



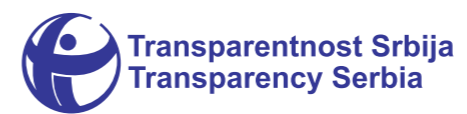
Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia

# USLOVI ZA POSLOVANJE SA INTEGRITETOM

## IZVEŠTAJ O STANJU U SRBIJI

TRANSPARENTNOST SRBIJA

Novembar, 2020



Transparency Serbia  
Belgrade  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

---



Ovo istraživanje je nastala u okviru projekta koji je finansiran sredstvima Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD).

Za sadržaj publikacije isključivo odgovara Transparentnost Srbija i ni na koji način se ne može smatrati da izneti stavovi odražavaju viđenja EBRD.

# UVODNE INFORMACIJE

Transparency International (TI) je globalna nevladina organizacija posvećena borbi protiv korupcije. TI, sa preko više od stotinu ogranaka širom sveta i preko međunarodnog sekretarijata čije je sedište u Berlinu, podiže svest o štetnim posledicama korupcije. Zajedno sa partnerima iz vlasti, poslovnog sveta i građanskog društva TI osmišljava i primenjuje delotvorne mere za suprotstavljanje korupciji.

Transparentnost Srbija (TS) je nestranačka, neprofitna i dobrovoljna organizacija usmerena na borbu protiv korupcije u Srbiji. Najvažniji cilj koji TS želi da ostvari jeste povećanje transparentnosti rada državnih organa kao način da se spreči zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe. Transparentnost Srbija deo je mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji.

Izveštaj o uslovima za poslovanje sa integritetom u Srbiji (BICA) izradila je Transparentnost Srbija (TS), u saradnji sa Sekretarijatom Transparency International iz Berlina (TI-S) zahvaljujući finansijskoj podršci Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD).

## VODEĆI ISTRAŽIVAČ I AUTOR

Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija

## KOORDINATOR PROJEKTA

Bojana Medenica, Transparentnost Srbija

## SARADNICI NA ISTRAŽIVANJU

Aleksandra Ajdanić, Zlata Đorđević, Zlatko Minić, Robert Sepi, Transparentnost Srbija

## DIZAJN I PRIPREMA ZA ŠTAMPU

Mihailo Bošković, grafički dizajner

## PREGLED I KONTROLA KVALITETA

Nieves Zúñiga, PhD, koordinatorka u odeljenju za istraživanja i učenje u Transparency International

Irem Roentgen, programska koordinatorka za program poslovanja sa integritetom, Transparency International

## Zahvalnost

Želimo da se ovim putem zahvalimo svima koji su doprineli izradi ovog izveštaja, a naročito sagovornicima koji su pristali da naša saznanja obogate kroz intervju sa članovima istraživačkog tima (među kojima su mnogi izrazili želju da se njihov imena ne navode u publikaciji).

Zahvaljujemo se i Savetodavnom odboru istraživanja, čiji su članovi kroz konkretne predloge i podršku dali nemerljiv doprinos. U radu Savetodavnog odbora učestvovali su prof.dr Milojko Arsić (Ekonomski fakultet), Zoran Bašić (bivši posebni savetnik u Ministarstvu privrede), Tatjana Volarev (NALED), prof.dr Vladimir Goati (predsednik TS do septembra 2019), Predrag Knežević (Agencija za sprečavanje korupcije), Jelena Lazarević (Savet stranih investitora), Mijat Lakićević (zamenik glavnog i odgovornog urednika u nedeljniku "Novi Magazin"), Miroslav Miletić (Privredna komora Srbije), Miroslav Milićević (Savet za borbu protiv korupcije), Dragana Pešić (Više javno tužilaštvo u Beogradu), Aleksandra Popović (Atlantic grupa; Udruženje poslovnih pravnika Srbije), Dragan Pušara (Kordinaciona komisija za inspekcijски nadzor), Rada Stojanović (Savez računovođa i revizora Srbije) i Rodoljub Šabić (advokat, prvi Poverenik za informacije od javnog znacaja 2004-2018). Takođe se zahvaljujemo Anđeli Milivojević (freelance novinar), Aleksandru Miloševiću (urednik ekonomije u dnevnom listu "Danas") i Jovanu Niciću (Prospektor) za pomoć pri izradi pojedinih delova ovog istraživanja. Jednako smo zahvalni i kolegincima iz Sekretarijata TI koje su nam pomogle u osmišljavanju i izradi metodologije za ovaj projekat.

# LISTA SKRAĆENICA

<b>ABPK</b>	Agencija za borbu protiv korupcije
<b>AML/CFT</b>	Srpsko udruženje za sprečavanje pranja novca i terorizma
<b>APR</b>	Agencija za privredne registre
<b>ASK</b>	Agencija za sprečavanje korupcije
<b>BFC SEE</b>	Sertifikat opština sa povoljnim poslovnim okruženjem
<b>BIRN</b>	Balkanska istraživačka mreža
<b>BIRODI</b>	Biro za društvena istraživanja
<b>CEE</b>	Centralna i Istočna Evropa
<b>CEFTA</b>	Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini
<b>CESID</b>	Centar za slobodne izbore i demokratiju
<b>CINS</b>	Centar za istraživačko novinarstvo Srbije
<b>DRI</b>	Državna revizorska institucija
<b>EBRD</b>	Evropska banka za obnovu i razvoj
<b>EBU</b>	Evropska radiodifuzna unija
<b>FATF</b>	Međuvladina organizacija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma
<b>FIC</b>	Savet stranih investitora
<b>GFI</b>	Godišnji finansijski izveštaj
<b>GOPAC</b>	Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije
<b>GRECO</b>	Grupa država za borbu protiv korupcije
<b>IAASB</b>	Odbor za međunarodne standarde revizije i uverenja
<b>ICFJ</b>	Međunarodni centar za novinare
<b>ICN</b>	Međunarodna mreža za konkurenciju
<b>IFAC</b>	Međunarodna federacija računovođa
<b>IFRS</b>	Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja
<b>INTOSAI</b>	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija

ISA	Međunarodni standardi revizije
ISAE	Međunarodni standard za angažmane s izražavanjem uverenja
ISQC	Međunarodni standard kontrole kvaliteta
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KZ	Krivični zakonik
KZK	Komisija za zaštitu konkurencije
MOM	Monitoring vlasništva nad medijima
MSP	Mala i srednja preduzeća
NAG	Nacionalna savetodavna grupa
NALED	Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
NUNS	Nezavisno udruženje novinara Srbije
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OJN	Odbor za javni nadzor nad obavljanjem revizije
RATEL	Republička agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge
RSF	Reporteri bez granica
RSS	Regionalni savet za saradnju
RTS	Radio Televizija Srbije
RTV	Radio Televizija Vojvodine
SNS	Srpska napredna stranka
STO	Svetska trgovinska organizacija
SV	Stvarno vlasništvo
TRAC	Procena transparentnosti u korporativnom izveštavanju
UDNV	Nezavisno društvo novinara Vojvodine
UNCTAD	Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju
UNS	Udruženje novinara Srbije
USPN	Uprava za sprečavanje pranja novca
VOICE	Vojvodanski istraživačko-analitički centar
VSS	Visoki savet sudstva
ZJN	Zakon o javnim nabavkama

## SADRŽAJ

<b>LISTA SKRAĆENICA</b>	<b>5</b>
<b>O SPROVEDENOM ISTRAŽIVANJU</b>	<b>10</b>
Uloga poslovnog integriteta u borbi protiv korupcije	10
Metodologija	10
<b>REZIME IZVEŠTAJA</b>	<b>13</b>
Procena za javni sektor	13
Preporuke za javni sektor	15
Procena za privatni sektor	15
Preporuke za privatni/poslovni sektor	16
Procena za civilno društvo	17
Preporuke za civilno društvo	17
<b>KONTEKST ZA ISTRAŽIVANJE U SRBIJI</b>	<b>18</b>
Politički i demografski kontekst	18
Ekonomska situacija	19
<b>PROCENA USLOVA ZA POSLOVANJE SA INTEGRITETOM - I DEO</b>	<b>26</b>
<b>PROCENA ZA JAVNI SEKTOR</b>	<b>26</b>
<b>Opšta ocena</b>	<b>26</b>
<b>Tematska oblast 1: Zabrana podmićivanja javnih službenika</b>	<b>27</b>
Propisi koji zabranju podmićivanje javnih službenika	27
Sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika	28
Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika	30
<b>Tematska oblast 2: Zabrana podmićivanja u privredi</b>	<b>32</b>
Propisi koji zabranjuju podmićivanje u privredi	32
Sprovođenje propisa koji zabranju podmićivanje u privredi	32
Kapaciteti za primenu propisa koji zabranjuju podmićivanje u privredi	33
<b>Tematska oblast 3: Zabrana pranja novca / prihoda stečenog vršenjem krivičnih dela</b>	<b>34</b>
Propisi koji zabranjuju pranje novca	34
Sprovođenje propisa koji zabranjuju pranje novca	35
Kapaciteti za primenu propisa koji zabranjuju pranje novca	36
<b>Tematska oblast 4: Zabrana tajnih dogovora</b>	<b>38</b>
Propisi koji zabranjuju tajne dogovore (restriktivne sporazume)	38
Sprovođenje propisa o zabrani tajnih dogovora (restriktivnih sporazuma)	39
Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju tajne dogovore (restriktivne sporazume)	41
<b>Tematska oblast 5: Uzbunjivanje</b>	<b>44</b>
Propisi o uzbunjivanju	44
Sprovođenje propisa o uzbunjivanju	46
<b>Tematska oblast 6: Računovodstvo, revizija i objavljivanje</b>	<b>47</b>
Računovodstveni i revizorski standardi	47
Primena računovodstvenih i revizorskih standarda	49
Profesionalni pružaoci usluga	51
Stvarno vlasništvo	52

<b>Tematska oblast 7: Zabrana neprimerenog uticaja na donošenje odluka</b>	<b>54</b>
Propisi o priložima za političke aktivnosti	54
Primena propisa i objavljivanje podataka o priložima za političke aktivnosti	56
Propisi o lobiranju	57
Sprovođenje propisa i objavljivanje informacija o lobiranju	58
Propisi o sukobu interesa	59
Sprovođenje propisa i objavljivanje informacija o sukobu interesa	60
<b>Tematska oblast 8: Javne nabavke</b>	<b>61</b>
Okruženje za sprovođenje javnih nabavki	61
Integritet naručilaca	64
Spoljne mere zaštite integriteta naručilaca	66
Regulativa za privatni sektor	68
<b>Tematska oblast 9: Porezi i carine</b>	<b>69</b>
Okruženje za rad poreskih i carinskih službi	69
Integritet poreskih i carinskih službi	70
Spoljne mere zaštite integriteta	72
<b>PROCENA USLOVA ZA POSLOVANJE SA INTEGRITETOM - II DEO</b>	<b>73</b>
<b>PROCENA ZA PRIVATNI SEKTOR</b>	<b>73</b>
<b>Opšta ocena</b>	<b>73</b>
<b>Tematska oblast 10: Upravljanje integritetom</b>	<b>74</b>
Odredbe poslovne politike	74
Primena mera u praksi	75
Uzbunjivanje	76
Odnos sa poslovnim partnerima	78
<b>Tematska oblast 11: Revizija i provere</b>	<b>79</b>
Interna kontrola monitoringa	79
Eksterna revizija	80
Nezavisne provere	81
<b>Tematska oblast 12: Transparentnost i objavljivanje</b>	<b>82</b>
Objavljivanje antikorupcijskih programa	82
Objavljivanje organizacione strukture	84
Objavljivanje finansijskih informacija po državi poslovanja	85
Dodatne informacije	85
<b>Tematska oblast 13: Angažovanje zainteresovanih strana</b>	<b>86</b>
Odnosi zainteresovanih strana	86
Antikorupcijske inicijative u poslovnom sektoru	87
Poslovna udruženja	89
<b>Tematska oblast 14: Upravljačka tela</b>	<b>90</b>
Nadzor	90
Naknade za direktore	91
Sukob interesa	92
<b>PROCENA USLOVA ZA POSLOVANJE SA INTEGRITETOM - III DEO</b>	<b>93</b>
<b>PROCENA ZA CIVILNO DRUŠTVO</b>	<b>93</b>
<b>Opšta ocena</b>	<b>93</b>
<b>Tematska oblast 15: Zaštitni mehanizmi u društvu</b>	<b>94</b>
Nezavisni mediji	94
Angažovanje civilnog sektora na temu integriteta poslovanja	100
Monitoring poslovnog integriteta od strane civilnog društva	101
<b>ANEKS</b>	<b>103</b>

# LISTA TABELA

**TABELA 1.** Pravila BICA za određivanje skora

**TABELA 2.** Procena za javni sektor

**TABELA 3.** Procena za privatni sektor

**TABELA 4.** Procena za civilno društvo

**TABELA 5.** Punoletni izvršioци pojedinih krivičnih dela u Republici Srbiji, 2018 i 2019, krivične prijave, optužnice i osude



**GRAFIKON 1.** Okvir BICA istraživanja

**GRAFIKON 2.** Tematske oblasti, indikatori i pitanja BICA istraživanja

**GRAFIKON 3.** Strane direktne investicije (SDI, % u BDP)

**GRAFIKON 4.** Kumulativni rast BDP, projekcija MMF

**GRAFIKON 5.** Efekti Covid 19 na nezaposlenost

**GRAFIKON 6.** Projekat Ke\$Informisanje: novac dodeljen medijima koji su bliski vlasti kroz konkurse za sufinansiranje programa od javnog interesa

**GRAFIKON 7.** Indikatori rizika za medijski pluralizam

# O SPROVEDENOM ISTRAŽIVANJU

## Uloga poslovnog integriteta u borbi protiv korupcije

Transparency International određuje integritet u poslovanju kao „pridržavanje globalno priznatih etičkih standarda, poštovanje kako slova, tako i duha zakona i drugih propisa, i promovisanje osnovnih vrednosti (na primer iskrenost, pravičnost i pouzdanost) koje odgovaraju takvom načinu poslovanja”.<sup>1</sup> Imajući to u vidu, poslovni integritet, u najširem smislu, obuhvata čitav niz dobrih poslovnih praksi koje se obično povezuju sa društveno odgovornim poslovanjem. Uže gledano, poslovanje sa integritetom predstavlja posvećenost pridržavanju onoga što nalažu zakoni i norme etičkog poslovnog ponašanja. Organizacije koje posluju s integritetom poštuju zakon i etičke norme, prema zaposlenima, klijentima i poslovnim partnerima se odnose iskreno i sa poštovanjem, pridržavaju se svojih obaveza i generalno, posluju na društveno odgovoran način.

Transparency International prepoznaje da se na kompanije često gleda kao na ponuđača u jednačini korupcije, da se one smatraju stranom koja korupciju koristi kao sredstvo za sticanje nezasluzene prednosti (na primer, na javnim tenderima). Međutim, te iste ili neke druge kompanije mogu jednako biti žrtve lošeg upravljanja u javnom sektoru, u zemljama u kojima pošteno poslovanje dovodi do gubitka prilike da se zaključe ugovori usled toga što njihova konkurencija i državni zvaničnici ne zaziru od korupcije. Shodno tome, sprečavanje korupcije koja se događa u poslovnim sektorima, kao i one koja iz njega proističe, mora ciljati obe strane: onu koja potražuje (javni sektor) i onu koja nudi mito (poslovni sektor). Civilno društvo može da ima važnu ulogu u sprečavanju korupcije, njenom smanjenju i stvaranju odgovora društva na koruptivne pojave. Da bi se postigao veći poslovni integritet neophodno je razumeti činioce koji na njega mogu imati uticaja.

Za početak, bitno je proceniti kakvi su zakoni i drugi propisi od značaja za pitanja korupcije i kako se oni sprovode. Pored toga, treba imati u vidu da privredna društva svakodnevno stupaju u odnose sa javnim sektorom, na primer u vezi sa dobijanjem dozvola za rad i korišćenjem usluga javnog sektora, kada treba da plate poreze ili da obezbede sprovođenje ugovora. Ove aktivnosti takođe mogu izložiti riziku integritet preduzeća. Na primer, kada javni službenici imaju velika diskreciona ovlašćenja za izdavanje dozvola, to može za posledicu imati iznudu.

Pored toga, preduzeća nose i sopstvenu odgovornost da posluju pošteno. U skladu sa značajem koji se sve više pridaje društvenoj odgovornosti, od preduzeća se ne očekuje da se samo pridržavaju zakona i propisa. Naprotiv, rastu očekivanja da će se poslovni sektor pridržavati i globalno priznatih etičkih standarda i da će odgovoriti na druge potrebe društva, čak i kada ih zakon na to ne obavezuje. Stoga, da bi se razumelo kakvo je stanje integriteta poslovanja, treba sagledati i primenu antikorupcijskih i etičkih programa kompanija, primenu programa usklađenosti poslovanja, razmotriti da li firme promovišu integritet kod svojih dobavljača, da li dele sa javnošću informacije o svojim antikorupcijskim nastojanjima i u kojoj meri učestvuju u kolektivnim inicijativama sa drugim firmama i sa akterima iz drugih sektora.

S obzirom na snažnu međuzavisnost javnog i privatnog sektora važno je sagledati stvari iz oba ugla kako bismo razumeli na koji način i jedni i drugi mogu da pomognu da poslovanje bude čistije i poštenije.

## Metodologija

Procena integriteta poslovanja (The Business Integrity Country Agenda – BICA) je inicijativa organizacije Transparency International koja ima za cilj smanjenje korupcije u poslovnim okruženjima. Sastoji se od dve faze. Prvo se radi procena okruženja za poslovanje sa integritetom u određenoj zemlji, čiji je rezultat Izveštaj o proceni. U drugoj fazi se ključni nalazi prevode u operativni program reformi. Taj program bi trebalo da se sprovede kroz zajedničke akcije aktera iz raznih sektora. Takav pristup počiva na pretpostavci da će zajedničke akcije državnih organa, poslovnog sveta i civilnog društva više doprineti promociji integriteta nego što bi to mogle aktivnosti koje sprovodi samo jedna od tih grupa. Stoga je uključenost svih grupa od presudnog značaja za uspeh u obe faze procesa.

Glavni cilj BICA je da iznedri program za reforme koje bi vodile poboljšanju integriteta u poslovanju, što bi na kraju doprinelo i smanjenju korupcije u privrednom životu zemlje. Zato su analizi podvrgnuti ne samo regulatorno i društveno okruženje u kojem kompanije posluju, već i način na koji preduzeća doprinose poslovanju sa integritetom. Kada je izveštaj o proceni urađen po BICA metodologiji, on daje sveobuhvatan i jedinstven pristup prikupljanju svih relevantnih informacija i pruža pouzdanu osnovu za delovanje.

Grafikon 1. BICA okvir za procenu



Izvor: Transparency International BICA Framework

Prepoznajući značaj interakcije između zainteresovanih strana u javnom i privatnom sektoru i civilnom društvu, ova procena obuhvata:

- okruženje koje je stvorio javni sektor, a u kojem preduzeća posluju
- interakcije javnog sektora i privrede
- transparentnost i samoregulaciju privatnog sektora
- postojeće inicijative u pojedinim sektorima ili zajedničke inicijative za više sektora

Pitanja od značaja za tri glavne grupe učesnika – javni sektor, poslovni sektor i civilno društvo – procenjuju se na osnovu tematskih oblasti. Postoji devet takvih tematskih celina u okviru javnog sektora, pet za privatni sektor, dok civilno društvo razmatra u okviru samo jedne. Svaka tematska oblast je raščlanjena i u okviru nje se ocene daju na osnovu ključnih indikatora.

Grafikon 2. Tematske oblasti, indikatori i pitanja



Svaki indikator sadrži opšte pitanje i skup dodatnih pitanja-smernica na koja treba odgovoriti na osnovu prikupljenih informacija i dokaza. Indikatori nude zbirnu kvantitativnu ocenu istraženih podataka. Grafički se ocene za indikatore prikazuju različitim bojama. Koristi se numerička skala od 0 do 100, gde minimalna vrednost (0) ukazuje na potpuno

odsustvo traženih elemenata, a maksimalna vrednost (100) ukazuje na ispunjenje svih postavljenih kriterijuma (pitanja u okviru indikatora). Da bi se olakšala komunikacija, rezultati se vizualizuju kroz uobičajene i lako razumljive simbole „semafora”: crvena označava 0 bodova, narandžasta – 25, žuta – 50, žuto-zelena –75 i zelena 100.

<sup>1</sup>Transparency International, Policy Position, Building Corporate Integrity Systems to Address Corruption Risks, #4/2009

Tabela 1. BICA Pravila ocenjivanja

SKALA	BOJE	KOMENTAR
0		Odgovor na pitanje je "Ne, uopšte". Prikupljeni dokazi od značaja za ocenjivanje ukazuju da standardi uopšte nisu ispunjeni.
25		Odgovor na pitanje je "U ograničenom obimu". Prikupljeni dokazi ukazuju na pozitivne odgovore kod malog broja pitanja u okviru indikatora, ili na delimično pozitivne odgovore kod više takvih pitanja.
50		Odgovor na pitanje je "Donekle". Prikupljeni dokazi ukazuju da je oko polovine standarda ispunjeno u celosti ili da je većina standarda delimično ispunjena.
75		Odgovor je "U velikoj meri". Prikupljeni dokazi daju osnova za pozitivan odgovor na veliki broj pitanja u okviru indikatora ili na to da su gotovo svi standardi većinom ispunjeni.
100		Odgovor na postavljeno pitanje je "Da, u potpunosti". Prikupljeni dokazi ukazuju na to da su (skoro) svi zahtevi ispunjeni.

Izvor: Transparency International BICA Assessment, Dodatak #1: Postupak ocenjivanja

Procena uslova za poslovanje sa integritetom u Srbiji zasnovan je na činjenicama koje su prikupljene iz više izvora. Vršena je analiza postojećih relevantnih informacija (propisi, dokumenti državnih organa, studije) i dokumenata prikupljenih putem zahteva za slobodan pristup informacijama, kao i analiza korporativnih mera za borbu protiv korupcije. Prakse objavljivanja informacija od strane preduzeća vršene je primenom modifikovane metodologije istraživanja Transparency International „Procena transparentnosti u korporativnom izveštavanju“ (TRAC<sup>2</sup>). Takođe su obavljani razgovori sa relevantnim sagovornicima (približno 50), radi dopune ili potvrde podataka koji su prikupljeni na drugi način.

Jedna od bitnih karakteristika rada na BICA izveštaju jeste to da o ocenama i zapažanjima istraživača raspravljaju, potvrđuju ih ili revidiraju predstavnici više zainteresovanih strana. U tu svrhu osnovana je Nacionalna savetodavna grupa (NAG) koja ima 13 članova.

Istraživanje ove vrste nema mogućnost da pruži ocenu za poslovni sektor u celini. Pojedini segmenti istraživanja, kod kojih su analizirani direktno podaci za pojedina preduzeća, odnose se na privredna društva koja su imala najveće poslovne prihode u Srbiji.<sup>3</sup> Isti slučaj je i sa indikatorima koji se odnose na sprovođenje zakonskih obaveza i praksom. Ove napomene imaju za cilj da ukažu da postoji veliki prostor za dodatna istraživanja, iako smo se trudili da kroz ovu studiju postavimo dobre osnove za dalje korake u izmeni i primeni zakona, kao i u postupanju privrede i civilnog društva.

Rad na BICA izveštaju u Srbiji počeo u aprilu 2019. i završio se u julu 2020. To je uključivalo inicijalni sastanak Nacionalne savetodavne grupe (NAG), izbor kompanija i istraživanja kojim su prikupljeni dokazi, procenu traženih indikatora i pisanje izveštaja. Nakon toga, održan je drugi sastanak NAG-a na kome su, kao i u komunikaciji TS sa EBRD-om, razmotreni i provereni nalazi i ocene istraživanja i analize.

## REZIME IZVEŠTAJA

Izveštaj o proceni uslova za poslovanje sa integritetom u Srbiji (na engleskom Bussiniss Integrity Country Agenda - BICA) predstavlja sveobuhvatnu analizu čiji je cilj smanjenje korupcije u poslovnom okruženju. Ovom analizom se procenjuje stanje unutar javnog sektora, privatnog sektora i civilnog društva, kao i njihova međusobna interakcija. Predmet ispitivanja su regulatorno i društveno okruženje u kojem kompanije posluju, kao i doprinos samih privrednih društava poslovanju sa integritetom. Stoga, istraživanje BICA za Srbiju donosi sveobuhvatan i jedinstven pristup za prikupljanje svih relevantnih informacija, i stvara pouzdanu osnovu za dalje delovanje u smeru jačanja integriteta. BICA izveštaj o Srbiji sačinjen je na osnovu metodologije Transparency International (TI), koja je do 2020. godine primenjena u više od 10 zemalja.

Analiza je podeljena u 15 tematskih oblasti i sastoji se od 51. pokazatelja, 139 pitanja u vezi sa tim pokazateljima i niza pratećih smernica za argumentovanje nalaza i ocena. Za svaki indikator istraživanja data je i odgovarajuća ocena i grafička oznaka (boja), čime se označava nivo usklađenosti sa standardima koji su postavljeni u indikatorskim pitanjima.

Raspon rezultata je sledeći: 0, odnosno „crveno“ kada je odgovor na indikatorsko pitanje negativan; 25 ili „narandžasto“ kada je ispunjen manji deo zahteva; 50 ili „žuto“, kada je približno polovina odgovora pozitivna; 75 ili „žuto-zeleno“, kada je većina zahteva ispunjena; i 100 ili „zeleno“, kada je standard ispunjen u celosti.

Izveštaj je zasnovan na dokazima prikupljenim iz više izvora: iz postojećih relevantnih dokumenata (propisi, zvanični izveštaji i druge studije stanja), iz analize korporativnih anti-korupcijskih mera preduzeća koja posluju u Srbiji, na osnovu istraživanja o transparentnosti preduzeća sa najvećim poslovnim prihodom, kao i na osnovu intervjua sa stručnjacima i poznavateljima stanja u oblasti. Istraživački proces uključivao je i konsultacije sa članovima Nacionalne savetodavne grupe (NAG). Ovu grupu čini 13 članova, u okviru koje su zastupljeni pripadnici svih ključnih grupa aktera.

Istraživanje je obavljeno tokom 2019. godine i ažurirano u proleće 2020 (u slučajevima gde je bilo znatnih promena pravnog okvira). Učinjeni su svi napor da se proverí tačnost informacija sadržanih u izveštaju. Prikupljene informacije odražavaju stanje zaključno sa julom 2020. godine.

### PROCENA ZA JAVNI SEKTOR

U okviru tematske oblasti „javni sektor“ ispituju se pitanja od značaja za integritet poslovanja, kao što su podmičivanje javnih službenika, primanje mita u privatnom sektoru, pranje novca, nedozvoljeni dogovori kroz koje se umanjuje konkurencija, neprimeren uticaj na donošenje odluka, javne nabavke i rad organa koji utiču na privredu, poput Poreske uprave. Zakonske odredbe u Srbiji, u većini posmatranih oblasti, pružaju čvrstu osnovu za podsticanje i održavanje integriteta poslovanja. Međutim, u zakonima i dalje ima nedostataka, usled čega se u praksi javljaju štetne posledice.

Primena pravila je takva da ima razloga za zabrinutost. Glavni problem u tom pogledu je relativno mali broj istraženih slučajeva kršenja zakona. Jedan od razloga za to je nedovoljan kapacitet institucija koje su zadužene za nadzor nad poštovanjem propisa, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Drugi razlog je izloženost državnih organa koji primenjuju zakone političkim uticajima, što rezultira nejednakim tretmanom preduzeća i pojedinaca u sličnim situacijama. Pored toga, kada državni kontrolni organi rade taj posao (npr. inspekcije), veliki deo svojih kapaciteta koriste da bi se proverilo i obezbedilo formalno poštovanje propisa (na primer u oblasti pranja novca), dok suštinski prestupi (npr. tajni dogovori) ostaju u velikoj meri neprovereni. Konačno, zahtevi javnosti za borbu protiv korupcije usmereni su prevashodno na javni sektor i zvaničnike koji imaju velike mogućnosti da svojim delovanjem podrže, omoguće ili olakšaju poslovanje privatnog sektora, bilo u pravcu zakonitog rada ili nezakonitog postupanja. Ovaj činilac utiče da angažovanje istražnih organa bude značajno niže kada je u pitanju suzbijanje korupcije u privatnom sektoru, nego što je u slučajevima kada se ispituje korupcija kroz interakciju javnog i privatnog sektora.

<sup>2</sup>Procena transparentnosti u korporativnom izveštavanju (TRAC) može se smatrati dijagnostičkom studijom za razumevanje praksi izveštavanja kompanija koje posluju u zemlji. TRAC procenjuje samo da li su određene informacije obelodanjene, ne ulazeći u druga pitanja poslovanja kompanija. Izveštaj se u potpunosti zasniva na informacijama koje su dostupne na veb sajtovima kompanija. TRAC istraživanje u Srbiji koje je sprovedeno radi izrade ovog izveštaja uključuje 25 kompanija koje su na tržištu Srbije ostvarile najveći poslovni prihod u 2016. godini.

<sup>3</sup>Prvih 25 kompanija po prihodu u 2018. prema podacima APR-a.

Tabela 2. Procena sektora

	0	25	50	75	100
<b>JAVNI SEKTOR</b>					
<b>1.1 ZABRANA PODMIČIVANJA JAVNIH SLUŽBENIKA</b>					
1.1.1 Propisi koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika					
1.1.2 Sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika					
1.1.3 Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika					
<b>1.2 ZABRANA PODMIČIVANJA U PRIVREDI</b>					
1.2.1 Propisi koji zabranjuju podmićivanje u privredi					
1.2.2 Sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje u privredi					
1.2.3 Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje u privredi					
<b>1.3 ZABRANA PRANJA NOVCA / PRIHODA STEČENOG VRŠENJEM KRIVIČNIH DELA</b>					
1.3.1 Propisi koji zabranjuju pranje novca					
1.3.2 Sprovođenje propisa koji zabranjuju pranje novca					
1.3.3 Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju pranje novca					
<b>1.4 ZABRANA TAJNIH DOGOVORA</b>					
1.4.1 Propisi koji zabranjuju tajne dogovore					
1.4.2 Sprovođenje propisa koji zabranjuju tajne dogovore					
1.4.3 Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju tajne dogovore					
<b>1.5 UZBUNJIVANJE</b>					
1.5.1 Propisi o uzbuñivanju					
1.5.2 Sprovođenje propisa o uzbuñivanju					
<b>1.6 RAČUNOVODSTVO, REVIZIJA I OBJAVLJIVANJE</b>					
1.6.1 Računovodstveni i revizorski standardi					
1.6.2 Primena računovodstvenih i revizorskih standarda					
1.6.3 Profesionalni pružaoci usluga					
1.6.4 Stvarno vlasništvo					
<b>1.7 ZABRANA NEPRIMERENOG UTICAJA NA DONOŠENJE ODLUKA</b>					
1.7.1 Propisi o priložima za političke aktivnosti					
1.7.2 Primena propisa i objavljivanje priloga za političke aktivnosti					
1.7.3 Propisi o lobiranju					
1.7.4 Sprovođenje propisa i objavljivanje informacija o lobiranju					
1.7.5 Propisi o sukobu interesa					
1.7.6 Sprovođenje propisa i objavljivanje informacija o sukobu interesa					
<b>1.8 JAVNE NABAVKE</b>					
1.8.1 Okruženje za sprovođenje javnih nabavki					
1.8.2 Integritet naručilaca					
1.8.3 Spoljne mere zaštite integriteta naručilaca					
1.8.4 Regulativa za privatni sektor					
<b>1.9 POREZI I CARINE</b>					
1.9.1 Okruženje za rad poreskih i carinskih službi					
1.9.2 Integritet poreskih i carinskih službi					
1.9.3 Spoljne mere zaštite integriteta					

## Preporuke za javni sektor

- Potrebno je poboljšati kapacitete istražnih organa, kako bi se u potpunosti obezbedilo krivično gonjenje korupcije i privrednog kriminala i sprovođenje proaktivnih istraga.
- Istražni organi bi trebalo da pokažu nezavisnost u svom radu, dok bi donosioci političkih odluka trebalo da se suzdrže od uticaja na njih.
- Komisija za zaštitu konkurencije, Kancelarija za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki trebalo bi da saraduju, kako međusobno, tako i sa privatnim sektorom radi identifikovanja većeg broja sporazuma kojima se ograničava konkurencija. Potrebno je unaprediti njihovo poznavanje sektorskih standarda kako bi se prepoznalo šta je pisanje tendera za poznatog ponuđača, a šta legitimna potreba za nabavku robe određenog kvaliteta.
- Zakon o zaštiti uzbunjivača potrebno je izmeniti kako bi se uvele krivične i sveobuhvatne prekršajne mere protiv lica odgovornih za odmazdu, i da bi se uspostavile nadležnosti jednog državnog organa za vršenje sveobuhvatnog nadzora nad sprovođenjem zakona.
- Ministarstvo pravde (koje sada delimično prati primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača) trebalo bi da analizira efikasnost primene zakona i transparentnost postupanja drugih organa u ovoj oblasti. Ovaj monitoring trebalo bi da se fokusira ne samo na zaštitu uzbunjivača već i na postupanje po informacijama koje uzbunjivač dostavlja.
- Zakon o sprečavanju korupcije trebalo bi izmeniti kako bi se sprečili svi oblici vođenja „funkcionerskih kampanja“ (a ne samo direktno korišćenje javnih resursa za kampanju i korišćenje javnih skupova za promociju političke stranke).
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti trebalo bi izmeniti tako da se:
  - poveća transparentnost kada su u pitanju prihodi političkih subjekata (prilozi, pravila o kreditima, odloženo plaćanje troškova kampanje, kampanje koje vode treća lica itd)
  - uvede rok za izradu i precizira sadržaj izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o kontroli finansijskih izveštaja političkih stranaka i učesnika na izborima, i uvede obaveza objavljivanja svih informacija o utvrđenim nepravilnostima i merama koje Agencija sprovodi
  - U Zakonu o lobiranju trebalo bi precizirati pravila o tome da li su dozvoljeni neformalni pokušaji uticaja na predlagače i donosiocima propisa, koji ne ispunjavaju uslove da se smatraju lobiranjem.
- Povećati transparentnost procesa koji prethodi zaključivanju bilateralnih sporazuma sa drugim zemljama i kreditnih aranžmana, kada takvi sporazumi isključuju primenu Zakona o javnim nabavkama i Zakona o javnom partnerstvu za velike infrastrukturne projekte, ili kada dovode do primene postupaka koji značajno smanjuju konkurentnost.
- Zakon o javnim nabavkama trebalo bi revidirati kako bi se vratila (iz prethodnog zakona, iz 2012) ograničenja zapošljavanja u kompanijama bivšeg dobavljača, mehanizam nezavisnog Građanskog nadzornika, pravila za odobravanje ugovora u slučajevima sukoba interesa i obaveza prijavljivanja povrede konkurencije i uvela obaveza pisa-

- nja obrazloženja postupanja naručioca u nabavkama sa jednom ispravnom ponudom.
- Transparentnost rada Poreske uprave trebalo bi značajno povećati redovnim objavljivanjem godišnjih izveštaja o radu, informacijama o sporazumima sa nacionalnim i multinacionalnim kompanijama i omogućavanjem pristupa informacijama o radu u skladu sa Zakonom.
- Revizija propisa i prakse u oblasti poreza i carina potrebna je kako bi se:
  - razjasnile zakonske odredbe i tako smanjila potreba za daljim „regulisanjem“ kroz institut mišljenja koji izdaje Ministarstvo finansija
  - smanjila diskreciona ovlašćenja poreskih i carinskih službenika
  - dodatno ograničio nivo interakcije između obveznika i carinskih službenika koji direktno vrše inspekciju robe (npr. povećanjem obima podataka za analizu pre takvog vida kontrole)
  - povećati kapacitete poreske inspekcije, u cilju bolje analize podataka o obveznicima, plana ciljanog nadzora i većeg obuhvata kontrolisanih subjekata
- Da bi se u potpunosti osiguralo sprovođenje računovodstvenih standarda i pravila, potrebno je ojačati ulogu računovodstva i revizije. To uključuje, između ostalog, uvođenje obaveze većeg broja preduzeća da koriste usluge kvalifikovanih računovođa, kao i suodgovornost računovođa za prevare u finansijskim izveštajima.
- Izmenama Zakona o računovodstvu, predvideti da se u okviru nefinansijskog izveštavanja obuhvate aktivnosti u oblasti integriteta i antikorupekcije
- Transparentnost informacija o nadzoru računovodstvenih i revizorskih pravila trebalo bi značajno povećati.
- Razmotriti uvođenje obavezne „compliance“ funkcije u javnom sektoru

## PROCENA ZA PRIVATNI SEKTOR

Kada je reč o standardima koji se primenjuju u privatnom sektoru postoje značajne razlike koje se javljaju u zavisnosti od veličine kompanije, udela međunarodnog kapitala u vlasništvu, profesionalizacije menadžmenta i oblasti poslovanja. Tamo gde su standardi i politike razvijeni, što je još uvek slučaj u manjem broju kompanija, oni pokrivaju većinu relevantnih pitanja. Postoje i zakonska pravila koja imaju za cilj da obezbede standarde dobrog korporativnog upravljanja, uglavnom kroz obaveznu internu strukturu privrednih subjekata, obavezu sprovođenja eksterne revizije i zaštitu prava akcionara. Primena ovih standarda nailazi na niz prepreka. Pravila se često tretiraju kao birokratski zahtevi ili se standardi zadovoljavaju samo formalno, a neki od široko rasprostranjenih kulturnih modela utiču na poslovanje.

Podsticaji privatnom sektoru da promoviše integritet svog poslovanja su nedovoljni. U privatnom sektoru postoji odijum prema korupciji, koji još uvek nije artikulisan u akciju od zajedničkog interesa. Takva situacija je jednim delom posledica velikog uticaja javnog sektora na privredne tokove u zemlji, kao i zavisnosti kompanija od povezanosti sa vlastima, posebno kada su u pitanju mala preduzeća na lokalnom nivou. Poslovna udruženja bi mogla da pomognu da se taj problem reši, kroz veću promociju i usmeravanje antikorupekcijских inicijativa privatnog sektora.



