа који јој достави извештај, о ма којем питању да се ради, да би АП 23 био успешан, требало би претходно јасно дефинисати обавезу органа да прате појаве на које се АП 23 у овом делу односи. Таква обавеза, међутим, није постављена. На пример, ДРИ заиста може да сачини извештаје који се односе на државна предузећа, али није у обавези да уврсти та предузећа у свој годишњи програм ревизије. Активност је недовољно разрађена и у погледу даљег поступања Владе. Сама околност да је неки извештај размотрен не значи много уколико нису потом предузете мере да се реши проблем на који извештај указује.

Извештај Савета 23

Савет 23 је известио да је активност **2.2.9.1. делимично реализована.** Такав закључак ово тело заснива на податку да је Влада 29. маја 2015. године, на предлог Одбора за привреду и финансије, на основу члана 46. став 1. Закона о јавним агенцијама („Службени гласник РС”, бр. 18/05 и 81/05 - исправка) и члана 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - УС, 72/12, 7/14 - УС и 44/14), на предлог Министарства привреде, „донела Закључак којим се прихвата Извештај о раду Агенције за приватизацију за 2014. годину, који је донео Управни одбор Агенције за приватизацију на седници од 26. фебруара 2015. године“. Такође, Влада је 23. марта 2017. године, на предлог Министарства финансија, донела Закључак о прихватању Годишњег извештаја о раду буџетске инспекције за 2016. годину.

У истом извештају се наводи да је Савет за борбу против корупције известио Савет 23 да га Влада није обавестила да је стављала на дневни ред било који извештај Савета за борбу против корупције.

Коментар и закључак ТС

Транспарентност Србија сматра да нема основа за извођење закључка да је активност „делимично реализована“, имајући у виду да је размотрен занемарљив број извештаја у односу на број поднетих. Без обзира на то што активност није планирана како треба, сасвим је извесно да је њен циљ био да Влада размотри све достављене извештаје наведених институција. У ствари, овде је реч о **једном он најдрастичнијих примера неиспуњења обавеза** из Акционог плана. С обзиром на то да је реч о обавези коју је прекршила сама Влада Србије (исти орган који је донео Акциони план), и да се обавеза не испуњава у континуитету, може се с правом закључити да, без обзира на прокламације, борба против корупције и реализација овог акционог плана стоје ниско на лествици приоритета.

Током истраживања смо идентификовали неколико десетина извештаја који су могли бити предмет разматрања на основу ове тачке. С друге стране, Влада је, према налазима Савета 23 у посматраном периоду разматрала само један, при чему је реч о органу који није експлицитно наведен као орган чији би извештај Влада требало да разматра у оквиру реализације ове активности. Од 29. маја, када је Влада разматрала извештај о раду Агенције за приватизацију за 2014. годину и од када, судећи према наведеним подацима "нема промена", са изузетком

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

разматрања извештаја о раду буџетске инспекције за 2016. годину, Савет за борбу против корупције је, закључно са 4. кварталом 2017. године, Влади доставио 10 извештаја[79]:

1. Савет за борбу против корупције доставио је 11.09.2017. године Влади Републике Србије Извештај о располагању непокретностима града Београда.
2. Савет за борбу против корупције доставио је 28.08.2017. године Влади Републике Србије Извештај о евиденцији непокретности града Београда.
3. Савет за борбу против корупције доставио је Влади РС 29.12.2016. године Извештај о анализи стечајног законодавства.
4. Савет за борбу против корупције доставио је Влади 23.12.2016. године Извештај о сврсисходности трошења буџетских средстава јединица локалне самоуправе.
5. Савет за борбу против корупције доставио је Влади Извештај о незаконитом одређивању тајности података на основу Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе дана 03.08.2016. године.
6. Савет за борбу против корупције проследио је 16.06.2016. године Влади Извештај о капацитетима буџетске инспекције. Извештај је прослеђен и председнику Владе лично, као и министру финансија.
7. Савет за борбу против корупције доставио је 23. марта 2016. године Влади Републике Србије Извештај о стању у правосуђу.
8. Савет за борбу против корупције је доставио „Извештај о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз плаћање услуга оглашавања и маркетинга“ Влади Републике Србије и Министарству културе и информисања , 18.12.2015. године
9. Савет за борбу против корупције доставио је 29. октобра 2015. године Влади Републике Србије Извештај о давању у закуп непокретности у јавној својини.
10. Савет за борбу против корупције доставио је 21. маја 2015. године Влади Републике Србије Извештај о незаконитом спровођењу приватизација.

Од 29. маја 2015. године, Управа за јавне набавке доставила је[80] пет извештаја:

1. Извештај за прво полугође 2015. године
2. Извештај за 2015. годину
3. Извештај за прво полугође 2016. године
4. Извештај за 2016. годину
5. Извештај за прво полугође 2017. године

Од 29. маја 2015. године, Државна ревизорска институција објавила је[81] два извештаја о свом раду:

1. Годишњи извештај о раду Државне ревизорске институције за 2015. годину
2. Годишњи извештај о раду Државне ревизорске институције за 2016. годину

Поред тога, ДРИ је, само у 2017. години, објавила 17 извештаја о ревизији који се односе на републичке органе власти. Један од тих извештаја односи се на ревизију буџета Републике Србије и посебно се осврће на пословање девет министарстава или посебних организација). У току исте године, ДРИ је објавила 18 ревизија које се односе на организације обавезног социјалног осигурања, као и низ извештаја који се односе на јавна предузећа. Слична ситуација је била и у претходним годинама.

Од 29. маја 2015. године, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки усвојила је[82] извештај о раду за 2015. годину.

[79] http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028/index/2
[80] http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn
[81] https://goo.gl/V9FuBR
[82] http://kjn.rs/o-nama/izvestaji-o-radu-republicke-komisije/

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Од 29. маја 2015. године, Народна банка Србије усвојила је два Годишња извештаја о пословању и резултатима рада[83].
Од свих побројаних извештаја, за осам се не може са сигурношћу утврдити да ли су достављени Влади, као ни да ли је Влада од органа тражила те извештаје у складу са обавезом из ове тачке. За 10 извештаја наводи се да су достављени Влади.
Треба прецизирати обавезе органа који израђују и достављају извештаје, као и Владе у погледу разматрања. Треба пратити и да ли је поводом извештаја донет и објављен закључак, да ли су предузете мере и у којем року се извештаји разматрају.

2.2.9.2.

2.2.9.2.	Анализа ризика од корупције у примени нових закона о стечају и приватизацији, као и важећег Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и Закона о јавним предузећима и измене и допуне закона у складу са резулатима анализе.	-Министарство надлежно за послове привреде (државни секретар за питања корупције) -Савет за борбу против корупције -Агенција за борбу против корупције -Народна скупштина Републике Србије	За анализу- III квартал 2015. године За измене и допуне- почев од IV квартала 2016. године	Буџет Републике Србије- 71.136 € у 2016. години	Извршена анализа. Усвојене измене и допуне закона.

Коментар активности

Током усвајања АП указали смо да би требало прецизније одредити извршиоце ове активности, јер тренутно није јасно ко би радио коју анализу. Осим тога, неке анализе су већ постојале и у моменту усвајања АП, као што је, на пример, био случај са анализом ризика од корупције у новом Закону о приватизацији. Због тога смо препоручили да се уместо тога формулише активност ради отклањања тих уочених ризика. На неке од ризика од корупције у Закону о јавним предузећима указала је и ТС у истраживању које је било представљено крајем 2014. године, а пре усвајања АП. Поред тога, очигледно је да је овде у оквиру једне активности планирано више њих. Не само да је планирано да се у оквиру исте активности изврше четири анализе коруптивних ризика у законима или у примени закона, већ је предвиђено да дође и до измене закона, у случају да анализа укаже на потребу за тим. То у ствари представља осам различитих активности, од којих је за неке задужено више актера. Поред тога што отежава праћење, овакав приступ је недоследан са другим деловима АП, тако да би требало променити и сам текст акционог плана.

[83] https://www.nbs.rs/internet/latinica/90/90_4/index.html

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Извештај Савета 23

Према налазима Владиног Савета за праћење поглавља 23, ова **активност је делимично реализована**.

Јавна предузећа

У Извештају овог тела наводи се и следеће:

„Како би се на најбољи и најефикаснији начин превазишле потешкоће у раду јавних предузећа, приступило се изради измена и допуна Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС", бр. 119/12, 116/13 - аутентично тумачење и 44/14 - др. закон). Међутим, како су измене превазилазиле више од половине чланова основног прописа, израђен је **нови Закон о јавним предузећима** („Службени гласник Републике Србије" број 15/16), који је Народна скупштина Републике Србије донела 24. фебруара 2016. године, а који је ступио на снагу 4. марта 2016. године."

„Основни разлог доношења новог Закона о јавних предузећима је ефикаснија контрола јавних предузећа, повећање финансијских перформанси јавних предузећа, ефикасније планирање пословних активности и унапређење корпоративног управљања, придржавање рокова за доставу законом прописаних докумената и већа транспарентност у пословању. Један од циљева закона је професионализација рада и повећање ефикасности управљања, како на републичком, тако и локалном нивоу.

Новим Законом о јавним предузећима прецизирани су и пооштрени услови за избор чланова надзорног одбора и директора, како у погледу радног искуства тако и одговорности. Прецизиране су и допуњене одредбе о условима које треба да испуњава директор, поступку избора директора, као и одговорности директора.

У случају да не остваре пројектоване пословне резултате, уводе се додатне мере за њихово разрешење, као и казнене одредбе. На овај начин прихваћене су неке иницијативе Агенције за борбу против корупције, које су се односиле на овај поступак. Увођењем казнених одредби, односно прекршаја, директно се повећава степен контроле у пословању јавног предузећа, као и пословна одговорност јавног предузећа приликом испуњавања законом прописаних обавеза.

Примена закона у делу који се односи на поступак за именовање директора проширена је и на директоре јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, што до сада није био случај, имајући у виду да је њихово именовање вршено у складу са Законом о раду.

Новим законом је прописано да период обављања функције вршиоца дужности директора не може бити дужи од једне године, као и да исто лице не може бити постављено за вршиоца дужности директора два пута.

Укинут је извршни одбор као још један (сувишни) колективни орган, а предвиђено је да директор бира извршне директоре, чиме се персонализује одговорност како директора, тако и извршних директора. Наведено је предложено јер је у досадашњој примени закона са

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

дводомним управљањем и постојањем извршног одбора као колективног органа долазило до злоупотребе надлежности у обављању послова.

Прецизиране су и проширене надлежности Комисије за ревизију. Поред тога, утврђено је да је независни члан надзорног одбора председник Комисије за ревизију, а најмање један члан Комисије мора бити лице које има звање овлашћеног ревизора или које има одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства.

Предвиђена је обавеза доношења дугорочног и средњорочног плана пословне стратегије и развоја, уз сагласност Владе, надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, у року од годину дана од дана доношења закона. Повезивањем краткорочних и дугорочних циљева планирања са пословном стратегијом предузећа, реалније ће се планирати индикатори пословања, што ће утицати и на квалитет извештавања и јасније сагледавање оперативности пословања јавних предузећа.“
У извештају за други квартал 2017. се наводи „да су приликом доношења Закона о јавним предузећима узете су у обзир неке иницијативе Агенције за борбу против корупције, нпр. у случају да не остваре пројектоване пословне резултате, уведене су додатне мере за разрешење чланова Надзорног одбора и директора, као и казнене одредбе.“ Такође се тврди да се „увођењем казнених одредби, односно прекршаја, директно повећава степен контроле у пословању јавног предузећа, као и пословна одговорност јавног предузећа приликом испуњавања законом прописаних обавеза“.
„С обзиром да је Закон на снази тек нешто више од годину дана, у току је сагледавање његове примене, односно сагледавање које би одредбе закона евентуално представљале ризик од корупције. Такође, планирано је да у сарадњи са Саветом за борбу против корупције урадимо Анализу ризика од корупције у примени новог Закона о јавним предузећима.“

Приватизација

„Везано за анализу примене **Закона о приватизацији** („Службени гласник РС“, бр. 83/14), који је ступио на снагу 13. августа 2014. године, са аспекта ризика на корупцију, указујемо на примену одредбе члана 13. Закона о приватизацији, 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 у поступку приватизације.

У 2015. години Агенција је, пре закључења уговора, доставила Управи за спречавање прања новца укупно 48 захтева за мишљење о непостојању сметњи на страни купца (од чега је у IV кварталу достављено 19 захтева), односно стратешког инвеститора за закључивање уговора. По свих 48 захтева, односно уговора, Управа за спречавање прања новца је доставила позитивна мишљења.

Одредбом члана 31. Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС”, број 112/15), прописано је да Агенција основана Законом о Агенцији за приватизацију („Службени гласник РС”, бр. 38/01, 135/04, 30/10, 115/14 и 89/15 - др. закон), престаје са радом 1. фебруара 2016. године, као даном почетка примене овог закона и извршавање њених обавеза преузело је Министарство привреде.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Како у I кварталу 2016. године није било закључења уговора о продаји, Министарство привреде није доставило Управи за спречавање прања новца захтеве за мишљење о непостојању сметњи на страни купца, односно стратешког инвеститора за закључивање уговора.
У извештајном периоду (III квартал 2016. године) извештај остаје непромењен, осим у делу које се односи на примену одредбе члана 13. Закона о приватизацији. Наиме, у 2016. години, закључно са 12. септембром 2016. године, Министарство привреде је пре закључења уговора, доставило Управи за спречавање прања новца укупно 3 захтева за мишљење о непостојању сметњи на страни купца, односно стратешког инвеститора за закључивање уговора. По сва 3 захтева, односно уговора, Управа за спречавање прања новца је доставила позитивна мишљења.

У првом кварталу 2017. године, закључно са 3. мартом 2017. године, Министарство привреде је пре закључења уговора доставило Управи за спречавање прања новца укупно 1 захтев за мишљење о непостојању сметњи на страни купца, по којем је Управа за спречавање прања новца доставила позитивно мишљење.

У извештају за други квартал 2017. Министарство износи тврдњу да је примена члана 13. „знатно смањила могућност корупције у поступку приватизације“, те да је закључно са 20. јуном 2017. године, Министарство привреде пре закључења уговора доставило Управи за спречавање прања новца укупно 2 захтева за мишљење о непостојању сметњи на страни купца, по којем је Управа за спречавање прања новца доставила позитивно мишљење. Стање је било исто са 20. септембром 2017. године. Закључно са 21. децембром 2017. године, Министарство привреде је пре закључења уговора доставило Управи за спречавање прања новца укупно 5 захтева за мишљење о непостојању сметњи на страни купца, од којих је поступајући по 4 захтева Управа за спречавање прања новца доставила позитивно мишљење, док по једном захтеву Управа за спречавање прања новца још није доставила мишљење (законски рок за доставу одговора истиче 3. јануара 2018. године).

Стечај

Када је у питању анализа 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 бирана 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.

У трећем кварталу 2017. извештај Савета 23 наводи да је „радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама **Закона о стечају** припремила текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о стечају, којим се отклањају недостаци постојећег закона, у циљу онемогућавања корупције.“ Износи се очекивање да ће те измене бити усвојене до краја 2017. Савет за борбу против корупције је урадио Извешатај о анализи стечајног законодавства[84] и доставио га Влади Републике Србије, Агенцији за борбу против корупције и Министарству привреде 29. децембра 2016. године.

[84]http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3232/izvestaj-o-analizi-stecajnog-zakonodavstva

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Министарство привреде извештава да је Влада на седници од 4. августа 2017. године утврдила Предлог закона о изменама и допунама Закона о стечају који је даље, по процедури, „поднет Народној скупштини на разматрање и усвајање, и оно се ускоро очекује“.

Закон о изменама и допунама Закона о стечају, усвојен је на седници Народне скупштине од 14. децембра 2017. године („Службени гласник РС”, број 113 од 17. децембра 2017. године).

Јавно-приватна партнерства и концесије

„Закон о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, број 15/16), који је ступио на снагу 4. марта 2016. године, огледа се у потреби даљег регулисања и унапређења појединих одредаба Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, након четири године његове имплементације, даљег усклађивање са правним тековинама ЕУ, као и јачања улоге министарства надлежног за послове финансија у процесу одобравања и уговарања пројеката јавно-приватног партнерства у циљу контроле фискалних и финансијских ризика које ови пројекти потенцијално и имплицитно намећу.“

„Закон о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 104/16 од 23. децембра 2016. године, огледа се у потреби даљег регулисања и унапређења појединих одредаба Закона (кроз проналажење прецизнијих формулација за одређене одредбе, засноване на досадашњој имплементацији Закона, чиме се постиже усаглашавање са другим прописима, јасно разумевање и ефикаснија примена у пракси и онемогућава погрешно тумачење), увођења боље контроле финансијских утицаја пројеката јавно-приватног партнерства (будући да овакви пројекти потенцијално доводе до фискалних и финансијских ризика из разлога комплексности пројекта, његове вредности и дужине трајања и у складу са тим, контрола се постиже кроз неопходне елементе који су садржани у предлогу пројекта, односно елементе у јавном уговору, који свакако пролазе кроз процедуре одобравања од стране надлежних органа, али и вршења надзора над реализацијом јавних уговора од стране министарства надлежног за послове финансија, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија) и усклађивања са међународним стандардима и најбољом међународном праксом. Уредба о начину давања концесије у фазама, коју је донела Влада Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 1/17 од 6. јануара 2017. године.

Закон о изменама и допунама **Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама** ступио је на снагу 31. децембра 2016. године. Планирана је, у сарадњи са Саветом за борбу против корупције израда, Анализе ризика од корупције у примени Закона о јавно-приватном партнерству и конецијама. Планирани рок за измену закона је IV квартал 2017. године, па је у наведеном року планирана и израда тражене анализе.”

Пребацивање одговорности између Министарства привреде и Савета за борбу против корупције у вези са свим активностима

У вези са све четири теме, Савет 23 преноси и опречне ставове Министарства привреде и Савета за борбу против корупције о одговорности за то што неке активности нису реализоване. Нема трага да је и један од ових проблема био решаван након што су идентификовани.
У трећем кварталном извештају, Министарство привреде наводи да се Савет за борбу против корупције у два наврата (август 2016. године и јануар 2017. године) дописом обратио Министарству привреде, ради одржавања састанка у вези са тачком 2.2.9.2. Акционог плана за

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Поглавље 23. „Оба пута ово министарство контактирало је (телефоном и путем електронске поште) Савет за борбу против корупције, како би се у термину прихватљивим за обе институције састанак одржао. Међутим, састанак се до данас није одржао, из разлога који нису на страни овог министарства."
„На захтеве Министарства привреде за организовањем састанка, Савет за борбу против корупције је у мају 2017. године, електронским путем тражио да Министарство привреде достави анализе које је урадило, а које се односе на законе обухваћене тачком 2.2.9.2. Акционог плана за Поглавље 23. **Министарство привреде је обавестило Савет да не поседује капацитете довољне за израду анализа ризика од корупције**, док, са друге стране, одговарајућа стручна знања и капацитете поседују управо Савет за борбу против корупције и Агенција за борбу против корупције."

„Наиме, тачка 2.2.9.2. Акционог плана за Поглавље 23 обухвата анализу ризика од корпције у примени Закона о стечају, Закона о приватизацији, Закона о јавним предузећима и Закона о јавно-приватном партнерству, док су носиоци ове активности Министарство привреде (као предлагач нацрта наведених закона), Савет за борбу против корупције и Агенција за борбу против корупције (као институције које су основане ради спровођења низа активности у борби против корупције) и Народна скупштина Републике Србије (као доносилац наведених закона). Имајући у виду наведено, предложено је да анализе ризика од корупције ураде институције које су за то и надлежне, посебно што је Савет већ урадио анализу стечајног законодавства."

„Министарство привреде је изразило спремност да достави потребне податке за наведене анализе, као и да активно учествује у овом процесу. Том приликом је још једном истакнута отвореност за договор у вези са састанком који би водио испуњењу обавеза предвиђених тачком 2.2.9.2. Акционог плана за Поглавље 23. Како није било одговора, наведени предлог је Савету за борбу против корупције поново прослеђен 28. јула 2017. године, међутим, до сада министарство није добило никакав одговор. Због свега наведеног Министарство привреде ће поново упутити позив Савету за борбу против корупције за одржавање састанка у циљу реализације заједничке активности предвиђене тачком 2.2.9.2. Акционог плана за Поглавље 23."

„Посебно истичемо да рок у коме ће бити реализована наведена активност зависи од Савета за борбу против корупције и Агенције за борбу против корупције. Из поменутих разлога, односно пасивног односа Савета за борбу против корупције, могуће је да ће рокови за реализацију активности 2.2.9.2, предложени у извештају за претходни квартал, бити пролонгирани."