Tabela 3. Procena za privatni sektor

	0	25	50	75	100
<b>PRIVATNI SEKTOR</b>					
<b>2.1 UPRAVLJANJE INTEGRITETOM</b>	<b>31,25</b>				
2.1.1 Mere za jačanje integriteta					
2.1.2 Primena mera u praksi					
2.1.3 Uzbunjivanje					
2.1.4 Odnos sa poslovnim partnerima					
<b>2.2 REVIZIJA I PROVERE</b>	<b>33,3</b>				
2.2.1 Interna kontrola i monitoring					
2.2.2 Eksterna revizija					
2.2.3 Nezavisne provere					
<b>2.3 TRANSPARENTNOST I OBJAVLJIVANJE</b>	<b>18,7</b>				
2.3.1 Objavlivanje antikorupcijskih programa					
2.3.2 Objavlivanje organizacione strukture					
2.3.3 Objavlivanje finansijskih informacija po državi poslovanja					
2.3.4 Dodatne informacije					
<b>2.4 ANGAŽOVANJE ZAINTERESOVANIH STRANA</b>	<b>33,3</b>				
2.4.1 Odnosi zainteresovanih strana					
2.4.2 Antikorupcijske inicijative u poslovnom sektoru					
2.4.3 Poslovna udruženja					
<b>2.5 UPRAVLJAČKA TEĻA</b>	<b>33,3</b>				
2.5.1 Nadzor					
2.5.2 Naknade za direktore					
2.5.3 Sukob interesa					

## Preporuke za privatni/poslovni sektor

- U novim strateškim antikorupcijskim dokumentima trebalo bi povećati ulogu privatnog sektora u sprečavanju korupcije, uključujući uvođenje podsticaja kompanijama da podrže antikorupcijske aktivnosti državnih organa i civilnog društva i da pokrenu takve aktivnosti unutar poslovnog sektora i kroz zajedničku akciju aktera iz svih sektora;
- Sve kompanije koje posluju na srpskom tržištu i privredni subjekti iz Srbije koji posluju u inostranstvu trebalo bi da uspostave i objave jasne i sveobuhvatne programe za sprečavanje korupcije koja nastaje u odnosima između predstavnika javnog i privatnog sektora, kao i one koja se javlja unutar privatnog sektora. Ovi programi bi trebalo naročito da se usmere na oblasti koje nisu u potpunosti regulisane ili razrađene u zakonu (sukob interesa, politički i dobrotvorni priloz, sponzorstva, pokloni, reprezentacija i troškovi, tajni dogovori);
- Kompanijski programi za borbu protiv korupcije trebalo bi da se oslone na najbolje međunarodne standarde i primere dobre prakse, ali takođe da uzmu u obzir sektorske specifičnosti i posebne izazove lokalnog konteksta, i da proisteknu iz unutrašnjih konsultacija koji će uključiti sve bitne aktere;
- Privredna komora i druge asocijacije kojima kompanije pripadaju trebalo bi da podstiču primenu antikorupcijskih programa u privatnom sektoru, a Agencija za spre-

čavanje korupcije, Ministarstvo privrede, međunarodne i nacionalne finansijske organizacije i civilno društvo bi trebalo da im pomažu kroz svoje aktivnosti;

- Privredni subjekti bi trebalo da dele sa svim ključnim akterima informacije o primeni svojih antikorupcijskih programa i da periodično preispituju te programe i njihove efekte;
- Trebalo bi organizovati raspravu o primeni pravila zaštite uzbunjivača u privatnom sektoru tako da se identifikuju najbolje prakse, glavni problemi i prepreke. Raspravom bi trebalo obuhvatiti sve aspekte potencijalnog uzbunjivanja, sličnosti i razlike ovog mehanizma sa drugim koji postoje uporedo sa njim. To uključuje procedure za ocenu poštovanja pravila, postupak zaštite prava potrošača, mere za zaštitu poslovnih tajni i ugleda preduzeća, mehanizme za zaštitu radnih prava, mere za zaštitu javnog interesa od korupcije, mehanizme za zaštitu konkurencije, životne sredine i bezbednosti hrane;
- Trebalo bi uspostaviti na nacionalnom nivou zakonski mehanizam za praćenje primene pravila o zaštiti uzbunjivača u privatnom sektoru.
- I privredna društva i država bi trebalo da razmotre nagrađivanje uzbunjivača u slučajevima kada su oni pomogli da se zaštite finansijski i drugi legitimni interesi kompanija, odnosno javni interes;
- Kompanije koje ukažu na korupciju ili nedozvoljene spo-

razume trebalo bi da budu zaštićene od odmazde vlasti, tako što bi državni organi efikasno istražili slučaj, kao i kroz nadoknadu štete koju takve firme pretrpe;

- Trebalo bi ojačati ulogu pravnih službi u privrednim društvima u borbi protiv korupcije koja pogađa privatni sektor ili se javlja unutar tog sektora;
- Kompanije bi trebalo da podstiču svoje poslovne partnere i ćerke-firme da se pridržavaju programa i mera za borbu protiv korupcije koje i same te kompanije primenjuju;
- Državni organi, mediji, civilno društvo i poslovna udruženja trebalo bi da promovišu angažovanje kompanija u antikorupcijskim inicijativama;
- Kompanije i poslovna udruženja bi morale da budu aktivnije u promociji antikorupcijskih inicijativa. Vlada (ministarstva) i Narodna skupština bi trebalo da podstiču takve inicijative organizovanjem javnih rasprava i javnih slušanja o primeni zakona koji utiču na poslovni sektor. Takve rasprave bi trebalo usmeriti na poštovanje pravila

u oblastima gde najčešće dolazi do interakcije između javnog i privatnog sektora, kao što su inspeksijske kontrole, davanje dozvola i zaključivanje ugovora sa organima vlasti;

- Poslovna udruženja trebalo bi da, na osnovu iskustava svojih članica, iniciraju promene i propisa i prakse radi smanjenja rizika od korupcije;
- Podsticajnim merama uticati na veću transparentnost poslovnih udruženja u pogledu njihovih lobističkih aktivnosti (npr. uključivanje u konsultativne procese udruženja koja su obelodanila ciljeve lobiranja);
- Zakonske obaveze u pogledu transparentnosti rada i izveštavanja kompanija trebalo bi da budu mnogo detaljnije, kako bi bili obuhvaćeni i oni elementi koji trenutno nedostaju;
- Agencija za privredne registre trebalo bi da omogući dostupnost informacija o stvarnom vlasništvu kompanija u okviru opšteg registra privrednih društava.

## PROCENA ZA CIVILNO DRUŠTVO

I pored toga što je borba protiv korupcije jedna od omiljenih tema srpskog civilnog društva i medija, tekstovi i inicijative u vezi sa integritetom u privatnom sektoru redak su izuzetak. Postoji ogroman potencijal da se ta situacija poboljša kolektivnim akcijama. Međutim, upitno je u kojoj meri bi privrednici bili voljni da se posvete takvim aktivnostima. Naime, one im možda mogu naneti štetu u poslovanju (npr. smanjenjem šansi da dobiju neke poslove od državnih organa) dok je komercijalna isplativost antikorupcijskih aktivnosti kompanija još uvek neizvesna.

Većina medija ne može da funkcioniše nezavisno od podrške vlasti i komercijalnih oglašivača, što ih sprečava da u potpunosti ostvare svoju ulogu u borbi protiv korupcije. Međutim, u Srbiji postoje novinari i mediji koji se istraživački bave temom korupcije u javnom sektoru i koji bi to mogli da čine i kada je u pitanju poslovni sektor.

Tabela 4. Procena sektora civilnog društva

	0	25	50	75	100
<b>CIVILNO DRUŠTVO</b>					
<b>3.1 ZAŠTITNI MEHANIZMI U DRUŠTVU</b>	<b>25</b>				
3.1.1 Nezavisni mediji					
3.1.2 Angažovanje civilnog sektora na temu integriteta poslovanja					
3.1.3 Monitoring poslovnog integriteta od strane civilnog društva					

## Preporuke za civilno društvo

- Civilno društvo bi trebalo da saraduje sa poslovnim sektorom i da traži podršku drugih donatora u vezi sa izgradnjom kapaciteta u oblasti integriteta poslovanja;
- Civilno društvo bi trebalo da pojača svoje kapacitete i aktivnosti na polju istraživanja i praćenja integriteta poslovanja, identifikacije i promocije dobre prakse i da zagovara usvajanje nacionalnih politika i zakona koji se odnose na ovu oblast;
- Organizacije civilnog društva bi trebalo da saraduju sa poslovnim sektorom, posebno sa malim i srednjim preduzećima, na identifikovanju glavnih prepreka sa kojima se ova preduzeća suočavaju, posledicama korupcije i slabostima mehanizama državnog nadzora;
- Mediji bi trebalo aktivno da promovišu integritet u po-

slovnom sektoru i da izveštavaju o dobrim praksama kako bi pobudili potrebu javnosti za etičkim ponašanjem;

- Potrebno je pružiti budžetsku podršku medijskim programima od javnog interesa koji se odnose na izveštavanje o konkretnim slučajevima, vrstama i štetnim efektima korupcije i restriktivnih sporazuma, kao i u vezi sa efikasnošću mehanizama državnog nadzora; Budžetsku podršku ne bi trebalo pružiti medijima koji ne poštuju profesionalne standarde;
- Donatorska podrška za medije koji izveštavaju o korupciji trebalo bi da obuhvati u većoj meri novinare i medije koji se bave inormativnim i analitičkim novinarstvom;
- Medijska i novinarska udruženja trebalo bi da razrade i pridržavaju se sopstvenih kodeksa kada su u pitanju odnosi sa privatnim sektorom i potencijalnim sukobom interesa.







za informacije od javnog značaja, Zaštitnik građana, Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije – od nedavno Agencija za sprečavanje korupcije, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Usvojeni su važni antikorupcijski propisi (npr. o javnim nabavkama, finansiranju političkih partija, prevenciji sukoba interesa, slobodnom pristupu informacijama).

Nezadovoljstvo uslovima u zemlji zbog, između ostalog, korupcije, doveo je do promene vlasti. Predstavnici nove vladajuće partije su pre preuzimanja vlasti veoma glasno govorili o borbi protiv korupcije i obećavali, između ostalog, da će rešiti 24 slučaja sumnjivih privatizacija.

Pre jedne decenije, Savet za borbu protiv korupcije je obavestio EU o 24 svoja izveštaja, uglavnom u vezi sa privatizacijama, koje je istraživao i smatrao sumnjivim. Ti nalazi su prethodno predstavljeni Vladi ali ona nije preduzela ništa. Treba primetiti da je u svojim izveštajima, Savet izneo navode koji su uključivali najviše nivoe vlasti. Nakon zahteva EU, i promene vlasti 2012, otvorene su zvanične istrage. U jednom trenutku više od 100 policijskih službenika je radilo na slučajevima. Međutim, što se tiče istraga, “posle nekoliko meseci, bajka se završila”, kao što su policajci koji su radili na slučaju kasnije izjavili: policiji su date instrukcije da hapsi što je više ljudi moguće, ali su ti uhapšeni bili “topovsko meso, marginalne osobe koje bukvalno nisu imale ni za hleb”.<sup>63</sup> Tim formiran da vodi istrage nastavio je da radi još dve godine, pre nego što je rasformiran kao deo mera štednje.

Kao što je izvestio CINS, istraživačka medijska kuća<sup>64</sup>, od 2019. ishodi ovih slučajeva je sledeći: od 24 privatizacije 10 je i dalje nerešeno. Od preostalih 14, u 12 slučajeva je zaključeno da ili nema krivičnog dela ili su presude bile oslobađajuće. Bile su dve osuđujuće presude, ali je jedna pala posle žalbe. Time ostaje jedan slučaj, u kom je jedan privrednik osuđen na godinu dana kućnog zatvora.

Osim ovih slučajeva, vlasti su sprovođile masovna hapšenja u drugim slučajevima povezanim sa krivičnim delima u vezi korupcije, pri čemu su politički funkcioneri javnost obavestavali o ovim slučajevima, koristeći ih za sopstvenu samopromociju.

U vreme dok je borba protiv korupcije još bila visoko na listi Vladinih prioriteta, usvojena je Nacionalna antikorupcijska strategija za period 2013-2018, kao i Zakon o zaštiti uzbunjivača, a kao odgovor na primedbe Grupe država protiv korupcije (GRECO) i Zakon o lobiranju. U 2016, Srbija je otvorila pregovore o Poglavlju 23 i usvojila akcioni plan za ispunjavanje kriterijuma iz tog poglavlja za period do kraja 2018. Međutim, ti planovi su od 2013. do 2018. u velikoj meri ostali neispunjeni, dok je borba protiv korupcije znatno pala na vladinoj listi prioriteta.

Poslednje velike promene su učinjene na represivnoj strani borbe protiv korupcije, ustanovljavanjem četiri specijalna odeljenja Višeg tužilaštva, s nadležnostima za većinu krivičnih dela sa elementom korupcije i krivičnih dela iz oblasti privrednog kriminala. To je dovelo do povećanja broja presuda u ovoj oblasti, uglavnom na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Dodatno, već preko decenije, Tužilaštvo za organizovani kriminal je nadležno da goni najozbiljnije slučajeve korupcije. Međutim, na polju kažnjavanja visoko

rangiranih javnih funkcionera, Srbija uporno dobija nezadovoljavajuće ocene Evropske komisije.

U drugim oblastima koja su od značaja i za korupciju, Srbija postiže bolje rezultate. Tako je uspeela da smanji sivu ekonomiju, dok je Komisija za zaštitu konkurencije imala određenog uspeha u otkrivanju i kažnjavanju kartela, mada se ustručavala da upotrebi svoje pune mogućnosti da prekrši oće kazni visokim kaznama.

Poslovna zajednica kroz razne asocijacije, kao što su Savet stranih investitora (FIC) i NALED (Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj) radi na promociji dobrog upravljanja i najboljih regulatornih praksi, pa tako FIC izdaje “Belu knjigu”, godišnju publikaciju koja prati promene i daje predloge za unapređenje poslovnog okruženja, uključujući predloge za suzbijanje nezakonite trgovine i poboljšanje inspekcijiskog nadzora. NALED je uključen u izradu nacrtu brojnih zakona i planskih dokumenata, uključujući Nacionalni program za borbu protiv sive ekonomije, kao i akcionog plana za implementaciju tog programa.

Poslovna zajednica je vrlo aktivno uključena i u borbu protiv nelegalne proizvodnje i šverca duvana, gde radi zajedno sa policijom, carinom i drugim zainteresovanim stranama na prevenciji nelegalne trgovine. Slične inicijative postoje i u naftnoj industriji kako bi se sprečila nelojalna konkurencija švercera nafte.

U 2020, 43 kompanije iz Srbije su bile članice Globalnog dogovora, inicijative UN-a za promociju korporativne održivosti kroz podršku ljudskim pravima, poštovanje radnika i borbu protiv korupcije.

## Kriza zbog Covid-19 i povezani ekonomski izgledi

Globalna pandemija zarazne bolesti Covid-19 utiče na sva tržišta, uključujući i srpsko. Prvi slučaj novog virusa zabeležen je 6. marta, a zemlja je ušla u pun karantin 15. marta. Uz višemesečne striktno mere društvenog distanciranja, uključujući karantin za sve osobe starije od 65 godina, zatvorene hotele, restorane, kafeterije, klubove, teretane i kladionice, zatvoren javni prevoz i međugradska putovanja autobusom i vozom, distanciranje u fabrikama i drugim radnim mestima, sigurno je da će srpska ekonomija biti snažno pogođena.

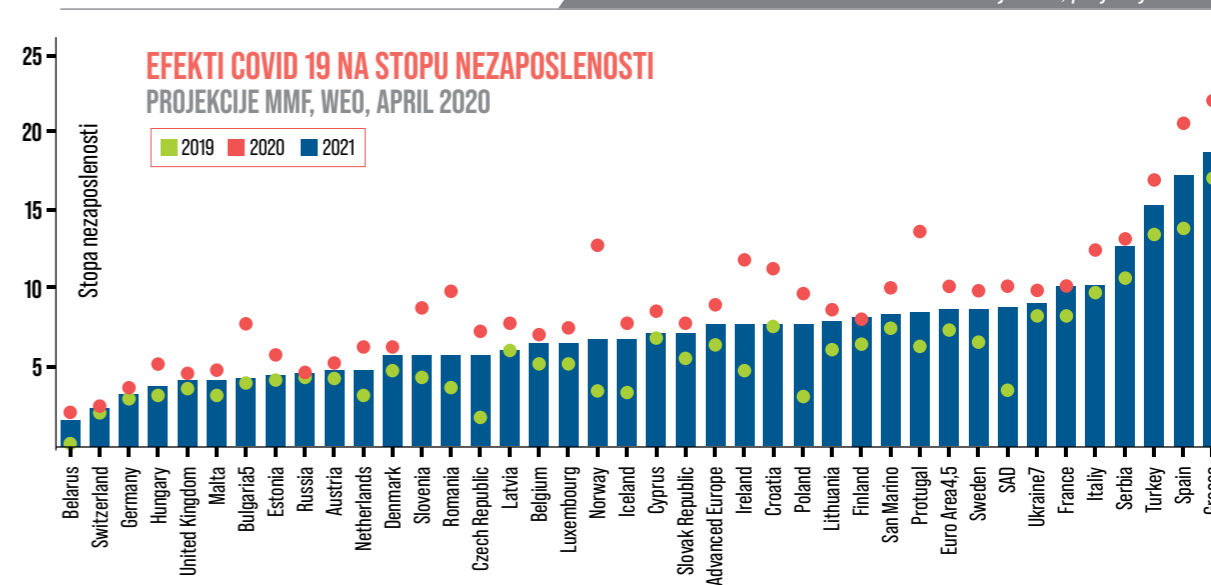
Međutim, očekuje se da će Srbija izaći iz ove krize manje pogođena nego većina drugih evropskih zemalja. MMF prognozira da će Srbija imati pad BDP-a od -1,5 odsto ove godine<sup>65</sup>, nakon čega se očekuje rast od 5 odsto 2021, zajedno sa rastom nezaposlenosti sa 10,9 odsto na 13,4 odsto ove godine i 13 odsto u 2021.<sup>66</sup> Ovakva putanja BDP-a bi učinila da Srbija bude zemlja sa najboljim rezultatom u Evropi u periodu 2020-2021. Ovo se objašnjava generalno boljim rezultatima u borbi sa pandemijom u čitavom regionu u odnosu na Zapadnu Evropu i značajnim udelom međusobne trgovine među državama Balkana. Još jedna stavka je relativno nizak udeo turizma u BDP-u, u poređenju sa zemljama kao što su Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Italija i Španija, što u ovoj konkretnoj krizi dolazi kao prednost.

Srbija sama očekuje recesiju od 1 odsto ove godine.<sup>67</sup> Počev

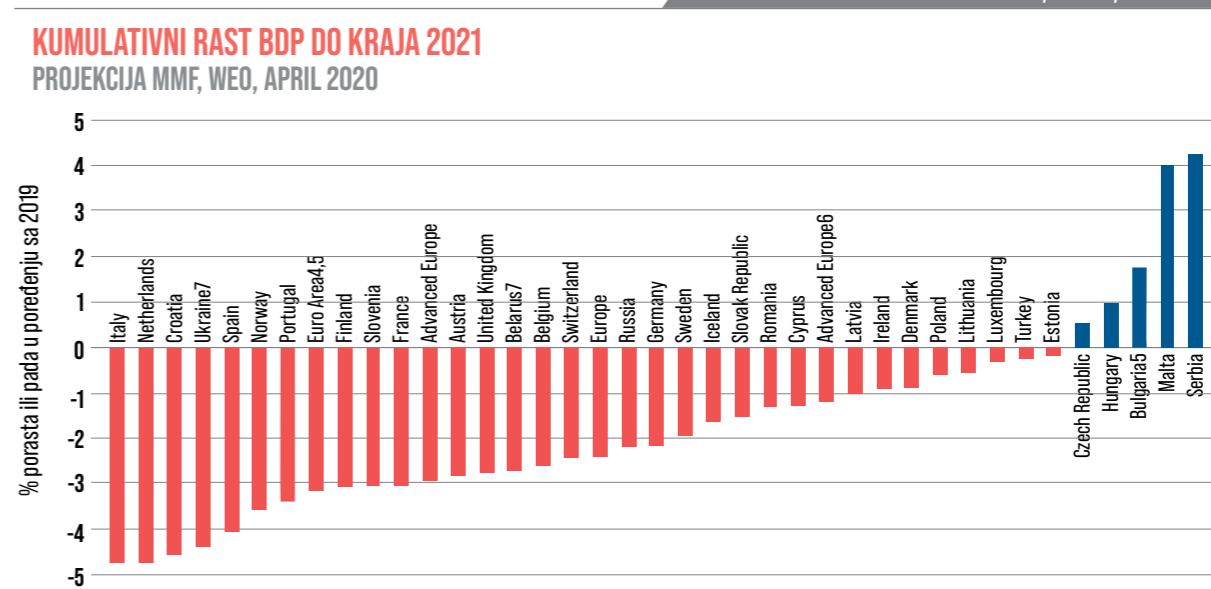
od maja 2020. vlasti primenjuju ambiciozni paket pomoći privredi, pokrivajući troškove minimalnih zarada za sve zaposlene u sektoru malih i srednjih preduzeća, garantujući za kredite bankama, kako bi se prebrodili problemi sa likvidnošću koje mnogi imaju, i direktno distribuirajući po 100 evra svakoj osobi starijoj od 18 godina. Svrha ovog programa je da spreči masovna otpuštanja, da omogući brz oporavak privredne aktivnosti čim se povuku mere socijalnog distanciranja i da se pogne podizanju potrošačke tražnje. Nakon što je odložila mnoge poreske obaveze preduzeća za nared-

nu godinu kako bi im dodatno olakšala teret, i s očekivanim padom javnih prihoda zbog naglog zaustavljanja ekonomske aktivnosti i potencijalno sporog oporavka tražnje, i uz ranije nepredviđena sredstva potrebna za finansiranje podsticaja, Srbija je bila primorana da se dodatno zaduži emisijom dve milijarde evra obveznica, s prinosom od 3,37 odsto<sup>68</sup>, duplo više od onoga što je Srbija plaćala za novi dug neposredno pre ove krize. Ekonomisti očekuju da će virus podići udeo duga u BDP-u Srbije nazad na nivo od oko 60 odsto.

Grafikon 4. Kumulativni rast BDP do kraja 2021, projekcija MMF



Grafikon 5. Efekti COVID 19 na stopu nezaposlenosti



<sup>63</sup>https://www.slobodnaevropa.org/a/sporne-privatizacije-u-srbiji/29570703.html

<sup>64</sup>https://24slucaja.cins.rs/sr

<sup>65</sup>https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/16/pr20317-serbia-imf-staff-completes-a-virtual-review-mission-to-serbia

<sup>66</sup>https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/StatsAppendixA.ashx?la=en

<sup>67</sup>https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2020&mm=10&dd=08&nav\_id=1744886

<sup>68</sup>https://www.nbs.rs/internet/cirilica/scripts/showContent.html?id=15475&konverzija=no

# PROCENA USLOVA ZA POSLOVANJE SA INTEGRITETOM - I DEO

## PROCENA ZA JAVNI SEKTOR

### Opšta ocena

U okviru tematske oblasti „javni sektor“ ispituju se pitanja od značaja za integritet poslovanja, kao što su podmićivanje javnih službenika, primanje mita u privatnom sektoru, pranje novca, nedozvoljeni dogovori kroz koje se umanjuje konkurencija, neprimeren uticaj na donošenje odluka, javne nabavke i rad organa koji utiču na privredu, poput Poreske uprave. Zakonske odredbe u Srbiji, u većini posmatranih oblasti, pružaju čvrstu osnovu za podsticanje i održavanje integriteta poslovanja. Međutim, u zakonima i dalje ima nedostataka, usled čega se u praksi javljaju štetne posledice.

Primena pravila je takva da ima razloga za zabrinutost. Glavni problem u tom pogledu je relativno mali broj istraženih slučajeva kršenja zakona. Jedan od razloga za to je nedovoljan kapacitet institucija koje su zadužene za nadzor nad poštovanjem propisa, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Drugi razlog je izloženost državnih organa koji primenjuju zakone političkim uticajima, što rezultira nejednakim tretmanom preduzeća i pojedinaca u sličnim situacijama. Pored toga, kada državni kontrolni organi rade taj posao (npr. inspekcije), veliki deo svojih kapaciteta koriste da bi se proverilo i obezbedilo formalno poštovanja propisa (na primer u oblasti pranja novca), dok suštinski prestupi (npr. tajni dogovori) ostaju u velikoj meri neprovereni. Konačno, zahtevi javnosti za borbu protiv korupcije usmereni su prevashodno na javni sektor i zvaničnike koji imaju velike mogućnosti da svojim delovanjem podrže, omoguće ili olakšaju poslovanje privatnog sektora, bilo u pravcu zakonitog rada ili nezakonitog postupanja. Ovaj činilac utiče da angažovanje istražnih organa bude značajno niže kada je u pitanju suzbijanje korupcije u privatnom sektoru, nego što je u slučajevima kada se ispituje korupcija kroz interakciju javnog i privatnog sektora.



## TEMATSKA OBLAST 1: ZABRANA PODMIĆIVANJA JAVNIH SLUŽBENIKA

### Propisi koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika

Propisi u Srbiji koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika mogu se oceniti sa 100 od 100 poena, jer Krivični zakonik zabranjuje:

- davanje mita državnim službenicima i stranim službenim licima, kao i predstavnicima međunarodnih organizacija, zato što se krivičnim delom smatraju davanje, obećanje i nudenje mita, uključujući posredno i neposredno podmićivanje
- primanje mita od strane svih navedenih službenih lica, što uključuje primanje, zahtevanje poklona ili druge koristi, posredno ili neposredno
- da se državnim službenicima nudi ili da oni traže neprimerene poklone ili druge koristi, što nije ograničeno samo na finansijsku dobit ili druga materijalna dobra
- da se ostvare poreske olakšice po osnovu plaćanja državnim i stranim javnim zvaničnicima kao i službenicima međunarodnih javnih organizacija

Krivični zakonik Republike Srbije (KZ) zabranjuje aktivno i pasivno podmićivanje, kako domaćih, tako i stranih funkcionera i drugih službenih lica.

Krivično delo davanja mita vrši onaj ko učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist (koja ne mora nužno biti novčana/finansijska) službenom licu (direktno podmićivanje) ili drugoj osobi koja je povezana sa tim službenim licem (posredno podmićivanje). Podmićivanje ima za svrhu da službeno lice „izvrši, u okviru svojih službenih ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem, službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti; da izvrši, u okviru svojih službenih ovlašćenja ili u odnosu na svoja službena ovlašćenja, službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti.“ Krivični zakonik takođe zabranjuje i kažnjava posredovanje pri davanju mita.

Za pasivno podmićivanje, Krivični zakonik propisuje da krivično delo primanja mita može počinuti „službeno lice koje direktno ili indirektno zahteva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugoga“. Svrha podmićivanja je ista kao kod aktivnog podmićivanja. Takođe, krivično delo može počinuti „službeno lice koje posle izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje, a u vezi sa njom, zahteva ili primi poklon ili drugu korist“. <sup>69</sup>

Trgovinu uticajem može učiniti onaj „ko zahteva ili primi, bilo direktno ili preko treće strane, poklon ili kakvu drugu korist za sebe ili drugog, da bi iskoristio svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj, da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja. Takođe, krivično delo može izvršiti i onaj „ko zloupotrebi službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj da posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti“. <sup>70</sup>

Pored toga, postoje i druga krivična dela (gde su državni

službenici jedina „strana“), koja se smatraju krivičnim delima korupcije, uključujući i ono najopštije - „zloupotreba službenog položaja“ (član 359. KZ).

Neprimerene pogodnosti i/ili prednosti koje se nude ili zahtevaju od službenih lica u krivičnim delima korupcije široko se definišu kao „poklon ili druga korist“, „nagrada ili druga prednost“, „korist“. Drugim rečima, one nisu ograničene samo na finansijsku korist ili druga materijalna dobra. <sup>71</sup>

Prema Krivičnom zakoniku Republike Srbije, službenim licem se smatra:

1. lice koje vrši službene dužnosti u državnom organu
2. izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službenu dužnost ili službene funkcije u tim organima
3. javni beležnik, javni izvršitelj i arbitar, kao i lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, a koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu
4. drugo lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova
5. vojno lice

Dalje, Krivični zakonik sadrži i pojam stranog službenog lica. Strano službeno lice može biti član, funkcioner ili službenik zakonodavnog ili izvršnog organa strane države, sudija, porotnik, član, funkcioner ili službenik suda strane države ili međunarodnog suda, član, funkcioner ili službenik međunarodne organizacije i njenih organa, i arbitar u stranoj ili međunarodnoj arbitraži. Strana službena lica se kažnjavaju jednako kao i domaća za isto krivično delo. <sup>72</sup>

<sup>69</sup> Krivični zakonik (Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016), član 367.

<sup>70</sup> Ibid, član 366.

<sup>71</sup> Ibid, članovi 366. i 367.

<sup>72</sup> Ibid, članovi 366., 367. i 368.



godini pet osoba je proglašeno krivim i oslobođeno od kazne (tri za aktivno i dve za pasivno podmićivanje).<sup>94</sup> Kazna je bila uslovna u 28 slučajeva, a 24 osobe su osuđene na kućni zatvor.

Iste godine sporazumi o priznanju krivice su zaključeni sa 262 lica za krivična delo protiv službene dužnosti. I tada se najveći broj ovih sporazuma (82) odnosio na davanje mita.<sup>95</sup>

Novi Zakon o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških zločina usvojen je 2016. Zakonom je

uveden finansijski forenzičar kao osoba koja pomaže javnom tužiocu u analizi novčanih tokova i finansijskih transakcija u svrhu krivičnog gonjenja. Pored toga, zakon je poboljšao sistem saradnje represivnih i drugih državnih organa, između ostalog kroz uvođenje oficira za vezu i mogućnosti formiranja udarnih grupa. Predviđena je mogućnost privremenog raspoređivanja ovih službenika za vezu u Tužilaštvo za organizovani kriminal, na zahtev nadležnog javnog tužioca.<sup>96</sup> Na ovaj način zakon je uspostavio mehanizam koji uglavnom efikasno funkcioniše.<sup>97</sup>

## Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika

**Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje javnih službenika u Srbiji mogu se oceniti sa 75 od 100 poena, s obzirom da:**

- finansiranje i broj zaposlenih u nadležnim državnim organima nisu na zadovoljavajućem nivou
- organi zaduženi za krivično gonjenje imaju operativnu nezavisnost, ali je ne koriste u svim slučajevima
- državni organi za borbu protiv korupcije, tužilaštva, poreski organi, kao i finansijski regulatori saraduju na sprovođenju zakona
- nacionalne vlasti saraduju sa stranim zakonodavnim organima u istrazi i sprovođenju odluka (uzajamna pravna pomoć)

Postoje značajne razlike u kapacitetima pojedinih tela koja mogu da doprinesu borbi protiv korupcije.

U 2019. godini Stručna služba Agencije za borbu protiv korupcije (sada ASK) imala je 80 zaposlenih, od 163 predviđenih, što predstavlja 49% popunjenih radnih mesta.<sup>98</sup> Ukupno izvršenje budžeta tokom godine iznosilo je 240.009.147 dinara, što je 94,26% ododobrenih sredstava.<sup>99</sup>

U 2018. godini Stručna služba Agencije imala je 80 zaposlenih, od predviđenih 139, je tada činilo 57,5 % planiranih ljudskih resursa. Ukupno izvršenje budžeta tokom te godine iznosilo je 276.163.321 dinara, 76% od odobrenih sredstava.<sup>100</sup>

Prema podacima Visokog saveta sudstva u 2019. godini, ukupan broj sudijskih mesta u svim sudovima u Republici Srbiji iznosio je 3.022, od čega su 2.703 mesta bila zauzeta (u poređenju sa 2.588 u 2018. godini) dok je samo 2.531 sudija stvarno i efektivno vršilo svoju funkciju.<sup>101</sup>

U 2019. godini, kao i u prethodne dve godine, takođe je bilo upražnjenih mesta (264 u 2017, 411 u 2018 i 319 u 2019), prvo kao posledica zabrane izbora novih sudija usled odluka Ustavnog suda i usklađivanja propisa o izboru sudija, a za-

tim zbog primene izmenjenih pravila o izboru sudija na trogodišnji period i polaganja testova od strane velikog broja prijavljenih kandidata.<sup>102</sup> U skladu sa Zakonom o budžetu za 2019. godinu, svi sudovi su imali na raspolaganju ukupno 24.506.060.000 dinara ili približno 192 miliona evra (u 2018. taj iznos je bio 22.304.078.000 dinara).<sup>103</sup>

Prema podacima Visokog saveta sudstva u 2018. godini, ukupan broj sudijskih mesta u svim sudovima u Republici Srbiji iznosio je 2.999, od čega su 2.588 mesta bila zauzeta (u poređenju sa 2.626 u 2017. godini). Ovaj smanjeni broj zaposlenih u sudovima rezultat je dugogodišnje zabrane zapošljavanja (koja je bilo na snazi do kraja 2019. godine) i uskraćivanja odobrenja za popunjavanje upražnjenih radnih mesta, što je dodatno povećalo opterećenje postojećih zaposlenih. Prema Zakonu o budžetu za 2018. godinu, svi sudovi su se finansirali iz budžeta sa ukupno 22.304.078.000 dinara ili oko 190 miliona evra (u 2017. taj iznos bio 20.985.969.000 dinara).

Situacija je bila sasvim drugačija sa zamenicama javnih tužilaca. Odlukom Državnog veća tužilaca, povećan je broj zamenika javnih tužilaca tako da je u 2019. godini 716 zamenika javnih tužilaca i 68 javnih tužilaca vršilo svoju funkciju,

dok su funkciju javnog tužioca obavljala 22 zamenika javnog tužioca.<sup>104</sup>

Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu, sredstva za rad javnih tužilaštava iznosila su 3.324.967.000,00 dinara (približno 27.706.783€). Ukupna realizacija budžeta u 2019. godini iznosila je 97,62 %.<sup>105</sup>

Odlukom Državnog veća tužilaca, povećan je broj zamenika javnih tužilaca, tako da je u 2018. godini bilo 708 zamenika. Takođe, 71 javni tužilac je vršio svoju funkciju, dok se na ostalim čelnim mestima u tužilaštvima nalazilo 19 zamenika.<sup>106</sup> Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu, sredstva za rad javnih tužilaštava iznosila su 3.019.774.000 dinara (približno 25.164.783€). Ukupna realizacija budžeta u 2018. godini bila je 94,46%.

Podaci o procentu nepotrošenih sredstava mogli bi da sugerisu da ni jedna od navedenih institucija nije imala problema sa finansijskim resursima. Nešto manja potrošnja budžeta od planirane mogla bi se povezati sa nemogućnošću da se zaposli svi planirano osoblje.

Unapređena je organizacija organa nadležnih za vođenje istraga u slučajevima korupcije. Od marta 2018. godine, novoformirana posebna odeljenja za borbu protiv korupcije u višim javnim tužilaštvima počela su sa radom u četiri regionalna centra.<sup>107</sup> Broj sudija nije povećan.<sup>108</sup>

Izveštaji Republičkog javnog tužilaštva ne pružaju dovoljno informacija o saradnji koja je ostvarena sa nadležnim organima iz inostranstva. Ipak, prema informacijama koje smo dobili, kako od pripadnika policije, tako i od tužilaca, neki od oblika operativne saradnje obično dobro funkcionišu čak i bez potrebe za pokretanjem formalnih postupaka prema sporazumima o uzajamnoj pravnoj pomoći, posebno u okviru zemalja bivše Jugoslavije.

Srbija je značajno ojačala svoje kapacitete za borbu protiv organizovanog i transnacionalnog kriminala potpisivanjem sporazuma sa Evrodžastom 2020. godine.<sup>109</sup>

Iako sve institucije zadužene za borbu protiv korupcije uživaju zakonske garancije operativne nezavisnosti, na njihov učinak negativno utiče "autocenzura"<sup>110</sup> u „političkim osetljivim“ slučajevima<sup>111</sup>, od kojih su neke objavili istraživački mediji<sup>112</sup> ili organizacije civilnog društva.<sup>113</sup> Pored toga, kapaciteti institucija nisu planirani u skladu sa potrebom sprovođenja širokog spektra proaktivnih istraga potencijalne korupcije, već prema postojećem broju primljenih krivičnih prijavi.

<sup>104</sup>Izveštaj o radu Državnog veća tužilaca za 2019. godinu, str.10, <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>

<sup>105</sup>Ibid, strana 20,

<sup>106</sup>Izveštaj o radu Državnog veća tužilaca za 2018. godinu, strana 12, <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>

<sup>107</sup>Beograd, Novi Sad, Niš i Kraljevo, Izveštaj o radu javnih tužilaštava na sprečavanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2018. godini, strana 1, [http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM\\_C65819040214590.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM_C65819040214590.pdf)

<sup>108</sup>Ukupno broj svih sudijskih mesta u svim sudovima u Republici Srbiji je 2.999, od čega je 2.588 mesta popunjeno u 2018. godini, Godišnji izveštaj o radu sudova u Srbiji za 2018. godinu, strana 2, <https://www.vk.sud.rs/en/annual-report-work-courts>

<sup>109</sup><http://europa.eu/eurojust-i-srbija-potpisali-sporazum-o-saradnji/>

<sup>110</sup><https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/posle-miodraga-majica-na-meti-hajke-je-goran-ilic-neka-se-pripreme/>

<sup>111</sup><https://www.danas.rs/drustvo/misterija-ministrovog-oca/>

<sup>112</sup><https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2020>

<sup>113</sup>[http://nadzor.org.rs/analiza\\_efekata\\_rada\\_gradjanskih\\_nadzornika.htm](http://nadzor.org.rs/analiza_efekata_rada_gradjanskih_nadzornika.htm)

<sup>94</sup>Ibid

<sup>95</sup>[http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM\\_C65819040214590.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM_C65819040214590.pdf), stranica 149.

<sup>96</sup>N. Nenadić, "Posebna odeljenja za borbu protiv korupcije - transparentnost, rezultati i šta treba promeniti", strana 5.

<sup>97</sup><https://www.dri.rs/mediji/Odrzani-sastanci-oficira-za-vezu-VRI-Mreze-i-VRI-EU-n-397.107.html>

<sup>98</sup>Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2019. godinu, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf>, strana 11.