Савет за борбу против корупције, с друге стране, напомиње да је Министарство привреде предлагач наведених закона и да је стога неопходно да Савету и Агенији достави на анализу своје предлоге. Такође наводе да Савет у више наврата покушава да добије повратну информацију од Министарства привреде и коментар на достављен Извештај о стечајном законодавстству од децембра 2016. године. Такође наводе да је „Министарство привреде у допису од 27. септембра 2017. године обавестило Савет да не поседује довољне капацитете за реализацију тачке 2.2.9.2. Акционог плана за Поглавље 23., чији је носилац."

У извештају за последњи квартал 2017. каже се да је Министарство привреде дописом од 27. септембра 2017. године упутило позив Савету за борбу против корупције за одржавање састанка у циљу реализације заједничке активности предвиђене тачком 2.2.9.2. Акционог плана за Поглавље 23 и том приликом оставило Савету могућност да предложи термин састанка. „У складу са наведеним, договорено је да се састанак одржи 10. октобра 2017. године у просторијама Министарства привреде.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Такође, Савет за борбу против корупције је обавестио ово министарство да ће састанку присуствовати потпредседник, два члана и стручни сарадник из Савета за борбу против корупције.
Непуних сат времена пре заказаног термина, Савет нас је обавестио да потпредседник и један члан Савета неће моћи да присуствују наведеном састанку. Међутим, у договореном термину, ниједан представник Савета за борбу против корупције није се појавио, тако да састанак није одржан. Због свега наведеног, државни секретар се електронским путем обратио Савету за борбу против корупције и истакао да, имајући у виду важност теме, министарство очекује да Савет предложи нови термин састанка. Међутим, до сада, министарство није добило никакав одговор Савета."

Закључци и коментар ТС

Недостаци уопште

У оквиру једне активности фактички је планирано осам њих – четири анализе корупционих ризика и четири измене закона. Нису били јасно опредељени извршиоци тих активности, осим у случајевима када је улога несумњива (нпр. Народна скупштина која доноси законе), већ је наведено неколико органа који би могли да спроводе анализе прописа на ризике од корупције. Као резултат тако лошег планирања, одсуства координације и одсуства последица због неизвршења обавеза, ни за једну од осам активности које су садржане у тачки 2.2.9.2. се не може рећи да је у потпуности извршена. Иако се у неким ситуацијама може тврдити да је нешто од предвиђеног у оквиру ове тачке урађено, нема елемената да се закључи да је активност спроведена зато што се налазила у овом акционом плану, већ да је пре реч о коинциденцији. Непрецизност самог акционог плана онемогућава да се у поптуности донесе закључак о успешности спровођења активности. Праћење је додатно отежано услед тога што обвезници у извештајима наводе шта им је воља, односно шта год сами мисле да би требало уписати, и уз понављања раније достављених информација. На овом примеру се показало да Савет 23, иако му је задатак да прати примену АП 23, у ствари прибира и комплира информације које му овлашћени органи доставили а не тражи додатна појашњења на основу којих би и то тело Владе и јавност могли да закључе да ли је активност заиста спроведена онако како је требало.

Јавно-приватна партнерства и концесије

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама је два пута мењан током спровођења АП 23. Неке од тих промена имају одређеног утицаја на смањивање ризика од корупције. Међутим, како није урађена анализа тих ризика, тако ни ове измене закона очигледно нису предузете да би се спровеле препоруке и закључци из иницијативе, што је било планирано.

Иако је била предвиђена активност анализа ризика, у извештају се наводе подаци о планираној анализи (са роком који је у међувремену истекао).

Приватизација

Закон о приватизацији је мењан, али је то учињено још у доба док је АП 23 писан, тако да ове промене свакако не могу да се сматрају нечим што је последица реализације АП 23. Анализа прописа о приватизацији није урађена. Занимљиво је да Министарство, када извештава о овој

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

тачци редовно помиње примену једне одредбе Закона о приватизацији за коју тврди да има антикорупцијско дејство, иако се ова активност не односи на примену наведених закона, већ за анализу ризика и повезане измене.

Стечај

Ризике од корупције у стечајним прописима анализирао је Савет за борбу против корупције. С друге стране, дошло је до измене закона крајем извештајног периода, али се из извештаја Савета 23 не види да су те измене на било који начин урађене у вези са претходном анализом! Савет је иначе дао следеће кључне препоруке:

1. ... стечајни поступак мора да се врати у судску надлежност, без обзира о којем облику својине се ради у привредним субјектима, односно нема привилеговања јавне својине нити дискриминације других облика својине.

2. .... Код именовања стечајних управника мора се водити рачуна да један стечајни управник може имати само један стечајни предмет, тек када се заврши тај предмет стечајни управник може добити нови предмет у рад . Уколико се судија не придржава ових правила то представља тежу повреду радне дужности.

3. Сви стечајни органи су дужни да се придржавају рокова за извршење свих стечајних радњи, одступање од тих рокова представља за судију повреду радне дужности, а за стечајног управника разлог за разрешење.

4. Уколико се оставе одредбе да стечајни управник одлучује да ли ће након отварања стечајног поступка наставити извршење двострано-теретних уговора или завршетак започетих послова онда се мора обавезати стечајни управник да уради вештачење на околности да ли наставак извршења уговора односно завршетак започетих послова доводи до циља увећања имовине дужника и да је то сврсисходно и целисходно за поступак стечаја. По завршетку вештачења или у току извођења истог, стечајни управник је дужан да о томе обавести орган поверилаца, власника стечајног дужника који имају право да ставе своје примедбе на одлуке о наставку извршења уговора односно завршетак започетих послова. У закон мора ући одредба да се у поступку реорганизације наставља обављање делатности, а да се у поступку банкротства не наставља делатност стечајног дужника односо да у поступку банкротства нема „радног стечаја“, без обзира шта се под тим подразумева.

5. У поступку банкротства треба предвидети обавезу стечајног управника да покуша сваки спор да реши медијацијом као алтернативним начином решавања. ... с обзиром да стечај успорава дуго трајање спорова сматрамо да не треба управнику обавезна сагласност поверилаца, он такву одлуку може сам да донесе и да тај начин решавање спорова предложи другој страни из спора. Ако дође до сагласности страна ... треба регулисати да одлука у медијацији има снагу арбитражне одлуке која представља извршни наслов.

6. ... Савет сматра да у поступак продаје непокретности треба овластити скупштину поверилаца да,ако у две лицитације не успе продаја, скупштина донесе одлуку како ће се извршити продаја непокретности. ... Ово се не односи на непокретности које представљају предмет обезбеђења за обезбеђене повериоце.

7. ... Код излучних поверилаца треба унети у закон да се излучење може извршти само ако су испуњени услови за излучење у моменту отварања поступка стечаја што значи да је у том

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

моменту ствар индивидуално одређена, да је у власништву повериоца па да постоји могућност излучења. Није дозвољено да стечајни управник улаже стечајну масу у завршавање, изградњу станова или у радове на одређеним стварима како би појединачни повериоци стекли статус излучних поверилаца након отварања стечајног поступака, јер то омогућава „разне договоре“ и корупцију између стечајних управника и поверилаца .

8. Трошковници морају бити потпуни и засновани на тачно побројаним и завршеним пословима у стечајном поступку , а не на бази паушала.

9. Промена плана реорганизације је дозвољена у току извршења плана, без обзира што план има статус извршног наслова.

Када је реч о стечају, у образложењу предложених измена се наводе неки подаци којих нема у извештају 23, али ни они не дају довољно аргумената у прилог томе да је реч о осмишљеном смањивању ризика корупције у прописима:
„Овим Изменама и допунама закона о стечају задржане су одредбе које су за циљ имале спречавање злоупотреба, односно искључење могућности корупције, али су истовремено додатно унапређене и уведене нове, чиме се остало на смеру одлучног спровођења борбе против корупције и спречавања злоупотреба. Негативна искуства из стечајних поступака у претходном периоду показала су се као подстрекач јасног регулисања овог питања. Поред тога, транспарентност стечајног поступка је у потпуности задржана као једно од водећих начела, али и унапређена овим Изменама и допунама закона којима се за учеснике у стечајном поступку предвиђа низ права и обавеза и додатно уређује процедура, посебно у поступку расправљања о плановима реорганизације.“
„Одбор Владе за привреду и финансије, на седници одржаној дана 4. октобра 2016. године, донео је Закључак о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о стечају и утврдио Програм јавне расправе на основу кога је Министарство привреде спровело јавну расправу. Јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о стечају (у даљем тексту: Нацрт закона) спроведена је у периоду од 10. до 30. октобра 2016. године. Текст Нацрта закона био је постављен на интернет страници Министарства привреде, чиме је било омогућено јавности да примедбе, предлоге и сугестије на текст Нацрта закона достави Министарству привреде путем поште или електронским путем. Детаљне информације о спроведеној јавној расправи, укључујући и предлоге који су добијени дати су у Извештају о спроведеној јавној расправи.“

Извештај о овој јавној расправи не постоји на сајту Министарства привреде[85], као ни на порталу е-управа[86]. У образложењу предлога закона нема осврта на налазе Савета за борбу против корупције.

Јавна предузећа

Када је реч о јавним предузећима, анализа такође није рађена. С друге стране, чињеница је да је Закон побољшан и да су неки ризици отклоњени и без анализе.

У извештајима се наводи какве антикорупцијске ризике треба да реше поједини прописи, али се види да је приликом њиховог усвајања рађена анализа, нити у којој мери (изузев општих навода) су у прописе уграђене примедбе Агенције за борбу против корупције.

[85] http://privreda.gov.rs/cat_propisi/zakoni-u-pripremi/
[86]http://javnerasprave.euprava.gov.rs/zavr%C5%A1ene-javne-rasprave

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Закон о јавним предузећима 2016. године усвојен је, практично, без јавне расправе, а "јавном расправом" је проглашен један састанак на коме су се представници Министарства привреде углавном бранили од свих примедби и сугестија. ТС је том приликом указала на низ проблематичних решења која би могла бити злоупотребљена у пракси. Примедбе ТС су игнорисане, а Закон је, поред осталог захваљујући нејасним дефиницијама, и двосмисленим формулацијама, послужио за даље одлагање професионализације управљања, уместо за њено спровођење[87].

2.2.9.3.

2.2.9.3.	Израдитикритеријумезаобјективанитранспарентанизбордиректора,извршнихинадзорниходборајавнихпредузећа.	-Министарствонадлежнозапословепривреде (државнисекретар за питањакорупције) -Уз учешће организацијацивилногдруштва	IVквартал2016.године	**БуџетРепубликеСрбије**-8.892€ у2016.години	Израђеникритеријуми.