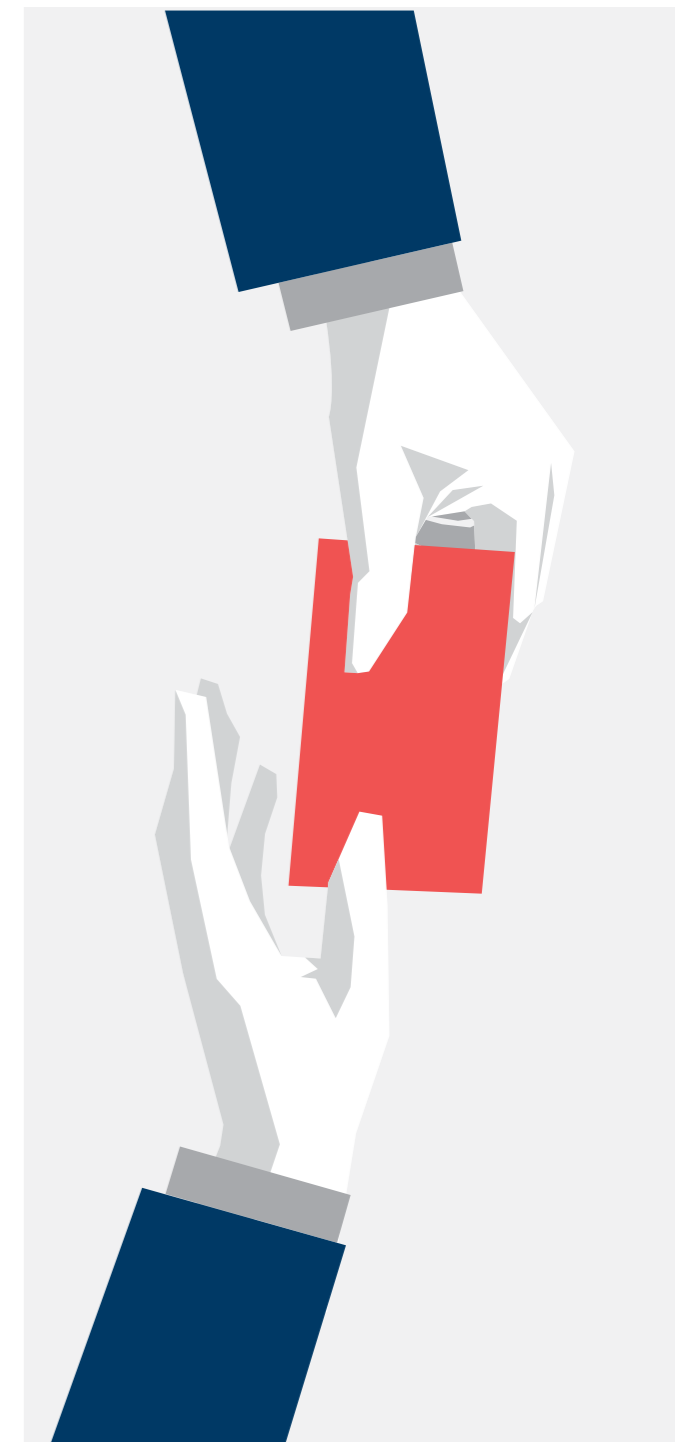
<sup>99</sup>Ibid.

<sup>100</sup>Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, strana 57, <http://www.acas.rs/reports/annual-reports/>

<sup>101</sup><https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%20sudova%20u%202019.pdf>, strana 2.

<sup>102</sup>Ibid, strana 3,

<sup>103</sup>Ibid, strana 4





### Propisi koji zabranjuju podmićivanje u privredi

Zabrana podmićivanja u privredi, u Srbiji, može se oceniti sa 100 od 100 poena, kada je reč o zakonodavnom okviru, jer:

- zabranjeno je i aktivno i pasivno podmićivanje u svim oblicima (nuđenje, obećavanje, davanje poklona, usluga i drugih neprikladnih koristi bilo kom licu koje rukovodi ili radi, u bilo kom svojstvu, za entitet u privatnom sektoru)
- zabranjeno je prihvatanje, traženje poklona ili drugih koristi od bilo kog lica koje rukovodi ili radi, u bilo kojem svojstvu, za entitet u privatnom sektoru, uključujući neposredno ili posredno primanje mita
- pokloni, usluge ili druga sredstva ponuđena ili zatražena kao mito od entiteta u privatnom sektoru nisu ograničena na finansijske koristi ili druga materijalna dobra
- odbitak plaćenog mita od poreza nije izričito zabranjen niti se posebno kažnjava, ali bi se smatrao nezakonitim kao i svako drugo nelegalno plaćanje

Pravni okvir Republike Srbije prepoznaje i zabranjuje podmićivanje do koga dolazi u privrednom poslovanju kao krivično delo. Rukovodilac preduzeća, preduzetnik ili bilo koje drugo lice (na primer zastupnik) koje drugom licu daje, nudi ili obećava mito (novac, imovinu, poklon i drugu korist) u vezi sa poslovnim aktivnostima, čini krivično delo. Takvo podmićivanje može biti povezano sa zaključivanjem ugovora, drugim preduzetim aktivnostima ili propustom koji nanosi štetu subjektu privrednog poslovanja. Podmićivanje može biti izvršeno u korist firme davaoca mita ili u vezi sa interesima trećeg lica.<sup>114</sup> Ovo krivično delo nosi naziv davanje mita u obavljanju privredne delatnosti.

Isto tako, krivično će odgovarati i zaposleni u pravnom licu ko zatraži ili primi, posredno ili neposredno, za sebe ili nekog drugog, poklon, drugu korist, obećanje poklona ili neke druge koristi, kako bi zaključio ugovor ili postigao dogovor na štetu svog poslodavca, da bi pružio (ili da ne bi pružio)

neku uslugu.<sup>115</sup> U pitanju je krivično delo primanje mita u obavljanju privredne delatnosti.

Krivična odgovornost će postojati čak i kada je na kraju ugovor zaključen ili sporazum postignut u korist poslodavca. Zahtevanje ili primanje mita ne mora nužno da prethodi zaključenju ugovora, već do toga može doći i naknadno, ali su za takve krivce predviđene blaže kazne.<sup>116</sup>

Smanjenje poreskih obaveza na ime troškova podmićivanja je u Srbiji nezakonito, iako nije izričito inkriminisano. Kompanije nemaju mogućnost da plaćeno mito prikažu kao legalan trošak poslovanja, i mogu odgovarati za krivična dela ove vrste.<sup>117</sup> Preduzeća mogu da lažno predstavljaju plaćeno mito kao neki legitimni trošak poslovanja (npr. naknada troškova), ali bi u slučaju otkrivanja takvih nezakonitih radnji, postojala odgovornost za utaju poreza<sup>118</sup>, falsifikovanje službene isprave<sup>119</sup> ili neko drugo krivično delo.

### Sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje u privredi

Sprovođenje propisa koji zabranjuju podmićivanje u privredi može se oceniti sa 50 od 100 poena, zbog toga što:

- tužiocima gone ova krivična dela u malom broju slučajeva
- su zaprećene kazne za podmićivanje u privredi odvratajuće i proporcionalne, ali je njihova efikasnost značajno manja zbog malog broja istraženih slučajeva. Ove kazne se mogu primeniti zbog podmićivanja svakog lica koje rukovodi ili radi, u bilo kom svojstvu, u entitetu privatnog sektora
- su kazne za kršenje obaveze nadzora od strane lica koje upravlja ili rukovodi, u bilo kom svojstvu, entitetom u privatnom sektoru retke a gotovo nikad se ne izriču protiv pravnih lica
- su rokovi zastarelosti primereni težini krivičnog dela
- se u nekim slučajevima se primenjuju proporcionalni, uverljivi i efektivni podsticajni mehanizmi za ublažavanje kazni protiv fizičkih i pravnih lica



<sup>114</sup>Krivični zakonik, član 231. (Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016)

<sup>115</sup>Ibid, član 230.

<sup>116</sup>Ibid

<sup>117</sup>Ibid, članovi 367. i 368.

<sup>118</sup>Ibid, član 225.

<sup>119</sup>Ibid, član 357.

Na osnovu dosadašnjih rezultata opravdano se može postaviti pitanje da li postoji volja i interesovanje pravosuđa i drugih državnih organa da se bave ovim krivičnim delima. Relativno mali broj krivičnih postupaka koji su pokrenuti na osnovu prijave oštećenih pravnih lica takođe dovodi u pitanje spremnost oštećenih firmi iz privatnog sektora da kroz sudski postupak zaštite prava koja su im povređena ovim krivičnim delima.

Naime, u prethodnoj godini, podignuto je samo 10 optužnica za davanje mita u privredi, i pet za primanje mita<sup>120</sup> (u 2018. godini ih je bilo još manje, dve, odnosno četiri).<sup>121</sup> Međutim, prema zvaničnim podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije, situacija je još gora kada su u pitanju sudske odluke. U 2019. godini pet lica je osuđeno za krivično delo primanje mita u obavljanju privredne delatnosti i tri za krivično delo davanje mita u obavljanju privredne delatnosti.<sup>122</sup> Izrečene su četiri uslovne kazne, dve zatvorske kazne (samo za primanje mita) i dve kazne kućnog zatvora.<sup>123</sup>

U 2018. godini 17 osoba je osuđeno za primanje mita u obavljanju privredne delatnosti, a jedno za davanje takvog mita. Tada je bilo izrečeno 13 uslovnih osuda, četiri zatvorske kazne i jedna kazna kućnog zatvora.<sup>124</sup>

Jedan od suprotnih primera, u odnosu na generalno loše rezultate, jeste suđenje za korupciju u koje je umešan najveći nacionalni dobavljač benzina i gasa, kompanija „NIS“.2013.

godine bivši direktori kompanije su optuženi za primanje mita, a direktor i suvlasnik privatnog preduzeća „BMR GROUP“ za davanje mita u ovom slučaju.<sup>125</sup> Sud je sve okrivljene proglasio krivim i izrečene su im kazne zatvora. Pored toga, sud je izrekao meru bezbednosti proterivanja iz zemlje protiv direktora koji su strani državljani (Indija i Rusija), u periodu od pet godina. Iako je i iznos izrečene novčane kazne vrlo visok, ovaj slučaj - jedan od retkih koji se tiču komercijalnog podmićivanja a dospeli su od suda - privukao je vrlo malo medijsko pažnje.

Rokovi zastarelosti se primenjuju u skladu sa opštim pravilima. Zastarelost zavisi od težine propisanih kazni. Kod najtežeg oblika aktivnog komercijalnog podmićivanja taj rok je tri godine, a za najteži oblik primanja mita je 10 godina.

Kada je reč o mogućim programima pomilovanja i primeni sličnih mera, u 2019. i 2018. godini nije bilo lica koje je osuđeno za aktivno ili pasivno komercijalno podmićivanje a da je oslobođeno od kazne.<sup>126</sup> Tužiocima su samo jednom tokom 2019. pribegli nagodbi sa licima koja su bila umešana u primanje mita (nasuprot dva takva slučaja 2018. godine)<sup>127</sup> i sud je prihvatio taj sporazum.<sup>128</sup>

Što se tiče informacija o saradnji sa inostranim nadležnim organima, situacija je ista kao i kod podmićivanja javnih funkcionera i drugih službenih lica.

### Kapaciteti za primenu propisa koji zabranjuju podmićivanje u privredi

Kapaciteti Srbije u ovoj oblasti mogu se oceniti sa 75 od 100 poena, imajući u vidu da:

- finansiranje i broj zaposlenih u nadležnim organima nisu u potpunosti dovoljni
- organi gonjenja imaju operativnu nezavisnost, ali je sami ograničavaju u "osetljivim slučajevima"
- državni organi za borbu protiv korupcije, tužilaštva, poreska uprava, drugi organi i finansijski regulatori saraduju na primeni zakona
- nacionalne vlasti saraduju sa inostranim na istrazi i sprovođenju presuda (uzajamna pravna pomoć)

Pošto su iste institucije zadužene da obezbede primenu pravila o podmićivanju, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, prikaz njihovih kapaciteta je u potpunosti razrađen u okviru tematske oblasti broj 1.

<sup>120</sup>Prema ovom izvoru, struktura presuda za aktivno i pasivno podmićivanje je slična - 4 kazne zatvora i 3 uslovne osude za pasivno podmićivanje u poređenju sa 4 kazne zatvora i 8 uslovnih osuda za aktivno podmićivanje. Suprotno tome, novčana kazna je izrečena kao sporedna samo za aktivno komercijalno podmićivanje (1 osoba), dok su mera oduzimanja koristi, mera bezbednosti proterivanja stranca iz zemlje, kao isporazum o priznanju krivice izrečene samo kod pasivnog komercijalnog podmićivanja. Izveštaj o radu javnih tužilaštava na sprečavanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2018. godini, strane 95 i 96, [http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD\\_JAVNIH\\_TUZILASTAVA\\_2019.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf)

<sup>121</sup>Postupajući po njima, sudovi su doneli prvostepene presude - dve za aktivno i četiri za pasivno podmićivanje. Za razliku od presuda za aktivno komercijalno podmićivanje, gde su izricane samo kazne zatvora i novčana kazna kao sporedna kazna, presude za pasivno komercijalno podmićivanje su različite - u dva slučaja izrečena je kazna zatvora, kao i uslovna osuda i novčana kazna (obe su izrečene u po dva slučaja). Ibid, strane 94-95.

<sup>122</sup><https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201202.pdf>, page 9

<sup>123</sup>Ibid.

<sup>124</sup>Statistika pravosuđa, Republički zavod za statistiku, <http://publikacije.stat.gov.rs/G2019/pdf/G20191192.pdf>

<sup>125</sup>Direktori NIS-u se dogovorili sa direktorom i suvlasnikom „BMR Grup“ da prime 10 procenata vrednosti radova i usluga pruženih NIS-u, ukupno 22.834.105 EUR, kao i da otkriju informacije o cenama i uslugama njihovih konkurenata.

<sup>126</sup><https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201202.pdf>

<sup>127</sup><https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20195653.pdf>, strana 74

<sup>128</sup>Izveštaj o radu javnih tužilaštava na sprečavanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2018. godini, strane 95 i 96, [http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD\\_JAVNIH\\_TUZILASTAVA\\_2019.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf)

<sup>129</sup>Izveštaj o radu javnih tužilaštava na sprečavanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2019. godini, [http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD\\_JAVNIH\\_TUZILASTAVA\\_2019.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf)

### Propisi koji zabranjuju pranje novca

Srbija je zaradila punu ocenu u ovoj oblasti (100 od 100), zato što je pranje novca i sredstava stečenih vršenjem krivičnih dela zabranjeno nacionalnim zakonodavstvom, uključujući:

- konverziju ili prenos imovine, uz znanje da ta imovina potiče od kriminalne delatnosti, sa ciljem da se prikrije ili lažno predstavi nezakonito poreklo imovine
- prikriivanje ili lažno predstavljanje prave prirode, izvora, lokacije, raspolaganja, kretanja vlasništva ili prava u vezi sa imovinom, uz znanje da ta imovina potiče od kriminalne delatnosti
- sticanje, posedovanje ili korišćenje imovine, uz znanje u trenutku prijema da je ta imovina stečena kriminalnom aktivnošću
- učestvovanje u, udruživanje ili sklapanje dogovora za izvršenje, pokušaj izvršenja i pomaganje, podsticanje, olakšavanje i savetovanje vezano za izvršenje bilo kog od prethodno navedenih krivičnih dela

Svi oblici pranja novca obuhvaćeni su ovim krivičnim delom. U srpskom zakonodavstvu postoje dve definicije pranja novca, i u oba slučaja ova dela su kažnjiva novčanom i kaznom zatvora. Prema Krivičnom zakoniku, pranje novca se definiše kao "konverzija, prenos, sticanje, posedovanje ili upotreba imovine od krivičnog dela, u nameri da se prikrije ili lažno prikaže nezakonito poreklo imovine."<sup>129</sup> Prvobitno je takođe kao uslov za inkriminaciju bilo "saznanje da imovina potiče od krivičnog dela", ali je kasnije zamenjen fleksibilnijim uslovom - "saznanje da imovina potiče od kriminalne delatnosti" (a ne bilo kog određenog krivičnog dela).<sup>130</sup>

Zakon propisuje najmanje šest meseci zatvora za blaži oblik krivičnog dela i najviše 12 godina i kumulativnu novčanu kaznu za najteža krivična dela koja je počinila organizovana kriminalna grupa (grupa se, prema zakonskoj definiciji, sastoji od najmanje tri lica povezanih radi trajnog ili povremenog vršenja krivičnih dela).<sup>131</sup>

Krivični zakonik određuje pomaganje, podsticanje i olakšavanje vršenja krivičnih dela takođe kao osnov krivične odgovornosti. Kao pomaganje u izvršenju krivičnog dela posebno se smatra davanje saveta ili uputstava o izvršenju krivičnog dela, uputstava kako da se izvrši krivično delo, stavljanje učiniocu na raspolaganje sredstava za izvršenje krivičnog dela, stvaranje uslova ili otklanjanje prepreka za izvršenje krivičnog dela. Novac i imovina korišćeni za izvršenje takvog krivičnog dela se oduzimaju.<sup>132</sup>

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma sadrži sličnu definiciju<sup>133</sup>, sa preciznijim i sveobuhvatnijim opisom onoga što se može prikriti ili netačno prikazati kao "prava priroda, poreklo, mesto nalaženja, kretanje, raspolaganje, vlasništvo ili pravo u vezi sa imovinom koja je stečena izvršenjem krivičnog dela". Razne radnje koje su u suprotnosti sa odredbama ovog zakona mogu biti kažnjene kao privredni prestupi ili prekršaji. Najniža novčana kazna koja se može izreći pravnom licu za privredni prestup iznosi 50.000 dinara (približno 420 evra), a maksimalna 3.000.000 dinara (kod prekršaja je minimalna kazna 10.000 dinara, a maksimalna 500.000, koja se može izreći preduzetniku).<sup>134</sup>

### Sprovođenje propisa koji zabranjuju pranje novca

Sprovođenje propisa koji zabranjuju pranje novca u Srbiji može se oceniti sa 50 od 100 poena, s obzirom:

- da se gonjenje pranja novca preduzima u ograničenom broju slučajeva
- da se odvratajuće, proporcionalne i efikasne kazne za pranje novca primenjuju u ograničenom broju slučajeva:
- protiv lica koje, u bilo kom svojstvu, radi za entitet u privatnom sektoru
- protiv pravnog lica
- da su rokovi zastarelosti srazmerni težini izvršenog dela
- da se u nekim slučajevima primenjuju proporcionalni, uverljivi i efektivni podsticajni mehanizmi za ublažavanje kazni prema fizičkim i pravnim licima

Prema podacima iz godišnjih izveštaja Uprave za sprečavanje pranja novca (USPN), 2019. je (kao i 2018.) bila godina intenzivne saradnje između Uprave i javnih tužilaštava.<sup>135</sup> S druge strane, podaci o saradnji Uprave sa policijom ukazuju na to da je MUP češće traži informacije od USPN nego što je obrnut slučaj.<sup>136</sup> U pogledu međunarodne saradnje, Uprava je primila manji broj zahteva za informacijama od stranih finansijsko-obaveštajnih službi, nego što ih je sama poslala.<sup>137</sup>

Kada je u pitanju pravosuđe, godinama nije bilo većih slučajeva i rezultata u slučajevima krivičnog gonjenja. Prema istraživanju za period do kraja 2017. godine, manje od petine prijavljenih slučajeva pranja novca u Srbiji završilo je pred sudom i oni prestupnici koji su osuđeni dobili su simbolične kazne.<sup>138</sup> Mada zakon propisuje minimalnu kaznu od šest meseci zatvora za najlakše forme ovog krivičnog dela i maksimalnih 12 godina zatvora i kumulativnu novčanu kaznu za najteže oblike, minimalna izrečena zatvorska kazna iznosila je tri meseca. To je ispod zakonskog minimuma (najmanja izrečena novčana kazna bila je 10.000 dinara, ili oko 85 evra) dok je maksimalna izrečena bila tri godine zatvora i 5.000.000 dinara (oko 42.530 evra).<sup>139</sup>

Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu je 2014. godine prvi put osudio pravna lica zbog pranja novca. Istom presudom, 11 osoba je osuđeno za izvršenje nekoliko krivičnih dela iznude u okviru organizovane kriminalne grupe.<sup>140</sup> Svakako najpoznatiji slučaj vezan za pranje novca se odnosi na akciju pod nazivom "Balkanski ratnik".<sup>141</sup> Akcija je rezultirala tužbom i suđenjem Darku Šariću, kao organizatoru, i 16-očla-

noj grupi optuženih za pranje 22 miliona evra od šverca kokaina.<sup>142</sup> Suđenje je trajalo više od osam godina. Razlog tome je što je Šarić otkazao punomoćje svim svojim advokatima. On je takođe podneo zahtev za izuzeće sudije zbog "pristrasnosti".<sup>143</sup> Šarić je 2018. osuđen na maksimalnu kaznu od 15 godina zatvora za organizovanje kriminalne grupe za šverc 5.7 tona kokaina iz Južne Amerike u Zapadnu Evropu. Apelacioni sud je u novembru 2020. potvrdio presudu.<sup>144</sup>

Statistika je nešto bolja u skorijem periodu. Broj optužnica za pranje novca se u 2019. godini znatno povećao u poređenju sa prethodnim godinama. Tokom 2019. godine podneta je krivična prijava protiv 213 osoba (90 u prethodnoj godini) za krivično delo pranja novca a 74 lica je optuženo (u poređenju sa 34 u 2018. godini).<sup>145</sup> Sudovi su izrekli 65 presuda, od kojih su 63 bile osuđujuće, jedna oslobađajuća i jedna odbijajuća.<sup>146</sup> Prema strukturi osuđujućih presuda, bilo je više uslovnih kazni (44) nego zatvorskih (četiri). Izrečene su i četiri novčane kazne kao dodatne i 6 mera bezbednosti oduzimanja predmeta.<sup>147, 148</sup>

Postoji čitav niz "politički osetljivih" slučajeva kada državni organi nisu reagovali na javno obelodanjene poslove koji potencijalno uključuju korupciju ili su odbacili optužbe protiv javnih funkcionera, ne pružajući uverljive argumente za takvo postupanje.<sup>149</sup> To uključuje propuste tužilaca da istraže ozbiljne tvrdnje o mogućem pranju novca iznete u izveštajima istraživačkih medija. Između ostalih, u jednom od tih slučajeva, bivši gradonačelnik Beograda i aktuelni ministar finansija sumnjičen je za umešanost u pranje novca.<sup>150</sup>

<sup>135</sup>Broj zahteva koji je primila Uprava iznosio je 186 (u poređenju sa 144 tokom 2018) a informacija koje je pružila nadležnim državnim tužilaštvima (158) je značajno viši u 2019 (u poređenju sa 75 u 2018). Uprava za sprečavanje pranja novca, Godišnji izveštaj za 2019, <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%20Uprave%20za%202019.%20godinu.pdf>, str. 20

<sup>136</sup>Broj zahteva primljenih od Ministarstva unutrašnjih poslova u 2019. godini bio je znatno veći - 217, u poređenju sa 117 u 2018. godini, dok je broj zahteva koje je Uprava poslala Ministarstvu znatno manji - 85, Ibid, str. 22

<sup>137</sup>Primljeno je 105 zahteva, a poslato 224. Zahtevi su se uglavnom odnosili na državljane Srbije sa računima u inostranstvu za koje se dovode u vezu sa kriminalnim aktivnostima, kao i na strane državljane koji imaju račune u poslovnim bankama u Srbiji ili su učesnici u kriminalnim aktivnostima u Srbiji. Ibid, str. 24

<sup>138</sup><https://javno.rs/analiza/pranje-novca-bez-velikih-slucajeva-i-rezultata>  
<sup>139</sup>U periodu 1. januar 2008 - 31. decembar 2017, za krivično delo pranja novca podneto je 567 krivičnih prijavi, a za 102 optužena doneto je samo 77 presuda, <https://javno.rs/analiza/pranje-novca-bez-velikih-slucajeva-i-rezultata>

<sup>140</sup>Kompanija je osuđena zato što je njen vlasnik, kao pozajmicu osnivača, uplatio novac koji proističe iz iznuda čime je novac koji potiče od izvršenja krivičnog dela sakriven. Sud je odredio novčanu kaznu od 1,5 miliona dinara i konfiskovao novac koji potiče od "pranja", u iznosu od 21 milion dinara, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/84026/Prva-presuda-pravnom-licu-zbog-pranja-novca.html>

<sup>141</sup><https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15547/>

<sup>142</sup><https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15547/>

<sup>143</sup>Prema optužnici, novac od prodaje kokaina koji je nabavljan u zemljama Južne Amerike, preko ofšor kompanija, prebačen je u Srbiju i uplaćen na račune domaćih preduzeća i nekih banaka, Ibid.

<sup>144</sup><https://nova.rs/vesti/hronika/darko-saric-osuden-na-15-godina/>

<sup>145</sup>Izveštaj o radu javnih tužilaštava na sprečavanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2018. i 2019. godini, [http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM\\_C65819040214590.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM_C65819040214590.pdf)

<sup>146</sup>Ibid

<sup>147</sup>Ibid

<sup>148</sup>Na osnovu podataka iz godišnjeg izveštaja Republičkog javnog tužilaštva za 2018.g. [http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM\\_C65819040214590.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/SKM_C65819040214590.pdf)

U 2018. godini, sudovi su izrekli 11 presuda, od kojih devet osuđujućih i dve oslobađajuće. Prema strukturi osuđujućih presuda, bilo je više uslovnih kazni (5) nego zatvorskih (4). Izrečene su i dve mere bezbednosti oduzimanja predmeta.

<sup>149</sup><https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>

<sup>150</sup><http://rs.ninfo.com/Vesti/a317345/Zlatko-Minic-o-Sinisi-Malom.html>

<sup>129</sup>Krivični zakon, član 245 (Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016)

<sup>130</sup>Ibid.

<sup>131</sup>Ibid.

<sup>132</sup>Ibid.

<sup>133</sup>Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, čl. 2

<sup>134</sup>Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, čl. 117 - 120 (Službeni glasnik RS, br.113/2017)

## Kapaciteti za primenu propisa koji zabranjuju pranje novca

Kapaciteti Srbije u ovoj oblasti se ocenjuju sa 75 od 100 poena, jer:

- organi imaju na raspolaganju finansijska sredstva i osoblje koji su uglavnom na odgovarajućem nivou
- organi koji sprovode zakone operativno su nezavisni
- državni organi za borbu protiv korupcije, tužilaštva, poreski organi i finansijski regulatori uglavnom saraduju na primeni zakona

Pored tužilaca i sudova, treći stub borbe protiv pranja novca je Uprava za sprečavanje pranja novca (USPN), organ u sastavu Ministarstva finansija, čija su ovlašćenja uređena Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Uprava obavlja finansijsko-obaveštajne delatnosti. Ona prikuplja, obrađuje, analizira i distribuira nadležnim organima informacije, podatke i dokumentaciju dobijene u skladu sa pomenutim zakonom i obavlja druge poslove u vezi sa sprečavanjem i otkrivanjem pranja novca i finansiranja terorizma koji su propisani tim zakonom.

Prema Ustavu Republike Srbije, javno tužilaštvo je samostalni državni organ. Sudovi su, prema Ustavu samostalni i nezavisni u svom radu.

Kada su u pitanju kapaciteti ključnih institucija, sudovi nemaju dovoljno osoblja. To je rezultat dugogodišnje zabrane zapošljavanja i uskraćivanja odobrenja za popunjavanje upražnjenih radnih mesta u skladu sa trenutnom klasifikacijom poslova, što dodatno povećava obim posla zaposlenih koji ostaju u sistemu.<sup>151</sup> Prema Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, koji se primenjuje od 1. marta 2018. godine, u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu, Novom Sadu, Kraljevu i Nišu osnovana su posebna odeljenja za borbu protiv korupcije.<sup>152</sup>

USPN je povećala svoj budžet za 2019. u odnosu na prethodnu godinu – ukupan iznos Uprave za aktivnosti u 2019. iznosio je 120.475.000 dinara (oko 1,010,525 evra)<sup>153</sup> dok je u 2018 bio 115,294,000 dinara (oko 968 858 evra).<sup>154</sup> Istovremeno, nije bilo novog zapošljavanja u cilju popunjavanja svih kapaciteta novoformirane organizacione jedinice kako je planirano.<sup>155</sup>

Pored tri vršioća dužnosti na položajima, (direktor i dva pomoćnika direktora), koje je postavila Vlada, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i klasifikaciji poslova u Upravi predviđeno je da 34 mesta budu popunjena sa 42 državna službenika. Od ukupnog broja predviđenih radnih mesta (42), prema poslednjem godišnjem izveštaju, bilo je zaposleno 34 službenika, što znači da je u 2019. godini bilo popunjeno

80,95% planiranih kadrovskih kapaciteta Uprave.<sup>156</sup> Uprava ima visoko kvalifikovano osoblje, sa 90% univerzitetski obrazovanog kadra.

Vlada je 2018. godine uspostavila dodatni kontrolni mehanizam poznat pod nazivom Koordinaciono telo za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Zamenik premijera i ministar unutrašnjih poslova predsedava Koordinacionim telom, a čine ga predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Tužilaštva za organizovani kriminal, Republičkog javnog tužilaštva, Bezbednosno-informativne agencije, Narodne Banke Srbije, Uprave carina i Poreske uprave.

Prema godišnjim izveštajima USPN, broj zahteva koje je primila Uprava (186) i informacija koje je pružila nadležnim javnim tužilaštvima (158) u 2019. godini znatno je veći u odnosu na prethodnu godinu.<sup>157</sup> Slično tome, broj zahteva primljenih od Ministarstva unutrašnjih poslova u 2019. godini bio je znatno veći (217), u poređenju sa 117 u 2018. godini, dok je broj zahteva koje je Uprava poslala ovom ministarstvu znatno manji (85). Uprava često razmenjuje informacije sa Poreskom upravom i Narodnom bankom.

Uprava je tokom 2019. godine odgovorila na 105 zahteva stranih finansijsko-obaveštajnih službi (u poređenju sa 80 zahteva u 2018. godini). Zahtevi za informacije uglavnom su se odnosili na državljane Srbije koji imaju bankovne račune u inostranstvu i koji se dovode u vezu sa kriminalnim grupama ili kriminalnim aktivnostima, kao i na strane državljane koji imaju račune u poslovnim bankama u Srbiji, a mogući su učesnici u kriminalnim aktivnostima u Srbiji. Tokom istrage slučajeva, Uprava je stranim finansijsko-obaveštajnim službama uputila 224 zahteva za informacijama (150 zahteva u 2018.). Zahtevi su se uglavnom odnosili na nerezidente koji imaju račune ili poslovne aktivnosti u Srbiji, a zbog sumnje u poreklo sredstava ili njihovo poslovanje.<sup>158</sup> Pored toga, tokom 2018. godine neki od zahteva su poslali stranim finansijsko-obaveštajnim službama u cilju identifikovanja imovine građana Srbije u inostranstvu.

<sup>151</sup>Prema podacima Visokog saveta sudstva u 2019. godini ukupan broj sudijskih mesta u svim sudovima u Republici Srbiji iznosio je 3.022, od čega su 2.703 mesta bila popunjena (u poređenju sa 2.588 u 2018. godini) i 2.531 sudija je efikasno postupalo. Prema Zakonu o budžetu za 2019. godinu, svi sudovi su se iz budžeta finansirali sa ukupno 24.506.060.000 dinara ili približno 192 miliona evra (u 2018. taj iznos je iznosio 22.304.078.000 dinara).

<sup>152</sup>Odlukom Državnog veća tužilaca, povećan je broj zamenika javnih tužilaca tako da je u 2018. u službi bilo, 708 zamenika javnih tužilaca i 71 javni tužilac, dok je 19 zamenika obavljalo funkciju javnog tužioca. Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2018. sredstva za rad javnih tužilaca iznosila su 3.019.774.000,00 dinara (oko 25 164 783 evro). Ukupna realizacija u 2018 bila je 94,46%.

<sup>153</sup>Godišnji izveštaj Uprave za sprečavanje pranja novca za 2019, str. 55 <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%20Uprave%20za%202019.%20godinu.pdf>

<sup>154</sup>USPN, Godišnji izveštaj za 2018, str. 44, [http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/2598\\_godisnji-izvestaj-za-2018.pdf](http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/2598_godisnji-izvestaj-za-2018.pdf)

<sup>155</sup>USPN, Godišnji izveštaj za 2019

<sup>156</sup>Ibid, str. 49

<sup>157</sup>Prema Godišnjem izveštaju USPN za 2018, Uprava je primila 144 zahteva a nadležnim javnim tužilaštvima uputila 75 informacija. Nasuprot tome, u 2018. je od Ministarstva unutrašnjih poslova primila je značajno manji broj zahteva (117) u poređenju sa 2017 (320), dok je broj informacija koje je uputila tom ministarstvu u 2018 (124) bio sličan onom iz 2017 (116). Isti trend se primećuje i u saradnji Uprave sa Bezbednosno-informativnom agencijom.

<sup>158</sup>USPN, Godišnji izveštaj za 2019, str.24

Vlada Srbije je 2018. godine usvojila dokument "Procena rizika od pranja novca i rizika od finansiranja terorizma". Ovaj dokument je rezultat intenzivnog rada i saradnje nadležnih organa Republike Srbije i predstavnika privatnog sektora (finansijskog i nefinansijskog). Ukupno 154 predstavnika javnog i privatnog sektora prikupljali su podatke u skladu sa metodologijom Svetske banke.<sup>159</sup>

Kada je reč o nezakonitom poreklu prihoda, utvrđeno je da je najveći broj krivičnih dela koja su prethodila pranju novca u periodu od 2013. do 2017. godine počinjen u Srbiji, dok su se zločini počinjeni u inostranim jurisdikcijama događali nešto ređe.<sup>160</sup>

Uprkos sveobuhvatnom normativnom okviru, glavna uočena slabost leži u nedostatku koordinacije uzrokovanog formalnim načinom razmene podataka između Uprave carina i Uprave za sprečavanje pranja novca. S tim u vezi, potpisivanje sporazuma o saradnji između Uprave carina i Uprave za sprečavanje pranja novca identifikovano je kao prioritarna mera, koja će omogućiti bolju povezanost i razmenu podataka, ali takođe obezbediti obuku carinskim službenicima u identifikovanju rizika od pranja novca.<sup>161</sup>

Kada je reč o međunarodnoj pravnoj pomoći u ovoj oblasti, Ministarstvo pravde je centralno telo za prosleđivanje zahteva, dok su domaći sudovi i javna tužilaštva tela odgovorna za pružanje ove vrste pomoći. Na osnovu analiziranih podataka uočeno je da je međunarodna saradnja iz godine u godinu intenzivnija, kao i da srpski pravosudni organi često pribegavaju međunarodnoj pravnoj pomoći. Podaci Ministarstva unutrašnjih poslova, Poreske uprave i USPN ukazuju na isti trend. U vezi sa tim, uočeni su i nedostaci u vezi sa Preporukom Radne grupe za finansijsku akciju (FATF) br. 40, kada je reč o zemljama sa kojima Srbija nema zaključene sporazume o saradnji.<sup>162</sup>



<sup>159</sup>[http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/2254\\_1\\_sazetak-nra-za-javnost%20-%20cir..pdf](http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/2254_1_sazetak-nra-za-javnost%20-%20cir..pdf)

Republika Srbija je prvu nacionalnu procenu rizika napravila 2013. godine, dok je ocena iz 2018. godine najnovija prema podacima dostupnim na veb lokaciji Uprave (poslednji pristup u oktobru 2020. godine)

<sup>160</sup>Ibid, str. 23

<sup>161</sup>Ibid, str. 30

<sup>162</sup>Ibid, str.31

### Propisi koji zabranjuju tajne dogovore (restriktivne sporazume)

Zakonska regulativa u Srbiji koja zabranjuje tajne dogovore (restriktivne sporazume) može se oceniti sa 100 od 100 poena, s obzirom da odredbe opšteg i posebnog zakonodavstva zabranjuju:

- dogovaranje cena
- izradu nameštenih ponuda za tendere, što se takođe smatra krivičnim delom, kao i restriktivne sporazume kojima se ograničava proizvodnja
- restriktivne sporazume kojima se vrši podela tržišta među učesnicima

### Administrativno i privredno pravo koje zabranjuje tajne dogovore

Od 1996. godine u Srbiji postoji poseban antimonopolni zakon (o zaštiti konkurencije).<sup>163</sup> Zakon je u potpunosti izmenjen 2005.<sup>164</sup> i 2009. godine<sup>165</sup>, a sadašnji je poslednji put promenjen 2013. godine. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija osnovalo je 2017. radnu grupu za izradu zakona o Zaštiti konkurencije<sup>166</sup>, delimično sa ciljem primene evropskog zakonodavstva, ali nacrt tih izmena još nije objavljen.

Opšte pravilo, kako je navedeno u članu 10. važećeg zakona, predviđa da su "restriktivni sporazumi" zabranjeni i ništavni, osim u slučajevima izuzeća od zabrane u skladu sa tim zakonom. Zabranjeni su sporazumi koje zaključuju učesnici na tržištu ukoliko imaju za cilj ili za posledicu značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije na teritoriji Republike Srbije.

Restriktivni sporazumi mogu biti ugovori, izričiti ili prećutni dogovori, usaglašene prakse, kao i odluke o obliku udruživanja učesnika na tržištu, kojima se neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cene ili drugi uslovi trgovine. Zabranjeni su sporazumi kojima se: neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cene ili drugi uslovi trgovine; ograničava i kontroliše proizvodnja, tržište, tehnički razvoj ili investicije; primenjuju nejednaki uslovi poslovanja za iste delatnosti na različite učesnike na tržištu; uslovljava zaključivanje ugovora ili sporazuma prihvatanjem dodatnih obaveza koje nisu u vezi sa predmetom sporazuma; dele tržišta ili izvori nabavki.