Коментар задатка

Критеријуми за објективан и транспарентан избор директора и чланова надзорних и извршних одбора јавних предузећа треба да буду одређени пре свега законом, а могу бити разрађени неким подзаконским актом. Због тога је ово питање неодвојиво везано за тачку 2.2.9.2, у оквиру које је предвиђена анализа ризика од корупције у Закону о јавним предузећима и измена тог закона. Међутим, овде те активности нису јасно повезане. Није чак јасно ни речено у оквиру којег акта би се нашли ти критеријуми, пошто није записано да је реч о подзаконском акту.

Оцена Савета 23

Према оцени овог Владиног тела **активност је у потпуности реализована.** Наиме, „Уредбом о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија („Службени гласник РС“, број 102/13) прописани су услови за избор и поступак за именовање директора јавног предузећа.“

„Новим Законом о јавним предузећима су прецизирани и пооштрени услови за избор чланова надзорног одбора и поступак избора директора, у циљу професионализације менаџмента јавних предузећа. Примена закона у делу који се односи на поступак за именовање директора проширена је и на директоре јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе што до сада није био случај. Прецизиране су и допуњене одредбе о условима које треба да испуњава директор, поступку избора директора, као и одговорности директора. Проширени су критеријуми за престанак мандата председнику и члановима надзорног одбора, пре истека

[87]http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Politicki_uticaj_na_javna_preduzeca_i_medije.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

периода на који су именовани. Укинут је извршни одбор, а предвиђено је да директор бира извршне директоре, чиме се персонализује одговорност како директора, тако и извршних директора."

„Влада је донела **Уредбу о мерилима за именовање директора јавног предузећа,** која је објављена у „Службеном гласнику РС", бр. 65/16, а примењује се од 5. августа 2016. године. Овом уредбом су прописана мерила према којима се у изборном поступку, оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата за именовање директора јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, као и друштава капитала из члана 3. став 2. тачка 1) и 2) Закона о јавним предузећима."

„У складу са одредбама Закона о јавним предузећима, одлуку о спровођењу јавног конкурса за избор директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове привреде, а јавни конкурс спроводи Комисија за спровођење конкурса за избор директора. Комисија Владе има пет чланова, од којих је један председник. Председника и два члана именује Влада на период од три године, као и једног члана за свако појединачно именовање директора, који мора бити члан Надзорног одбора јавног предузећа у коме се именује директор, док једног члана именује одбор Народне скупштине надлежан за послове привреде, такође на период од три године."

„Сходно томе, Министарство привреде је расписало јавне конкурсе за избор директора за 27 јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, као и друштава капитала из члана 3. став 2. тачка 1) и 2) овог закона. По истеку рока за подношење пријава на јавни конкурс за избор директора, министарство је Комисији за спровођење конкурса за избор директора доставило све приспеле пријаве и поднете доказе о испуњавању услова прописаних законом. У изборном поступку, Комисија оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата према мерилима за именовање директора јавног предузећа која су прописана наведеном уредбом."

„Извршни одбор је укинут, јер су, у примени претходног Закона о јавним предузећима, уочене злоупотребе надлежности у обављању послова због постојања дводомног управљања и извршног одбора као колективног органа. Кад је реч о надзорним одборима, новим Законом о јавним предузећима **прецизирани су и пооштрени услови за избор чланова надзорног одбора** како у погледу радног искуства тако и одговорности."

„Овим је Министарство привреде испунило своје обавезе прописане активношћу 2.2.9.3. Акционог плана за Поглавље 23."

Коментар ТС

Савет 23 преноси извештај Министарства привреде без додатних коментара. Нема сумње да неки критеријуми јесу постављени новим Законом о јавним предузећима и потом донетом уредбом. Оно што недостаје јесте оцена да ли су ти критеријуми објективни и транспарентни, као што се тражило да буду. Поред тога, занимљиво је то што се у пренетом одговору испрва наводи раније донета Уредба, из 2013, иако је она постојала и у доба када је овај Акциони план писан, па би било логично закључити да је АП 23 пошао од тога да критеријуми у Уредби из 2013. нису били задовољавајући и да треба на други начин уредити ово питање. Једнако је занимљиво то што се у извештају Министарства привреде говори о томе да су конкурси

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

расписани након доношења актуелне Уредбе, али не и то да ни годину дана касније ти конкурси нису окончани.

Уредба, иначе, према оцени ТС[88], није донела готово ништа ново у односу на претходну, из 2013. Једина несумњива корист јесте то што се правила примењују такође на покрајинском и локалном нивоу, где је, према налазима истраживања ТС из 2014[89], владала велика шароликост а неретко и потпуни волунтаризам при одређивању критеријума за избор. Министарство привреде и Влада пропустили су прилику да отклоне нелогичности на које смо указали у дописима из 2014[90]. и 2016. године[91]. Тако, ни нова уредба не обезбеђује да се код кандидата за директора проверава макар минимум познавања сваке од области рада јавног предузећа. Такође, није јасно истакнута ни разлика између основних и споредних делатности предузећа, што може узроковати погрешно конципирање провере знања. Цео систем оцењивања, иако јасан, не даје увек релевантне резултате. Тако се, на пример, оцена „не задовољава“ вреднује са 1, што улази у збир бодова, уместо да буде разлог за елиминацију.

Слична ствар је и са школском спремом. Без јасног разлога, титула доктора наука се бодује са 50% више поена него релевантно факултетско/мастер образовање. ТС је предложила да се уместо тога постави минимум образовања кандидата, а да се, невезано од додатне стручне спреме, њихов квалитет даље цени на основу показаних знања. ТС сматра да постојећи начин бодовања може подстаћи сумње у јавности да је начин бодовања на неки начин у вези са наводима о пролиферацији титула доктора наука. Исти је проблем и код вредновања радног искуства. Из текста Уредбе произлази да кандидат са 10,5 година радног искуства „вреди“ дупло више од оног ко је радио 9,5 година, што је очигледно нелогично. Исто тако, упитна је релевантност дужег рада на руководећем положају и других постављених критеријума. Чини се да би решење могло да буде у томе да се поставе минимални формални услови за искуство, образовање итд, а да се сви други квалитети вреднују кроз писане и усмене провере знања и вештина кандидата. Испитивање кандидата обухвата и питања о програму предузећа. ТС је предложила да се провера јасније веже за анализу постојећих програма, планова рада и извештаја о раду. Истина, то подразумева и испуњење друге обавезе – да јавна предузећа учине свима доступним своје програме, планове и извештаје на сајту, што није увек случај. У члановима 6. и 7. Уредбе релативизовано је специфично радно искуство које се тражи од кандидата. Некада је то морало да буде у „у оквиру делатности за чије обављање је основано јавно предузеће“, а сада, флуидније, „који су повезани са пословима јавног предузећа“.

Уз уско посматрање формалног (са спорним квалитетом) испуњавања ова активности, може се анализирати и какав је ефекат, што је био предмет истраживања ТС из 2017. године[92].
Две године након усвајања Закона и годину дана након истека рока за избор директора (и примену критерија), већина републичких ЈП и даље има вршиоце дужности директора на челу, иако су истекли рокови.

Иако је Закон прописао строже услове за избор чланова НО, у пракси није спроведена одредба по којој је требало разрешити оне који те услове не испуњавају.

Опсежно истраживање ТС[93] закључује да није остварена професионализација управљања ЈП.

[88] http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/dopis_Ministarstvo_privrede_kabinet_uredba.docx
[89] http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf
[90] http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/inicijativa%20povodom%20uredbe%20o%20merilima%20za%20izbor%20direktora%20jp%20jul%202014%20Agencija.docx
[91] http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/dopis_Ministarstvo_privrede_kabinet_uredba.docx
[92] http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Politicki_uticaj_na_javna_preduzeca_i_medije.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Из свих тих разлога, сматрамо да треба променити Уредбу у складу са горе изнетим сугестијама, то јест, да би требало задржати активност у АП 23 уз прецизирање да је реч о измени Уредбе и да тим изменама треба решити проблеме нерелевантних критеријума такође. Поред тога, требало би предвидети у оквиру исте или посебне активности и праћење примене правила о избору директора и чланова НО јавних предузећа.

2.2.9.4.

2.2.9.4.	Успоставитиинтернуконтролуусвимјавнимпредузећима.	- Свајавнапредузећа - Централнајединицазахармонизацију(уоквируМинистарствафинансија)	IVквартал2015.године	БуџетираноуоквируПГ 32	Успостављенаинтернаконтролаусвимјавнимпредузећима,штоје видљивоизГодишњегизвештаја Централнајединицезахармонизацију.

Коментар активности

Ова активност није довољно јасно формулисана. Могуће је да се мислило на систем интерне контроле а можда се мислило на службу интерне ревизије или посебну службу интерне контроле. Према Закону о ЈП, који је важио у доба усвајања АП 23, у члану 18, писало је да надзорни одбор ЈП „успоставља унутрашњу контролу“. У сваком случају требало је предвидети и начин достављања извештаја о интерној контроли. Основни проблем са овом активношћу представља то што „интерна контрола“ више није појам који Закон о јавним предузећима познаје. Наиме, у ЗЈП из 2016. се овај појам не помиње. Стога би ова активност могла бити смислена једино ако се посматра као нешто што је било предвиђено као задатак у прошлости и што је у прошлости и окончано. Са становишта реализације, проблем може да представља велики број јавних предузећа која послују на локалном нивоу.