Mogući izuzeci uključuju situacije u kojima konkurencija na relevantnom tržištu nije u značajnoj meri podrivena, a koji

doprinosu unapređenju proizvodnje i prometa<sup>167</sup>, pojedinačna izuzeća koja je odobrio organ za zaštitu konkurencije na period do osam godina<sup>168</sup>, određene kategorije sporazuma zasnovanih na vladinim uredbama (izuzeće od zabrana po kategorijama sporazuma)<sup>169</sup> i sporazumi manjeg značaja.<sup>170</sup>

Prema Zakonu o javnim nabavkama iz 2012. godine<sup>171</sup>, kao i novom, koji se primenjuje od 1. jula 2020. godine<sup>172</sup>, "izjava o nezavisnoj ponudi" deo je tenderske dokumentacije, kojom ponuđač potvrđuje "pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću" da je ponuda podneta bez ikakvog dogovora sa drugim ponuđačima ili zainteresovanim stranama.<sup>173</sup> U slučaju osnovane sumnje u istinitost izjave, naručilac će odmah obavestiti Komisiju za zaštitu konkurencije. Svako lice zaposleno ili na bilo koji drugi način radom angažovano kod zainteresovanog ponuđača dužno je da prijavi takav prekršaj. Uzbunjivač će biti zaštićen. Ugovor koji proizilazi iz takvog dogovora raskida se.<sup>174</sup> Novi Zakon o javnim nabavkama ne predviđa posebna pravila o uzbunjivanju u ovim situacijama jer je u međuvremenu donet opšti Zakon o zaštiti uzbunjivača.

### Krivični zakonik zabranjuje tajne dogovore

Krivični zakonik<sup>175</sup>, u članu uvedenom u decembru 2012. godine<sup>176</sup>, predviđa kaznu zatvora od šest meseci do pet godina za odgovorno lice u preduzeću ili drugom privrednom preduzeću ili za preduzetnika, koji u vezi sa javnim nabavkama podnosi ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili u dosluhu sa drugim ponuđačima, ili preduzima druge nezakonite radnje s ciljem uticaja na odluku naručioca. Kazna je veća u slučaju dogovora čija vrednost prelazi iznos od 150 miliona dinara (oko 1,2 miliona evra) - od jedne do 10 godina.

Još jedno krivično delo vezano za "zloupotrebu monopolističkog položaja" postojalo je do 1. marta 2018. godine, u članu 232. Namera je bila da se kazni odgovorno lice u preduzeću koje "zloupotrebom monopolističkog ili dominantnog položaja na tržištu ili zaključivanjem monopolističkog sporazuma, izazove poremećaj na tržištu ili taj subjekt dovede u povoljniji položaj u odnosu na druge, tako da ostvari imovinsku korist za taj subjekt ili za drugi subjekt ili nanese štetu drugim subjektima privrednog poslovanja, potrošačima ili korisnicima usluga". Ovo loše formulisano krivično delo sada je zamenjeno krivičnim delom "Zaključivanje restriktivnih sporazuma"<sup>177</sup>. Ovo krivično delo ima za cilj da kazni predstavnike preduzeća koja su uključena u utvrđivanje cena, ograničavanje proizvodnje ili prodaje ili podelu tržišta. Kažnjivo je kaznom zatvora od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom.

Krivično delo "zaključivanje restriktivnog sporazuma" inkriminiše svako lice u privrednom subjektu koje zaključi restriktivni sporazum, koje nije izuzeto od zabrane prema Zakonu

o zaštiti konkurencije i koje utvrđuje cene, ograničava proizvodnju ili prodaju ili deli tržišta. Prema tome, nova odredba izostavlja "zloupotrebu monopolističkog ili dominantnog tržišnog položaja" i inkriminiše samo zaključivanje restriktivnog sporazuma koji nije izuzet od zabrane prema Zakonu o zaštiti konkurencije<sup>178</sup>, a koji utvrđuje cene, ograničava proizvodnju ili prodaju ili deli tržišta.

Osim toga, Zakon predviđa još jednu novinu u okviru istog člana - mogućnost oslobađanja od kazne pod određenim okolnostima, a samim tim i dovodi prestupnika u povoljniji položaj nego što bi to bio slučaj pre izmene. Naime, Zakon sada predviđa da, ako se počinioc kvalifikuje da bude oslobođen od „mera“ (u stvari, novčanih kazni) koje se izriču na osnovu Zakona o zaštiti konkurencije (u skladu sa članom 69 tog zakona), može se osloboditi i od kazne iz člana 229 Krivičnog zakonika. Visina zaprečenih kazni (kazna zatvora od šest meseci do pet godina, kao i novčana kazna) nije menjana u odnosu na ranije krivično delo.<sup>179</sup>

### Sprovođenje propisa o zabrani tajnih dogovora (restriktivnih sporazuma)

Kapaciteti za primenu propisa o zabrani tajnih dogovora (restriktivnih sporazuma) mogu se oceniti sa 50 od 100 poena, imajući u vidu da:

Komisija za zaštitu konkurencije, kao nadležno telo, preduzima aktivnosti u ovoj oblasti

- postoje mere odvratanja, srazmerne i efikasne sankcije koje se primenjuju u slučajevima restriktivnih sporazuma, ali da je broj izrečenih mera relativno mali
- rokovi zastarelosti nisu uvek adekvatni kažnjavanju ove vrste prestupa
- postoje adekvatni i uverljivi podsticaji za prijavljivanje kroz ublažavanje kazni, ali se pokazalo da nisu potpuno efikasni, tako da ne utiču na prijavljivanje većeg broja zloupotreba

### Aktivno sprovođenje

Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) je nezavisna organizacija, odgovorna Skupštini, kojoj podnosi svoj godišnji izveštaj.<sup>180</sup> Skupština takođe bira članove Saveta KZK na osnovu javnog poziva, na petogodišnji period.<sup>181</sup> Komisija odlučuje o pravima i obavezama preduzeća, izriče administrativne mere, donosi uputstva i smernice za primenu zakona, prati i analizira situaciju u vezi sa konkurencijom na određenim tržištima i u određenim sektorima, itd.<sup>182</sup>

U 2018. poslednjoj godini za koju je izveštaj o svom radu objavila, Komisija je postupala po službenoj dužnosti u ukupno 27 slučajeva (osam iz prethodnog perioda) i donela ukupno devet odluka, od kojih je u tri utvrdila povredu konkurencije. Broj slučajeva bio je veći nego u godini koja je prethodila. Komisija je u 2018. utvrdila povredu konkurencije kompanija koje su se nadmetale na tenderu Ministarstva odbrane za "potrošni materijal za održavanje higijene" i ugovaranje cena prodavaca automobila. Takođe se bavila mogućim "restriktivnim sporazumima" duvanskih kompanija (ugovaranje cena), 170 kompanija uključenih u uvoz i prodaju opreme

za bebe (ugovaranje cena), dogovorom dve kompanije za prodaju mleka i mlečnih proizvoda u javnim nabavkama, dogovorom direktnih konkurenata (uvoznici mašina za elektroprivredu), kompanijama koje su dogovarale ponude za nabavku lekova za hemofiliju, kompanijama koje su uključene u tajne dogovore o prodaji kancelarijske opreme i kompanijama koje učestvuju na tržištu platnih kartica.<sup>183</sup>

Komisija je takođe primila 36 inicijativa za pokretanje postupka zbog nameštanja ponuda u javnim nabavkama, ali nije pronašla osnove da to učini, jer nije mogla da utvrdi ili identifikuje tajni dogovor ponuđača sa naručiocima.

U 2019. Komisija je objavila jednu odluku<sup>184</sup> u kojoj je utvrdila postojanje tajnog dogovora i ugovaranja cena za nabavke kancelarijske opreme.

### Efikasne sankcije

U slučajevima kršenja zakona Komisija za zaštitu konkurencije je ovlašćena da izrekne administrativne mere (određeni procenat godišnjeg prometa preduzeća koja su prekršila

<sup>180</sup>ZK, čl. 20.

<sup>181</sup>Ibid, čl. 23 i 24, Službeni glasnik RS, br. 51/2009 i 95/2013

<sup>182</sup>Ibid, čl. 21

<sup>183</sup>Godišnji izveštaj KZK za 2018, <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2019/06/GI-2018-srb1.pdf>

<sup>184</sup><http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2019/10/27-09-2019-56-Resenje-o-povredi-konkurencije-Original-Konica-Minolta-i-ostali.pdf>

<sup>177</sup>Krivični zakonik, čl. 229.

<sup>178</sup>Službeni glasnik RS, br. 51/2009 i 95/2013

<sup>179</sup>"Zaključivanje restriktivnog sporazuma novo je krivično delo u izmenjenom Krivičnom zakoniku Srbije", Bojović & Partners, 2016.

<sup>163</sup>Antimonopolni zakon (Službeni glasnik SRJ, br. 29/96 i Službeni glasnik RS, br. 85/2005 – dopunjen)

<sup>164</sup>Zakon o zaštiti konkurencije (Službeni glasnik RS, br. 79/2005)

<sup>165</sup>Zakon o zaštiti konkurencije (Službeni glasnik RS, br. 51/2009 i 95/2013) [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/third\\_revision\\_npaa\\_18.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/third_revision_npaa_18.pdf)

<sup>166</sup>Ministarstvo za evropske integracije, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, 2018.

<sup>167</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 11

<sup>168</sup>Ibid, čl. 12

<sup>169</sup>Ibid, čl. 13

<sup>170</sup>Zakon o zaštiti konkurencije čl. 14

<sup>171</sup>Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

<sup>172</sup>Ibid (Službeni glasnik RS, 91/2019)

<sup>173</sup>Ibid, 2012, čl. 26

<sup>174</sup>Ibid, čl. 27

<sup>175</sup>Krivični zakonik (Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019)

<sup>176</sup>Nepravilnosti u javnim nabavkama, prvobitno čl. 234a, od 2016 dopunjen, čl. 228.

zakon). U 2018. i 2019. godini, KZK je u tri slučaja kaznila kompanije umešane u tajne dogovore. Ukupna vrednost izrečenih mera iznosila je više od 100 miliona dinara (približno 850.000 evra).

Tajni dogovori u tim slučajevima uglavnom su se dogodili tokom 2015. 2016. i 2017. godine, a postupci pred Komisijom obično su trajali više od godinu dana. Iako je potrebno određeno vreme da se utvrde kršenja pravila konkurencije, do pravde se ovde stiže mnogo brže nego u tipičnim krivičnim postupcima. Komisija takođe rešava svoje prilično složene slučajeve efikasnije od drugih administrativnih tela, kada sprovodi vansudske "istrage".

Zaključenje restriktivnog poslovnog dogovora prijavljeno je kao krivično delo samo dva puta u 2019. godini.<sup>185</sup> Prema dostupnim statistikama za 2019. godinu, izrečena je jedna zatvorska i jedna uslovna kazna.<sup>186</sup> Istovremeno, jednom je prijavljena zloupotreba monopolističkog položaja.<sup>187</sup> Zloupotreba u javnim nabavkama prijavljena je u 12 slučajeva tokom cele 2019. godine. Prema strukturi osuđujućih presuda, bilo je više uslovnih kazni (3) nego zatvorskih (1) i kućnog pritvora (1).<sup>188</sup>

Javni tužioci su imali čak 262 krivične prijave za navodnu korupciju u javnim nabavkama u 2019. godini, 11 sudskih presuda, 9 osuđujućih presuda, jednu oslobađajuću i jedan slučaj odbačaja.<sup>189</sup> Prema strukturi osuđujućih presuda, bilo je više uslovnih kazni (5) nego zatvorskih (4).<sup>190</sup> Za restriktivne sporazume nije bilo krivičnih prijava i presuda u 2019. godini.

Zaključenje restriktivnih poslovnih sporazuma prijavljeno je kao krivično delo samo tri puta u prvih 10 meseci 2018. godine<sup>191</sup>, i u tim slučajevima počinio su prihvatili nagodbu sa tužilaštvom da im krivično gonjenje bude "odloženo" ako za uzvrat rade u javnom interesu u (ispunjenje dogovorene obaveze za posledicu ima oslobađanje od krivične odgovornosti).<sup>192</sup> U prva dva meseca te godine "četiri puta je prijavljena zloupotreba monopolističkog položaja, a jedna optužba je odbačena. Zloupotreba u javnim nabavkama prijavljena je u 28 slučajeva tokom cele 2018. godine, ali je u 21. slučaju javni tužilac odbacio optužbe. Dva počinioca složila su se da priznaju krivično delo i da učine nešto u javnom interesu kako bi izbegli krivičnu odgovornost.

Tužilaštva i sudovi bavili su se i slučajevima prijavljenim prethodnih godina. U vezi sa tim je doneto 15 optužnica za zloupotrebe u javnim nabavkama (10 osoba je proglašeno krivim) i 32 zbog restriktivnih sporazuma (17 proglašeno krivim). Zatvorske kazne izrečene su u samo pet slučajeva restriktivnog sporazuma i u jednom koji se odnosio na javne nabavke. Prema zakonu, šest meseci zatvora je minimalna kazna za

oba krivična dela.

Važno je pomenuti da se statistika javnog tužilaštva<sup>193</sup> razlikuje. Oni su identifikovali čak 202 krivične prijave zbog navodne korupcije u javnim nabavkama u 2018. godini (od 251 krivične prijave kojom su se bavili), 17 sudskih presuda, 14 osuđujućih presuda i šest zatvorskih kazni. Jedna krivična prijava bila je protiv preduzeća, na osnovu Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela. Za restriktivne sporazume postojale su četiri krivične prijave i dve presude.

## Adekvatni rokovi zastarelosti

Prema Krivičnom zakonu, zastarelost<sup>194</sup> za sva gore navedena krivična dela nastaje pet godina nakon izvršenja krivičnog dela ili 10 godina ako se nameštanje ponuda odnosi na javnu nabavku veće vrednosti. Generalno, taj period je dovoljno dug da se preduzmu potrebne pravne radnje protiv počinioca ako se slučaj blagovremeno prijavi.

Kada su u pitanju mere zaštite konkurencije koje Komisija za zaštitu konkurencije može da primeni, one se ne mogu izreći nakon isteka roka od pet godina od dana izvršenja dela ili neispunjavanja obaveza.<sup>195</sup> Imajući u vidu da oba roka zastarevanja teku paralelno, to znači da počinioci krivičnih dela mogu izbeći odgovornost ako tužilac sačeka da Komisija za zaštitu konkurencije utvrdi sve relevantne činjenice i pokrene postupak nakon toga.

## Podsticaji za ublažavanje

Podsticaji za ublažavanje kazni postoje u oba zakona. Propisi o konkurenciji<sup>196</sup> predviđaju moguće oslobađanje od mera zaštite konkurencije. Učesnik u restriktivnom sporazumu, koji prvi pruži dokaze na osnovu kojih je Komisija donela odluku o povredi pravila, osloboda se od novčane kazne, pod uslovom da Komisija, u trenutku dostavljanja dokaza, nije imala saznanje o postojanju sporazuma ili je imala saznanje ali nije imala dovoljno dokaza za pokretanje postupka. Ako lice ne ispunjava uslove za oslobađanje od „mere“ (novčane kazne), ali ipak doprinosi donošenju odluke u postupku pred KZK, može biti kažnjeno u manjoj meri. Na ove olakšice ne mogu računati učesnici koji su inicirali zaključivanje zabranjenog sporazuma.<sup>197</sup>

Krivični zakonik predviđa mogućnost da se lice oslobodi kazne ukoliko ispunjava uslove predviđene zakonom kojim se uređuje zaštita konkurencije.<sup>198</sup> Slično tome, počinilac koji dobrovoljno otkrije da se ponuda u javnim nabavkama zasniva na lažnim podacima ili tajnim dogovorima pre donošenja odluke o izboru ponude, može biti oslobođen kazne.<sup>199</sup>

<sup>185</sup>Republika Srbija, Republički zavod za statistiku; Statistika pravosuđa, Punoletni učinioci krivičnih dela, 2019. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201202.pdf>

<sup>186</sup>Ibid.

<sup>187</sup>Ibid.

<sup>188</sup>Ibid.

<sup>189</sup>Izveštaj o radu javnih tužilaštva u sprečavanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2019. [http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD\\_JAVNIH\\_TUZILASTAVA\\_2019.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf)

<sup>190</sup>Ibid.

<sup>191</sup>Republika Srbija, Republički zavod za statistiku; Statistika pravosuđa, Punoletni učinioci krivičnih dela, 2018. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20195653.pdf>

<sup>192</sup>Pravni institut, poznat kao „tužilački oportunitet“, uređen je članom 283 Zakonika o krivičnom postupku i može se koristiti u slučajevima kada moguća kazna ne prelazi pet godina zatvora. Počinilac koji ispuni obavezu u roku od godinu dana neće biti krivično gonjen. Sredstva prikupljena ovim mehanizmom Ministarstvo pravde distribuira jednom godišnje za razne socijalne programe.

<sup>193</sup>Godišnji izveštaj Republičkog javnog tužilaštva o radu javnih tužilaštava u Srbiji za 2018.g.

<sup>194</sup>Krivični zakonik, čl. 103.

<sup>195</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 68.

<sup>196</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 69.

<sup>197</sup>Ovi zahtevi su dalje uređeni vladinom Uredbom o uslovima za oslobađanje obaveze plaćanja novčanog iznosa mere zaštite konkurencije. (Službeni glasnik RS, br. 50/2010).

<sup>198</sup>Krivični zakonik, čl. 229, par. 2.

<sup>199</sup>Ibid, čl. 228, par. 4.

## Kapaciteti za sprovođenje propisa koji zabranjuju tajne dogovore (restriktivne sporazume)

**Institucionalni kapaciteti Srbije za sprovođenje propisa koji zabranjuju tajne dogovore (restriktivne sporazume) mogu se oceniti najvišom ocenom, 100 od 100, s obzirom da:**

- postoje adekvatno finansiranje i broj zaposlenih u telu nadležnom za primenu zakona (Komisija za zaštitu konkurencije), ali ne i kod svih relevantnih državnih organa (tužilaštva)
- telo zaduženo za primenu zakona je operativno nezavisno
- državni organi za borbu protiv korupcije, tužilaštva, poreski organi i finansijski regulatori sarađuju na primeni zakona
- nacionalne vlasti sarađuju sa stranim državnim organima u istrazi i sprovođenju odluka (uzajamna pravna pomoć)

## Finansiranje i kapaciteti izvršnih organa

Zakon<sup>200</sup> predviđa da se Komisija finansira u skladu sa finansijskim planom koji priprema sama Komisija, a koji odobrava Vlada. Do odobrenja, finansiranje se obavlja u okviru finansijskog plana iz prethodne godine. Ako se godišnjim obračunom prihoda i rashoda utvrdi da su ukupno ostvareni prihodi Komisije veći od ostvarenih rashoda, razlika se nakon izdvajanja sredstava za rezerve, uplaćuje u budžet Republike Srbije. Slično tome, ako je rad Komisije ugrožen zbog nedovoljnih prihoda, ona će o tome obavestiti Vladu i predložiti joj mere, uključujući mogućnost budžetske podrške. S obzirom na mogućnost da ostvaruje sopstveni prihod, KZK uživa značajnu finansijsku nezavisnost u svojim aktivnostima, za razliku od "tradicionalnih" budžetskih korisnika koji u velikoj meri zavise od budžetskih ograničenja i uputstava za pripremu budžeta koje donosi Ministarstvo finansija. Međutim, i ovde se primenjuju neka ograničenja, posebno kada je reč o mogućem povećanju nivoa zarada koji je od 2014. ograničen u celom javnom sektoru.

Komisija za zaštitu konkurencije je ostvarila prihod od 523 miliona dinara (4,4 miliona evra) u 2019. godini (10 % više nego godinu dana ranije). Ukupni rashodi bili su manji od polovine tog iznosa (252 miliona dinara ili 2,13 miliona evra).<sup>201</sup>

U 2018. Komisija je imala 472 miliona RSD (4 miliona EUR) prihoda (12 % više nego godinu dana ranije), kao rezultat povećanog prihoda za odobravanje koncentracija na tržištu. Ukupni rashodi bili su manji od polovine tog iznosa (227 miliona dinara ili 1,93 miliona evra).<sup>202</sup>

Komisija ima Savet od četiri člana i predsednika. Savet donosi sve odluke i akte, ako zakonom i statutom nije drugačije određeno. Članovi se biraju među uglednim ekonomskim i pravnim stručnjacima, koji imaju najmanje deset godina radnog ili profesionalnog iskustva i značajna dostignuća i / ili praksu u relevantnoj oblasti, posebno u oblasti zaštite konkurencije i evropskog prava, i koji uživaju "ugled

objektivne i nepristrasne ličnosti" (među njima mora biti najmanje dvoje pravnika i ekonomista).

Članove Komisije bira i razrešava Narodna skupština, na predlog skupštinskog odbora nadležnog za trgovinu. Izbor se obavlja putem javnog konkursa koji raspisuje predsednik Skupštine najmanje tri meseca pre isteka petogodišnjeg mandata.<sup>203</sup> Međutim, iako postoji javni konkurs i mogućnost da se prijave profesionalni kandidati, ne postoje dodatna pravila kada je u pitanju odabir koji vrši skupštinski odbor između kandidata koji su ispunili uslove (ocenjivanje i rangiranje na osnovu kvalifikacija i relevantnog iskustva kandidata). Samim tim, ne postoji garancija da će biti odabrani najbolji kandidati, niti postoje proceduralne mere zaštite ukoliko nisu odabrani najbolji, što čini više verovatnim da će biti određeni oni kandidati koji imaju bliže veze sa vladajućim strankama.

Članovi Komisije ne mogu obavljati bilo koje druge javne dužnosti ili profesionalne aktivnosti tokom svog mandata i ne mogu da obavljaju drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, odnosno ne mogu da se bave bilo kojim javnim ili privatnim poslom uz naknadu, uključujući pružanje konsultantskih usluga i saveta, osim naučne delatnosti, nastave na univerzitetu i vođenja specijalizovana obuka. Oni ne smeju biti funkcioneri političkih stranaka i "javno zastupati program ili stavove političkih stranaka".<sup>204</sup>

Stručna služba Komisije se zapošljava na osnovu opštih propisa o radu (drugačijih od onih za državne službenike), što rukovodstvu Komisije daje fleksibilnost kada je reč o zapošljavanju i platama. Međutim, kada je reč o zakonitom delovanju, stručnosti, političkoj neutralnosti, nepristrasnosti, kvalifikacijama za zapošljavanje i obuku, kao i kancelarijskom poslovanju, primenjuju se propisi vezani za državnu upravu. Sekretar, koga imenuje Savet, rukovodi stručnom službom.<sup>205</sup>

Od 25. maja 2020. godine, KZK ima 56 zaposlenih. S druge strane, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i klasifikaciji poslova predviđa 70 radnih mesta.<sup>206</sup> U izveštaju Komisije za 2018. međutim, ne objašnjava se kako ova situacija utiče na

<sup>200</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 32.

<sup>201</sup>Informator o radu KZK, Maj 2020, <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/04/kzk-informator-2020-05-lat.pdf>

<sup>202</sup>KZK, Godišnji izveštaj za 2018. (poslednji dostupan novembra 2020).

<sup>203</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 22 i 23.

<sup>204</sup>Ibid, čl. 27

<sup>205</sup>Ibid, čl. 26

<sup>206</sup>Informator KZK, Maj 2020, <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/04/kzk-informator-2020-05-lat.pdf>

ispunjavanje obaveza KZK, uključujući i utvrđenu potrebu za radom na "otkrivanju i sankcionisanju kršenja konkurencije". Istovremeno, kako se navodi, "kvalifikaciona struktura osoblja tehničke službe odražava trenutne potrebe komisije".<sup>207</sup>

Komisija koristi 1.100 m<sup>2</sup> poslovnog prostora u vlasništvu nekadašnje državne banke koja je bankrotirala. Pitanje poslovnog prostora rešeno je do 2022.<sup>208</sup>

## Nezavisnost u radu

Komisija je zakonom definisana kao nezavisna i samostalna organizacija koja vrši javna ovlašćenja i za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. Institucionalna nezavisnost Komisije od izvršne vlasti trebalo bi da bude osigurana načinom na koji se biraju njeni službenici i kroz finansijsku autonomiju.

Tokom 2018. godine, Komisija je održala 47 sednica. Komisija ne razmatra samo inicijative koje su podnele kompanije i javno dostupne informacije, već se bavi i istragama određenih segmenata tržišta na kojima otkriva elemente koji ukazuju na potencijalno kršenje konkurencije.<sup>209</sup> KZK nezavisno utvrđuje povredu konkurencije nakon što sprovede postupak ispitivanja i na kraju izriče meru zaštite konkurencije. Komisija takođe može utvrditi mere ponašanja ili strukturne mere, zajedno sa finansijskim. Komisija po službenoj dužnosti prati i analizira sprovođenje mera koje je izrekla.

Predsednik Komisije izdaje nalog za pokretanje postupka po službenoj dužnosti i protiv tog naloga nije dozvoljena žalba. KZK je dužna da dostavi informacije

o ishodu inicijative licu koje ju je podnelo u roku od 15 dana od prijema.<sup>210</sup> Tamo gde kretanje cena ili druge okolnosti ukazuju da konkurencija može biti ograničena ili narušena na tržištu, Komisija može sprovesti istragu o određenom sektoru privrede ili određenoj vrsti sporazuma između različitih sektora.<sup>211</sup>

Komisija je u 2018. godini "imala opravdanih osnova da veruje da je do povrede konkurencije došlo u 19 slučajeva". Postupajući po službenoj dužnosti u 27 slučajeva u cilju utvrđivanja povrede konkurencije, Komisija je donela je devet odluka, od kojih je u tri utvrdila povredu, dok je u tri donela zaključak o obustavljanju daljeg postupka.<sup>212</sup>

Po Zakonu<sup>213</sup>, predsednik Komisije i članovi Saveta smatraju se javnim funkcionerima i moraju da podnesu izveštaje o imovini i prihodima Agenciji za sprečavanje korupcije i da poštuju druga pravila o sukobu interesa. Bivši funkcioneri imaju dvogodišnji period ograničenja za zasnivanje radnog odnosa i poslovne saradnje nakon prestanka mandata. Komisija takođe usvaja Etički kodeks koji sadrži standarde ponašanja u cilju očuvanja dostojanstva organizacije, nezavisnosti i nepristrasnosti, podizanja svesti o odgovornosti u svom radu, kao i radi zaštite i unapređenje stručnog integriteta.<sup>214</sup>

## Institucionalna i međunarodna saradnja

Komisija takođe određuje procesnu kaznu meru koja "kao efikasan mehanizam olakšava utvrđivanje punih, potpunih i relevantnih činjenica u svim slučajevima kršenja procesne discipline u istražnim postupcima, koje su počinile strane u postupku ili treća strana, nepoštovanjem obaveze da saraduju sa Komisijom."<sup>215</sup>

Komisija je ovlašćena da prikuplja potrebna dokumenta od stranaka u postupku<sup>216</sup>, ali takođe može da podnosi zahteve za informacijama drugim državnim organima i organizacijama.<sup>217</sup>

Državni organi i organizacije dužni su da saraduju sa Komisijom i da postupaju u datom roku ili da pruže objašnjenje o predmetu zahteva. To posebno uključuje državne organe, zavod za statistiku, poreske službe, organe lokalne samouprave, preduzeća, privredne komore i druge organi-

zacije koje vrše javne poslove. U slučaju izostanka saradnje, Komisija može o tome obavestiti nadzorno telo ili javnost. Na zahtev Komisije, policija će pružiti pomoć u izvođenju pojedinih radnji u postupku a naročito kod uviđaja i privremenog oduzimanja imovine.<sup>218</sup> Komisija ocenjuje veoma važnim svoje protokole o saradnji potpisane sa raznim institucijama, uključujući Narodnu banku, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Agenciju za energetiku, Regulatornu agenciju za elektronske komunikacije i poštanske usluge - RATEL, Agenciju za privredne registre, Privrednu komoru Srbije, Agenciju za sprečavanje korupcije, Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i od nedavno Regulatorno telo za elektronske medije i Upravu carina.<sup>219</sup> Komisija je takođe počela razgovore o bližoj saradnji sa Poreskom upravom. U praksi, KZK nije imala problema sa dobijanjem potrebnih informacija od drugih državnih institucija.<sup>220</sup>

U pravnom sistemu Srbije, javni tužioci mogu tražiti podršku Komisije za zaštitu konkurencije prilikom istrage potencijalnih krivičnih dela u vezi sa zabranjenim sporazumima, dok obrnuto ne važi. Zbog toga Komisija obično ukazuje na potencijalnu krivičnu odgovornost na osnovu zaključaka do kojih dođe prilikom istrage restriktivnih sporazuma i pruža dokaze i stručno mišljenje o slučaju. Zanimljivo je da KZK nije izričito navedena kao jedan od državnih organa koji mora da obezbedi "službenike za vezu", radi formiranja udarnih grupa od strane posebnih odeljenja javnih tužilaštava za borbu protiv korupcije, organizovanog i privrednog kriminala<sup>221</sup>, iako su ova tužilaštva nadležna za gonjenje krivičnih dela u vezi sa javnim nabavkama i restriktivnim sporazumima. Međutim, od Komisije se i pored toga može zatražiti da se uključi i da svojim znanjem doprinese krivičnim istragama koje sprovodi nadležni javni tužilac.

Na međunarodnom planu, Komisija saraduje sa velikim brojem organizacija i institucija. Između ostalih, tu su UNCTAD, ICN, OECD, EBRD, CEFTA, STO i druga nacionalna tela sa sličnim delokrugom rada u drugim zemljama.<sup>222</sup> Izveštaj ove institucije ne ukazuje na potrebu uspostavljanja uzajamne pravne pomoći u potencijalnim slučajevima restriktivnih sporazuma. Prema nalazima iz intervjua sa bivšim članom KZK, Komisija pribavlja potrebne informacije u komunikaciji sa kolegama iz drugih zemalja, tako da u praksi nema potrebe za otvaranjem formalnog postupka za pružanje uzajamne pravne pomoći.

<sup>210</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 35

<sup>211</sup>Ibid, čl. 47

<sup>212</sup>KZK, Godišnji izveštaj za 2018.

<sup>213</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 28

<sup>214</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 28a.

<sup>215</sup>KZK, Godišnji izveštaj za 2018.

<sup>216</sup>Zakon o zaštiti konkurencije, čl. 44, 47, 48.

<sup>217</sup>Ibid, čl. 49

<sup>218</sup>Ibid, čl. 50.

<sup>219</sup>KZK, Godišnji izveštaj za 2018.

<sup>220</sup>Na osnovu razgovora sa bivšim članom Komisije za zaštitu konkurencije.

<sup>221</sup>Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (Službeni glasnik RS, br. 94/2016 i 87/2018)

<sup>222</sup>KZK, Godišnji izveštaj za 2018.

<sup>207</sup>KZK, Godišnji izveštaj za 2018.

<sup>208</sup>Ibid and Information Directory, updated in September 2020, <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/04/kzk-informator-2020-09-cir.pdf>

<sup>209</sup>Ibid

### Propisi o uzbunjivanju

Propisi Srbije o zaštiti uzbunjavača mogu se oceniti sa 75 od 100 poena, s obzirom da zakon:

- pokriva sveobuhvatno uzbunjivanje u javnom i u privatnom sektoru
- daje široku definiciju štetnih radnji na koje se može odnositi uzbunjivanje, uključujući i one koje ugrožavaju javni interes
- široko definiše pojam "uzbunjavača" koji mogu uživati zaštitu (uključujući zaposlene, izvođače radova, angažovane volontere, korisnike usluga koje pružaju vlasti, lica povezana sa uzbunjavačem, lica koja traže podatke u vezi sa informacijom a zbog čega su pogrešno identifikovani kao uzbunjavači)
- obavezuje organizacije da usvoje proceduru o internom objavljivanju informacija, mada u tom pogledu obaveze nisu dovoljno opsežne jer ne uključuju detalje o tome kako bi trebalo da se vrši interna provera uzbunjavačkih navoda
- obuhvata širok spektar nepovoljnih situacija u kojima uzbunjavaču može biti potrebna zaštita
- propisuje pravna sredstva koja su dostupna uzbunjavačima, ali samo u sudskom postupku (hitni postupak, mogućnost donošenja privremene mere, prebacivanje tereta dokazivanja na tuženog, itd.)
- ne predviđa krivične niti sveobuhvatne disciplinske sankcije protiv odgovornih za odmazdu prema uzbunjavačima

Zakon o zaštiti uzbunjavača<sup>223</sup> (usvojen 2014. godine, primenjuje se od 5. juna 2015.) predviđa zaštitu lica koja otkrivaju informacije o kršenju propisa i drugim štetnim radnjama koje su utvrđene Zakonom, kako u javnom tako i u privatnom sektoru.

Obaveze u slučaju uzbunjivanja snose svi "poslodavci", što podrazumeva bilo koji organ Republike Srbije, pokrajinske vlasti ili jedinice lokalne samouprave, nosioce javnih ovlašćenja, javne službe, pravna lica ili preduzetnike koji zapošljavaju jedno ili više lica, a kod kojih se dogodila neka povreda propisa ili javnog interesa na koju uzbunjavač želi da ukaže.

### Široka definicija prekršaja koji se prijavljuje

Prema zakonu, "uzbunjivanje" je otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životne sredinu, kao i u cilju sprečavanja štete velikih razmera. Ova definicija uzbunjivanja je šira od standarda utvrđenih Preporukom i Rezolucijom 1279 Saveta Evrope.

### Definicija "Uzbunjavača"

"Uzbunjavač" je, kako ga definiše zakon, fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postup-

kom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

Postoje i kategorije lica koja u pravnom smislu nisu uzbunjavači, ali kojima Zakon garantuje istu zaštitu kao i uzbunjavačima. To su "povezana lica" (lica koja su pretrpela štetne posledice zbog svoje rodbinske ili druge veze sa uzbunjavačem), službena lica (osoba koja je informacije dostavila u vršenju službenih dužnosti) i tražioci informacija (pojedinci koji prikupljaju informacije koje ukazuju na potencijalnu opasnost ili povredu javnog interesa, a protiv kojih je preduzeta štetna radnja zbog traženja takvih podataka). Zaštita se pruža i "pogrešno identifikovanim" uzbunjavačima i "pogrešno identifikovanim" povezanim licima (situacije u kojima je preduzeta štetna radnja protiv pretpostavljenog uzbunjavača). Prema zakonu, status uzbunjavača može dobiti samo fizičko lice, mada u praksi i pravna lica ponekad mogu delovati kao uzbunjavači (udruženja građana, kompanije ili mediji).

### Zahtevi za organizacije

Opšta je obaveza svih poslodavaca, bez obzira na broj zaposlenih, da zaposlene pismeno obaveste o njihovim pravima prema ovom zakonu, kao i da imenuju lice ovlašćeno za prijem informacija i vođenje postupaka u vezi sa uzbunjivanjem. Pored toga, poslodavci koji imaju 10 ili više zaposlenih zakonom su dužni da donesu opšti akt kojim se uređuje postupak unutrašnjeg uzbunjivanja.

<sup>223</sup>Zakon o zaštiti uzbunjavača (Službeni glasnik RS, br. 128/2014).



Interni postupak uzbunjivanja (unutrašnje uzbunjivanje) pokreće se dostavljanjem informacije poslodavcu, koji je po zakonu obavezan "da postupi po informaciji bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema". Dalje, zakon obavezuje poslodavca da obavesti uzbunjavača o ishodu postupka u roku od 15 dana od njegovog okončanja. Zakon daje uzbunjavačima pravo da dobiju informacije o toku i radnjama preduzetim u postupku, da imaju uvid u spise predmeta i da "prisustvuju radnjama u postupku". Ova prava uzbunjavača nisu ni na koji način ograničena, iako bi za postavljanje takvih ograničenja mogli postojati valjani razlozi. Spoljašnje uzbunjivanje znači otkrivanje informacija "nadležnom organu" - bilo kojem organu koji može biti odgovoran za postupanje po bilo kom aspektu obelodanjenih informacija.

Otkrivanje informacija medijima, ili na bilo koji drugi način na koji se informacije mogu učiniti dostupne javnosti, smatra se javnim uzbunjivanjem. Zakon postavlja ograničenja za uzbunjivanje javnosti. Generalno, uzbunjavači imaju pravo da se obrate javnosti, ali prvo treba da se obrate poslodavcu ili ovlašćenom organu. Direktno uzbunjivanje javnosti bez prethodnog otkrivanja podataka poslodavcu ili ovlašćenom organu dozvoljeno je samo u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od potencijalne štete velikih razmera ili ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza. Još jedno važno ograničenje jeste to što zakon isključuje mogućnost obraćanja javnosti u slučajevima kada uzbunjavač želi da saopšti podatke koji su označeni kao tajni.

### Zaštita i pravni lekovi

Zakon postavlja uslove koji moraju biti ispunjeni da bi uzbunjavač uživao pravnu zaštitu. Prvi uslov jeste to da se uzbunjivanje prvo izvrši kod određenog aktera (u slučaju unutrašnjeg uzbunjivanja - kod poslodavca; kod spoljašnjeg uzbunjivanja - kod ovlašćenog organa ili javnosti). Drugi uslov odnosi se na rokove. Subjektivni rok je godinu dana od saznanja za "izvršenu radnju", a objektivni rok je deset godina nakon događaja. Treći uslov odnosi se na istinitost informacija, ili, tačnije, na uverenje da su informacije bile istinite. Obelodanjeni "podaci" ne moraju nužno biti tačni da bi uzbunjavač dobio zaštitu. Sagledava se da li bi u trenutku uzbunjivanja, lice koje poseduje isti prosečan nivo znanja i iskustva kao uzbunjavač poverovalo u njihovu istinitost.

Uzbunjavač, kao lice koje uglavnom štiti javni interes, ne sme da trpi negativne posledice. "Poslodavac" ima dve povezne obaveze - da zaštiti uzbunjavače od štetnih radnji (koje preduzima bilo sam poslodavac ili neko drugo lice) i da preduzme mere za zaustavljanje štetnih radnji (na primer, upozoravajući druge zaposlene da prestanu da uznemiravaju uzbunjavača). Treća obaveza se sastoji u otklanjanju posledica štetnih radnji (na primer, naknada štete). Zakon

propisuje zabranu poslodavcu da uzbunjavača ili povezano lice, svojim postupanjem ili nečinjenjem, stavi u nepovoljan položaj zbog uzbunjivanja. Najčešće situacije u kojima može doći do toga da se uzbunjavač stavi u nepovoljniji položaj prema zakonu su: zapošljavanje, sticanje svojstva pripravnika ili volontera, rad van radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje ili stručno usavršavanje, unapređenje, ocenjivanje, sticanje ili gubitak zvanja, disciplinske mere i kazne, uslovi rada, prestanak radnog odnosa, zarada i druge naknade iz radnog odnosa, učešće u dobiti poslodavca, isplata bonusa i otpremnine, raspoređivanje ili premeštaj na drugo radno mesto, nepreduzimanje mera radi zaštite zbog uznemiravanja od strane drugih lica, upućivanje na obavezne zdravstvene preglede ili upućivanje na preglede radi ocene radne sposobnosti i slično.

U skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima<sup>224</sup>, uzbunjavač ima pravo na naknadu štete koju je pretrpeo zbog uzbunjivanja. Predviđeno je da uzbunjavač u tom slučaju ima pravo na sudsku zaštitu, podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem nadležnom sudu, u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta. Slučajevi zaštite uzbunjavača rešavaju se prema pravilima o rešavanju radnih sporova iz Zakona o parničnom postupku. Može se odrediti privremena mera kojom se privremeno otklanjaju štetne posledice po uzbunjavača, do donošenja odluke. Na ovaj način uzbunjavač ima zaštitu i tokom sudskog postupka. Prema Zakonu o obligacionim odnosima, sud određuje novčanu nadoknadu oštećenim licima kada se takva odšteta zahteva, osim ukoliko okolnosti slučaja opravdavaju vraćanje u prvobitno stanje.

Kaznene odredbe zakona ne predviđaju krivična dela. Za kršenje određenih normi koje se uglavnom odnose na obaveze poslodavaca, pravno lice (preduzetnik) i odgovorna osoba u pravnom licu kazniče se novčanom kaznom od najmanje 10.000 do najviše 500.000 dinara (približno od 85 do 4.250 evra). Neki od prekršaja za koje su propisane ove kazne su neusvajanje opšteg akta o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, propust da se uzbunjavač zaštiti od štetnih radnji, nepodnošenje pismenog obaveštenja svim zaposlenima o pravima iz ovog zakona, propust da se odredi lice ovlašćeno za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem, nepostupanje po informacijama u propisanom roku, propust da se uzbunjavač obavesti o ishodu postupka u propisanom roku, propust poslodavca da uzbunjavačima pruži informacije o toku i preduzetim radnjama u postupku.

Nažalost, prekršajni postupci nisu predviđeni u slučajevima povrede mnogih drugih važnih dužnosti i zabrana (kao što su sprečavanje uzbunjivanja, izostanak zaštite ličnih podataka uzbunjavača, propust nadležnog organa da reaguje u roku od 15 dana od prijema "informacija", zloupotreba uzbunjivanja itd.) Zakon zabranjuje bilo kakvu štetnu radnju, koja je definisana vrlo široko, ali ne propisuje sankcije protiv lica odgovornih za odmazdu. Zajedničko za sve ove slučajeve jeste da su takve štetne radnje i inače zabranjene, bez obzira što se preduzimaju protiv uzbunjavača ili nekog drugog lica. U takvim slučajevima obično postoji neki drugi pravni mehanizam koji bi trebalo da se primeni da bi se zaustavilo ugrožavanje ili povređivanje prava.<sup>225</sup>

<sup>224</sup>[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_obligacionim\\_odnosima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_obligacionim_odnosima.html)

<sup>225</sup>Zakon o zaštiti uzbunjavača - koje je značenje normi i gde se mogu poboljšati, Transparentnost Srbija, 2017

## Sprovedenje propisa o uzbunjivanju

Primena propisa o uzbunjivanju može se oceniti sa 25 od 100, s obzirom na:

- upitnu efikasnost pojedinih kanala izveštavanja, propisanih zakonom, u praksi
- nedovoljnu transparentnost i odgovornost za primenu zakona
- nedovoljno objavljenih informacija o postupku za unutrašnje uzbunjivanje koji organizacije javnog i privatnog sektora koriste kako bi zaštitile zaposlene koji prijavljuju nepravilnosti, kao i odsustvo informacija o ishodu tih postupaka
- nepostojanje ili nedovoljno promovisanje kanala putem kojih bi zaposleni mogli da prijave osetljive informacije anonimno
- nepostojanje ili nedovoljno promovisanje nezavisnih tela koja bi istraživala informacije po prijavama uzbunjivača

## Kanali prijavljivanja

Zakon o zaštiti uzbunjivača predviđa niz kanala za prijavljivanje i propisuje njihov "redosled": unutrašnji kanali, tj. dostavljanje informacija ovlašćenom licu za prijem informacija i vođenje postupaka u vezi sa uzbunjivanjem i spoljašnje uzbunjivanje, odnosno dostavljanje informacija određenom ovlašćenom organu. To mogu biti mnoge institucije, koje se ne mogu u potpunosti identifikovati unapred. Naime, nezakonite i štetne radnje na koje ukazuju uzbunjivači, mogu se ticati nadležnosti brojnih državnih i lokalnih organa vlasti. Konačno, postoji i mogućnost obelodanjivanja informacija u javnosti (koje pod određenim uslovima uživa zaštitu<sup>226</sup>). Iako u zakonu postoje različiti kanali za prijavljivanje, njihova efikasnost u praksi je nedovoljno poznata. Naime, nisu dostupni podaci o tome koliko često i na koji način se ovi kanali koriste, niti šta se dešava nakon obraćanja uzbunjivača. Nije ustanovljen organ koji bi vršio nadzor nad primenom zakona u tom pogledu.

## Transparentno i odgovorno sprovođenje zakona o uzbunjivačima<sup>227</sup>.

Ne postoje sveobuhvatni statistički podaci o sprovođenju zakona. Na osnovu podataka iz izveštaja Ministarstva pravde za prvu godinu primene zakona, sva ministarstva su imenovala lice ovlašćeno za prijem informacija i sprovođenje postupka unutrašnjeg uzbunjivanja. Od usvajanja zakona 2015. godine do kraja 2018. godine, bilo je ukupno 622 predmeta u vezi sa zaštitom uzbunjivača u skladu sa Zakonom, od kojih su 533 rešena. U tom periodu zabeleženo je 107 slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja, a najviše ih je bilo u 2018. godini – ukupno 41.<sup>228</sup>

U sudovima je na kraju 2019. godine bilo je u radu 60 predmeta u vezi sa zaštitom uzbunjivača od odmazde zbog obelodanjivanja informacija u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača. U 2019. godini primljeno je 152 novih predmeta. Sudovi su, od ukupnog broja predmeta u radu (220), rešili 160. Bez obzira na hitnost predmeta, na kraju 2019. godine ostalo je

nerešeno još 13 u kojima postupak nije okončan ni posle tri godine, računajući od dana podnošenja inicijalnog akta.<sup>229</sup>

Iako se broj predmeta u sudovima polako povećavao, postoje izveštaji o raznim problemima u primeni zakona (na primer kako Upravni sud ignoriše Zakon o zaštiti uzbunjivača ne uzimajući u obzir navode o odmazdi zbog uzbunjivanja<sup>230</sup>).

## Postupci internog otkrivanja i anonimni kanali

Ne postoje sveobuhvatne informacije o postupcima unutrašnjeg uzbunjivanja koje javne i privatne organizacije koriste kako bi adekvatno zaštitili zaposlene koji prijavljuju nepravilnosti, kao ni o rezultatima ovih postupaka, niti informacije na nivou pojedinih organa.

Zakon predviđa mogućnost anonimnog uzbunjivanja, ali je nedosledan, jer predviđa i mogućnost da se identitet uzbunjivača može otkriti nadležnom organu ako postupanje tog organa ne bi bilo moguće bez otkrivanja identiteta uzbunjivača.<sup>231</sup> Zbog toga, uzbunjivač mora imati na umu da bi njegov ili njen identitet mogao biti otkriven.

## Odgovorne institucije i nezavisan nadzor

Veliki broj institucija i organizacija može dobiti informacije od uzbunjivača, u zavisnosti od vrste uzbunjivanja i prijavljenih prestupa. Ne postoji, međutim, poseban nadzor od strane nezavisnog organa koji bi utvrdio da li su navodi uzbunjivača ispitani, a zaštita pružena.

Zakon je označio kao ovlašćene za nadzor inspekciju rada i upravnu inspekciju, ali nije bliže odredio šta je predmet nadzora tih organa. Ministarstvo pravde je na osnovu planskih dokumenata za borbu protiv korupcije pripremalo izveštaje o primeni Zakona, koji pokrivaju samo mali deo bitnih pitanja i ograničeni krug organa koji su dužni da primenjuju ova pravila.

## TEMATSKA OBLAST 6: RAČUNOVODSTVO, REVIZIJA I OBJAVLJIVANJE

### Računovodstveni i revizorski standardi

Standardi u računovodstvu i reviziji u Srbiji mogu biti ocenjeni sa 75 od 100 poena, s obzirom da:

- kompanije sa više od 10 zaposlenih imaju dužnost da pripremaju redovne finansijske izveštaje koji prate međunarodno priznate računovodstvene standarde, kao što su Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja; ostale kompanije primenjuju pravilnik koji ne odgovara standardima u potpunosti
- standardi zabranjuju neprimerene računovodstvene postupke
- privredni subjekti imaju obavezu da vode tačne poslovne knjige i da pripremaju izveštaje koji će biti dostupni na uvid, i koji pravilno i tačno dokumentuju sve finansijske transakcije
- kompanije imaju obavezu da održavaju efikasne sisteme unutrašnje finansijske kontrole, a tamo gde je to opravdano veličinom ili nivoom rizika i unutrašnju reviziju
- privredni subjekti čijim se akcijama javno trguje, velike kompanije koje nisu na berzi i firme u privatnom vlasništvu sa značajnim poslovima na međunarodnom tržištu, moraju da imaju eksterno revidirane račune i da ih svake godine objavljuju na sajtu, shodno priznatim standardima kao što su Međunarodni revizorski standardi (ISA)

## Računovodstvena regulativa

Srbija trenutno ima dva zakona o računovodstvu: prvi je usvojen 2013. godine<sup>232</sup> i biće na snazi naredne dve godine u delu koji se odnosi na finansijsko izveštavanje, dok se drugi<sup>233</sup> primenjuje od 1. januara 2020. godine.

Prema Zakonu<sup>234</sup>, pravna lica i samostalni preduzetnici u obavezi su da Agenciji za privredne registre podnose redovne godišnje finansijske izveštaje za određenu izveštajnu godinu, najkasnije do 30. juna naredne godine. Matična pravna lica pripremaju konsolidovane godišnje finansijske izveštaje najkasnije do 31. jula. Finansijski izveštaji se nose u poseban informacioni sistem. Te izveštaje mora da potpiše (elektronski) zakonski zastupnik, i moraju se dostaviti u elektronskom obliku. Finansijski izveštaji su javno dostupni na internet stranici<sup>235</sup> APR-a. Finansijsko izveštavanje i računovodstvo treba da se pridržavaju relevantnih Međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja, odnosno Međunarodnog standarda finansijskog izveštavanja za mala i srednja preduzeća (MSP)<sup>236</sup>. Međutim, zakon ne predviđa obavezu primene ovih standarda za preduzeća koja imaju manje od 10 zaposlenih, za druga pravna lica (npr. udruženja), kao ni za preduzetnike. Ovi obveznici primenjuju pravilnik za mikro i druga pravna lica iz 2013. godine<sup>237</sup>, koji bi tokom 2020. godine trebalo da bude zamenjen novim. Ovaj koncept nije opravdan jer postoji rizik da domaći standardi ne budu usaglašeni sa relevantnim međunarodnim računovodstvenim standardima.<sup>238</sup> Zabrinjavajuća je činjenica da će 95% obveznika podnošenja finansijskih izveštaja, umesto standarda, primenjivati Pravilnik. Ova pravna lica učestvuju u ukupnom prihodu, zapošljavanju i imovini srpske privrede sa oko 20%.<sup>239</sup>

Pravna lica i preduzetnici u obavezi su da vode poslovne knjige, da vrše procenu vrednosti imovine i obaveza, prihoda i rashoda u skladu sa Zakonom o računovodstvu.<sup>240</sup>

## Regulativa unutrašnje kontrole i revizije

Prema zakonu, velike kompanije su u obavezi da sprovedu interne kontrole. Računovodstveni sistem mora da sadrži mehanizme<sup>241</sup> interne računovodstvene kontrole. Javna akcionarska društva, društva sa ograničenom odgovornošću i poslovne asocijacije takođe su dužni da u svoje godišnje izveštaje<sup>242</sup> o korporativnom upravljanju uključe informacije o elementima interne kontrole i ublažavanju rizika.

Prema zakonu, unutrašnji nadzor obavljaju nadzorni ili odbori direktora. Privredna društva dodatno uređuju način vršenja unutrašnjeg nadzora statutom ili drugim aktom. U javnim akcionarskim društvima najmanje jedno zaposleno lice, među onima koji su zaduženi za internu kontrolu mora da ispunjava kvalifikacije koje su propisane za internog revizora. Revizor ne može obavljati bilo koju drugu dužnost

<sup>222</sup>Zakon o računovodstvu („Službeni glasnik RS”, br. 62/2013, 30/2018 i 73/2019 - sa izmenama i dopunama)

<sup>223</sup>Zakon o računovodstvu („Službeni glasnik RS”, br. 73/2019)

<sup>224</sup>Zakon o računovodstvu 2013, član 32

<sup>225</sup>Ibid, član 36

<sup>226</sup>Ibid, član 2

<sup>227</sup>Pravilnik o načinu priznavanja, vrednovanja, prezentacije i obelodanjivanja pozicija u pojedinačnim finansijskim izveštajima mikro i drugih pravnih lica („Službeni glasnik RS”, br.118/13 i 95/14)

<sup>228</sup>Intervju sa predstavnicima Udruženja računovoda i revizora Srbije

<sup>229</sup>[https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI\\_2020/Bilten/Bilten2020.pdf](https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI_2020/Bilten/Bilten2020.pdf) [https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI\\_2020/Bilten/Bilten2020.pdf](https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI_2020/Bilten/Bilten2020.pdf)

<sup>240</sup>Ibid, član 5

<sup>241</sup>Zakon o računovodstvu iz 2019. godine, član 8

<sup>242</sup>Ibid, član 35



u preduzeću.<sup>243</sup> Slično tome, prema Zakonu o reviziji, velika pravna lica i kompanije čijim se akcijama trguje na berzi u obavezi su da imaju revizorsku komisiju i ovlašćenog inter-nog revizora.<sup>244</sup>

Zakonom<sup>245</sup> je definisano da je eksterna revizija za neka pravna lica obavezna. U Zakonu o privrednim društvima<sup>246</sup> eksterna revizija je obavezna za javna akcionarska društva i propisana su pravila za postupanje sa revizorskim izveštajima. Novi zakon o reviziji, koji je na snazi od 1. januara 2020. godine, predviđa obaveznu reviziju godišnjih finansijskih izveštaja srednjih i velikih pravnih lica. Pored njih, revizija je obavezna i za „javna društva“, to jest za firme čije su akcije na tržištu kapitala, bez obzira na njihovu veličinu. Na kraju, revizija je obavezna za preduzeća i preduzetnike koji su u prethodnoj izveštajnoj godini zaradili više od 4,4 miliona evra (trenutno oko 500 miliona dinara). Takođe, obavezna je i revizija konsolidovanih finansijskih izveštaja za matična preduzeća<sup>247</sup>.



Prema zakonima u oblasti računovodstva<sup>248</sup>, srednje pravna lica su preduzeća koja ispunjavaju najmanje dva od tri uslova: zapošljavaju više od 50 lica, zarađuju više od 8 miliona evra ili imaju imovinu vrednu najmanje 4 miliona evra. Neke vrste organizacija, kao što su, na primer, finansijske institucije, se po definiciji smatraju velikim pravnim licima.

Revizija je takođe obavezna za javna i lokalna javna preduzeća, kao i za druga preduzeća u javnoj svojini na koja se primenjuje Zakon o javnim preduzećima.<sup>249</sup> Međutim, procenjuje se da je eksterna revizija obavezna za samo 2% do 3% obezbnika podnošenja finansijskih izveštaja.

Revizija treba da se vrši u skladu sa međunarodnim revizorskim standardima. Prema Zakonu o reviziji<sup>250</sup>, ovo se odnosi na Međunarodne standarde revizije, Međunarodne standarde kontrole kvaliteta i srodne standarde koje su objavili Odbor za međunarodne standarde revizije i uveravanja i Međunarodna federacija računovođa. Zakon takođe predviđa direktnu primenu svih budućih standarda, ali tek nakon što Ministarstvo finansija objavi njihov prevod.

## Kršenje propisa u oblasti računovodstva i revizije

Kršenje propisa u oblasti računovodstva i revizije kažnjava se kao krivično delo, privredni prestup ili prekršaj. U slučaju privrednih prestupa, Zakon o računovodstvu<sup>251</sup> predviđa kazne za pravna lica u iznosu od 100.000 do 3 miliona dinara (850 do 25.520 evra) i novčanu kaznu od 20.000 do 150.000 dinara (170 do 1.276 evra) za odgovorno lice u preduzeću. Postoji poseban sistem kažnjavanja prekršaja za finansijske institucije. Preduzetnici mogu biti kažnjeni novčanom kaznom u iznosu od 100.000 do 500.000 dinara.

Zakon o reviziji predviđa novčane kazne za pravna lica u slučaju privrednih prestupa<sup>252</sup>, u iznosu od 300.000 do 3 miliona dinara (2.550 do 25.550 evra), kao i za odgovorno lice u preduzeću, u iznosu od 20.000 do 200.000 dinara (170 do 1.700 evra). Takođe, predviđene su novčane kazne za preduzetnike i fizička lica.

Zakon o privrednim društvima<sup>253</sup> takođe sadrži kaznene odredbe, za privredne prestupe, ali i nekoliko krivičnih dela, među kojima su davanje izjave neistinitog sadržaja i zaključenje pravnog posla ili preduzimanje radnje u slučaju postojanja ličnog interesa. Kazne su predviđene i u slučajevima povrede dužnosti izbegavanja sukoba interesa i povrede dužnosti zastupnika da postupa u skladu sa ovlašćenjima.

Krivični zakon predviđa pravni osnov za kažnjavanje različitih krivičnih dela koja mogu biti povezana sa kršenjem računovodstvenih propisa. Takva krivična dela su: prevara u službi, zloupotreba položaja odgovornog lica, onemogućavanje vršenja kontrole i falsifikovanje isprave. Sva ova krivična dela mogu se učiniti samo umišljajno.

<sup>243</sup>Zakon o privrednim društvima, članovi 451 i 452

<sup>244</sup>Zakon o reviziji, članovi 53 i 54

<sup>245</sup>Zakon o reviziji (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 73/2019)

<sup>246</sup>Zakon o privrednim društvima, (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 36/2011, 99/2011, 83/2014, sa dopunama i izmenama članovi 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019), član 453

<sup>247</sup>Zakon o reviziji, član 26

<sup>248</sup>Ibid, član 6

<sup>249</sup>Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 15/2016 i 88/2019), član 65

<sup>250</sup>Zakon o reviziji, član 2

<sup>251</sup>Zakon o računovodstvu iz 2019. godine, član 57

<sup>252</sup>Zakon o reviziji, član 114

<sup>253</sup>Članovi 581-588

## Primena računovodstvenih i revizorskih standarda

Primena standarda u računovodstvu i reviziji u Srbiji može se oceniti sa 50 od 100 poena, imajući u vidu da:

- tela zadužena za kontrolu nepoštovanja standarda u računovodstvu i reviziji to čine u nekim, ali ne u svim slučajevima
- sistem institucionalnog nadzora delimično doprinosi efikasnom sprovođenju računovodstvenih i revizorskih standarda
- se primenjuju efikasne, srazmerne i odvraćajuće građanske, administrativne i krivične kazne za nepoštovanje propisa, ili za propuste i falsifikovanje poslovnih knjiga, izveštaja i računa, ali da se prikrivanje korupcije retko istražuje
- se ne objavljuju sve aktivnosti sprovedene radi obezbeđenja primene zakona

## Aktivno sprovođenje i sistem institucionalnog nadzora

Računovodstveni standardi i propisi se samo delimično primenjuju. Problem je sistemski, jer ne postoji ovlašćena institucija koja bi obavljala sveobuhvatan nadzor, kao ni jasna podela uloga među raznim akterima.

Jasno je da će pravna lica i preduzetnici odgovarati ako se utvrdi da su kršili propise, ali takva odgovornost nije osigurana sistematskom kontrolom svih bitnih aspekata. Neki mehanizmi funkcionišu vrlo dobro, kao na primer kontrola blagovremenog podnošenja finansijskih izveštaja i proveru njihove formalne usaglašenosti. Agencija za privredne registre zadužena je za prikupljanje finansijskih izveštaja. U slučaju da preduzeće ne dostavi izveštaj na vreme, to se automatski unosi u Registar podataka privrednih subjekata. Agencija je u 2019. godini pokrenula 10.631 prekršajni postupak zbog kršenja ove dužnosti.<sup>254</sup>

Ostali državni organi nadzor nad poštovanjem računovodstvenih pravila, uglavnom, vrše u kontekstu svojih osnovne funkcije (na primer, Poreska uprava istražuje potencijalne poreske prevare bilo proaktivnim kontrolama ili na osnovu dobijenih informacija) ili u kontekstu krivičnih istraga (policija i javno tužilaštvo). Takve kontrole su obično delimične (usredsređene samo na porez na dobit) i broj kontrolisanih subjekata je ograničen.

Ne postoji telo koje bi bilo zaduženo da obezbedi poštovanje računovodstvenih standarda i koje bi imalo odgovarajuća ovlašćenja da to učini. Preduzeća interno regulišu potrebne kvalifikacije lica zaduženog za računovodstveno i finansijsko izveštavanje. Angažovanje profesionalnih pružalaca računovodstvenih usluga je jedno od mogućih rešenja, koje predviđa zakon. Trebalo bi da postoji registar takvih pružalaca usluga. Da bi se registrovali, pružaoci usluga treba da poseduju licence koje izdaje Komora ovlašćenih revizora. Jedan od uslova za dobijanje licence jeste obaveza pravnog lica da zaposli najmanje jednog računovođu koji je svoje profesionalne kvalifikacije stekao u organizaciji članici Međunarodne federacije računovođa. Imajući to u vidu, primena standarda bi mogla da bude ugrožena kada profesionalni pružalac

računovodstvenih usluga radi sa nedovoljnim brojem kvalifikovanih računovođa.

Trenutno postoje dve institucije članice Međunarodne federacije računovođa (IFAC): Savez računovođa i revizora, kao punopravni član i Komora ovlašćenih revizora, kao pridruženi član. U slučaju povrede propisa kojima se uređuje sprečavanje pranja novca, Komora može oduzeti licencu.<sup>255</sup> U skladu sa zakonom osnovana je Nacionalna komisija za računovodstvo, čija je uloga da nadgleda proces primene međunarodnih standarda, predlaže rešenja za utvrđene probleme, daje mišljenja, dostavlja izveštaje Ministarstvu itd.<sup>256</sup> Kada su u pitanju finansijske i slične institucije<sup>257</sup>, kontrola pravnih subjekata i preduzetnika poverena je Poreskoj upravi i Narodnoj banci Srbije. Registar pružalaca računovodstvenih usluga biće u funkciji od 1. januara 2021. godine.

Iako Nacionalna komisija za računovodstvo postoji od 2006. godine i dužna je, između ostalog, da podnosi mesečne izveštaje Ministarstvu finansija, ne postoji internet stranica Komisije, niti se informacije o takvim izveštajima mogu naći na internet stranici Ministarstva.

## Odgovornost i sankcije

Kao što je napomenuto, postoji nekoliko vrsta kaznenih odredbi za kršenje računovodstvenih propisa. Preduzeća i njihovi rukovodioci mogu biti kažnjeni za privredne prestupe. Pojedinci i preduzeća, takođe, mogu biti odgovorni za razna krivična dela kod kojih je kršenje računovodstvenih propisa jedan od elemenata.

Imajući u vidu da su pravna lica u potpunosti odgovorna za ispravnost svojih računovodstvenih i finansijskih izveštaja, ne postoji jasan mehanizam koji bi obezbedio odgovornost računovođe u slučajevima nepridržavanja standarda.

Odgovornost za neka krivična dela, koja uključuju kršenje računovodstvenih i revizorskih pravila je dokazana u praksi. U 2019. godini pravna lica su prijavljena zbog privrednog prestupa 7.764 puta (gotovo 15% manje nego u 2018), i te prijave je uglavnom podnosila APR. Imajući to u vidu, jasno je da se najveći deo postupaka vodio protiv kompanija koje

<sup>254</sup>Godišnji izveštaj za 2019. godinu, Agencija za privredne registre Republike Srbije, <https://www.apr.gov.rs/o-agenciji/interna-dokumenta/godisnji-izvestaji-o-radu.1910.html>

<sup>255</sup>Zakon o reviziji iz 2019. godine, članovi 14-19

<sup>256</sup>Ibid, član 53

<sup>257</sup>Ibid, član 56

nisu podnele godišnje finansijske izveštaje. Privredne pre-  
stupe su 749 puta prijavili razni inspekcijski organi, a policija  
41 put. Tokom 2018, postupci pred Privrednim sudom su  
trajali uglavnom kraće od šest meseci, a više od trećine po-  
činilaca prestupa potiče iz sektora trgovine (za 2019 nema  
informacija ove vrste).

Procenat onih koji su oglašeni krivim je bio oko 70 (godinu  
dana ranije, 80), dok je postupak obustavljen (na primer,  
zbog nastupanja zakonske zastarelosti ili gašenja pravnog  
lica) u oko 20 % slučajeva. Kazne su izrečene prema 6.208  
pravnih lica, od čega je 1.872 bezuslovnih kazni. Novčane ka-  
zne koje su veće od 300.000 dinara (€2,550) izrečene su 33

puta (2018 samo 10). Nema informacija o izrečenim zaštit-  
nim merama u 2019. U 2018, one su izrečene u 98 situacija,  
a samo u jednom slučaju je naloženo objavljivanje presude  
o trošku pravnog lica. Približno 15% počinilaca u 2018. je već  
počinilo takve presteupe ranije.<sup>258</sup>

Statistički pokazatelji koji se odnose na krivične predmete  
ne pružaju mogućnost da se krivična dela kršenja računovod-  
stvenih propisa u potpunosti izdvoje od ostalih vrsta  
zabranjenog ponašanja koje se kažnjava kroz ista krivič-  
nih dela. Međutim, postoje podaci o krivičnim delima koja  
mogu biti od značaja i za ovu vrstu privrednog kriminala,  
predstavljeni u tabeli:

Tabela 5. Punoletni izvršioци pojedinih krivičnih dela u Republici Srbiji, 2018 - Izveštaji o krivičnim delima, optužbama i osuđujućim presudama (Izvor: Republički zavod za statistiku)

PUNOLETNI POČINIOCI NEKIH KRIVIČNIH DELA U REPUBLICI SRBIJI, ZA 2018. I 2019. GODINU					
[*Krivične prijave, optužnice i osuđujuće presude <sup>254</sup> ]					
	PRIJAVLJENA PUNOLETNA LICA	ODLAGANJE KRIVIČNOG GONJENJA ZBOG ISPUNJENJA ODREĐENIH OBAVEZA	PODIGNUTA OPTUŽNICA	OSUĐUJUĆA PRESUDA – OPTUŽENI SE OGLAŠAVA KRIVIM	OSUĐENA PUNOLETNA LICA
PREVARA U OBAVLJANJU PRIVREDNE DELATNOSTI	63/41	3	19	16/14	16
PRONEVERA U OBAVLJANJU PRIVREDNE DELATNOSTI	33/73	3	26	32/55	32
PORESKA UTAJA	967/777	135	384	266/274	266
NEPLAĆENI POREZ PO ODBITKU	39/22	9	22	6/12	6
ZLOUPOTREBA POLOŽAJA ODGOVORNOG LICA	343/280	12	159	165/182	165
ONEMOGUĆAVANJE VRŠENJA KONTROLE	12/13	1	3	0/5	0
ZLOUPOTREBA OVLAŠĆENJA U PRIVREDI	139/32	19	38	47/28	47

## Primena mera i javno objavljivanje odluka o izrečenim kaznama

Ne postoji praksa izveštavanja o sprovođenju računovodstvenih propisa, kada je reč o primeni svih propisanih pravila. Međutim, neke informacije je moguće pronaći u godišnjim izveštajima različitih institucija i u sudskoj statistici korišćenoj u ovom izveštaju.

Objavljivanje informacija o sankcijama koje su izrečene protiv pojedinih pravnih i fizičkih lica, kao dodatna mere protiv počinilaca ovakvih prestupa, primenjuje se izuzetno retko. Podatke o izrečenim sankcijama najdetaljnije objavljuje Zavod za statistiku, a ne i organi zaduženi za nadzor nad primenom zakona.

<sup>258</sup>Republički zavod za statistiku, pravna lica i odgovorna lica – učinioci privrednih prestupa u 2018, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20195655.pdf>  
Republički zavod za statistiku, pravna lica i odgovorna lica – učinioci privrednih prestupa u 2019, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201228.pdf>  
<sup>259</sup><https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20195653.pdf>, strane 19, 20, 43 i 67  
i <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201202.pdf>, strane 5 i 9.

## Profesionalni pružaoci usluga

Profesionalne službe za pružanje računovodstvenih i revizorskih usluga mogu se oceniti sa 50 od 100 poena, s obzirom da:

- profesionalni pružaoci usluga (uključujući pružioce usluga trastovima i kompanijama) podležu formalnom licenciranju, ali samo kada je reč o revizorima, a ne i o računovođama
- profesionalni pružaoci usluga uživaju samostalnost u svom radu, što obezbeđuje nezavisnost od vladinih agencija i kompanija
- postoje stručna nadzorna tela koja vrše tehnički nadzor i izriču sankcije zbog loših performansi i neetičkog ponašanja, ali samo kada su u pitanju revizori

## Licenciranje profesionalnih pružalaca usluga

Na svakom poslovnom subjektu je odluka da li će da odredi lice koje će biti odgovorno za računovodstvo i vođenje poslovnih knjiga ili će da angažuje profesionalnog pružalaca usluga. Licenciranje pružalaca profesionalnih usluga u oblasti računovodstva uređeno je novim Zakonom o računovodstvu koji je stupio na snagu 1. januara 2020. godine. Međutim, registar pružalaca računovodstvenih usluga biće uspostavljen tek 2021. godine<sup>260</sup>, dok će se proces licenciranja odvijati u međuvremenu.

Na polju revizije, posedovanje licence i članstvo u Komori ovlašćenih revizora (za srpske revizore) je preduslov za pružanje revizorskih usluga.<sup>261</sup> Ministarstvo finansija izdaje licence revizorima.<sup>262</sup> Zakonom o računovodstvu i reviziji iz 2006. godine propisao je da Komora organizuje ispit prema programu koji su odobrili Ministarstvo i Komisija za hartije od vrednosti. Ministarstvo takođe izdaje licencu revizorskim kućama.

Prema procenama, Srbija ima oko 8.000 pružalaca računovodstvenih usluga i 260.000 subjekata koji su u obavezi da podnose finansijske izveštaje. Iz tog razloga se čini nemogućim da se obezbedi potpuna primena svih računovodstvenih standarda. Rizik je još veći kada se uzme u obzir i činjenica da Etički kodeks profesionalnih računovođa obavezuje samo za one koji su stekli svoje kvalifikacije kao od organizacija koje su članovi<sup>263</sup> Međunarodnog udruženja računovođa.

## Samostalnost pružalaca usluga

Zakon o reviziji uređuje uslove i načine vršenja revizije finansijskih izveštaja, uključujući tu i nezavisnost revizora. Prilikom uvođenja revizora u registar nezavisnost revizora mora da se dokaže, a zatim i da se verifikuje eksternim nadzorom. Ovaj proces sprovodi Komisija za hartije od vrednosti.

Član 20. Zakona o reviziji propisuje da svaka revizorska kuća mora da obezbedi nezavisnost i objektivnost ovlašćenog revizora. Propisani su i mehanizmi interne kontrole kvaliteta, efikasne procedure za procenu rizika, kao i mehanizmi kon-

trole i zaštite informacionog sistema. To uključuje praćenje adekvatnosti i efikasnosti internih sistema kontrole kvaliteta, kao i vođenje evidencije o rezultatima i pripremu izveštaja.

Nezavisnost i objektivnost detaljnije su regulisani članovima 29. i 45. Zakona. U njima su opisani mogući oblici sukoba interesa i koraci koje treba preduzeti za razrešenje tog sukoba, kao i obaveza vođenja evidencije i dostave izveštaja. Tokom procesa revizije, revizorska kuća, ovlašćeni revizor ili bilo koja druga osoba koja može direktno ili indirektno uticati na rezultat revizije, mora biti nezavisna od subjekta revizije i ne može biti uključena u proces donošenja odluka. Neophodno je osigurati nezavisnost u periodu obuhvaćenom revidiranim finansijskim izveštajima, kao i u periodu obavljanja pravne revizije do izdavanja revizorskog izveštaja.

Revizorske kompanije i samostalni revizori podnose godišnji izveštaj Komori ovlašćenih revizora i Komisiji za hartije od vrednosti. Komisija za hartije od vrednosti je nezavisna i samostalna organizacija Republike Srbije, osnovana u januaru 1990. godine. Komisiju čini pet članova, koje bira i razrešava Skupština na predlog Odbora za finansije. Glavne uloge Komisije za hartije od vrednosti su da štiti funkcionisanje tržišta kapitala, poboljša zaštitu investitora i osigura integritet, efikasnost i transparentnost tržišta.<sup>264</sup>

Komora je nezavisna profesionalna organizacija i članstvo u njoj je obavezno.<sup>265</sup> Komora ima nekoliko ovlašćenja do-  
deljenih zakonom, uključujući organizovanje ispitnih programa, sprovođenje kontinuirane obuke revizora, vođenje registra ovlašćenih revizora i revizorskih kompanija, registra izrečenih mera i vođenje istražnih i disciplinskih postupaka. Komora ima odeljenje zaduženo za kontrolu. Od 2015. godine ovo telo je donelo mere i pokrenulo inicijative u slučajevima kršenja odredbi zakona i drugih pravila revizorske profesije. Komora je dužna da obavesti ministarstvo i Komisiju za hartije od vrednosti o disciplinskim postupcima i da obavesti javnost o svojim aktivnostima.<sup>266</sup> Od 2016. godine, Komora je u svom registru<sup>267</sup> objavila 13 mera izdatih protiv revizorskih kuća i 28 protiv revizora. Ministarstvo i Komisija za hartije od vrednosti nadgledaju rad Komore.

Komisija za hartije od vrednosti, na osnovu usvojene metodologije, vrši kontrolu kvaliteta revizorskih aktivnosti. U maju 2020. godine, Komisija za hartije od vrednosti je

<sup>260</sup>Zakon o računovodstvu iz 2019. godine, član 17

<sup>261</sup>Zakon o reviziji iz 2019. godine, član 4

<sup>262</sup>Zakon o reviziji, član 6

<sup>263</sup>Intervju sa predstavnicima Asocijacije računovođa i revizora Srbije

<sup>264</sup><http://www.sec.gov.rs/index.php/en/about-us/general-information/legal-position,-powers-and-authorities>

<sup>265</sup>Zakon o reviziji, član 56

<sup>266</sup>Ibid, član 73

<sup>267</sup>[https://www.kor.rs/registar\\_mera.asp](https://www.kor.rs/registar_mera.asp)

usvojila novi pravilnik o kontroli kvaliteta, kvalitetu rada revizorskih kuća, nezavisnih revizora i ovlašćenih revizora, kao i metodologiju za proveru kvaliteta, kvaliteta rada revizorskih kuća, nezavisnih revizora i ovlašćenih revizora. Metodologija je ažurirana i prilagođena revidiranim međunarodnim revizijskim standardima i odredbama Zakona o reviziji. Metodologija detaljno razrađuje princip nezavisnosti revizora. Takođe se jasno poziva na međunarodne standarde.

Komisija za hartije od vrednosti takođe može da nametne mere u procesu kontrole proverom radne dokumentacije o reviziji. Godišnje se takva provera vrši kod najmanje jednog obveznika revizije.<sup>268</sup> Komisija može pokrenuti i vanrednu kontrolu, na osnovu obaveštenja dobijenih od Narodne banke, Komore, sudova i drugih organa, akcionara ili na sopstvenu inicijativu.<sup>269</sup> Komisija za hartije od vrednosti može izreći novčanu kaznu revizorskoj kući u iznosu do 10% prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini ili izreći disciplinske mere protiv revizora.<sup>270</sup> Takođe, može povući licencu u slučaju da za to postoji odgovarajući zakonski osnov.<sup>271</sup> Jednom godišnje, Komisija obaveštava Komitet evropskih tela za nadzor revizije o izrečenim merama. Komisija takođe obavlja nadzor nad sprovođenjem programa za polaganje i organizovanje ispita i izdavanje licenci. Komisija kontroliše primenu međunarodnih standarda, sprovođenje Kodeksa profesionalne etike i sprovodi istražne i druge postupke koje vodi Komora.<sup>272</sup>

## Nadzorna tela

Odbor za javni nadzor revizije pruža eksternu podršku i odobrava akta koja donosi Komisija za hartije od vrednosti.

Odbor čini sedam članova, od kojih pet imenuje Ministarstvo finansija, jednog Narodna banka i jednog Komisija za hartije od vrednosti.<sup>273</sup> Komisija za hartije od vrednosti je osnovana 2013. godine. Odbor je imao šira ovlašćenja, koja su na Komisiju za hartije od vrednosti prešla 1. januara 2020. godine. Ta ovlašćenja obuhvataju: nadgledanje kontrole kvaliteta rada revizora i revizorskih kuća; predlaganje mera revizorskim kućama; nadgledanje rada Komore; nadgledanje sprovođenja ispita i stručnog usavršavanja, nadgledanje izdavanja licenci revizorima i revizorskim kućama. Odbor je, u periodu od 2013. do 2018. godine, izrekao dvanaest mera protiv revizorskih kuća, a u dva slučaja oduzete su licence. Izrečeno je 26 mera protiv revizora koji su prekršili pravila profesije i u četiri slučaja oduzete su licence. U 2018. godini Odbor je kontrolisao 16 revizorskih kuća, 30 revizora i 36 revizorskih postupaka.<sup>274</sup>

Kada je reč o računovodstvu, postoji Nacionalna komisija za računovodstvo. Ovo telo prati primenu standarda, predlaže rešenja za utvrđene probleme i nadgleda sprovođenje zakona. Komisija predlaže rešenja Ministarstvu finansija i analizira informacije dobijene od strane Agencije za privredne registre i Komore.<sup>275</sup> Komisija takođe razmatra predloge Komore o izdavanju i oduzimanju licenci pružiocima računovodstvenih usluga. Nema dostupnih podataka o radu ovog tela, čak ni o tome ko su trenutno članovi ovog tela.