Савет 23

Тело Владе за праћење примене АП 23 сматра да је ова **активност у потпуности реализована.** У том контексту се истиче да је финансијско управљање и контрола и интерна ревизија – интерна контрола, „успостављена у свим јавним предузећима на централном нивоу, што је документовано годишњим извештајима о стању финансијског управљања и контроле за 2015. годину и годишњим извештајима о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије за 2015. годину које су јавна предузећа доставила до 31.03.2016. године Министарству финансија Сектору за интерну контролу и интерну ревизију.“

У извештају се даље каже да је Влада Републике Србије донела Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017-2020. године („Службени гласник РС “ број 51 од 25. маја 2017.године). „Као део укупне реформе јавне управе, Влада се обавезала да спроведе низ реформских мера које су усмерене на унапређење одговорности руководилаца и запослених у јавном сектору, управљањем јавним средствима у

[93] http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Politicki_uticaj_na_javna_preduzeca_i_medije.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

складу са принципима интерне финансијске контроле, а ради остваривања стратешких циљева јавног сектора.“

„Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017-2020. године има за циљ да имплементира финансијско управљање и контролу и интерну ревизију у свеукупни систем управљања у јавном сектору, ради обезбеђивања вредности за новац грађанима Републике Србије на ефективан, ефикасан и економичан начин, преношењем циљева националне политике у циљеве институција јавног сектора, што ће омогућити ефикасну процену ризика у односу на дефинисане циљеве и успостављање одговарајућих контрола. Уклањањем недостатака утврђених процесом праћења примене претходне Стратегије, Стратегија ИФКЈ ће дати допринос код испуњавања конкретних захтева који прате приступање Републике Србије Европској унији датих у оквиру Преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор. Истовремено, циљ Стратегије ИФКЈ је да обезбеди економичну, ефикасну и ефективну употребу јавних средстава, као и пружање квалитетнијих услуга јавне управе крајњим корисницима.“

Коментар ТС и препоруке за допуну АП

Оцена о испуњености није утемељена и некритички је преузета из извештаја Министарства финансија. Наиме, извештај Министарства финансија говори искључиво о јавним предузећима која је основала Република Србија, а не о „свим јавним предузећима“. Иако је у финансијском смислу значај републичких јавних предузећа највећи, она у укупном броју јавних предузећа чине мање од 10%, тако да закључак о реализацији активности није исправно извести искључиво на основу података о републичким јавним предузећима.
Оцена о испуњености је проблематична и из другог разлога. Наиме, једно од питања којим се бави Државна ревизорска институција, када врши ревизију код јавних предузећа јесте и успостављање и функционисање унутрашње контроле. Закључци ДРИ нису увек позитивни. Тако је, на пример, у извештају поводом ревизије у једном републичком јавном преудзећу, на самом крају 2016. године, истиче да предузеће није исправило све недостатке у погледу унутрашње контроле, а на које је ДРИ указала крајем 2015[94].

У најновијем извештају, који се односи на локално јавно предузеће[95], ДРИ наводи низ неправилности у вези са системом интерне контроле, који добро илуструју стање у вези са овом активношћу, неколико година након што је она „у потпуности реализована“:

„Препоручује се Предузећу да у складу са чланом 6. став 2. и чланом 7. став 1. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору успостави адекватан систем финансијског управљања и контроле, с акцентом на следећим мерама:

1) усвајање стратегије управљања ризиком у циљу идентификовања, процене и контроле над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава и са задатком да пружи разумно уверавање да ће циљеви бити остварени;

[94] Извештај о ревизији одазивног извештаја Јавног предузећа „Емисиона техника и везе“, Београд који се односи на ревизорски извештај број: 400-463/2015-06/12 од 15. децембра 2015. године
[95] Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за развој планинског туризма „Стара планина“ Књажевац за 2016. годину

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

2) дефинисање пословних процеса, сачињавање мапе пословних процеса и усвајање писаних политика и процедура које описују пословне процесе и успостављање система интерних контрола, са циљем да се ризици ограниче на прихватљив ниво;

3) доношење процедуре којом ће се уредити располагање са имовином Предузећа (задужење по лицима одговорним за имовину и локацијама где се имовина налази, кретање имовине у Предузећу, обележавање имовине налепницама са инвентарним бројевима и називом, поступање са расходованом имовином и слично);

4) поштовати донети пословник о раду Надзорног одбора.

Предузеће није доставило Министарству финансија Републике Србије, Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле за 2016. годину, како је прописано чланом 13. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору .“

Имајући у виду ове налазе, ТС сматра да активност у АП 23 треба преформулисати, тако да прецизира на кога се односе обавезе, да се процена успешности врши и према налазима из ревизија које врши Државна ревизорска институција. Како се не може очекивати да ће ДРИ до краја реализације ревидираног АП 23 извршити ревизију у свим јавним предузећима, требало би задржати и улогу ЦЈХ у реализацији ове активности, али можда укључити и друге актере, а пре свих Министарство привреде као ресорно надлежно за рад јавних предузећа.

2.2.9.5.

2.2.9.5.	Ојачати капацитете Државнеревизорске институције законтролурада јавних предузећанаосновупретходноспроведенеанализе постојећих кадровскихкапацитета нарочито у погледуорганизационе структуре, бројазапослених,нивоаобучености,азаефикасноспровођењеревизијепарламентарних политичкихстранакаизактивности2.2.2.6.	- Државнаревизорскаинституција	Заанализу-IVквартал2015.године Зајачањекапацитета-IIквартал2016.године	БуџетираноуоквируПГ32	Ојачани капацитети. Спроведена анализа.

Коментар активности

Активност је погрешно формулисана, зато што ДРИ не врши контролу, него ревизију пословања јавних предузећа. Активност би такође требало да буде прецизније одређена у смислу обухвата јавних предузећа, која би требало да буду подвргнута ревизијама ДРИ (по броју, по врсти). Без таквог прецизирања, није могуће оценити да ли је активност спроведена у потпуности. Наиме, запошљавање би могло да се изврши према анализи, али није могуће утврдити да ли је сама анализа испунила циљ. То би даље требало да се одрази и на годишњи план рада ове институције. Једна од могућности би била да ревизија јавних предузећа постане обавезни део годишњег плана рада, што се дефинише кроз Закон о ДРИ. ДРИ не може бити

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

једина задужена за спровођење ове активности. Наиме, када ДРИ планира одређене ресурсе, то мора проћи кроз одобрење Народне скупштине која доноси буџет и омогућава додатно запошљавање.

Савет 23

Владино тело за праћење примене АП 23, сматра да је **активност у потпуности реализована.** Наиме, „ојачани су капацитети Државне ревизорске институције за контролу рада јавних предузећа и за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака путем спровођења јавних конкурса за пријем у радни однос нових запослених.“

Оцена ЕУ

У годишњем извештају о напретку за 2016. годину, објављеном у мају 2017, који је изузетно релевантан за оцену о реализацији ове активности, јер обухвата период њеног наводног извршења, Европска комисија је навела да је ДРИ је додељено укупно 431 радно место, а да запослених има 272 запослених, од чега је 233 ревизора.

Оцена и препоруке ТС

Према наводима из Информатора о раду, на дан 31. марта 2017[96]. у ДРИ је, заједно са члановима Савета, било запослено 299 особа, што је готово за трећину мање од броја систематизованих радних места - 431. Ни годишњи извештај о раду Институције за 2017[97]. не даје прецизне податке о броју запослених у *Сектору за ревизију јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао или има учешће у капиталу или у управљању корисник јавних средстава.* На сајту ДРИ, нити у било којем од овде поменутих докумената није објављен Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места или његови изводи из којих би се видело колики је број запослених био планиран и у односу на које процењене потребе. Међутим, с великом вероватноћом се може претпоставити, судећи по подацима о укупној попуњености, да и овде недостаје ревизора.

Према подацима са сајта ДРИ, од 15. марта 2018, започета је ревизија два ЈП: ЈП Водовод Бор и ЈП Хаммеум, Прокупље, а у 2018. је завршена ревизија финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за развој планинског туризма „Стара планина“ Књажевац за 2016. годину.

У 2017. години су објављени извештаји о ревизији 39 јавних и јавно-комуналних предузећа, а у 2016. за њих 34[98]. Укупан број јавних предузећа у Србији није познат. Према евиденцијама које је још 2011.[99] објавила Народна банка Србије, било их је 710, али се број у међувремену смањивао. Како год било, очигледно је да се актуелним обимом ревизија које врши ДРИ ни приближно не може обезбедити да пословање ових субјеката буде ускађено са принципима коришћења јавних средстава.

[96] https://www.dri.rs/upload/documents/Informator/Informator%20o%20radu%20sa%2031.%20mart%202017%20-%20konacna%20verzija%2024042017.pdf

[97] https://www.dri.rs/upload/documents/Informator/Informator%20o%20radu%20sa%2031.%20mart%202017%20-%20konacna%20verzija%2024042017.pdf

[98]

[99] http://www.taxinternational.biz/sites/default/files/javna_preduzeca_oktobar_2011.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Избор предузећа која су обухваћена ревизијом ДРИ је разнолик, како по врсти делатности, тако и по географској разуђености и врсти локалне самоуправе[100]. Међутим, без додатних података

[100] Током 2017. следећи извештаји су били предмет разматрања ДРИ, када је реч о јавним предузећима:
1. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа Градска топлана Ниш за 2016. годину
2. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа Комнис Бела Паланка за 2016. годину
3. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа Спортски центар Нови Београд, Нови Београд за 2016. годину
4. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за управљање пословним простором и пијацама „Пословни центар“ Крушевац за 2016. годину
5. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Друштва „СП Ресорт“ д.о.о, Кална за 2016. годину
6. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Услуга“ Оџаци за 2016. годину
7. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа комунално стамбене грађевинске делатности „Комград“ Бачка Топола за 2016. годину
8. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Института за нуклеарне науке “Винча”, Винча за 2016. годину
9. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа Нуклеарни објекти Србије, Винча за 2016. годину
10. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Комуналне услуге“ Алексинац за 2016. годину
11. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Комуналије“ Сремска Митровица за 2016. годину
12. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Фонда за иновациону делатност, Београд за 2016. годину
13. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Комуналац“ Кула за 2016. годину
14. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа са потпуном одговорношћу „10. октобар“ Барајево за 2016. годину
15.Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Милош Митровић“ Велика Плана за 2016. годину
16. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Зеленило“ Крагујевац за 2016. годину
17. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Комуналац“ Лесковац за 2016. годину
18. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комунално – стамбеног предузећа „Сврљиг“ Сврљиг за 2016. годину
19. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за стамбене услуге “Дом” Лесковац за 2016. годину
20.Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Комуналац“ Димитровград за 2016. годину
21. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градитељ“ Србобран за 2016. годину
22. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа Водовод и канализација Стара Пазова за 2016. годину
23. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа “Стамбено”, Рума за 2016. годину
24. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Водопривредног друштва „Шајкашка“ ДОО Нови Сад за 2016. годину
25. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа “Стандард”, Књажевац за 2016. годину
26. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа “Водовод и канализација”, Панчево за 2016. годину
27. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа “Комуналпројект”, Бачка Паланка за 2016. годину
28. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа за грејање “Чачак” Чачак за 2016. годину

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

29. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа Спортски центар "Младост" Крагујевац за 2016. годину
30. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа "Блаце", Блаце за 2016. годину
31. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа "Младеновац", Младеновац за 2016. годину
32. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за управљање пословним простором „Пословни центар – Раковица", Београд за 2016. годину
33. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Друштва са ограниченом одговорношћу „Велетржница - Београд", Београд за 2016. годину
34. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Друштва са ограниченом одговорношћу „Арена Београд", Београд за 2016. годину
35. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Чистоћа и зеленило", Зрењанин за 2016. годину
36. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Водовод", Власотинце за 2016. годину
37. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Зоохигијена и ветерина Нови Сад", Нови Сад за 2016. годину
38. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Саобраћајног предузећа „Ласта" АД, Београд за 2015. годину ***Ревизија је спроведена према Програму ревизије за 2016. годину***
39. Извештај о ревизији одазивног извештаја Јавног комуналног предузећа „Градске пијаце", Београд који се односи на ревизорски извештај број: 400-1817/2015-06/10 од 22. децембра 2015. године.

Током 2016. ревизија је вршена у следећим ЈП (и другим јавним установама, где поступа исти сектор ДРИ):

1. Извештај о ревизији финансијксих извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градска топлана", Пирот за 2015. годину
2. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за стамбене услуге „Нишстан", Ниш за 2015. годину
3. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавне медијске установе „Радио-телевизија Војводине", Нови Сад, за 2015. годину
4. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Темерин", Темерин за 2015. годину
5. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања акционарског друштва Институт за водопривреду „Јарослав Черни", Београд, за 2015. годину
6. Извештај о ревизији одазивног извештаја ЈКП „Тржница" Нови Сад који се односи на ревизорски извештај број: 400-460/2015-06 од 30. октобра 2015. године.
7. Извештај о ревизији одазивног извештаја Јавног предузећа „Емисиона техника и везе", Београд који се односи на ревизорски извештај број: 400-463/2015-06/12 од 15. децембра 2015. године
8. Извештај о ревизији одазивног извештаја „Потисје Бечеј" доо за комуналне услуге, Бечеј који се односи на ревизорски извештај број: 400-1815/2015-06/8 од 15. децембра 2015. године
9. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Хиподром Београд", Београд за 2015. годину
10. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Института „Михајло Пупин" доо Београд за 2015. годину
11. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Водовод и канализација", Пирот за 2015. годину
12. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Водовод", Параћин за 2015. годину
13. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за аеродромске услуге „Аеродром Ниш", Ниш за 2015. годину
14. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Ингас" Инђија за 2015. годину
15. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног стамбеног предузећа „Крагујевац" Крагујевац за 2015. годину
16. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Електротехничког института „Никола Тесла" АД Београд за 2015. годину
17. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Водовод и канализација" Суботица за 2015. годину
18. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа за дистрибуцију природног гаса „Гас-Рума", Рума за 2015. годину
19. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Привредног друштва „Енергетика", д.о.о. Крагујевац за 2015. годину

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

није могуће закључити у којој мери је избор био случајан а у којој одражава препознате ризике ревизије. Због свих наведених разлога, ТС препоручује да се активност редефинише тако да одрази потребе ДРИ за спровођењем ревизије код свих јавних предузећа у одређеном периоду, који би морао бити значајно краћи него што је данас. Поред тога, било би битно установити у којој мери ревизија коју у ЈП врше приватни ревизори може да представља квалитетно алтернативно решење.

2.2.9.6.

2.2.9.6.	Свеобухватнаанализарада ипотребаКомисијезазаштитуконкуренцијеиизменепрописаускладусаобављеноманализом.	- Комисијазазаштитуконкуренције	Заанализу-IIквартал2016.године Заизменупрописа-IVквартал2016.године	БуџетираноуоквируПГ8	Спроведенаанализаиизмењенипрописи.

Коментар АП

Циљ активности је нејасан, када се узме у обзир борба против корупције. Комисија за заштиту конкуренције није антикорупцијски орган. Њене активности имају додирних тачака са борбом против корупције, које су нешто веће у области јавних набавки, где КЗК поступа у случајевима

20. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања „Лука Нови Сад“ АД, Нови Сад за 2015. годину
21. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Напредак“, Сокобања за 2015. годину
22. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Водовод и канализација“, Крагујевац за 2015. годину
23. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Института за кукуруз „Земун поље“, Београд за 2015. годину
24. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Ада Циганлија“, Београд за 2015. годину
25. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Друштва са ограниченом одговорношћу „ЈУП Истраживање и развој“, Београд за 2015. годину
26. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног стамбеног предузећа „Зајечар“
27. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања друштва са ограниченом одговорношћу „Коридори Србије“, Београд за 2015. годину
28. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Урбанистичког завода Београда – Јавног урбанистичког предузећа Београд за 2015. годину
29. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Градска топлана“ Зрењанин за 2015. годину
30. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Завод за урбанизам“ Ниш за 2015. годину
31. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Дирекција за јавни превоз Града Ниша“, Ниш за 2015. годину
32. Извештај о ревизији финансијских извештаја Привредног друштва „Просветни преглед“ доо, Београд за 2015. годину
33. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања ЈП „Водовод“ Рума за 2015. годину
34. Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног предузећа „Урбанизам“, Завод за урбанизам Нови Сад, Нови Сад за 2015. годину
https://www.dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B8.135.html

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

недозвољених договора између понуђача, којима се наноси штета наручиоцу. КЗК је једно од независних регулаторних тела, те стога има разлога да се однос КЗК и Народне скупштине статус овог тела и његових руководилаца уређује на донекле сличан начин као и положај независних државних органа који се баве борбом против корупције. Поред тога, КЗК може да помогне другим антикорупцијским телима да изврше своју улогу, указујући им на могуће пропусте државних органа (нпр. инспекција), када наиђе на такве информације вршећи своју примарну улогу. Такође, КЗК може да укаже антикорупцијским органима на могућу повезаност привредних субјеката са јавним функционерима. Међутим, овај степен повезаности КЗК са питањима борбе против корупције не оправдава укључивање овог тела у АП 23. Реализацију ове активности није могуће пратити осим на елементарном нивоу – да ли је анализа сачињена и да ли је по њој поступљено, будући да се из АП 23 не види које је циљеве анализа требало да постигне.

Извештај Савета 23

Савет 23 констатује да је активност је у потпуности реализована. У извештајном периоду Комисија за заштиту конкуренције спровела је анализу са следећим закључцима и препорукама:

- Не постоји потреба за допуном или изменом прописа о заштити конкуренције у контексту тачке 2.2.9.6. Акционог плана.

- Уговор о продаји у процесу приватизације требало би да садржи следећу одредбу: „Купац је дужан да поднесе Продавцу доказ о подношењу пријаве концентрације односно захтева за издавање мишљења да Купац не подлеже обавези подношења пријаве концентрације, најкасније у року од 16 дана од дана закључивања Уговора. Уговор о продаји у процесу приватизације, требало би да буде закључен под одложним условом који значи достављање Продавцу од стране Купца решења Комисије за заштиту конкуренције којим се одобрава са или без услова концентрација учесника на тржишту која настаје стицањем контроле од стране Купца над Предметом продаје или акта Комисије за заштиту конкуренције којим се даје мишљење да Купац не подлеже обавези подношења пријаве концентрације на тржишту која настаје стицањем контроле од стране Купца над Предметом продаје. Уколико Одложни услов из претходног става не наступи, сматраће се да Уговор никад није ни закључен.“

- Орган/организација која спроводи процес приватизације, требало би да објави упутство или смернице за понуђаче, будуће купце, које би се односило на наступање одложног услова, односно на обавезу пријаве концентрације. Комисија је спремна да допринесе изради овог упутства/смерница као и конципирању одложног услова, по позиву надлежног органа/организације која спроводи процес приватизације.

- Као што је претходно у тексту наведено, питање корупције као и питање конкуренције, захтева мултидисциплинаран приступ, који подразумева сарадњу надлежних органа и организација, коју треба даље развијати и унапређивати (орган надлежан за процес приватизације, Агенција за борбу против корупције, Савет за борбу против корупције, органи правосуђа итд.). Иначе, Комисија је, у оквиру радионице о јавним набавкама у светлу питања борбе против корупције и заштите конкуренције, потписала Споразум о сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције и Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки новембра 2016. године. Овим споразумом, потписнице су преузеле обавезу да уложе координисане напоре у циљу заштите јавног

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

интереса, смањења ризика од корупције те јачања интегритета институција, уз утврђивање заједничких подручја сарадње у контексту Закона о јавним набавкама, Закона о Агенцији за борбу против корупције и Закона о заштити конкуренције.

- Даље унапређивати међународну сарадњу како билатерално са националним телима за заштиту конкуренције, тако и у оквиру међународних организација које се баве питањима конкуренције, као што су UNCTAD, OECD, ICN, када се стекну услови и у оквиру ECN-а, итд. Разлог је што овим путем Комисија може да добије подршку и помоћ у утврђивању чињеница у иностранству (где нема овлашћења), нпр. у вези са транспарентношћу власништва капитала.

Извештај Европске комисије

У годишњем извештају о напретку за 2016. годину, ЕУ је навела:
Правила ЕУ штите слободну конкуренцију. Она укључују антимонополска правила против рестриктивних споразума између привредних друштава и злоупотребе доминантног положаја. Правила ЕУ такође спречавају владе да додељују државну помоћ која нарушава конкуренцију. Србија поседује известан ниво припремљености / је умерено припремљена у области конкуренције. Није остварен никакав напредак. Србија је релативно напредна у погледу усклађивања са правилима по питању повреде конкуренције и концентрација, и њиховог спровођења. Међутим, потребни су значајни напори зарад побољшања усклађивања законодавства и спровођења правила државне помоћи.

У наредном периоду, као и у 2015. години, Србија нарочито треба да:
→ оствари значајан напредак у усклађивању својих правних прописа и постојећих шема државне помоћи са правним тековинама ЕУ, у складу са обавезама из Споразума о стабилизацији и придруживању;
→ предузме мере да Комисија за контролу државне помоћи постане самосталнија и делотворнија;
→ обезбеди да помоћ коју прима Железара Смедерево буде у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању.

Законодавни оквир је начелно у складу са правним тековинама ЕУ и са Споразумом о стабилизацији и придруживању. Закон о заштити конкуренције је у великој мери усклађен са чланом 101, о рестриктивним споразумима, и чланом 102. УФЕУ о злоупотреби доминантног положаја. Он такође предвиђа ex ante контролу утицаја концентрација изнад одређеног прага промета на конкуренцију, у складу са Уредбом о концентрацијама. Подзаконски акти који пружају даља материјална правила и смернице о томе како треба применити правила конкуренције су у великој мери на снази и у складу са важећим прописима и упутствима Комисије. Што се тиче институционалног оквира, Комисија за заштиту конкуренције (КЗК) је одговорна за спровођење законског оквира. КЗК је оперативно независан орган којим управља председник и четири члана Савета које бира парламент, а међу којима се налазе правни и економски стручњаци. Овлашћења КЗК су начелно упоредива са овлашћењима Европске комисије. Она може да делује по притужби, обавештењу (нпр. за концентрације), или на сопствену иницијативу. Приликом спровођења истраге, она може поднети захтеве за информацијама и спроводити ненајављене инспекције у просторијама фирми. Она такође може изрећи новчане казне и правне лекове у случају кршења правила конкуренције.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Србија има „политику попуштања" за компаније које пружају информације о случајевима везаним за картеле. КЗК може одобрити концентрације, са или без услова, или их може забранити. КЗК такође може давати мишљења, на властиту иницијативу или по консултацији, о нацртима законских аката који могу утицати на конкуренцију. Она такође може спроводити анализе сектора. На одлуке КЗК се може уложити жалба пред Управним судом.