Savez računovođa i revizora Srbije osnovan je 1955. godine naročito je aktivan kod obuka i standardizacije, kao i u javnom zalaganju za unapređenje pravnog okvira.<sup>276</sup> Međutim, ovo telo nema zakonska ovlašćenja kada je nadzor u pitanju.

## Stvarno vlasništvo

**Odredbe propisa o stvarnom vlasništvu u Srbiji mogu se oceniti sa 50 od 100 poena, s obzirom na to da:**

- javni registri koji prikazuju stvarno vlasništvo u kompanijama nisu slobodno dostupni niti su u mašinski čitljivom formatu. Registar stvarnog vlasništva dostupan je bez plaćanja za tu uslugu, ali samo onima koji se registruju i dobiju elektronski potpis. Zakon predviđa da podaci budu dostupni Narodnoj banci i državnim organima
- registar, kako je regulisano zakonom, uključuje puno ime, datum rođenja i državljanstvo vlasnika, adresu na koju je firma registrovana, kao i podatke o vlasništvu ili kontroli nad privrednim subjektom (uključujući udeo u vlasništvu)
- kada je reč o trustovima, postoji obaveza davanja informacija o tome ko je osnivač, poverenik, zaštitnik, korisnik i lice koje ima dominantan položaj u upravljanju trustom; s druge strane, zakonodavstvo o stvarnim vlasnicima ne zahteva od ovlašćenih lica da poreskim i istražnim organima učine dostupnim informacije o stvarnim vlasnicima i osnivačima, kao ni da prijavljuju sumnjive aktivnosti
- postoji obaveza objavljivanja nominalnih vlasnika, direktora i akcionara, kao i imena stvarnih vlasnika
- namerno pogrešno predstavljanje informacija o stvarnom vlasništvu predstavlja osnov za zatvorsko i novčano kažnjavanje
- prikrivanje stvarnog vlasnika osnov je za zatvorsko i novčano kažnjavanje

<sup>268</sup>Zakon o reviziji, član 76

<sup>269</sup>Ibid, član 77

<sup>270</sup>Ibid član 93-96

<sup>271</sup>Ibid, član 98

<sup>272</sup>Ibid član 103-105

<sup>273</sup>Ibid, član 108

<sup>274</sup>Godišnji izveštaj Odbora za javni nadzor revizije za 2018. godinu, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/odbor-za-javni-nadzor-nad-obavljanjem-revizije/>.

<sup>275</sup>Zakon o računovodstvu iz 2019. godine, član 53

<sup>276</sup><http://www.srrs.rs/>

## Registri stvarnog vlasništva

U skladu sa Zakonom o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, 31. decembra 2018. godine, u Agenciji za privredne registre Republike Srbije (APR) uspostavljena je Centralna evidencija stvarnih vlasnika.<sup>277</sup> Zakon detaljno definiše pojam „stvarni vlasnik“.<sup>278</sup>

Centralna evidencija je javna elektronska baza podataka o stvarnim vlasnicima pravnih i drugih subjekata registrovanih u Republici Srbiji. U periodu od kraja januara 2019. do 31. januara 2020. godine, ovlašćena lica u preduzećima bila su dužna da evidentiraju podatke u Centralnoj evidenciji. Zakon se primenjuje na sva privredna društva (osim javnih akcionarskih društava), zadruga, filijale stranih kompanija, poslovne asocijacije, udruženja građana (osim na političke stranke, sindikate, sportske organizacije i verske zajednice), fondacije i zadužbine, ustanove i područne jedinice stranih kompanija u Srbiji.

Evidencija se vodi u elektronskom obliku putem internet stranice Agencije za privredne registre. Da bi dobio pristup, korisnik mora da ima kvalifikovani sertifikat za elektronski potpis, da instalira čitač elektronskih kartica i odgovarajuću aplikaciju i da otvori korisnički nalog.

## Sadržaj registra stvarnog vlasništva

Centralna evidencija sadrži podatke o preduzeću, adresu sedišta i e-mail adresu.<sup>279</sup> Za državljane Srbije obavezni podaci o stvarnom vlasništvu uključuju ime, jedinstveni matični broj i zemlju prebivališta. Za strane državljane podaci sadrže državljanstvo, broj pasoša, datum i mesto rođenja. Za sve stvarne vlasnike potrebne su informacije po kom osnovu je stečeno svojstvo stvarnog vlasnika registrovanog subjekta, tj. zašto se lice smatra stvarnim vlasnikom preduzeća.

## Informacije o stvarnim vlasnicima trustova

Kada je reč o trustovima Zakonom je propisana obaveza evidentiranja podataka o osnivaču, povereniku, zaštitniku, korisniku, kao i osobi koja ima najveći uticaj u kontroli trasta. Prema Zakonu, svaki od njih je dužan da, na zahtev nadležnog državnog organa i Narodne banke Srbije priloži dokumenta i informacije sa svim raspoloživim podacima. Ministar nadležan za poslove privrede propisuje načine i uslove elektronske razmene podataka između APR-a,

državnih organa i Narodne banke Srbije, kako bi se vodila evidencija stvarnih vlasnika registrovanog subjekta.<sup>280</sup>

## Nominalni i stvarni vlasnici

Većina informacija koje se traže na osnovu novih zakonskih pravila o stvarnim vlasnicima bila je dostupna u javnim registrima koje su vodili centralna agencija ili Komisija za hartije od vrednosti i pre usvajanja tog zakona. Javni registri tako sadrže podatke o akcionarima i kapitalu, zakonskim zastupnicima, a u nekim slučajevima (u zavisnosti od zakonskih zahteva za različite vrste pravnih lica ili njihove spremnosti da se otkriju dodatne informacije) podatke o rukovodstvu kompanije, udruženja i drugih pravnih lica.

S druge strane, propisi pre donošenja Zakona o centralnoj evidenciji stvarnog vlasništva nisu omogućavali dostupnost informacija o krajnjim vlasnicima kompanija koje su registrovane u inostranstvu. Međutim, efekat ove nove mere (objavljanje informacija o akcionarima, kapitalu, zakonskim zastupnicima i, u nekim slučajevima, rukovodiocima preduzeća, udruženja i drugih pravnih lica u javnim registrima) je ograničen. Na primer, ako je indirektni vlasnik srpske kompanije druga kompanija koja je registrovana u državi u kojoj je dozvoljeno "skriveno vlasništvo", efekat ovog zakona ogleda se samo u obelodanjivanju podataka o ovlašćenim predstavnicima tih kompanija, dok krajnji vlasnici i dalje mogu ostati nepoznati. Drugi pozitivan efekat ovog zakona jeste evidentiranje lica koja finansiraju pravni subjekat i time u značajnoj meri stiču mogućnost da utiču na donošenje odluka.

## Kaznene odredbe

Agencija za privredne registre<sup>281</sup>, od 2019. godine je zadužena za obavljanje nadzora nad primenom zakona.

Zakon predviđa jedno krivično delo i niz prekršaja. Odredbom koja opisuje krivično delo predviđeno je da će se onaj ko namerava da prikriva stvarnog vlasnika, i iz tog razloga ne unese podatke, pruži netačne podatke, izmeni ili izbriše prave podatke, kazniti zatvorom od tri meseca do pet godina.<sup>282</sup>

Prekršaji se kažnjavaju novčanim kaznama u rasponu od 500.000 do 2.000.000 dinara (4.250 do 17.000 evra) za pravna lica i od 50.000 do 150.000 dinara (425 do 1.275 evra) za zastupnike pravnih lica.

<sup>277</sup>Službeni glasnik Republike Srbije, broj 41/18 i 91/19; član. 4, Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika

<sup>278</sup>Zakonom o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, članovi 3 i 4: stvarni vlasnik može biti fizičko lice koje poseduje, direktno ili indirektno, 25 ili više procenata akcija, ima pravo glasa ili druga prava; ima dominantan uticaj nad upravljanjem ili odlučivanjem; je obezbedilo ili obezbeđuje sredstva registrovanom subjektu na indirektni način i na taj način značajno utiče na odluke; je osnivač, poverenik, zaštitnik, korisnik (ako je imenovan) trasta i lice koje ima dominantan položaj u upravljanju trustom ili bilo koje drugo lice prema stranom zakonu; predstavlja zadruga, udruženja, fondacije, zadužbine i ustanove, ako ovlašćeni predstavnik nije prijavio nijedno drugo fizičko lice kao stvarnog vlasnika. Ako se fizičko lice ne može identifikovati na propisani način, lice koje je predstavnik ili član tela registrovanog subjekta smatra se „stvarnim vlasnikom“.

<sup>279</sup>Zakon o centralnoj evidenciji stvarnog vlasništva, član 5.

<sup>280</sup>Zakon o centralnoj evidenciji stvarnog vlasništva, član 10.

<sup>281</sup>Zakon o centralnoj evidenciji stvarnog vlasništva, član 12.

<sup>282</sup>Ibid, član 13.

### Propisi o prilogima za političke aktivnosti

Zakonodavstvo u Srbiji o prilogima za političke aktivnosti može se oceniti sa 75 od 100 poena, imajući u vidu da:

- postoji mehanizam za određivanje direktnog javnog finansiranja izbornih kampanja, ali su kriterijumi raspodele tako postavljeni da idu u prilog pobednika na izborima
- korišćenje javnih resursa u korist ili protiv političkih stranaka i pojedinačnih kandidata je zabranjeno, ali da postoje rupe u propisima
- postoji zabrana primanja anonimnih priloga (prikriivanje identiteta davaoca priloga), ali neki prilozima ipak mogu ostati netransparentni
- finansijski prilozima, besplatne usluge, kao i zajmovi političkim subjektima moraju biti prijavljeni
- postoje ograničenja kada su u pitanju prilozima koje privredna društva daju političkim strankama i drugim političkim subjektima

Iako se prema zakonu, političke stranke finansiraju iz budžeta Srbije, Vojvodine, gradova i opština, a iznosi i kriterijumi finansiranja su transparentni, način raspodele sredstava nije u potpunosti sa svrhom finansiranja. Pravni okvir omogućava relativno visok nivo finansiranja iz javnih izvora, a način raspodele daje snažnu prednost strankama koje su zastupljene u Skupštini Srbije. Nove stranke i one koje ne uspeju da pređu izborni cenzus imaju problem da obezbede stabilno finansiranje.<sup>283</sup> Iznos namenjen finansiranju redovnih aktivnosti deli se između parlamentarnih partija srazmerno broju osvojenih glasova na izborima<sup>284</sup>. U isto vreme, zakon omogućava tim strankama da novac dobijen za finansiranje redovnih aktivnosti koriste i u predizbornoj kampanji.<sup>285</sup> Javno finansiranje izbornih kampanja obezbeđuje se u iznosu od 0,07% od vrednosti budžeta Republike koji potiče iz poreskih prihoda.<sup>286</sup> Na taj način velike stranke se nalaze su dvostruko privilegovane u izbornoj trci - dobijaju više novca za svoje redovne aktivnosti, taj novac mogu da koriste u kampanji, a onda nakon kampanje dobijaju najveći deo budžetskog novca koji se izdvaja za finansiranje kampanje.

Opozicione stranke teško dolaze do prihoda i iz privatnih izvora<sup>287</sup>, jer vrlo mali broj donatora u Srbiji daje priloge iz ideoloških razloga.<sup>288</sup> S druge strane, donatorima koji teže da ostvare neki interes kroz političko finansiranje, biće važnije da održavaju dobre odnose sa strankama koje su na vlasti.

### Izborne kampanje

Zakonom je zabranjeno anonimno finansiranje kampanja. Čak i najmanji prilog mora biti uplaćen preko tekuceg računa

čuna davaoca. Međutim, transparentnost je blagovremeno obezbeđena samo za donacije čiji je iznos veći od prosečne zarade, jer se one objavljuju u roku od osam dana na internet stranicama<sup>289</sup> političkih partija. Podaci o ostalim prilogima postaju javno dostupni tek mesec dana nakon izbora, kada Agencija za sprečavanje korupcije objavi izveštaj o troškovima izborne kampanje. Neke vrste donacija nisu u potpunosti transparentne. To je posebno slučaj sa neposrednim finansiranjem aktivnosti u izbornoj kampanji od strane nekog trećeg lica, kada ta aktivnost doprinosi jednoj, odnosno nanosi štetu drugoj izbornoj kampanji.

Zakon predviđa da se svi prihodi i rashodi u predizbornoj kampanji moraju prijaviti Agenciji za borbu protiv korupcije u roku od mesec dana nakon izbora.<sup>290</sup> Prema zakonu, krediti i usluge pružene bez naknade takođe se smatraju prilogima.<sup>291</sup> Političke stranke i drugi politički subjekti koji učestvuju u kampanji (koalicije i grupe građana), moraju da prijave kredite koje su dobile od banke ili druge finansijske institucije u svrhu kampanje.<sup>292</sup> Iako u zakonu nije navedeno, zajmovi od drugih fizičkih ili pravnih lica ne smatraju se prihvatljivim izvorom prihoda. U Srbiji kandidatima nije dopušteno da sami prikupljaju sredstva za finansiranje kampanje, što znači da, čak i u slučaju predsedničkih izbora, mora postojati politički subjekt koji ispred kandidata vodi kampanju.

### Sprovođenje odredbi

Trenutno, najveći problem predstavlja primena odredbi koje uređuju vođenje kampanje od strane javnih funkcionera. Formalno, funkcioneri ne smeju da koriste javne resurse

i državne sastanke kojima prisustvuju u svojstvu državnog funkcionera u korist ili za promociju bilo koje političke stranke i pojedinačnog kandidata.<sup>293</sup> Iako zakonom nije propisano, može se, analogijom izvesti zaključak da je zabranjeno korišćenje javnih resursa koje bi bilo usmereno protiv drugih političkih partija i njihovih kandidata. Pored toga, zakon propisuje izuzetak od pravila prema kome državni funkcioner u izuzetnim okolnostima, može da koristi javne resurse da bi zaštitio ličnu bezbednost.<sup>294</sup> Uporne kritike od strane domaćih i međunarodnih organizacija nisu dovele do suštinske promene pravila koja se odnose na funkcionersku kampanju. Izmene zakona usvojene u decembru 2019. godine, povećale su odgovornost stranaka za slučajeve kršenja pravila<sup>295</sup> o finansiranju predizborne kampanje. Pravila za sprečavanje zloupotrebe javnih funkcija i državnih resursa do kojih dolazi tokom kampanje takođe su neznatno poboljšana.<sup>296</sup> Istovremeno, izmenama i dopunama Zakona

o javnim preduzećima propisano je da direktori mogu biti razrešeni dužnosti ukoliko zloupotrebe položaj i resurse preduzeća u cilju političke promocije.<sup>297</sup>

Međutim, izmene zakona nisu bile sveobuhvatne i ostavile su značajan prostor za zloupotrebe. Zakon ne ograničava moguće zloupotrebe administrativnih javnih resursa od strane javnih funkcionera u svrhu političke promocije. Iz tog razloga, i nakon najnovijih zakonskih promena, funkcioneri mogu da tokom izborne kampanje organizuju promotivne aktivnosti i da na taj način obezbede medijsko izveštavanje o tim aktivnostima, prikazujući kao da je reč o obavljanju redovnih poslova, a ne o političkoj kampanji. Zakon ne propisuje ograničenja kada je reč o povećanju javne potrošnje ili odricanju od javnih prihoda, dodeli pomoći građanima u naturi drugim sličnim metodama koje se koriste radi kupovine naklonosti birača.<sup>298</sup>



<sup>293</sup>Ibid, član 19

<sup>294</sup>Ibid, član 9

<sup>295</sup>Ibid, član 25: Vlada Srbije usvojila je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije

<sup>296</sup>Kršenje ove zabrane je zakonom regulisano i može se izreći novčana kazna državnim funkcionera u iznosu od 100.000 do 150.000 dinara <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3736328/predlozeni-penali-za-funkcionere-koji-koriste-javne-resurse-za-kampanju--.html>

<sup>297</sup><https://www.blic.rs/biznis/izmene-zakona-o-javnim-preduzećima-direktori-ce-snositi-posledice-funkcionerske/13c3x12>

<sup>298</sup>[http://preugovor.org/upload/document/preugovor\\_amendments\\_to\\_set\\_of\\_laws\\_improving\\_the\\_...pdf](http://preugovor.org/upload/document/preugovor_amendments_to_set_of_laws_improving_the_...pdf)

## Primena propisa i objavljivanje podataka o priložima za političke aktivnosti

Primena propisa i objavljivanje podataka o priložima za političke aktivnosti u Srbiji se može proceniti ocenom 50 od 100 poena, s obzirom da:

- izveštaje o finansiranju nadgleda Agencija za borbu protiv korupcije, koja je po slovu zakona nezavisna institucija, ali koja ne koristi sva svoja zakonska ovlašćenja za sprovođenje i primenu zakona
- političke stranke i drugi učesnici izbora podnose izveštaje o dobijenim priložima i troškovima tokom prethodne finansijske godine i nakon izborne kampanje, ali tačnost tih izveštaja je upitna
- građani mogu lako pristupiti finansijskim podacima svih političkih stranaka i drugih učesnika izbora, pošto se njihovi izveštaji objavljuju na veb-sajtu Agencije
- rezultati kontrole ili revizije poštovanja pravila od strane vlasti se objavljuju, ali selektivno i bez jasno utvrđenog roka

Agencija za sprečavanje korupcije nadležna je za kontrolu finansijskih izveštaja političkih partija. Državna revizorska institucija, takođe nezavisna institucija, vrši reviziju ovih izveštaja.<sup>299</sup> Agencija ima pravo uvida u knjigovodstvene evidencije i dokumentaciju, kao i u finansijske izveštaje političkih partija.<sup>300</sup> Nakon sprovođenja kontrole finansijskih izveštaja političkog subjekta, Agencija za borbu protiv korupcije može uputiti zahtev Državnoj revizorskoj instituciji za reviziju tih izveštaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju nadležnosti Državne revizorske institucije.<sup>301</sup>

U 2019. godini ukupno 248 političkih subjekata, od kojih su 113 političkih partija i 135 grupa građana, trebalo je da podnese Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>302</sup> godišnje finansijske izveštaje za 2018. godinu. Zakonsku obavezu ispunilo je 135 političkih subjekata: 80 političkih partija i 55 grupa građana. Verifikacija se zasnivala na poređenju izveštaja u elektronskom i papirnom obliku. Tokom procesa kontrole uočeno je da je, kao i prethodnih godina, najčešće kršenje zakona bilo nepodnošenje godišnjih finansijskih izveštaja Agenciji.<sup>303</sup> Još jedna od čestih povreda bila je nepodnošenje mišljenja ovlašćenog revizora.<sup>304</sup> Agencija je pokrenula 15 postupaka protiv političkih subjekata zbog kršenja odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Zbog kršenja odredbi zakona, Agencija je podnela 96 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom protiv političkih partija i odgovornih lica u političkim strankama i odgovornih lica grupa građana. Nadležnim tužilaštvima podneta su dva izveštaja zbog sumnje da su odgovorna lica u političkim subjektima izvršila krivična dela. Na osnovu pravosnažnih presuda doneto je 59 odluka o gubitku prava na sredstava iz javnih izvora namenjenih finansiranju redovnog rada za 2020. godinu.<sup>305</sup>

Iako je jasno ko vrši monitoring finansiranja političkih stranaka i drugih učesnika na izborima, vremenski okvir i obim nisu

unapred definisani i sveobuhvatni. Agencija sama odlučuje o vremenu i obimu svog postupanja, uključujući tu i pitanja kao što su podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, donošenje odluke o gubitku prava na budžetska sredstva i podnošenje krivičnih prijavi.

Političke stranke se pridržavaju obaveza da izveštavaju o davaocima priloga i troškovima. Ovo se posebno odnosi na izveštaje o finansiranju republičkih izbora i na godišnje izveštaje parlamentarnih političkih partija. Međutim, postoje problemi kada su u pitanju godišnji izveštaji malih vanparlamentarnih partija<sup>306</sup> i izveštaji o troškovima lokalnih izbora.<sup>307</sup> Ocena o poštovanju obaveza se odnosi samo na prihode i rashode ostvarene na zakonit način. Postoje vrlo jasne indikacije da ima i neprijavljenih izdataka<sup>308</sup> i nezakonito stečenih prihoda, bilo u naturi<sup>309</sup> ili u gotovini, ili prihodima koji su navodno stečeni na zakonit način, ali sa falsifikovanim imenima davaoca.<sup>310</sup>

Agencija objavljuje primljene finansijske izveštaje ubrzo nakon što ih primi. Međutim, registar finansijskih izveštaja Agencije nije lak za upotrebu ni mašinski čitljiv. Pored toga, kao što je već rečeno, neispitane sumnje u sveobuhvatnost ovih izveštaja, umanjuju stepen u kojem se ostvaruje svrha njihovog objavljivanja.

Ne postoji rok u koje bi Agencija trebalo da izradi izveštaj o sprovednoj kontroli, niti je sadržaj takvog izveštaja propisan. Objavljivanje odluka Agencije o postupanju po pojedinačnim prijavama za kršenje zakona postalo je obaveza od decembra 2019. godine i to samo u slučajevima kada se prijave podnose tokom izborne kampanje. Za postupanje po službenoj dužnosti ili po prijavama van perioda kampanje, takvih rokova i dalje nema. Usled toga, ne postoji zakonska garancija niti ustaljena praksa koja bi obezbedila javnost svih informacija o utvrđenim povredama zakona i merama koje je Agencija preduzela tim povodom.

<sup>299</sup>Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, strana 37, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/05/ACAS-2018-REPORT.pdf>

<sup>300</sup>Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, (Službeni glasnik Republike Srbije, broj. 43/2011 i 123/2014), član 32

<sup>301</sup>Ibid, član 34

<sup>302</sup>Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, strana 19, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf>

<sup>303</sup>Ibid

<sup>304</sup>Ibid

<sup>305</sup>Ibid

<sup>306</sup><http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/01/Izvestaj-o-kontroli-finsiranja-politickih-subjekata-za-2018.pdf>

<sup>307</sup><http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/09/Izvestaj-lokalne-kampanje-jun-2018-izmenjen-odt>

<sup>308</sup><https://www.cins.rs/srpska-napredna-stranka-prikrla-troskove-izborne-kampanje/>

<sup>309</sup><https://www.cins.rs/nezovoljena-donacija-sns-u-od-13-miliona-evra/>

<sup>310</sup><https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9740-treci-covek-iz-kafane>

## Propisi o lobiranju

Propisi o lobiranju mogu se oceniti sa 75 od 100 poena, imajući u vidu da:

- propisi o lobiranju ne definišu lobiste dovoljno široko; oni uključuju korporativne lobiste, profesionalna udruženja, sindikate, dok se druge kategorije smatraju „neregistrovanim lobistima“ i njihove aktivnosti nisu regulisane u dovoljnoj meri
- propisi o lobiranju relativno široko definišu korisnike lobiranja, uključujući članove nacionalnih i lokalnih zakonodavnih i izvršnih vlasti, funkcionere i službenike u nacionalnoj i lokalnoj upravi, međutim, definicija ne uključuje sve članove radnih grupa za izradu zakona niti donosioce odluka u državnim kompanijama koje se takmiče na tržištu
- postoji obaveza vođenja javnog registra lobista
- lobisti imaju obavezu da Agenciji podnesu godišnji izveštaj u kome, između ostalog, moraju da navedu relevantne lične podatke i podatke o zaposlenju, informacije o sredstvima lobiranja kao i klijentima, organima ka kojima su usmerili svoje aktivnosti i predmet lobiranja, ali nisu u obavezi da podnose izveštaj o troškovima svojih aktivnosti
- kod izrade zakona se prati postupak donošenja, ali ne postoji obaveza da se dokumentuju svi kontakti (vreme, osoba, predmet) između zakonodavca i lobiste ili zainteresovanog lica u vezi sa nacrtima zakona; postoji obaveza da se u obrazloženju nacrtu zakona navedu podaci o javnoj raspravi i opšte informacije o tome da li su konsultovane zainteresovane grupe

Primena Zakona o lobiranju, prvog u istoriji Srbije, započela je u avgustu 2019. godine, devet meseci nakon usvajanja. Ipak, može se zaključiti da je njegov antikorupcijski kapacitet nedovoljan. Lobiranje se uglavnom posmatra kroz prizmu formalno uređenog obraćanja zainteresovanih firmi ili profesionalnih posrednika državnim organima. S druge strane, Zakon se ne bavi neformalnim pokušajima uticaja na zakonodavce. Konkretno, lobiranje je definisano kao aktivnost kojom se vrši uticaj na organe Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, regulatornih organa čiji je osnivač Republika Srbija, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, u procesu donošenja zakona, propisa i opštih akata iz nadležnosti organa vlasti, radi postizanja interesa korisnika lobiranja, u skladu sa zakonom.<sup>311</sup> Usled takve definicije, one aktivnosti koje su preduzete bez poštovanja zakonom propisanog postupka lobiranja ostaju u sivoj zoni, jer Zakon ne sadrži zabranu da se uticaj na donošenje propisa ostvaruje kroz neformalne kontakte sa donosiocima odluka. Štaviše, ovaj zakon ne pokriva lobiranje koje bi imalo za cilj da utiče na odluke koje se odnose na pojedinačne slučajeve, već samo na donošenje opštih pravnih akata.

### Lobisti

Zakon prepoznaje tri kategorije subjekata koji se bave lobiranjem:

1. zainteresovana lica, koja lobiraju za sopstvene interese
2. predstavnici udruženja koja zastupaju interese svojih članica (na primer Privredna komora)
3. profesionalni lobisti

Krajnje formalna definicija „lobista“<sup>312</sup> obuhvata samo profesionalne posrednike u lobiranju, dok se dve druge kategori-

je smatraju „neregistrovanim lobistima“, i njihove aktivnosti nisu detaljnije uređene u ovom zakonu.

Zakon isključuje iz pojma lobiranja neke aktivnosti vezane za odnose sa javnošću, aktivnosti konsultantskih kuća koje pružaju usluge u izradi zakona i građanske inicijative. Mnogi od subjekata koji se bave lobiranjem su van domašaja zakona, uključujući razne „kreatore mišljenja“, kao što su „nezavisni stručnjaci“ koji svojim izjavama u javnosti teže da utiču na proces donošenja odluka.

Samo registrovani lobisti moraju da podnesu zahtev za registraciju, da angažuju ovlašćenog lobistu i da izveštavaju o svojim aktivnostima. Nepostojanje obaveza izveštavanja u drugim slučajevima rezultira nižim stepenom transparentnosti kada lobiranje obavljaju direktno zainteresovane strane i njihova udruženja.

### Definicija lobiranja

Definicija „lobiranih lica“ je široka. Pored vršenja uticaja na narodne poslanike i lobiranja kod državnih funkcionera i javnih službenika, odnosno izabranih, imenovanih ili zaposlenih lica u izvršnim organima vlasti. Bitan nedostatak definicije je što uključuje samo zaposlena ili na drugi način angažovana lica (na primer, savetnike ministara) u državnim organima, a ne sva lica koja učestvuju u procesu izrade propisa. Definicija izostavlja profesore i eksperte koji su angažovani na izradi zakona u okviru radnih grupa i koji za to ne dobijaju naknadu od državnih organa.

Positivna strana jeste to da definicija uključuje lobiranje na različitim nivoima vlasti (republički, pokrajinski, lokalni), kao i u slučajevima kada je ono usmerena ka imaicima javnih ovlašćenja. Nedostatak je što nije obuhvaćeno lobiranje u državnim preduzećima koja nemaju javna ovlašćenja, i koja najčešće posluju kao privredni subjekt na otvorenom tržištu.

<sup>311</sup>Zakon o lobiranju, član 2. (Službeni glasnik Republike Srbije, 87/2018)

<sup>312</sup>Ibid, član 4. „fizičko lice koje je prema zakonu registrovano kao lobista i preduzeće ili udruženje koje je upisano u Registar pravnih lica i preduzetnikakojavlobiranje u skladu sa zakonom“

Zakon nije propisao obavezu objavljivanja izveštaja institucija o lobistima koji su ih kontaktirali. Slično tome, ne postoji obaveza davanja podataka o lobiranju u obrazloženju nacrta zakona, niti obaveza da se prijavi neformalno lobiranje ili pokušaj lobiranja.

## Javnost

Zakon predviđa obavezni javni registar lobista koji vodi Agencija za prevenciju korupcije. Agencija vodi Registar lobista i Registar pravnih lica koja se bave lobiranjem (vrši upis, izmene i brisanje iz registra). Takođe, Agencija vodi i posebnu evidenciju stranih fizičkih i pravnih lica koja se bave

lobiranjem u Srbiji. Registar je dostupan na internetu, ali ne i u mašinski čitljivom formatu. Nakon održanih obuka i procesa licenciranja, trenutno je upisano 24 lobista – pojedinaca i dva lobističke firme.<sup>313</sup>

U Srbiji postoji neka vrsta „traga zakonodavnog postupka“, ali ipak nisu vidljive sve informacije koje su bitne za praćenje lobiranja. Zakon o državnoj upravi i Poslovnik Vlade predviđaju obavezu sprovođenja javne rasprave pre usvajanja zakona. Takođe postoji obaveza da se pruži obrazloženje za svaki nacrt i predlog zakona.<sup>314</sup> U okviru obrazloženja bi trebalo da se nalaze i informacije o predlozima i komentarima sa javne rasprave, kao i informacije o konsultacijama koje je predlagač zakona održao sa zainteresovanim stranama.

## Sprovođenje propisa i objavljivanje informacija o lobiranju

Situacija u ovoj oblasti u Srbiji se može oceniti kao 25 od 100 poena, s obzirom da:

- postoji nezavisan i obavezan mehanizam za upravljanje registracijom lobista, davanje smernica pojedincima i organizacijama, i istraživanje očiglednih povreda propisa (Agencija za sprečavanje korupcije), ali nije izvesno da su resursi koje poseduje dovoljni
- postoji obavezni javni registar lobista, registar je dostupan na internetu, ali se podaci ne objavljuju u mašinski čitljivom formatu
- su prvi lobisti tek nedavno sertifikovani i praksa još nije zaživela; oni bi trebalo da redovno objavljuju relevantne lične podatke i podatke o zaposlenju, informacije o ciljevima lobiranja i klijentima, za šta se zalažu, ali ne i troškove svojih aktivnosti
- pravila o lobiranju u Srbiji ne predviđaju uspostavljanje „zakonodavnog otiska“, gde bi se dokumentovali kontakti zakonodavaca sa lobistom ili zainteresovanom stranom (vreme, osobu i predmet kontakta)

Od avgusta 2019. godine, kada je Zakon o lobiranju stupio na snagu, Agencija za borbu protiv korupcije (sada Agencija za sprečavanje korupcije), dobila je ovlašćenje da vrši nadzor nad njegovom primenom. Agencija je ovlašćena da vodi proces registracije lobista i objavljuje relevantne podatke iz registra lobista, pruža smernice pojedincima i organizacijama, sprovodi obuke, proverava izveštaj lobista i istražuje moguće propuste i slučajeve kršenja pravila. U periodu nakon usvajanja zakona i njegovog stupanja na snagu, Agencija je sprovela neke pripremne aktivnosti. Između ostalog, usvojen je niz podzakonskih akata, prilagođene su softverske aplikacije, ojačani su kapaciteti zaposlenih (putem obuka o međunarodnim standardima), o lobiranju kao mehanizmu za sprečavanje korupcije, kao i o načelima i primeri praksi u ovoj oblasti.<sup>315</sup> Ipak, i dalje postoji potreba za povećanjem

kapaciteta i resursa Agencije u ovoj oblasti

Što se tiče objavljivanja podataka o registrovanim lobistima i njihovim aktivnostima, za sada nije moguće dati bilo kakav komentar ili zaključak.

Prema istraživanju organizacije Transparentnost Srbija, zasnovanom na zahtevima o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, od avgusta 2019. do februara 2020. godine Zakon o lobiranju nije nimalo povećao transparentnost u procesu donošenja zakona. Navodno, ako bi se sudilo po dobijenim odgovorima, nijedno ministarstvo niti narodni poslanik nisu imali kontakte sa „neregistrovanim lobistima“ (neposredno zainteresovanim firmama i njihovim asocijacijama) u vezi sa donošenjem opštih pravnih akata, iako bi bilo razumno očekivati da se takvi sastanci održavaju svakodnevno.<sup>316</sup>

## Propisi o sukobu interesa

Propisi Srbije o sukobu interesa između privatnog i javnog sektora mogu se oceniti sa 50 od 100, imajući u vidu da:

- javni funkcioneri moraju redovno da prijavljuju svoje plaćene i neplaćene pozicije u privatnom sektoru (na primer, kao strateški savetnici ili članovi upravnih organa), svoja finansijska ulaganja u kompanije, poklone, beneficije i troškove reprezentacije koje dobijaju od entiteta iz privatnog sektora
- postoji period „hladeња“ u trajanju od dve godine za javne funkcionere i najviše državne službenike koji prelaze u privatni sektor, u slučaju da postoji veza između njihovih prethodnih poslova i novog poslodavca
- ne postoji prepreka za korporativne rukovodioce da stupe na visoke javne funkcije i neki od položaja u vladi, mada mogu postojati određena ograničenja za njihove aktivnosti u konkretnim slučajevima (dužnost da se uzdrže od procesa donošenja odluka koja utiče na interese bivšeg poslodavca)

Neprimereni uticaj u obliku sukoba interesa između privatnog i javnog sektora zabranjen je zakonom i u određenoj meri se kontroliše. Sukob interesa se definiše kao privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupke službenog lica tako da ugrožava javni interes. Ovakva definicija je u skladu je sa međunarodnim zakonima.<sup>317</sup> Definicija javnog funkcionera je takođe široka i uključuje različite nivoe vlasti (republičke, pokrajinske i lokalne), kao i javne službe, ustanove i preduzeća.<sup>318</sup>

## Izveštaji o imovini

Zakon propisuje obavezu javnim funkcionerima da prijavljive svoje neplaćene ili plaćene angažmane u privatnom sektoru (na primer, poslovi savetovanja, članstvo u nadzornim odborima), svoja ulaganja u kompanije, kao i poklone, usluge i druge koristi koje dobijaju od preduzeća iz privatnog sektora.<sup>319</sup> U nekim situacijama postoji dužnost da funkcioner izveštaj podnosi jednom godišnje. Takva obaveza će postojati ako se imovina funkcioner povećala ili smanji preko određenog iznosa tokom prethodne godine. Ukoliko nema takvih bitnih promena, izveštavanje se vrši na početku i na kraju mandata.<sup>320</sup>

Agencija za sprečavanje korupcije proverava ove izveštaje prema planu ili na osnovu podnetih predstavi. Međutim, samo mali deo „imovinske karte“ se objavljuje (podaci vezani za nekretnine, vozila, prihode iz javnih izvora), dok je ostatak dostupan samo kontrolnom organu.

## Zapošljavanje u privatnom sektoru posle funkcije

- postoji dvogodišnji „period odmora“ javnih funkcionera (izabranih ili imenovanih) i najviših državnih službenika koji prelaze u privatni sektor, to jest ograničenje da se angažuju kod poslodavca ako postoji veza između njihove oblasti rada na javnoj funkciji i poslova koje obavlja novi poslodavac.<sup>321</sup> U periodu od dve godine nakon prestanka javne funkcije, funkcioner čija je funkcija prestala ne može da zasnuje radni odnos ili da obavlja poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja se bavi poslovima u vezi sa funkcijom koju je obavljao, osim kada to odobri Agencija. Funkcioner kome je istekao mandat, mora da zatraži takvo odobrenje pre novog zaposlenja ili zasnivanja poslovne saradnje, a Agencija mora da odluči o zahtevu u roku od 15 dana. Ukoliko Agencija ne donese odluku u roku, smatraće se da je odobrenje dato.<sup>322</sup>
- ne postoji tzv. „period odmora“ za rukovodioce privatnih preduzeća koji prelaze na položaje u državnom aparatu, mada mogu postojati određena ograničenja za njihovo postupanje u konkretnim predmetima (dužnost da se uzdrže od učešća u odlučivanju kada bi odluka uticala na interese bivšeg poslodavca).

<sup>315</sup><http://www.acas.rs/lobiranje/>

<sup>316</sup>[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_-\\_istrazivanje\\_o\\_primeni\\_Zakona\\_o\\_lobiranju.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_-_istrazivanje_o_primeni_Zakona_o_lobiranju.pdf)

<sup>317</sup>[http://www.acas.rs/pretraga\\_registra/#/acas/registarLobista](http://www.acas.rs/pretraga_registra/#/acas/registarLobista), assessed in October 2020.

<sup>318</sup>Za više detalja: GIZ, Istraživanje o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, Dr. Dobrosav Milovanović, N. Nenadić and V. Todorić, Beograd, 2012.

<sup>319</sup>Za više detalja: GIZ, Istraživanje o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, Dr. Dobrosav Milovanović, N. Nenadić and V. Todorić, Beograd, 2012.

<sup>320</sup>[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Javne\\_rasprave\\_-\\_izmene\\_propisa\\_L\\_praksa\\_sprovođenja\\_tokom\\_2018.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_-_izmene_propisa_L_praksa_sprovođenja_tokom_2018.pdf)

<sup>317</sup>Zakon o sprečavanju korupcije, član 2 (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011, 67/2013, 112/2013 i 8/2015)

<sup>318</sup>Ibid: Svako lice izabrano, imenovano ili nominovano u vladu Republike Srbije, autonomne pokrajine, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća i preduzeća, institucija i drugih organizacija čiji je osnivač ili član Republike Srbije, autonomne pokrajine, lokalne samouprave samouprava i drugo lice izabrano za Narodnu skupštinu

<sup>319</sup>Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 30 – 42, Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 56-66.

<sup>320</sup>Ibid, član 44, ibid, članovi 67-69

<sup>321</sup>Ibid, član 37, ibid, član 55.

<sup>322</sup>Ibid, član 38

## Sprovođenje propisa i objavljivanje informacija o sukobu interesa

Sprovođenje propisa i objavljivanje informacija o sukobu interesa može se oceniti sa 50 od 100 poena, s obzirom da:

- Agencija za sprečavanje korupcije nadgleda sukob interesa, i ona je uspostavljena kao nezavisno kontrolno telo, ali je u nekim slučajevima njena nezavisnost postupanja dovedena u sumnju
- javni funkcioneri i visoki državni službenici retko objavljuju informacije o svom odnosu sa privatnim sektorom (na primer, plaćene i neplaćene pozicije koje imaju u entitetima privatnog sektora, finansijska ulaganja u kompanije, poklone ili druge koristi dobijene od firmi), ali mnogi od njih se pridržavaju obaveze da prijavljuju poklone Agenciji, kako ih Zakon obavezuje; međutim, ima primera kršenja ove zakonske obaveze, što nagoveštava da je broj neprijavljenih ili neotkrivenih slučajeva za ovu vrstu prekršaja mnogo veći od onog koji se otkrije kontrolom Agencije
- zabranu zapošljavanja u trajanju od dve godine nakon službe u javnom sektoru nadgleda Agencija, ali samo ako zvaničnik zatraži odobrenje za ovu vrstu posla, prijavi takav angažman naknadno ili na osnovu prijave. Ne postoji mehanizam koji bi obezbedio redovne proaktivne kontrole poštovanja ovih pravila

Sukob interesa je ustavna kategorija. Agencija za sprečavanje korupcije je organ ovlašćen da odlučuje o sukobu interesa javnih funkcionera, u skladu sa Ustavom i Zakonom o sprečavanju korupcije.<sup>323</sup> Drugi organi mogu biti zaduženi za rešavanje određenih vrsta sukoba interesa. Na primer, pravosudni organi odlučuju po pitanju izuzeća sudije iz određenog postupka, zbog njegove povezanosti sa nekom od stranaka.

Agencije za sprečavanje korupcije donosi odluke i daje mišljenja u cilju sprečavanja, rešavanja i otklanjanja posledica sukoba interesa prilikom vršenja javnih funkcija, koje se mogu javiti zbog obavljanja drugih poslova. Agencija takođe kontrolise ispunjavanje obaveza funkcionera da prenese upravljačka prava u privrednim subjektima na drugo nepovezano lice..

Statistika pokazuje povećanje angažovanosti Agencije iz godine u godinu. Zbog kršenja pravila u oblasti sukoba interesa, tokom 2018. godine podnet je ukupno 31 zahtev za pokretanje prekršajnog postupka (porast od 55% u odnosu na 2017). Prekršaji se odnose na zabranu obavljanja drugih poslova, osnivanje preduzeća ili javne službe ili započinjanja privatnog posla tokom javne funkcije.<sup>324</sup> Tokom 2019. godine Agenciji je prijavljeno 1.427 novih slučajeva kršenja odredbi Zakona o Agenciji u oblasti sukoba interesa i izrečeno je 295 mera.<sup>325</sup> Međutim, to je još uvek vrlo mali broj slučajeva, posebno kada je reč o pokretanju prekršajnih postupaka.<sup>326</sup> Taj utisak je još snažniji kada se sagledaju mere koje Agencija izricala.<sup>327</sup> S druge strane, činjenica da je Agencija

propustila da ispita sve relevantne aspekte pojedinih slučajeva mogućeg sukoba interesa u kojima je zaključila u korist funkcionera, dovodi u pitanje nezavisnost postupanja ovog organa u praksi.<sup>328</sup>

Tokom 2019. godine Agencija je dobila uvećan broj zahteva funkcionera za obavljanje drugih funkcija, za zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje nakon prestanka javne funkcije, kao i obaveštenja o prenosu upravljačkih prava<sup>329</sup>. Agencija nadgleda i poštovanje pravila o „mirovanju“ nakon isteka funkcije, ali u ograničenom obimu. Naime, Agencija će ovakve slučajeve moći da ispita jedino ako joj se bivši funkcioner obrati sa upitom o dozvoljenosti zasnivanja takvog posla, ili ako dobije prijavu da se neko oglušio o pravila. Ne postoji mehanizam koji bi obezbedio sprovođenje proaktivne kontrole ovih odredaba.

Državni funkcioneri i viši javni službenici retko kada obelodanjuju u javnosti svoju saradnju sa privatnim sektorom (plaćene i neplaćene funkcije u privatnom sektoru, angažmane, finansijska ulaganja u privredne subjekte, dobijene poklone i koristi). Mnogi od njih ispunjavaju obavezu da prijave postojanje takve vrste privatnog interesa Agenciji, ispunjavajući tako svoju zakonsku obavezu. Utvrđeni su, međutim, i neki slučajevi nepoštovanja zakona<sup>330</sup>, tako da se može sa razlogom pretpostaviti da je broj neprijavljenih ili neotkrivenih slučajeva („tamna brojka“), kod ovog vida kršenja zakona značajno veći od broja slučajeva koje je Agencija otkrila u postupku kontrole.

## TEMATSKA OBLAST 8: JAVNE NABAVKE

### Okruženje za sprovođenje javnih nabavki

Okruženje u Srbiji, kada su javne nabavke u pitanju, može se oceniti sa 75 od 100 poena, imajući u vidu da:

- većina informacija o ključnim aspektima procesa javnih nabavki jeste javno dostupna, bilo proaktivno na osnovu Zakona o javnim nabavkama ili na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama, a neke informacije se objavljuju u obliku koji je lak za korišćenje
- administrativne procedure ograničavaju prostor za diskreciono odlučivanje kada je u pitanju odabir ponuda, ali arbitrnost i dalje postoji u planiranju i izvršavanju ugovora o nabavkama, iako bi i trebalo da se umanj kroz interne akte naručilaca
- ugovori između naručilaca, dobavljača i pružalaca usluga, nemaju posebne odredbe koje bi zahtevale da se sve strane striktno pridržavaju strogih antikorupcijskih pravila, ali zakonske odredbe čine takve ugovorne klauzule nepotrebne
- zaključivanje ugovora o nabavkama iznad određenog praga vrednosti, definisanog zakonom, podleže nadmetanju
- „sporazumi o integritetu“ nisu predviđeni u srpskom zakonodavstvu, ali je do nedavno postojala obaveza angažovanja „građanskog nadzornika“ za javne nabavke veće vrednosti (više od milijardu dinara), sa sličnim učinkom. Institucija „građanskog nadzornika“ uklonjena je iz novog zakona koji se primenjuje od 1. jula 2020. godine

### Transparentnost procesa javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama (ZJN) iz 2012<sup>331</sup> bio je na snazi do 1. jula 2020, dok je Zakon iz 2019. godine<sup>332</sup> stupio na snagu 1. januara 2020, sa odloženom primenom od 1. jula 2020, izuzev nekoliko odredbi koji su vezane za pristupanje Srbije EU.

Oba zakona obezbeđuju visok nivo transparentnosti procesa javnih nabavki kao jedan od ključnih principa. Naručioci su dužni da objavljuju informacije o javnim nabavkama i na svojim veb stranicama i na centralizovanom Portalu javnih nabavki<sup>333</sup>, kojim upravlja Kancelarija za javne nabavke. Broj informacija objavljenih na Portalu, uspostavljenom pre 14 godina, značajno je povećan 2013. godine, kada je uvedena obaveza objavljivanja planova i izveštaja o javnim nabavkama, konkursne dokumentacije, informacija o nabavkama male vrednosti i o pregovaračkim postupcima. Značajan deo informacije koje potiču sa portala dostupan je u otvorenom formatu, ali te informacije nisu u potpunosti pouzdane, usled grešaka prilikom unosa podataka od strane naručilaca. Novi portal sa dodatnim svojstvima funkcioniše od jula 2020.<sup>334</sup>

Zakonom je propisano pobavezno objavljivanje raznih vrsta oglasa za svaku nabavku.<sup>335</sup> To uključuje pozive za podnošenje ponuda, obaveštenja o pokretanju pregovaračkog postupka, obaveštenja o zaključenim ugovorima i otvaranju ponuda, obaveštenja o obustavljanju postupka, obaveštenja o izmenama i dopunama ugovora o javnoj nabavci, obaveštenja o podnetim zahtevima za zaštitu prava itd. Obavezno je i objavljivanje odgovora na sva pitanja u vezi sa konkursnom

dokumentacijom. Pored toga, na portalu se nalaze godišnji planovi naručilaca, mišljenja Kancelarije za javne nabavke (KJN) o tome da li su ispunjeni uslovi za sprovođenje pregovaračkih postupaka, kao i informacije o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama. Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki objavljuje informacije o postupcima koji se vode pred njom na svojoj veb stranici.<sup>336</sup>

Tromesečni izveštaji naručilaca (do sredine 2020) sadržali su informacije o svim sprovedenim postupcima javnih nabavki, nabavkama koje su izuzete od primene zakona, troškovima pripreme ponuda, zaključenim ugovorima, jediničnim cenama, izmenjenim ugovorima i o sprovođenju ugovora o javnim nabavkama. Kancelarija za javne nabavke pripremala je na osnovu ovih podataka pripremla izveštaje koji su objavljivani svakih šest meseci.<sup>337</sup> ZJN iz 2019 predviđa godišnje izveštavanje naručilaca samo za nabavke izuzete iz primene zakona.<sup>338</sup> Kancelarija za javne nabavke takođe sada ima dužnost da izveštava jednom godišnje.<sup>339</sup>

Ipak, mnogi važni dokumenti nisu dostupni na portalu i mogu se dobiti samo na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama. Tu spadaju zaključeni ugovori o javnim nabavkama (model ugovora je deo konkursne dokumentacije), zahtevi za zaštitu prava, pojedinačne ponude, zapisnici sa otvaranja ponuda, analize tržišta i druga dokumenta relevantna za pripremu ponude, dokumenta u vezi sa izvršenjem ugovora, itd.

Štaviše, dokumenti o nekim javnim nabavkama se ne objavljuju uopšte, što je slučaj sa onim nabavkama koji su proglašene za poverljive. Jedan od najvećih problema u domenu transparentnosti jeste činjenica da Vlada široko koristi bila-

<sup>323</sup>Ustav Republike Srbije, član 6, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 1 i 5, Zakon o sprečavanju korupcije, članovi 1 i 6.

<sup>324</sup>Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, strana 34, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/05/ACAS-2018-REPORT.pdf>

<sup>325</sup>Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2019. godinu, strana 23, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf>

<sup>326</sup>Ibid

<sup>327</sup>U 2018. godini Agencija je izrekla 42 mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje (poređenja radi, u 2017. godini je izrekla 40), 40 mera javnog objavljivanja odluke o kršenju Zakona o Agenciji (poređenja radi, u 2017. godini je izrekla 51) i 31 meru upozorenja (poređenja radi, u 2017. godini je izrekla 34), Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, Strana 16, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/05/ACAS-2018-REPORT.pdf>

<sup>328</sup>Na primer, slučaj javno poznat kao afera „Krušik“, gde je uzbunjavač otkrio da je otac ministra unutrašnjih poslova i potpredsednika Vlade bio umešan u trgovinu oružjem, a Agencija je donela odluku da ne postoji osnov za pokretanje postupka o sukobu interesa ministra, propustivši da razmotri neke od javno dostupnih informacija, relevantnih za slučaj;

<https://www.dw.com/en/serbian-leaders-rattled-by-krusik-arms-export-scandal/a-51565172>

<https://balkaninsight.com/2018/11/22/serbian-minister-s-father-mediated-weapon-sales-to-saudis-11-22-2018/>

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3766666/agencija-stefanovic-nije-u-sukobu-interesa.html>

<sup>329</sup>U 2018. godini registrovan je ukupno 1.431 novi slučaj, od čega 557 zahteva i 5 obaveštenja o prenosu upravljačkih prava, Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, str. 34, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/05/ACAS-2018-REPORT.pdf>

<sup>330</sup><https://pistaljka.rs/home/read/594>

<https://www.cins.rs/milutin-mrkonjic-dobio-na-poklon-firmu-u-crnoj-gori-koju-nije-prijavio-agenciji/>

<https://www.danas.rs/drustvo/sta-milutin-jelicic-jutka-nije-prijavio-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

<https://pistaljka.rs/home/read/242>

<https://www.krik.rs/agencija-ponovo-proverava-da-li-je-radojic-na-vreme-prijavio-vikenticu/>

<https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1711567>

<sup>331</sup>Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

<sup>332</sup>Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS, br. 91/2019)

<sup>333</sup><http://portal.ujn.gov.rs/>

<sup>334</sup><https://jnportal.ujn.gov.rs/>

<sup>335</sup>Zakon o javnim nabavkama 2012, čl. 55.

<sup>336</sup>ZJN 2019, član 179.

<sup>337</sup>Ibid, čl. 132 i 133.

<sup>338</sup>ZJN 2019, član 181.

<sup>339</sup>ZJN 2019, član 179.





## Integritet naručilaca

Integritet naručilaca u Srbiji se može oceniti sa 50 od 100 poena, s obzirom na to da:

- naručioci i njihovi zaposleni imaju obavezu strogog poštovanja antikorupcijske politike na osnovu zakona, a u nekim slučajevima i kodeksa ponašanja
- neki naručioci i njihovi zaposleni prolaze obuku o antikorupcijskoj politici, ali većina ne; ova tema nije u fokusu obuka za primenu pravila o javnim nabavkama
- organi unutrašnje kontrole i revizije, tamo gde postoje, funkcionišu nezavisno od odeljenja za nabavku, ali ne i nezavisno od najvišeg menadžmenta
- viši rukovodioci naručilaca dostavljaju izveštaje o imovini i prihodima, ali ti izveštaji su samo delimično dostupni javnosti
- zakon o zaštiti uzbunjivača predviđa potencijalno bezbedne i anonimne mehanizme za prijavljivanje nepravilnosti, ali naručioci ulažu veoma malo napora da ohrabre uzbunjivače na delovanje
- protiv naručilaca i njihovih zaposlenih primenjuju se odvratajuće mere i proporcionalne sankcije ukoliko je sudski utvrđeno postojanje korupcije, ali se to dešava u malom broju slučajeva
- ne postoje posebne odredbe u vezi sa naknadama za zaposlene koji sprovode javne nabavke i u praksi se njihove plate obično ne razlikuju od plata ostalih javnih službenika ili zaposlenih sa sličnim iskustvom i nivoom obrazovanja

## Antikorupcijska politika i kodeksi ponašanja

Posvećenost antikorupcijskim politikama stvar je obavezujućih propisa, pre nego „mekog“ zakonodavstva, kao što je to slučaj sa kodeksom ponašanja. Mada je bilo pokušaja da se sačini etički kodeks za državne službenike koji rade u javnim nabavkama, on nikada nije usvojen. Neki kodeksi ponašanja koji se primenjuju na određene kategorije službenika sadrže i odredbe koje se odnose na nabavke ili na javne finansije uopšte (na primer, kodeks ponašanja službenika lokalne samouprave).

Odredbe prethodnog Zakona o javnim nabavkama, zajedno sa onim iz Krivičnog zakonika, Zakona o budžetu i drugim zakonima trebalo je da budu dovoljne za sve aktere javnih nabavki da izbegnu svako koruptivno ponašanje. Uz novi ZJN, koji je manje detaljan u tom pogledu, biće veoma važno utvrditi više pravila kroz interne akte svakog naručioca ili kroz modele koji bi se primenjivali širom zemlje.

## Obuke o integritetu

U Srbiji su povremeno dostupne obuke iz etike za državne službenike i ostale zaposlene u javnom sektoru. Organizuju ih državne institucije, nevladine organizacije ili se odvijaju u okviru programa međunarodne saradnje. Učešće nije obavezno, ali zavisi od nivoa zainteresovanosti državnih službenika i nivoa razumevanja njihovih rukovodilaca o značaju antikorupcije.

Postoji veći broj obuka iz domena javnih nabavki koje uglavnom na komercijalnoj osnovi pružaju specijalizovane kompanije, ali i državni organi, Privredna komora i nevladine organizacije. Međutim, ovi treninzi se više fokusiraju na rešavanje dilema u vezi sa pripremom ponuda, proceduralnim fazama i slično, nego na pitanja integriteta.

## Tela za internu kontrolu i reviziju

Prema Zakonu o budžetskom sistemu<sup>353</sup>, svi korisnici javnih sredstava uspostavljaju odeljenje za internu reviziju (OIR), za šta je odgovoran njihov rukovodilac. Interna revizija je nezavisna od svih ostalih odeljenja i direktno odgovorna rukovodiocu. OIR samostalno odlučuje o predmetu revizije (na osnovu procene rizika), o vrsti revizije koja će se sprovesti i izveštavanju.

Internim aktom naručioca<sup>354</sup>, po prethodnom ZJN, trebalo je detaljno urediti različite nivoe kontrole i podelu odgovornosti kod javnih nabavki u svim fazama. U praksi se taj mehanizam nije pokazao efikasnim, jer je nadzor nad kvalitetom i primenom bio loš. Većina institucija nije primenila interni akt već je usvojila samo model akta Uprave za javne nabavke bez značajnih modifikacija. Iako je stari zakon imao neke neefikasne mehanizme za kontrolu kvaliteta internih akata, novi zakon ih uopšte ne sadrži.

## Prijavljivanje imovine i interesa i kontrola sukoba interesa

U Srbiji samo izabrani, postavljeni i imenovani javni funkcioneri imaju obavezu da prijave imovinu i prihode Agenciji za sprečavanje korupcije. Prijavljivanje se vrši na početku i na kraju mandata, i svake godine u slučaju značajnijih promena. Samo neki delovi ovih prijavi (koje se tiču nekretnina, vozila, prihoda iz javnog sektora) su javni, dok se ostali koriste samo u procesu kontrole koju obavlja Agencij ili drugi državni organi. Jedan od elemenata izveštaja o imovini je obelodanjivanje vlasništva u preduzećima, ali ne postoji obaveza izveštavanja da li te kompanije imaju ugovore o javnim nabavkama zaključene sa institucijama javnog sektora u trenutku stupanja na dužnost.<sup>355</sup>

<sup>353</sup>Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS, no. 54/2009, i 72/2019), čl. 82.

<sup>354</sup>Zakon o javnim nabavkama 2012, čl. 22 i ZJN 2019, čl. 49

<sup>355</sup>Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 46 (5) i ZSK čl. 67

Pravila o sukobu interesa, međutim, postoje, i kao deo opšteg zakonodavstva i zakona o javnim nabavkama. Zakon o javnim nabavkama iz 2012. predviđao je da sukob interesa postoji kada odnos između predstavnika naručioca i ponuđača može uticati na nepristrasnost naručioca u donošenju odluke u postupku javne nabavke. Zakon je prepoznao tri osnova takvog sukoba interesa (poslednji se ne pominje u ZJN iz 2019):

1. ako predstavnik naručioca ili lice povezano sa njim učestvuje u upravljanju privrednog subjekta
2. ako predstavnik naručioca ili lice povezano sa njim ima više od 1% udela, odnosno akcija ponuđača
3. ako je predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice zaposleno ili radno angažovano kod ponuđača ili sa njime poslovno povezano

Prema ZJN iz 2013, naručilac nije mogao da zaključi ugovor sa ponuđačem u slučaju sukoba interesa, ako je ovaj sukob uticao ili je mogao uticati na donošenje odluke. Lice umešano u sukob interesa nije moglo biti podizvođač. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki mogla je da odobri zaključivanje ugovora i pored sukoba interesa. Osnov za to je zahtev naručioca kojim se dokazuje da bi zabrana zaključenja ugovora prouzrokovala velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke ili da bi takva zabrana nesrazmerno ugrozila interese Republike Srbije. Naručilac je takođe morao da dokaže da je preduzeo sve mere potrebne da spreči štetne posledice, da ostali ponuđači nisu ispunjavali zahteve postupka ili da je, nakon rangiranja ponuda, razlika u ceni bila za 10 odsto veća ili da je broj ponderisanih bodova bio makar za deset poena veći kod ponuđača koji je u sukobu interesa.<sup>356</sup>

ZJN 2019 predviđa sukob interesa između ponuđača i naručioca kao prepreku za zaključenje ugovora, ali samo ako se taj sukob ne može razrešiti na drugim merama.<sup>357</sup> Predstavnik naručioca, koji je u sukobu interesa, mora da se uzdrži od učešća u postupku.<sup>358</sup>

Zakon o sprečavanju korupcije, (od septembra 2020), u članu 53, predviđa obavezu da pravna lica u kojima je funkcioner ili član njegove porodice vlasnik više od 20% udela, i koji učestvuje u postupku javne nabavke, privatizacije ili drugog postupka koji se može završiti ugovorom sa javnim sektorom o tome obaveste ASK. Agencija se obaveštava o učešću funkcionerskih firmi u tim postupcima i dve godine po isteku mandata. Međutim, ova obaveza se ne odnosi na kompanije koje su prethodno bile u vlasništvu funkcionera, gde je vlasništvo preneto (na člana porodice, na primer). Ne postoji uredba o

<sup>356</sup>Zakon o javnim nabavkama, čl. 30

<sup>357</sup>ZJN 2019, član 111.

<sup>358</sup>ZJN 2019, član 50.

<sup>359</sup>Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 36, Zakon o prevenciji korupcije, član 53.

<sup>360</sup>Ibid, čl. 32.

tome kako bi ACA trebalo dalje da postupa sa takvim izveštajima. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije je sadržao slična pravila.<sup>359</sup>

Druga odredba tog zakona predviđala je opštu dužnost javnih funkcionera da prijave sukob interesa Agenciji i da se uzdrže od bilo kakvog odlučivanja u slučaju sumnje u postojanje sukoba interesa. Akt koji uključuje službeno lice koje je diskvalifikovano zbog sukoba interesa biće nevažeći i poništen.<sup>360</sup>

Opšti propisi o državnim službenicima i slični zakoni koji regulišu rad javnih ustanova i lokalne samouprave (ali ne i javnih preduzeća) takođe predviđaju obavezu otkrivanja sukoba interesa u konkretnom slučaju kojim se državni službenik bavi. U zavisnosti od prirode takvog sukoba (na primer, stepen srodstva sa zainteresovanom stranom), izuzeće može biti obavezno ili opciono.

## Proporcionalne kaznene mere

Postoji nekoliko vrsta mera koje se mogu izreći zbog kršenja pravila javnih nabavki.

Krivični zakonik prepoznaje, od 2012. godine, posebno krivično delo – zloupotreba u vezi a javnom nabavkom - koje se razvilo iz opšteg koncepta zloupotrebe službenog položaja. Odgovorno lice u preduzeću ili preduzetnik, koji podnese ponudu na osnovu lažnih podataka, dogovori se sa



drugim ponuđačima ili preduzme druge nezakonite radnje s ciljem uticaja na odluku naručioca, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina. Na sličan način, kazna će se izreći odgovornom licu naručioca koje zloupotrebom položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem svojih ovlašćenja ili neispunjavanjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i na taj način prouzrokuje štetu javnim sredstvima. Kada je procenjena vrednost javne nabavke veća od 150 miliona dinara (skoro 1,27 miliona evra) - bez obzira na to kolika je stvarna šteta - kazna će biti veća (od jedne do 10 godina). Ovo krivično delo se retko goni. U 2019. godini podnete su 102 krivične prijave (u 2018. godini - 200) i doneto je samo 11 presuda (u 2018. godini - 17).<sup>361</sup>

U zakonu o javnim nabavkama postoji čitav niz prekršaja, ali oni nikada nisu sankcionisani u periodu 2013 - 2020, zbog neusklađenosti odredbi ZJN i zakona o prekršajima. Kršenje pravila integriteta takođe može predstavljati osnov za disciplinske mere protiv državnih službenika, ali ne postoje podaci o tome da li su takve mere primenjene.

Dakle, uprkos tome što mere postoje i mogu biti srazmerne i odvraćajuće, učestalost njihove primene je nedovoljna za odvraćanje od prekršaja.

## Zaštita uzbunjivača

Zakon o javnim nabavkama iz 2012. uveo je koncept zaštite uzbunjivača pre usvajanja opšteg zakona (2014). Prema tom zakonu, zaštita se pruža onima koji su prijavili korupciju, a dužnost je naručioca da tu zaštitu obezbede. Lica

koja prijave korupciju zbog toga ne mogu biti otpuštena ili premeštena na drugo radno mesto. Oni se takođe mogu obratiti javnosti ukoliko u odgovarajućem roku nije bilo informacija kao odgovora na podnetu prijavu ili ako Agencija ili tužilac nisu učinili ništa u roku od mesec dana. Oni su se mogli obratiti javnosti i ako je procenjena vrednost javne nabavke veća od milijarde dinara ili "ako je predmet javne nabavke posebno važan za poslovanje naručioca ili za interese Republike Srbije".<sup>362</sup> ZJN 2019 ne uređuje uzbunjivanje.

Nije poznato da li je bilo koji državni službenik zatražio i dobio zaštitu u skladu sa ovim odredbama. Što se tiče poverljivih podataka (na primer, neke nabavke u sektoru odbrane), ove klauzule u vezi sa zaštitom imale su svoj značaj i nakon usvajanja opštih pravila o zaštiti uzbunjivača. Naime, prema članu 20 Zakona o zaštiti uzbunjivača, takva zaštita će biti uskraćena ako se neko lice direktno obratilo javnosti zbog navodne zloupotrebe i otkrilo informacije označene kao poverljive u procesu.

## Naknade licima zaduženim za javne nabavke

Ne postoje posebne odredbe u vezi sa adekvatnim naknadama licima zaduženim za javne nabavke. U proseku, ta naknada je slična plati njihovih kolega koji imaju sličan stepen kvalifikacija, položaj u upravi i radno iskustvo. Određivanje veće plate ili pridavanje važnosti toj poziciji rangiranjem u hijerarhiji isključivo je diskreciono pravo rukovodioca.

## Spoljne mere zaštite integriteta naručilaca

**Spoljna zaštita kada je u pitanju integritet u javnim nabavkama u Srbiji može biti procenjena na 50 od 100 poena, s obzirom da:**

- eksterno revizorsko telo - Državna revizorska institucija - funkcioniše nezavisno, i njihovi izveštaji su javno dostupni
- postoji snažan, nezavisan i efikasan žalbeni proces za oštećene ponuđače (zahtev za zaštitu prava), ali se on ne može primeniti kod pojedinih vrednih nabavki, kod kojih je isključena primena Zakona o javnim nabavkama
- postoje mehanizmi za prijavljivanje korupcije, ali neki od njih nisu nezavisni i efikasni, i ne odnose se posebno na korupciju u javnim nabavkama
- postoji program dobrovoljnog objavljivanja koji kompanijama omogućava da prijave korupciju u zamenu za ublažene kazne, ali takav dogovor zavisi od predloga tužilaca i odobrenja suda
- učešće organizacija civilnog društva, kao nezavisnih posmatrača u svim fazama procesa nabavke, nije ni promovisano niti razvijeno, ali je i do nedavno postojalo kao pravno uređen mehanizam za nabavke najveće vrednosti

## Spoljni nadzor

Spoljni nadzor nad javnim finansijama u Srbiji u delokrugu je Državne revizorske institucije (DRI) koja je efikasno započela rad 2009.<sup>363</sup> DRI je nezavisan državni organ. Odgovoran je Skupštini za aktivnosti koje proističu iz njegove nadležnosti.

Ima predsednika, potpredsednika, Savet i revizorske službe.

Rukovodiocice DRI bira Skupština na osnovu predloga Odbora za finansije. Institucija ima svoj etički kodeks za državne revizore i ostale zaposlene. Revizori su takođe obavezni da striktno primenjuju revizorske standarde i etički kodeks

INTOSAI (Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija).

DRI vrši obavezu reviziju završnog računa centralnog budžeta. Ostatak javnog sektora se revidira u skladu sa godišnjim planom DRI, napravljenim na osnovu procene rizika. U 2019. godini DRI je objavila 190 revizorskih izveštaja. Sve je veći broj revizija svrsishodnosti, od kojih su neke povezane sa nabavkama roba i usluga (izveštaj o zaštiti od grada, na primer).<sup>364</sup>

Javne nabavke su od samog početka važan element izveštaja DRI, a stepen utvrđenih nepravilnosti povremeno je bio veoma visok (do 50 procenata vrednosti kontrolisanih budžeta za nabavke), zbog činjenice da su neke nabavke godinama sprovedene bez tendera (npr. održavanje puteva). Vrednost takvih neregularnih javnih nabavki je opala u poslednjih nekoliko godina, ali i dalje je značajna.

Prema ZJN iz 2012<sup>365</sup>, (Uprava) Kancelarija za javne nabavke vršila je nadzor nad primenom Zakona (po ZJN 2019 vrši „monitoring“).<sup>366</sup> Ona takođe podnosi zahtev za zaštitu prava, obaveštava DRI i budžetsku inspekciju kada utvrdi nepravilnosti u postupcima javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama, pokreće prekršajni postupak nakon dobijanja informacija o kršenju ovog zakona, utvrđuje koje informacije mogu predstavljati osnov za prekršajnu odgovornost, pokreće postupak za poništavanje ugovora o javnoj nabavci itd.

Svi državni organi i organizacije, službe i organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, naručioci i ponuđači (podnosioci zahteva), u navedenom roku treba da dostave zatražene informacije i dokumente u svom posedu ili pod njihovom kontrolom (15 dana prema ZJN 2019). Kancelarija za javne nabavke dostavlja godišnji izveštaj o praćenju primene ovog zakona Vladi i odboru Narodne Skupštine nadležnom za finansije do 30. aprila tekuće godine, za prethodnu godinu (u ZJN 2019 rok je 31.mart). Način vršenja monitoringa se detaljnije uređen aktom KJN.<sup>367</sup>

Međutim, ranija UJN (sada KJN) obavljala je ovu obavezu u ograničenom obimu. Kapaciteti ove institucije nikada nisu bili dovoljni za ispitivanje svih sumnji na kršenje pravila javnih nabavki, a posebno ne za sprovođenje proaktivnih kontrola po službenoj dužnosti.

## Žalbeni postupci

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je samostalno i nezavisno telo Republike Srbije, koje obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Komisija odlučuje o zahtevima za zaštitu prava, žalbama izjavljenim na zaključke naručioca, protiv predloga naručioca da podneti zahtev za zaštitu prava ne sme sprečavati izdavanje rešenja (suspenzivno dejstvo), a takođe nadgleda i kontroliše sprovođenje odluka koje donosi, izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca, poništava ugovore o javnim nabavkama itd.

Komisija ima predsednika i osam članova. Oni se postavljaju i razrešavaju dužnosti na predlog skupštinskog odbora na-

dežnog za finansije (izabrani su nakon javnog konkursa, na petogodišnji period).<sup>368</sup>

Zahteve za zaštitu prava može podneti ponuđač koji ima interes da mu se ugovor dodeli u određenom postupku javne nabavke i koji je pretrpeo ili bi mogao da pretrpi štetu usled postupanja naručioca suprotno odredbama ZJN. Zahtev za zaštitu prava može podneti i Kancelarija za javne nabavke, Državna revizorska institucija i javni pravobranilac. Podneti zahtev ima suspenzivni efekat, osim ako nije drugačije odlučeno.<sup>369</sup>

Mnogi ponuđači u praksi nerado koriste ovaj pravni lek zbog jasnih rizika i neizvesnih koristi. Naime, naknade za podnošenje zahteva mogu biti značajne (0,1% procenjene vrednosti za nabavke veće vrednosti i najmanje 120.000 dinara ili 1.000 evra za nabavke najniže vrednosti).<sup>370</sup> Čak i ako podnosilac zahteva pobjedi u predmetnom slučaju i Komisija poništi odluku ili neke odredbe konkursne dokumentacije, ne postoji nikakva garancija da će upravo ta firma posle dobiti u postupku javne nabavke.

## Mehanizmi žalbi i programi objavljivanja

Postoje mogućnosti da lica koja prijavljuju korupciju u javnim nabavkama steknu koristi za sebe. Počinilac krivičnog dela koji dobrovoljno prijavi da se ponuda zasniva na lažnim informacijama ili tajnim dogovorima sa drugim ponuđačima ili da je preduzimao druge nezakonite radnje sa namerom da utiče na odluku naručioca pre donošenja odluke prilikom izbora ponude, može biti oslobođen kazne. U tom slučaju, i dalje postoji krivična odgovornost, ali će krivac verovatno biti oslobođen zatvorske ili novčane kazne. Preduzeća, ali ne i pojedinci, mogu da koriste ovaj način prijavljivanja.

Postoje i drugi pravni mehanizmi koji se ne odnose posebno na korupciju u javnim nabavkama, već na širi spektar krivičnih dela. Tu spada mogućnost da javni tužilac odluči da odloži krivično gonjenje ako se počinilac odluči za društveno koristan rad i prizna zločin. Drugi oblik aranžmana koji se široko koristi u slučajevima korupcije, posebno od 2018. godine, je sporazum o priznanju krivice. Ovakve vrste saradnje sa istražnim organima pomoći će počiniocima da dobiju niže kazne.

Nije javno poznato da li je neko preduzeće prijavilo korupciju u javnim nabavkama i koristilo gore navedene beneficije.

Ostali mehanizmi žalbi objašnjeni su u delu o zaštiti uzbunjivača.

## Nezavisan nadzor

Izuzev građanskog nadzornika (do jula 2020), ne postoji drugi institucionalizovani mehanizam monitoringa javnih nabavki od strane civilnog društva. Organizacije civilnog društva (OCD) i građani, pojedinačno, mogu međutim podneti zahtev za slobodan pristup informacijama i učestvovati u javnom otvaranju ponuda. Ostale faze procesa nisu otvorene za javnost.

<sup>364</sup><http://www.dri.rs/audit/latest-report/latest-report.199.html>

<sup>365</sup>Zakon o javnim nabavkama 2012, čl. 132

<sup>366</sup>ZJN 2019, član 180.

<sup>367</sup><http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/07/Monitoring.pdf>

<sup>368</sup>Ibid, čl. 138-145.

<sup>369</sup>ZJN 2019, član 216.

<sup>370</sup>ZJN 2019, član 225.

## Regulativa za privatni sektor

Regulativa za privatni sektor u kontekstu javnih nabavki može se oceniti sa 75 od 100 poena, s obzirom da:

- se na tenderima mogu nadmetati i kompanije koje nemaju transparentnu vlasničku strukturu i kodeks ponašanja, ali da ponuđači protiv kojih su izrečene osude za pojedine presteupe ili prema kojima su izrečene mere nemaju pravo da učestvuju u javnim nabavkama
- zakon propisuje kaznene mere protiv kompanija i njihovih zastupnika – sankcije su odvratajuće, srazmerne i efikasne (zatvorske i novčane kazne, zabrana učešća u budućim postupcima nabavki), ali se retko primenjuju
- od nedavno postoji zakonski mehanizam na osnovu kojeg kompanija koja je ranije kršila pravila može da dokaže svoju pouzdanost
- zakon ne predviđa dodatne podsticaje za odabir onih kompanija koje primenjuju efektivne antikorupcijske programe

## Ograničeni pristup javnim nabavkama za ponuđače

Na osnovu člana 75 ZJN iz 2012, ponuđač mora biti registrovan kod nadležnog organa ili upisan u odgovarajući registar. Kompanija ili njen zakonski zastupnik ne može učestvovati u nabavci ako su osuđeni za neko krivično delo kao deo organizovane kriminalne grupe, dela privrednog kriminala, krivična dela protiv životne sredine, krivično delo primanje ili davanje mita i krivično delo prevare. Spisak krivičnih dela u ZJN 2019 je još duži.<sup>371</sup>

Registracija kod nadležnih organa, kada su u pitanju kompanije iz Srbije, dovoljna je da obezbedi javnost vlasničke strukture. Međutim, teoretski je moguće da na tenderu učestvuje i kompanija iz neke od zemalja u kojima vlasništvo nije transparentno.

Dalje, prema članu 112 ZJN iz 2019 naručilac može (ali ne mora) da odbije ponudu ako poseduje dokaze da je u prethodne tri godine, pre objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, ponuđač: 1) povredio zabranu zapošljavanja bivšeg radnika naručioca ili integritet postupka javne nabavke; 2) povredio konkurenciju; 3) dostavio netačne podatke u ponudi ili neopravdano odbio da potpiše ugovor o javnoj nabavci nakon što mu je dodeljen; 4) odbio da dostavi dokaze i sredstva obezbeđenja na koje se obavezao u ponudi.<sup>372</sup> Naručilac takođe može da odbije ponudu ako poseduje dokaze koji potvrđuju da ponuđač nije ispunio svoje obaveze po prethodnim ugovorima o javnim nabavkama koje su se odnosile na isti predmet nabavke, tokom tri godine koje su prethodile objavljivanju poziva za podnošenje ponuda.

Prema članu 90 ZJN, naručilac će odbiti ponudu i odmah obavestiti nadležne državne organe ako se pojavi lice koje je učestvovalo u planiranju javne nabavke, pripremi tenderske dokumentacije ili njenih posebnih delova i lice s njim povezano kao ponuđač ili kao podizvođač prilikom pripreme ponude.

## Sankcije za ponuđače

Kao što je već objašnjeno, kao sankcije su propisana krivična dela, prekršajne novčane kazne i zabrana dobijanja posla, bilo u aktuelnoj ili u budućim javnim nabavkama. Zabrana učešća na tenderima može biti dodatna mera koju izriče sud, zajedno sa kaznom.<sup>373</sup>

Međutim, pošto se ove mere retko primenjuju, one su znatno manje odvratajuće i efikasne.

Isključenje ponuđača zavisi od toga hoće li naručilac tražiti dostavljanje dokaza o nepostojanju smetnji. Naručioци ne koriste mogućnost da propišu isključenje kompanija.

## Mehanizmi poravnanja

Za razliku od prethodnog, novi Zakon o javnim nabavkama<sup>374</sup> predviđa mehanizme za "samočišćenje". Dakle, privredni subjekt neće biti isključen ako pruži dokaze da je platio ili se obavezao da plati naknadu za štetu prouzrokovanu krivičnim delom ili neprofesionalnim postupanjem; ako je u potpunosti razjasnio činjenice i okolnosti aktivno saradujući sa istražnim organima; ako je preduzeo konkretne tehničke, organizacione i kadrovske mere koje su primerene za sprečavanje daljih krivičnih dela i neprofesionalnog postupanja.

Naručilac će biti slobodan da proceni mere samočišćenja, u zavisnosti od težine povrede. Ako se utvrdi da je mera nedovoljna, naručilac mora da pruži objašnjenje. Objavljivanje ovih dokumenata nije predviđeno.

Podsticaji za borbu protiv korupcije

Ne postoje zakonske odredbe kojima bi se obezbedili podsticaji kompanijama koje imaju donete i efikasne antikorupcijske programe (na primer, dobijanje posla pod povoljnijim uslovima).