Што се тиче капацитета за извршење, са 39 чланова особља, укључујући и 25 лица одговорних за спровођење испитног поступка, број запослених при КЗК је адекватан; међутим, и даље остаје да се потврди стручност тог особља, посебно у области економије. Побољшава се спровођење законског оквира. Број случајева повреде конкуренције остаје стабилан, са две одлуке о рестриктивним споразумима у 2013. години и 2015. и три о злоупотреби доминантног положаја у 2014. години. Све више се спроводе инспекције на лицу места. Међутим, укупан број и ниво казни остаје скроман (укупно 1.600.000 EUR током периода 2013-2015). У периоду од 2013-2015, КЗК је наметнула правне лекове само у четири случајаконцентрације; иста никада није забранила концентрацију. КЗК треба да ојача своју евиденцију извршења, нарочито изрицањем још јачих казни и интензивнијим промовисањем свог програма попуштања за пружање информација о картелима.

Одлуке КЗК се све више поштују од стране апелационих судова, чији би капацитет за обраду сложенијих случајевима конкуренције ипак било неопходно значајно ојачати. На крају, интензивиране су активности на промовисању политике заштите конкуренције, док је КЗК у 2015. години издао већи број мишљења у вези са нацртом закона који утиче на конкуренцију. КЗК треба активно да следи ова мишљења и да обезбеди да се она адекватно следе.

Други релевантни извори

Министарство трговине, туризма и телекомуникација, као овлашћени предлагач и Комисија за заштиту конкуренције саопштили су 30. августа 2017. да су покренули поступак израде Нацрта новог закона о заштити конкуренције. Комисија је најавила да ће након израде Нацрта, на исти начин како је то учинила и са Уредбом о садржини и начину подношења пријаве концентрације ("Сл. гласник РС", бр. 5/2016), позвати све заинтересоване да доставе своје примедбе и предлоге, како би нова законска решења била у још већој мери хармонизована не само са правом ЕУ, већ и прилагођена специфичностима тржишта на територији Републике Србије.

Необично је што се у овом обавештењу Комисија осврће на неке од коментара у вези са текстом закона који су већ објављени[101]: „Комисија очекује сарадњу са академском и стручном јавношћу, као и представницима пословне заједнице у најширем смислу, укључујући и адвокатске канцеларије и учеснике на тржишту. С тим у вези, Комисија је упозната са садржајем навода из документа на енглеском језику „Позив на акцију – Заштита слободне конкуренције", који су припремили једна од адвокатских канцеларија и Удружење за заштиту уставности и законитости.

Иако сврха овог обавештења није полемика са ауторима, него најава новог закона, ипак, с обзиром на то да појава овог документа коинцидира са почетком рада на Нацрту новог закона, те како се ради о тексту који садржи нетачне и паушалне оцене Закона о заштити конкуренције ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009 и 95/2013) и рада Комисије, оцењено је да је, у циљу правилне информисаности јавности, ипак неопходно реаговање у вези са појединим наводима. Поменутим текстом рад Комисије је оцењен као арбитраран, без судске контроле, поједине

[101] http://www.kzk.gov.rs/zapocet-rad-na-izradi-nacrta-novog-zako

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

радње које предузима у поступку, као кршење основних људских права, а сам закон као неуставан, па се позив на акцију односи на његово укидање и доношење новог закона који би био у складу са Уставом. Без намере да тумачи одредбе Кодекса професионалне етике адвоката ("Сл. гласник РС", бр. 27/2012), Комисија ипак подсећа да наведени кодекс, између осталог, утврђује да је однос адвоката и државних органа, израз правне културе и уважавања правничке професије и да адвокат треба да се у контексту овог односа, опходи одмерено и пристојно. Наведени кодекс такође утврђује да поднесци и усмена излагања адвоката треба да буду јасни, сажети, умесни и логични, а критика коју адвокат упућује суду, другим државним органима и њиховим представницима не сме да буде саопштена на непримерен или увредљив начин. Имајући у виду претходно, а ради очувања угледа саме струке, Комисија ће оцену о евентуалном кршењу Кодекса препустити Адвокатској комори. Чињеница да аутори текста позивају на укидање Закона о заштити конкуренције, као неуставног, за Комисију није изненађење, јер је таквих покушаја било и раније, али је начин на који се то чини непримерен у сваком погледу.

Комисија је обавештена да је документ достављан и учесницима на тржишту који би, уколико не познају довољно Закон о заштити конкуренције и рад Комисије, могли бити доведени у заблуду, како у погледу надлежности и овлашћења Комисије, тако и у погледу права која им овај закон обезбеђује. На крају, без обзира на ову иницијативу, у којој се чак, што је апсолутно неприхватљиво, тврди да ће измене Закона о заштити конкуренције ојачати „постојеће неуставности“, Комисија ипак, полазећи од претходних добрих искустава, очекује од свих заинтересованих сарадњу у поступку припреме нацрта новог закона о заштити конкуренције.“

Адвокатска канцеларија "Гецић", Удружење за заштиту уставности и законитости (УЗУЗ) и Комитет правника за људских права (ЈУКОМ), поднели су иницијативу за оцену уставности Закона о заштити конкуренције и предложили доношење новог закона, који би био у складу са Уставом и Европском конвенцијом о људским правима, али и у интересу привреде, произвођача и потрошача. Представници иницијатора су оценили да је апсурдно решење у актуелном закону, а према којем Комисија за заштиту конкуренције има могућност да као државни орган сама води казнене поступке и да мимо суда изриче милионске казне приватним и државним предузећима[102].

Коментар ТС и препоруке

Активност и реализација

Активност није добро осмишљена до те мере да није ни могла да донесе резултате. У процесу ревизије АП23 треба прецизирати које су промене у законодавном оквиру и раду КЗК потребне, па затим пратити њихово спровођење. У свему томе, КЗК не може бити једини извршилац, већ би било упутно да се у промене правног оквира укључе и други актери, а пре свега Агенција за борбу против корупције, кроз давање мишљења на прописе које ова институција примењује у раду.

Улога КЗК код јавних набавки

Борба против корупције не заузима високо место међу приоритетима ове институције. У том смислу је илустративно што се ово питање не помиње ни у последњем доступном извештају о

[102] https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/podneta-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-zastiti-konkurencije/r39p4gy

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

раду[103], нити у Информатору о раду[104]. КЗК у овом погледу не истиче посебно чак ни своју улогу у сузбијању неправилности у поступцима јавних набавки. У погледу примене овог закона, КЗК има неколико решених случајева, на које би могао више да укаже и да на тај начин афирмише своју антикорупцијску улогу. Српска јавност је навикнута на сумње о томе како наручиоци намештају јавне набавке за унапред одабране фирме. Вести о случајевима намештања који су кажњени су драстично ређе, али их ипак има. С друге стране, готово да се никада не помиње други облик намештања јавних набавки, иако није редак. То су ситуације када сами понуђачи увиде да им се надметање не исплати, да ће свакако неко од њих добити посао и да нема разлога да једни другим обарају цену, већ да треба да се договоре. Природна тежња привредних субјеката да на овај начин увећају своју добит, наилази на законске забране, чак и када се одвија у целости у приватном сектору. Закључивање картелских споразума, којима се ограничава конкуранција, подлежу испитивању и казнама које изриче Комисија за заштиту конкуренције. Казне су новчане, сливају се у буџет (што није логично, јер су оштећени потрошачи) и нису фиксиране, већ се везују за приходе кажњеног предузећа (до 10%). Иначе, ове казне су еуфемистички назване „мере заштите конкуренције“, јер превазилазе максималне износе казни које се могу изрећи за прекршаје и привредне преступе.

Комисија за заштиту конкуренције, као независно регулаторно тело је надлежно и за случајеве када се картелским споразумима нарушава конкуренција у јавним набавкама. Дакле, реч је о ситуацијама када се набавка намешта без видљивог учешћа службеника државног органа, јавног предузећа, установе или локалне самоуправе. У једном од ретких случајева ове врсте, Комисија за заштиту конкуренције је утврдила да је четири фирме повредило конкуренцију „намештањем понуда у поступку јавне набавке "Термоелектране 'Никола Тесла'" (ТЕНТ) за услуге ремонта вагона марке "Арбел"“. Они ће укупно морати да уплате у буџет 10,9 милиона динара. Занимљиво је да су појединачне казне (односно „мере“) разрезане као 2% укупног прихода сваке од њих у 2015. години, а не према користи оствареној у овој јавној набавци. Иначе, Комисија за заштиту конкуренцјие је у овом случају испитивала три поступка јавне набавке, прикупљала документацију понуђача и вршила поређења цена[105].

У овом случају су посебно занимљиве две ствари – како се уопште догодило да случај буде пријављен и да ли има места другим казнама. Поднесак је поднело само оштећено јавно предузеће. У Поднеску ТЕНТ наводи да је, у својству наручиоца, током спровођења поступка јавне набавке посумњао у истинитост изјаве о независној понуди понуђача у предметном поступку, јер је разлика у понуђеним ценама, за сваку партију, изазвала сумњу код наручиоца у истинитост изјава о независној понуди коју су, као обавезни део понуде, доставили понуђачи. Када се узме у обзир да ова појава (мала разлика у понуђеним ценама) није нимало ретка, а да је, с друге стране, веома мали број случајева у којима се испитују неминовно се намеће питање да ли наручиоци уопште разматрају постојање оваквих недозвољених споразума. Када је реч о казнама, треба подсетити да се у Закону о јавним набавкама и у Кривичном законику, повреда конкуренције у јавним набавкама третира једнако озбиљно као и намештање набавке од стране наручиоца. И у једном и у другом случају су прописане мере које воде кривичном гоњењу учесника, прописане су мере заштите узбуњивача и дужност пријављивања неправилности.

Стога је информација о изреченим мерама непотпуна без података о поступању других државних органа – да ли је јавни тужилац испитивао постојање кривичног дела из члана 228. ст. 1. Кривичног законика (злоупотреба у вези са јавном набавком), и до каквих је закључака

[103] http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2017/05/gior2016.pdf
[104] http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/04/informator-kzk-mart-2018.pdf
[105] http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/01/Re%C5%A1enje-TENT.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

дошао. Ништа мање важно је утврдити да ли су уговори о ремонту вагона, који су вероватно већ одавно извршени, „раскинути по сили закона“, као што налаже члан 27. ст. 4. Закона о јавним набавкама. Из самог закона, наиме, није јасно шта би у оваквим случајевима „раскид уговора по сили закона“ требало да значи. Чини се да би било најлогичније да се на ову околност позове ТЕНТ (односно ЕПС), јер би управо ово јавно предузеће могло имати основа да потражује повраћај новца који је плаћен за ремонт, односно дела тог новца за који се евентуално може утврдити да је плаћен преко тржишне вредности.

Одредбе закона које смањују приступ информацијама

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја је један од најважнијих антикорупцијских прописа. Између осталог, тај закон омогућава приступ подацима у поседу органа власти, који се може ограничити само по правилима која су предвиђена у самом том закону. То значи да се другим актима не могу предвидети апсолутни изузеци из општег режима приступа информацијама. Међутим, тежње за ограничавањем приступа се јављају све време, још од усвајања ЗОСПИ 2004. Један од таквих примера који су дуго били непримећени, јесте одредба члана 45. Закона о заштити конкуренције.

Заштићени подаци

Члан 45

На захтев странке, лица које је подносилац иницијативе за испитивање повреде конкуренције или трећег лица које је доставило, односно ставило на увид тражене податке у поступку, може се одредити мера заштите извора података или одређених података (заштићени подаци), ако се оцени да је интерес подносиоца тог захтева оправдан и да је по значају битно већи у односу на интерес јавности у погледу предмета тог захтева.

Подносилац захтева из става 1. овог члана, дужан је да у захтеву учини вероватним могућност настанка знатне штете због откривања извора података, односно података на које се захтев односи.

О захтеву из става 1. овог члана одлучује закључком председник Комисије, а против закључка којим се захтев одбацује или одбија допуштена је посебна жалба о којој одлучује Савет.

Заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Ова одредба је очигледно уведена у правни систем како би се заштитили оправдани интереси приватних предузећа која морају да достављају Комисији за заштиту конкуренције своје поверљиве податке, у склопу испитивања које КЗК врши (нпр. ради одобравања концентрације). Из контекста, а и судећи по мишљењима саме КЗК, норма је осмишљена тако да обавезује само ову институцију, да не обелодањује податке добијене у поверењу трећим лицима. Другим речима, чак и када КЗК, на основу ст. 3. овог члана донесе закључак, он представља обавезу за саму КЗК и учеснике у поступку а не акт на основу којег се неки документи извлаче из општег режима приступа информацијама као такви.

У пракси је, међутим, Министарство привреде тумачило Закон о заштити конкуренције управо на такав, накарадан начин[106]. У 2015. години ово је био најдрастичнији забележни случај кршења правила слободног приступа информацијама, а решење Повереника којим се налаже омогућавање приступа ни до данас није извршено[107].

[106] http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8193-pamtimo-najave
[107] http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Poverenik_Ministarstvo_privrede_izvrsenje.pdf

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

Незграпна формулација у последњем ставу члана 45. послужила је као изговор за неосновано скривање информација, па би, у склопу најављене измене Закона о заштити конкуренције и ову одредбу требало променити. Измене би требало да иду у правцу прецизирања да закључак обавезује само КЗК у погледу недавања информација трећим лицима. Поред тога, требало би искључити могућност да државни органи траже проглашење тајности података који се односе на њихове уговоре са приватним сектором (као у случају поменутог уговора о управљању смедеревском железаром), већ оставити ту могућност само приватним фирмама.

2.2.9.7.

2.2.9.7.	Свеобухватна анализа рада и потреба Комисије за хартије од вредности и измене прописа у складу са обављеном анализом.	-За анализу– Комисија за хартије од вредности За измену прописа – Министарство финансија (Министарство привреде ће бити носилац активности у случају да се измена/е прописа односе на улогу Комисије за хартије од вредности у пословима приватизације.	За анализу- IV квартал 2015. године За измену прописа-IV квартал 2016. године	Буџетирано у оквиру ПГ 6	Спроведена анализа и измењени прописи.

Коментар активности

Ни ова активност није добро постављена. Иако је могуће да Комисија за хартије од вредности допринесе борби против корупције или да сама буде мета корупције, сасвим сигурно није реч о институцији код које борба против корупције има водећу улогу. Самим тим, није оправдано у оквиру АП 23 – део о борби против корупције – спроводити „свеобухватну анализу“ рада и потреба ове институције. Било би примерено поставити ствари тако да се открију ризичне тачке за корупцију, а потом тражити начина да се те ризичне тачке отклоне, кроз промену или примену закона на одређени начин.

Савет 23

Савет 23 констатује да је активност је делимично реализована. По њиховој оцени, активност је спроведена у делу који се односи на анализу. Анализа рада и потреба Комисије за хартије од вредности урађена је у складу са роком предвиђеним у АП за ПГ 23 – IV квартал 2015. године.

Након достављања Анализе рада Комисије, Одбор за административно – буџетска и мандатно – имунитетска питања Народне скупштине Републике Србије је, дана 16.3.2016. године, донео одлуку којом је утврдио максималан броја запослених у Комисији, након чега је број запослених на неодређено време повећан за 1, на 36, „што је још увек испод броја из јуна 2014. године (43)“. Комисија за хартије од вредности је известила, а Савет 23 преноси, да ће Комисија Министарству финансија упутити иницијативу за измену члана 262. Закона о тржишту

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

капитала ("Сл. гласник РС", бр. 31/2011 и 112/2015) приликом упућивања иницијативе за доношење измена и допуна овог закона због усклађивања са правом ЕУ у оквиру преговарачких поглавља 4, 6 и 9.“

С друге стране, Министарство финансија се у достављеном извештају огласило ненадлежним, што је констатовано још почетком 2017. Они такође истичу да би надлежности Комисије за хартије од вредности, из члана 262. Закона о тржишту капитала, требало, у склопу преговора ЕУ за поглавље 9, извршити до краја 2018. године, „а не крај 2016. године, како се наводи у достављеном документу“.

„Указујемо на чињеницу да постојећа Анализа законског оквира не садржи адекватно образложење и анализу ефеката предложене мере брисања одредбе да Комисија послове из своје надлежности обавља као поверене послове, односно измену члана 262. Закона о тржишту капитала у том смислу.“

Коментар и препоруке ТС

Недовољно добро осмишљена активност, у пракси није спроведена. Могућност различитог тумачења доводи до конфузије око тога шта је уопште требало урадити. Услед тога, потреба која је уочена за изменом закона по једном основу (усклађивање са правним тековинама ЕУ) меша се са нечим што је (евентаулно) требало учинити у другом контексту – борбе против корупције.

Да конфузија буде већа постарали су се органи који извештавају и Савет 23 који преноси делове из њихових извештаја. Иако је Савет 23 навео да је активност 2.2.9.7. делимично реализована и да је урађена Анализа рада и потреба Комисије за хартије од вредности, у складу са роком предвиђеним у АП за Поглавље 23 – у четвртом кварталу 2015. године, у одговору Комисије на захтев ТС за приступ информацијама од јавног значаја на нам доставе овај документ наводи да он не постоји. „Комисија не поседује документ под називом “Анализа рада и потреба Комисије за хартије од вредности”, нити је учествовала у његовој изради“. Како нам је указано, Комисија редовно сачињава извештаје о свом раду који су објављени на интернет страници Комисије.

Такође, Комисија нас је обавестила да до сада није подносила званичне иницијативе за измену члана 262. Закона о тржишту капитала (“Сл.гласник РС” бр. 31/2011 и 11272015). С друге стране, „представници Комисије су активни учесници у оквиру радне групе за измену и допуну Закона о тржишту капитала.“

Ову неизвршену активност би требало брисати из акционог плана или прецизирати због чега би она требало да буде релевантна у контексту борбе против корупције.

Закључак

„**Конкретне мере за спречавање и санкционисање корупције** у уговорима о приватизацији“ нису начињене. Слично томе, није било мера које би се односиле на сузбијање корупције у **приватном сектору.** Транспарентност и одговорност **предузећа у државном власништву** и под државном контролом јесте унапређена као последица доношења Закона из 2016, али и даље није обезбеђено поштовање ни оних правила која су изричито прописана Законом о јавним предузећима. У оквиру ове веома сложене препоруке са скрининга говори се о мноштву

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs

различитих тема које нису адекватно разрађене у АП 23. За сузбијање корупције у приватном сектору нису биле ни планиране активности, што треба исправити кроз ревизију Акционог плана.

На примеру активности из ове области се веома добро види **колико је АП 23 имао мало утицаја на реформе и колико је био лоше координисана његова примена**. Тако, у погледу приватизације, стечаја, јавних предузећа и јавно-приватних партнерстава ни једна анализа или промена закона, чак ни када су вршене током овог периода, није обављена због АП 23 и на начин планиран у њему. Савет 23 је свака три месеца преносио супротне оцене Министарства привреде и Савета за борбу против корупције о томе ко треба да обави поједине задатке, али нема трага да је ишта предузето да се ти проблеми реше. Сличан проблем је у погледу праћења успостављања интерних контрола у јавним предузећима, где је прошло непримећено да нико не извештава о ситуацији на локалном нивоу.

Савет 23 је оценио да су неке од препорука у потпуности или делимично реализоване. Налази **ТС показују другачије (ниже) оцене од Савет АП 23 у вези са сваком активношћу** из ове групе, изузев у једном случају, када је активност заиста у целости спроведена, али то није нимало поправило стање ствари. Ефекти су спорни и тамо где активности јесу реализоване, што је нарочито видљиво у примени Закона о јавним предузећима из 2016, управо у домену избора директора и чланова надзорних и извршних одбора. Није било напретка у разматрању извештаја Савета за борбу против корупције о приватизацији и другим питањима. Када су поједини прописи мењани, нису узимане у обзир све примедбе Агенције за борбу против корупције. У **погледу потреба за јачањем капацитета** или измена прописа који се односе на рад Државне ревизорске институције, Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за хартије од вредности Акциони план није био довољно прецизан, тако да не би било могуће донети закључак о томе да ли је спровођење активности довело до остваривања циља, све и да је план испуњен. Код ових органа, будући да им борба против корупције није ни једини ни главни посао, АП 23 би морао да прецизније предвиди које су промене прописа потребне и зарад којих потреба треба ојачати капацитете.

Адреса: Палмотићева 31/III
11000 Београд, Србија
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27
e-mail: ts@transparentnost.org.rs
www.facebook.com/Transparentnost.Srbija
twitter.com/transparencyser
www.transparentnost.org.rs