## TEMATSKA OBLAST 9: POREZI I CARINE

### Okruženje za rad poreskih i carinskih službi

Poslovno okruženje u Srbiji, kada je reč o porezima i carinama može se oceniti sa 50 od 100 poena, imajući u vidu da:

- procesi utvrđivanja, plaćanja i naplate dažbina nisu uvek jednostavni, standardizovani i transparentni; zakonom je jasno propisan broj poreza ili carina, podela između centralnih i lokalnih vlasti, nivo poreza i prilagođenih stopa, kao i kriterijumi za oslobađanje od poreza. Međutim, postoji i prostor za diskreciono odlučivanje zvaničnika u nekim slučajevima, što je delom posledica nedovoljno preciznih normi
- u upravljanju porezima i carinama koristi se savremena tehnologija, zakon predviđa elektronsko plaćanje, da svako pravno lice ima svoj jedinstveni poreski broj, dok se neke informacije pružaju elektronskim putem (što nije uvek dovoljno da se završi posao); međutim, poreske inspekcije i carina neretko rade direktno sa klijentima, što nosi sa sobom veći rizik od korupcije
- transparentne su zbirne informacije o naplaćenim porezima i carinama i njihovim izvorima; kada je reč o institucijama, Uprava carina objavljuje većinu informacija na svom veb-sajtu, dok je veoma teško pronaći informacije o radu Poreske uprave, koja ne objavljuje svoje godišnje izveštaje i ne odgovara na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja ili ih neosnovano odbija
- nema transparentnosti prilikom zaključivanja ugovora o odloženom plaćanju poreza

### Procesi oporezivanja i upotreba tehnologije

Poreska uprava i Uprava carina primenjuju u radu niz fiskalnih zakona, među kojima su Zakon o budžetskom sistemu<sup>375</sup>, Zakon o poreskom postupku i administraciji<sup>376</sup> i Carinski zakon.<sup>377</sup> Ti zakoni sadrže pravila za utvrđivanje, plaćanje i naplatu poreza, odredbe o broju poreza i carinskih taksu, regulišu raspodelu poreskih prihoda između nacionalnih i lokalnih vlasti, nivo poreza i carinskih stopa i njihov broj, kao i kriterijume za poreska izuzeća. Interakcije između poreskih obveznika i poreskih i carinskih službenika su sve više ograničene, na osnovu elektronskog popunjavanja i plaćanja, koja se koriste isključivo za određene vrste dokumenata.

I pored ovih mera, i dalje postoji mnogo prilika za pojavu korupcije zbog neizbežnih kontakata pojedinaca sa carinskim službenicima, koji uživaju veliku meru diskrecionih ovlašćenja prilikom procene da li treba vršiti kontrolu, kod koga, i u kojoj meri. Slično tome, poreski inspektori, iako se moraju držati pravila o obavezanim elementima kontrole, takođe imaju i visok stepen diskrecionih ovlašćenja a mnogi od njih i direktne kontakte sa strankama pa je i ovde rizik od korupcije visok.

Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisani su postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda, prava i obaveze poreskih obveznika, registracija poreskih obveznika i poreskih krivičnih dela i prekršaja. Zakon o carinskoj tarifi postavlja pravila za carinjenje robe.<sup>378</sup> Poslednjih godina pravna lica izvršavaju sva plaćanja elek-

tronskim putem, ograničavajući interakciju između poreskih obveznika i poreskih i carinskih službenika. Kada je reč o naplati carina, ovu operaciju za pravna lica uglavnom obavljaju posrednici, odnosno špediterske kompanije.

Međutim, i dalje postoji prilično visok nivo interakcije kod inspekcijskih kontrola poreznika i carinskih kontrola koje se vrše „na licu mesta“ (npr. proveru robe). Nema dostupnih izveštaja o radu unutrašnjih kontrola, pa stoga nije poznato u kojoj meri one pomažu da se rizici od korupcije umanje. Jedan od identifikovanih problema su i nedovoljno jasne zakonske odredbe zbog čega se mnoge situacije koje se javljaju u praksi rešavaju putem instituta „mišljenja“, koje izdaje Ministarstvo finansija (MF).

Od 1. januara 2018. godine, poreski obveznici mogu da podnose elektronske poreske prijave za sve prihode kojima upravlja PU putem portala e-Porezi, gde mogu i da provere i status svojih poreskih obaveza. Od 1. marta 2019. godine mogu da dobiju i elektronsku potvrdu o plaćenom porezu. Kriterijumi za paušalno oporezivanje do skora nisu bili logički razrađeni i poreske uprave ih nisu primenjuje na jednak način. Svi preduzetnici u paušalnom poreskom režimu ili oni koji tek planiraju da započnu posao sada imaju priliku da obračunaju svoje poreske obaveze četiri godine unapred na portalu vvv.jp.d.rs.<sup>379</sup>

Složenost poreskog sistema, koja se ogleda u postojanju velikog broja poreskih vrsta, kao i složenost pravila za obračun pojedinačnih poreza i neporeskih formi (doprinosi i porezi), takođe utiče na obim sive ekonomije.<sup>380</sup> Razne para-fiskalne

<sup>371</sup>ZJN 2019, član 111.

<sup>372</sup>ZJN 2019, član 112.

<sup>373</sup>Zakon o prekršajima (Službeni glasnik RS", br. 65/2013, 13/2016, 98/2016, 91/2019 i 91/2019), član 66a.

<sup>374</sup>Zakon o javnim nabavkama, 2019, čl. 113.

<sup>375</sup>Zakon o budžetskom sistemu, ("Službeni glasnik" broj 54/2009.. 72/2019) [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_budžetskom\\_sistemu.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budžetskom_sistemu.html)

<sup>376</sup>Službeni glasnik RS", broj 80/2002.. 86/2019 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_poreskom\\_postupku\\_i\\_poreskoj\\_administraciji.html#](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_poreskom_postupku_i_poreskoj_administraciji.html#)

<sup>377</sup>Službeni glasnik RS" br. 18/2010, 111/2012, 29/2015, 108/2016 i 113/2017

[https://www.paragraf.rs/propisi/carinski\\_zakon.html#](https://www.paragraf.rs/propisi/carinski_zakon.html#)

<sup>378</sup>[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_carinskoj\\_tarifi.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_carinskoj_tarifi.html)

<sup>379</sup><https://naled.rs/vest-kalkulator-za-novo-pausalno-oporezivanje-2795>

<sup>380</sup>[https://naled.rs/images/preuzmite/Nacionalni\\_program\\_Akcioni\\_plan\\_SE\\_2019-2020.pdf](https://naled.rs/images/preuzmite/Nacionalni_program_Akcioni_plan_SE_2019-2020.pdf)

dažbine<sup>381</sup> takođe predstavljaju problem.

Uzimajući u obzir broj fiskalnih kasa u Republici Srbiji (oko 191.400), broj poreskih obveznika - preduzetnika i pravnih lica (oko 333.000) i broj inspektora terenske kontrole (500), može se zaključiti da fizička kontrola na licu mesta, kakva se sada sprovodi, ne može dati željene rezultate. Dalje, takva razlika između broja potencijalno kontrolisanih subjekata i kontrolora stvara značajan rizik ne samo u samom procesu kontrole, već i pri samom donošenju odluke ko će uopšte biti podvrgnut kontroli.

Izmene i dopune carinskog zakona iz 2018. značajno su uskladle carinski postupak sa carinskim pravom EU, posebno za pravna lica, tako što je pojednostavljen carinski postupak, u skladu sa postupkom ovlašćenog ekonomskog operatera (AEO). Uputstva su javno dostupna na veb sajtu Uprave carina.

## Pristup informacijama o prikupljenim porezima i carinskim taksama

Podaci o ukupnom iznosu prihoda prikupljenih od poreza i carina objavljuju se u godišnjem budžetu i mesečnim biltenima Ministarstva finansija. Međutim, neke vrste poreza se ne

iskazuju posebno u ovim izveštajima. Poreska uprava i Uprava carina ne objavljuju informacije o tome koliko je koji pojedinac ili firma platio poreza i carina. Ponekada ove podatke objavljuju same firme, kada im je to pogodno za promociju.

U svojim izveštajima Poreska uprava i Uprava carina objavljuju informacije o prikupljenim porezima i carinskim taksama, kao i izvore naplate. Carina objavljuje većinu informacija o svom radu na veb sajtu, dok Poreska uprava to ne čini. Takođe, informacije koje su objavljene nisu pristupačne široj javnosti, niti su dovoljno jasne građanima i privrednicima koji su slabije upućeni u materiju. Informacije koje nisu objavljene na internetu mogu se tražiti putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Međutim, praksa Transparentnosti Srbija pokazuje da PU ne odgovara na takve zahteve ili, kada to učini, daje samo neadekvatne i nepotpune odgovore (obično tvrdeći da se informacije smatraju poverljivim, da su tražene informacije obimne ili kombinuje ova dva odgovora).

Poreska uprava ne objavljuje sporazume sa kompanijama<sup>382</sup> o odlaganju plaćanja poreskih obaveza.



## Integritet poreskih i carinskih službi

Integritet poreskih i carinskih vlasti u Srbiji može se oceniti sa 50 od 100, s obzirom na to da:

- poreska i carinska uprava i njihovi zaposleni podležu strogim propisima vezanim za korupciju (obe uprave imaju odeljenja za unutrašnju kontrolu, kao i kodeks ponašanja)
- u obe uprave postoje procedure i obuke u vezi sa borbom protiv korupcije
- interna kontrola i interna revizija postoje u okviru obe uprave, ali njihovo institucionalno uređenje ne garantuje potpunu nezavisnost, dok se njihova efikasnost i efektivnost ne mogu u potpunosti proceniti zbog poverljivosti informacija
- se odvrcajuće i srazmerne sankcije za zaposlene u upravama primenjuju, kao i za zaposlene u organizacijama privatnog sektora gde je otkrivena korupcija (na osnovu zakona), ali u stvarnosti se korupcija u ovim oblastima retko prijavljuje, dok su kazne često uslovne
- unutrašnji mehanizmi za zaštitu uzbunjivača u javnom sektoru, uključujući ove dve uprave, moraju postojati na osnovu zakona, ali se nedovoljno promovišu i nisu uvek efikasni
- naknade za rad poreskih i carinskih službenika nisu značajno veće od ostatka javnog sektora i nisu uvek u skladu sa odgovornošću i izazovima koji proizilaze iz obavljanja ovih poslova

<sup>381</sup><http://parafiskali.rs>

<sup>382</sup>Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, čl. 73 i 74b

## Borba protiv korupcije

Kao i drugi državni službenici, poreski i carinski službenici moraju poštovati zakone i opšti etički kodeks državnih službenika.<sup>383</sup> Zakonska pravila su prilično stroga kada je u pitanju korupcija, kao što je obrazloženo u odeljku koji se bavi podmićivanjem u javnom sektoru. Međutim, opšti propisi o državnim službenicima ne predviđaju obavezu prijavljivanja imovine, osim za direktore, zamenike i pomoćnike direktora PU i UC, koje postavlja vlada i koji se zbog toga smatraju javnim funkcionerima. Poreska uprava i Uprava carina takođe imaju sopstvene kodekse, usvojene 2019.<sup>384</sup> i 2011. godine. Kodeks za Carinsku upravu je mnogo detaljniji; uključuje izjave o poklonima, sukobu interesa, kao i pravila o informisanju zaposlenih o njihovim dužnostima iz Kodeksa.<sup>385</sup>

Službenici redovno prolaze obuke, uključujući i obuke iz oblasti borbe protiv korupcije, ali nisu objavljene informacije o tome koliko je ukupno zaposlenih završilo takve obuke. U Informatoru o radu PU<sup>386</sup> navodi se da su u 2019. godini održane obuke za 5.592 poreska službenika, ali nisu navedena područja niti vrste obuke. Tokom 2019. godine Pravosudna akademija je organizovala nekoliko obuka za pripadnike Odeljenja za unutrašnju kontrolu Poreske uprave.<sup>387</sup>

## Sankcije za koruptivne prekršaje

Koruptivni prekršaji u oblasti poreza i carina kažnjavaju se na isti način kao i korupcija u bilo kom drugom sektoru. Prema tome, nalazi koje smo dali u ovom izveštaju u tematskim oblastima 1 i 2 važe i za ovaj odeljak. Kršenje kodeksa može biti predmet disciplinskog postupka.

## Interna kontrola i obuke

I Poreska uprava i Uprava carina imaju razrađene mehanizme interne kontrole i revizije.

Carina ima posebnu telefonsku liniju za prijavu korupcije<sup>388</sup>, kao i etički kodeks<sup>389</sup>, s ciljem poboljšanja ugleda carinske službe i eliminisanja negativne percepcije javnosti (obe uprave su redovno na listi institucija koje građani smatraju visoko podložnim za korupciju, odnosno koje su pod uticajem različitih političkih i drugih interesa). Ove mere su deo borbe protiv korupcije, postizanja standarda integriteta i propisanih pravila ponašanja.

Uprkos tim naporima, istraživanje koje je CESID sproveo za USAID tokom 2019. godine pokazalo je da građani Srbije i dalje visoko (4. mesto) rangiraju Carinu na listi najkorumpi-

ranijih institucija. Utisak građana i preovlađujuće mišljenje u javnosti je da carinici redovno dobijaju novac i poklone.<sup>390</sup>

Kada je reč o proceni rizika od korupcije, ove dve institucije imaju svoje planove integriteta<sup>391</sup>, ali ti planovi i izveštaji o njihovom sprovođenju nisu javno dostupni. Planovi integriteta se izrađuju uz podršku i kontrolu Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>392</sup>

U Izveštaju o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2019. godinu, koji je podnelo Ministarstvo finansija<sup>393</sup>, najviše žalbi (45) evidentirano je u Poreskoj upravi.<sup>394</sup> Zbog kršenja pravila etičkog ponašanja, regulisanih Kodeksom, pokrenuto je osam disciplinskih postupaka, a pet je okončano. U okončanim disciplinskim postupcima izrečene su tri novčane kazne.

Uprava carina pokrenula je 26 disciplinskih postupaka zbog ozbiljne povrede službene dužnosti u vezi sa ponašanjem državnih službenika prema nadređenima i kolegama. Iz dostupnih statističkih podataka nije moguće utvrditi tačan broj poreskih i carinskih službenika koji su identifikovani ili kažnjeni za korupciju i srodna krivična dela. Policija povremeno objavljuje informacije o takvim hapšenjima. Obično odeljenja za unutrašnju kontrolu obe administracije tvrde da saraduju u ovim slučajevima.<sup>395</sup>

## Zaštita uzbunjivača

Zakon pruža mogućnost da se kršenje pravila i zloupotrebe prijave, anonimno ili uz zaštitu identiteta, nadležnom organu. U nekim slučajevima, zakonsku zaštitu uživa i onaj ko se obrati direktno javnosti. U tom smislu, poreske i carinske uprave mogu da primaju žalbe od svojih zaposlenih i klijenata, što se u smislu ZZU smatra „unutrašnjim uzbunjivanjem“. Ove dve uprave se takođe mogu smatrati „spoljnim nadležnim organima“ kada dobiju prijavu da je neko drugi, ko ne pripada ovim dvema službama, prekršio zakon (na primer, kompanija koja je pokušala da izvrši podmićivanje ili prevaru). Zakon obavezuje obe institucije da donesu i objave pravilnik o unutrašnjem uzbunjivanju na svojim veb sajtovima i na oglasnim tablama unutar institucija. Obavezno se objavljuje i ime osobe kod koje se vrši unutrašnje uzbunjivanje.

Nema podataka da li se ovi mehanizmi uopšte koriste u Poreskoj upravi i Upravi carina. Navodno, Ministarstvo finansija nije imalo nijedan slučaj uzbunjivanja od 2015. do kraja 2018.<sup>396</sup> Međutim, nije jasno da li su od određenih uprava u ministarstvu traženi podaci o slučajevima uzbunjivanja, ili se ovaj podatak odnosi na zaposlene u samom ministarstvu.

<sup>383</sup><https://www.paragraf.rs/propisi/kodeks-ponasanja-drzavnih-službenika-republike-srbije.html>

<sup>384</sup><http://www.carina.rs/cyr/Dokumenti%20i%20obrasci%20cirilica/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%20%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%88%D0%B0%D1%9A%D0%B0%D0%20%D1%86%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0.pdf>

<sup>385</sup><http://poreskauprava.gov.rs/sr/o-nama/pravilnici/461/pravilnik-o-pravilima-ponasanja-poreskih-službenika-i-namestenika-u-ministarstvu-finansija--poreskoj-upravi.html>

<sup>386</sup><http://www.poreskauprava.gov.rs/o-nama/Informator.html>

<sup>387</sup><https://www.pars.rs/sr-yu/component/tags/tag/borba-protiv-korupcije>

<sup>388</sup><http://www.carina.rs/cyr/Stranice/PrijaviteKorupciju.aspx>

<sup>389</sup><http://www.carina.rs/lat/Informacije/Stranice/KodeksPonasanja.aspx>

<sup>390</sup><https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2020/01/USAID-GAI-Deliverable-CitizensE2%80%99-Perceptions-of-Anticorruption-Efforts-in-Serbia-December-2019.pdf>

<sup>391</sup><http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/12/Sistem-javnih-finansija-i-privrede.pdf>

<sup>392</sup><http://www.acas.rs/plan-integriteta/>

<sup>393</sup><https://www.suk.gov.rs/tekst/609/izvestaj-o-postovanju-kodeksa-ponasanja-drzavnih-službenika-za-2019-godinu.php>

<sup>394</sup>Kršenje članova 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13 i 14 Kodeksa koji se odnose na zakonitost i nepristrasnost, političku neutralnost, zaštitu javnog interesa, sprečavanje sukoba interesa, ograničenja u prihvatanju poklona, korišćenje imovine, odnose sa građanima, pretpostavljenima i kolegama.

<sup>395</sup><http://www.poreskauprava.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/3491/saopstenje.html>

<http://www.poreskauprava.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/4527/saopstenje.html>

[http://www.rtv.rs/sk/hronika/uhapseno-14-direktora-i-8-carinika-preko-carine-u-subotici-ostetiti-drzavu-za-milijardu-dinara\\_322682.html](http://www.rtv.rs/sk/hronika/uhapseno-14-direktora-i-8-carinika-preko-carine-u-subotici-ostetiti-drzavu-za-milijardu-dinara_322682.html)

<https://www.glasamerike.net/a/uhapseno-11-carinika-zbog-sumnje-da-su-ostetili-budzet/3824459.html>

<sup>396</sup><https://www.mpravde.gov.rs/tekst/14518/izvestaji-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php>

## Kadrovski kapaciteti i materijalni uslovi zaposlenih

Prema informacijama koje je objavila Poreska uprava, zarada direktora u decembru 2019. iznosila je 176.000 RSD (1.500 €); rukovodioci različitih jedinica dobijali su između 80.000 i 124.000 RSD (680 i 1.055 €); službenici sa fakultetskom diplomom između 50.000 i 82.000 RSD (425 i 700 EUR) i sa

srednjom školom između 30.000 i 38.000 RSD (255 i 320 EUR). Slične su plate i u Upravi carina.

U isto vreme, prosečna zarada u zemlji iznosila je 56.000 RSD (476 EUR). Sasvim je jasno da ove zarade ne mogu da se smatraju atraktivnim. S druge strane, ono što može biti stimulatívno, kao i drugde u javnom sektoru, jeste manji rizik od gubitka posla nego što je onaj u privatnom sektoru.

## Spoljne mere zaštite integriteta

Spoljne mere zaštita integriteta, kada je reč o prikupljanju javnih prihoda može se oceniti sa 50 od 100 poena, imajući u vidu:

- da se za praćenje obaveza koristi jedinstveni poreski i carinski identifikacioni broj za svaku kompaniju
- da su eksterna kontrolna i revizorska tela nezavisna, a njihovi izveštaji javno dostupni
- da postoje mehanizmi za prijavljivanje sumnje u korupciju, ali da su ti mehanizmi samo delimično nezavisni (pod kontrolom su direktora) i da nisu u potpunosti efikasni
- da postoje mogućnosti ublažavanja sankcija na osnovu prijavljene korupcije od strane učesnika, ali da nema drugih podsticaja za prijavljivanje nepravilnosti

## Jedinstveni poreski i carinski identifikacioni broj

Jedinstveni poreski identifikacioni broj dodeljuje se novonovanim kompanijama prilikom registracije, počev od 2003. To olakšava praćenje aktivnosti kompanija. Ovaj broj se takođe koristi za carinsku identifikaciju preduzeća i može se videti u javnom registru preduzeća.

## Eksterna kontrola i revizija

Različite institucije mogu eksterno procenjivati i vršiti reviziju rada poreske i carinske uprave. Organizaciono, obe uprave su deo Ministarstva finansija, koje usmerava njihove aktivnosti.

Državna revizorska institucija (DRI) je nezavisni državni organ zadužen za reviziju finansijskih aktivnosti. DRI može da vrši i reviziju svrsishodnosti, ali ona još uvek nije sprovedena u ove dve uprave.

U novembru 2019. DRI je objavila izveštaj o reviziji nekoliko aspekata rada carinske uprave - plata, nabavki, obaveza. DRI je utvrdila kršenje pravila javnih nabavki.<sup>397</sup> Potpuni izveštaj o finansijskim izveštajima poreske uprave za 2018. godinu utvrdio je značajne nepravilnosti, uglavnom povezan sa utvrđivanjem računovodstvene vrednosti imovine.<sup>398</sup>

Korupciju u dve administracije, kao i drugde, suzbijaju policija i tužioci. Poslednjih godina bilo je nekoliko istaknutih slučajeva te vrste. Na primer, posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za organizovani kriminal osudio je 2015. šestočlanu grupu poznatu kao „carinska mafija“ na nekoliko godina zatvora zbog ilegalnog carinjenja stranih vozila na štetu

državnog budžeta.<sup>399</sup> Grupa, koju je činilo osam službenika Uprave carina i 14 direktora preduzeća, uhapšena je 2012.<sup>400</sup> U avgustu 2019. policija je uhapsila poreskog inspektora iz Kragujevca<sup>401</sup>, u maju 2019. jednog iz Bora<sup>402</sup>, a u julu 2019. jednog iz Smedereva<sup>403</sup> zbog primanja mita od preduzetnika. Nekoliko rukovodilaca Poreske uprave srednjeg ranga takođe je uhapšeno prethodnih godina.<sup>404</sup>

## Mehanizmi za pritužbe

Kada je u pitanju Uprava carina, antikorupcijska telefonska linija je godinama dostupna svim zainteresovanim stranim.<sup>405</sup> Korupcija ili bilo koje druge nepravilnosti mogu se prijaviti putem te „vruće“ linije, a takvo prijavljivanje je od najveće koristi jedinici unutrašnje kontrole. Adresa e-pošte je takođe dostupna na veb sajtu, ali ne radi.<sup>406</sup>

Poreska uprava na svojim veb stranicama ne poziva građane i kompanije da prijave korupciju. Nudi opštu „vruću“ telefonsku liniju (0700 700007), ali broj nije dostupan! Postoje i kontakti (brojevi fiksni linija) različitih organizacionih jedinica dostupnih u Informatoru o radu Poreske uprave, uključujući one koji su zaduženi za unutrašnju kontrolu. Mnogo više informacija je dostupno kada neko želi da prijavi kršenje poreskih propisa od strane neke kompanije. U tu svrhu, Poreska uprava je uspostavila onlajn obrazac<sup>407</sup> i to je deo njihovih aktivnosti u borbi protiv „sive ekonomije“.

Postoji mogućnost ublažavanja sankcija za nepravilnosti i za kršenje propisa u slučaju dobrovoljnog saopštavanja (samoprijavlivanja), ali to nije deo posebnih programa poreske i carinske uprave, već stvar primene pojedinih normi Krivičnog zakonika.

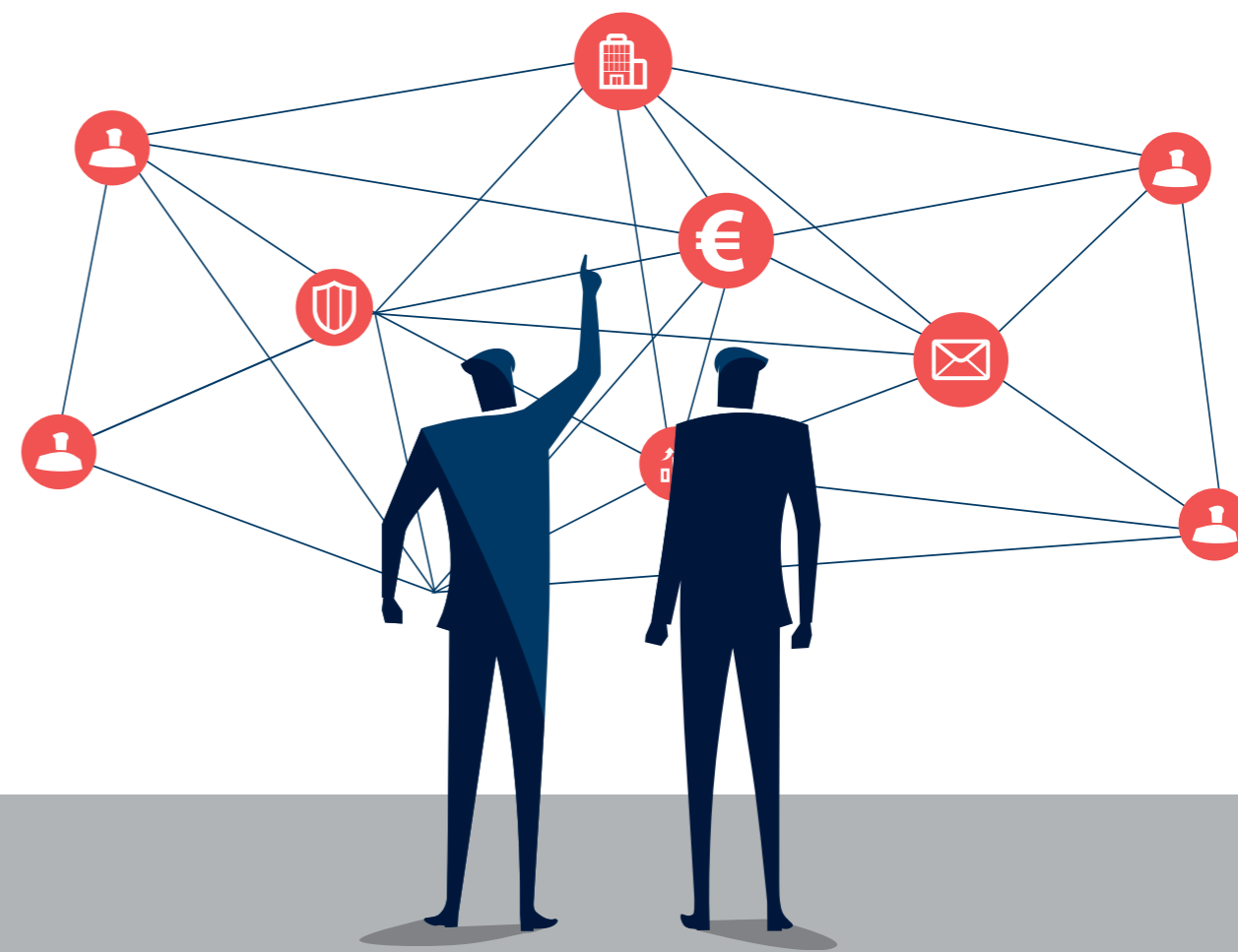
# PROCENA USLOVA ZA POSLOVANJE SA INTEGRITETOM - II DEO

## PROCENA ZA PRIVATNI SEKTOR

### Opšta ocena

Kada je reč o standardima koji se primenjuju u privatnom sektoru postoje značajne razlike koje se javljaju u zavisnosti od veličine kompanije, udela međunarodnog kapitala u vlasništvu, profesionalizacije menadžmenta i oblasti poslovanja. Tamo gde su standardi i politike razvijeni, što je još uvek slučaj u manjem broju kompanija, oni pokrivaju većinu relevantnih pitanja. Postoje i zakonska pravila koja imaju za cilj da obezbede standarde dobrog korporativnog upravljanja, uglavnom kroz obaveznu internu strukturu privrednih subjekata, obavezu sprovođenja eksterne revizije i zaštitu prava akcionara. Primena ovih standarda nailazi na niz prepreka. Pravila se često tretiraju kao birokratski zahtevi ili se standardi zadovoljavaju samo formalno, a neki od široko rasprostranjenih kulturnih modela utiču na poslovanje.

Podsticaji privatnom sektoru da promoviše integritet svog poslovanja su nedovoljni. U privatnom sektoru postoji odijum prema korupciji, koji još uvek nije artikulisan u akciju od zajedničkog interesa. Takva situacija je jednim delom posledica velikog uticaja javnog sektora na privredne tokove u zemlji, kao i zavisnosti kompanija od povezanosti sa vlastima, posebno kada su u pitanju mala preduzeća na lokalnom nivou. Poslovna udruženja bi mogla da pomognu da se taj problem reši, kroz veću promociju i usmeravanje antikorupcijskih inicijativa privatnog sektora.



<sup>397</sup><http://dri.rs/php/document/download/2232/1>

<sup>398</sup><http://dri.rs/php/document/download/1956/1>

<sup>399</sup><http://rs.n1info.com/Vesti/a54387/Presuda-carinskoj-mafiji.html>

<sup>400</sup><https://www.blic.rs/vesti/hronika/devet-godina-kasnije-apelacioni-sud-ukinuo-osobadajucu-presudu-carinskoj-mafiji/9vybtb1>

<sup>401</sup><https://www.blic.rs/vesti/hronika/stavi-pare-na-racun-i-daj-mi-ovlascenje-sluzbenica-poreske-uprave-uhapsena-je-je/7kdp1j1>

<sup>402</sup><https://rtvbor.rs/uhapsen-poreski-inspektor/>

<sup>403</sup><https://www.republika.rs/hronika/hronika/146910/korupcija-poreskoj-upravi-uhapsen-sluzbenik-koji-primio-mito>

<sup>404</sup><https://www.blic.rs/vesti/hronika/uhapsen-bivsi-direktor-filijale-poreske-uprave-u-ivanjici-i-sluzbenica-poreske/7c85qlb>

<sup>405</sup><https://www.krstarica.com/vesti/hronika/uhapsen-direktor-filijale-poreske-uprave-u-paracinu/>

<sup>406</sup><http://www.carina.rs/lat/Stranice/PrijaviteKorupciju.aspx>

<sup>407</sup><http://www.carina.rs:81/CarinaAnonimusPortal/OtvorenaCarinskaInternetLinija.aspx>

<sup>408</sup><http://www.purs.gov.rs/fiskalne-kase/prijavite-poreske-nepravilnosti.html>

### Odredbe poslovne politike

Mere za jačanje integriteta, sadržane u formalnim korporativnim politikama suzbijanja korupcije u srpskim privrednim društvima mogu se oceniti sa 50 od 100 poena, imajući u vidu da:

- samo nekoliko kompanija ima uspostavljenu jasnu, vidljivu i dostupnu formalnu politiku zabrane korupcije
- kada akti postoje, odnose se na najčešće rizike od korupcije, poput sukoba interesa, podmićivanja, političkih priloga, dobrotvornih priloga i sponzorstava, olakšica pri plaćanju, poklona, troškova reprezentacije, pranja novca i tajnih dogovora
- u većini slučajeva, tamo gde postoji, ovakva politika je vidljiva svima, unutar i izvan kompanije
- pridržavanje pravila je obavezno i odnosi se na sve nivoe, funkcije i oblasti kompanije

### Politika borbe protiv korupcije u privatnom sektoru uopšte

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije<sup>408</sup>, usvojena za period od 2013. do 2018. godine, bavila se metodama borbe protiv korupcije u privatnom sektoru. Strategija je predviđala da će država raditi na stvaranju stimulatavnog okvira u kojem bi privatni sektor pružio finansijsku podršku antikorupcijskim projektima civilnog sektora u tom periodu.

Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije bile su predviđene sledeće mere:

- izmena zakona kako bi kompanije koje pružaju finansijsku pomoć civilnom sektoru u borbi protiv korupcije dobile poreske olakšice (do čega nije došlo)
- Privredna komora Srbije usvojiće kodekse koji obezbeđuju usvajanje antikorupcijskih standarda u privatnom sektoru

Nema javno dostupnih podataka o tome koliko je kompanija u Srbiji usvojilo Plan za borbu protiv korupcije ili Plan integriteta, kao što su preporučili PKS i članice Globalnog dogovora.<sup>409</sup>

Člansvo u Privrednoj komori je obaveza za sve kompanije. Isto tako, svi privredni subjekti su obavezni da poštuju Kodeks poslovne etike, koji je PKS donela još 2006. godine i koji se bavi primenom antikorupcijskih standarda u privatnom sektoru.<sup>410</sup> Kodeks propisuje standarde koje kompanije treba da primene kada razvijaju sopstvene antikorupcijske programe.

U slučaju kršenja odredbi Kodeksa, Sud časti Privredne komore može izreći jednu od sledećih mera:

- opomena
- javna opomena sa objavljivanjem na Upravnom odboru Komore
- javna opomena sa objavljivanjem u jednom ili više štampanih ili elektronskih medija

Ne postoje javno dostupni podaci o broju utvrđenih slučajeva kršenja antikorupcijskih standarda Kodeksa.

### Korporativne politike u borbi protiv korupcije

Kada je reč o uvođenju pojedinih antikorupcijskih standarda u preduzeća, zakonske obaveze su značajno veće za one firme koje su u većinskom državnom vlasništvu nego što su za private kompanije. Pored toga, značajne razlike se javljaju i u okviru samog privatnog sektora.

Takvi standardi se, u većini slučajeva primenjuju u predstavništvima velikih međunarodnih korporacija koje obično imaju jasno definisane i javno dostupne politike borbe protiv korupcije. Ovo posebno važi za kompanije čijim se akcijama trguje na berzi. Regionalne korporacije sa profesionalnim rukovodstvom, takođe često razvijaju ovakve standarde. Treća grupa firmi su veće domaće kojima rukovode profesionalci, koje ili već imaju razvijene neke standard ili rade na tome. Situacija je nepovoljnija u onim firmama u kojima uopšte nema profesionalnih menadžera ili vlasnici velikim delom vrše uticaj na upravljanje.

U nekim privrednim sektorima su politike za borbu protiv korupcije razvijene, jer su visoko regulisani. To je, na primer, slučaj sa finansijskim institucijama, farmaceutskom industrijom, duvanskom industrijom, kao i sa onim privrednim granama koje vrše značajan uticaj na kvalitet životne sredine. Poslovna politika za borbu protiv korupcije takođe se može identifikovati u nekim kompanijama kod kojih je potreba za njom veća zbog visokog rizika od pojave korupcije, kao na primer u procesima nabavke za lance supermarketa ili lance benzinskih stanica.

Multinacionalne kompanije koje imaju predstavništva u Srbiji uglavnom imaju sopstvene politike i standarde za borbu protiv korupcije, kao i za ponašanje kada se ostvaruje saradnja sa trećim licima.

Kodeksi ponašanja ili kodeksi poslovne etike koji su javno dostupni na internet stranicama kompanija bave se sledećim pitanjima:

- Antikorupcija i primanje mita
- Insajderska trgovina
- Sukob interesa
- Troškovi reprezentacije i primanje poklona
- Odgovorno korišćenje imovine preduzeća
- Postupanje sa dokumentima
- Poverljivost podataka
- Privatnost podataka klijenata i zaposlenih

Neke kompanije takođe objavljuju podatke o etici i usklađenosti svog poslovanja, ili objavljuju brojeve telefona<sup>411</sup> za prijavu problema u vezi sa etikom.

Analiza kodeksa pokazuje da se kompanije na različite načine bave zabranom korupcije. Neki kodeksi pružaju opšte smernice, dok drugi daju detaljna uputstva zaposlenima za rešavanje određenih situacija.

Kodeksi poslovne etike se obično odnose na sve zaposlene, a neki od njih i na osobe koje su angažovane po posebnim ugovorima od strane kompanije.<sup>412</sup>

Kodeksi daju preporuke da zaposleni, kada prime poklon ili uslugu, moraju to da prijave i da navedu novčanu vrednost, u skladu sa važećom politikom kompanije.

Drugi kodeksi pružaju detaljnije preporuke: bilo koja ponuda, obećanje ili primanje novca, stvari, prava, usluga, kao i poklon koji premašuje vrednost promotivnih proizvoda (u iznosu od 50 do 200 evra) ili mogućnost uticaja druge osobe koja poslovno saraduje sa kompanijom, smatra se

neprihvatljivom. Prihvatljivo je davanje i prihvatanje poklona manje vrednosti ili organizacija poslovnog ručka, ali samo u slučajevima kada je to deo opšteprihvaćene poslovne prakse i ne utiče na donošenje poslovnih odluka.<sup>413</sup>

Većina kompanija koje se u svojim kodeksima bave problemom sukoba interesa, istakle su da su zaposleni u obavezi da prijave situacije ili transakcije koje bi mogle dovesti do takve pojave. Kompanije takođe očekuju od zaposlenih da prijave postojanje sumnje o umešanosti u neku sumnjivu transakciju ili transakciju koja se može smatrati sukobom interesa.

Neke kompanije su takođe razvile preporuke koje se tiču političkih aktivnosti zaposlenih: svi zaposleni imaju pravo da aktivno učestvuju u političkom životu, ali van radnog vremena i radnog mesta. Zabranjeno je korišćenje službenog položaja ili imovine preduzeća u cilju podrške političkom kandidatu, političkoj stranci, pokretu ili grupi. Takođe je zabranjeno vršenje pritiska ili davanje obećanja koja mogu uticati na zaposlene, posebno na podređene, u političke svrhe.

Uopšteno govoreći, čak i u slučajevima kada kompanije imaju programe za borbu protiv korupcije, nije uvek jasna uloga svakog učesnika, kao ni u kojoj meri se ti programi preklapaju ili razlikuju od programa usklađenosti (*compliance*) i pitanja kojima se bavi interna revizija. Takođe je nedovoljno prepoznata uloga pravne službe unutar kompanija.

Naišli smo na nekoliko primera kompanija koje u svojim kodeksima zabranjuju bilo kakvo davanje priloga ili vršenje drugog plaćanja koje bi predstavljalo podršku političkim strankama ili kandidatima na izborima.

S druge strane, kao što je već objašnjeno, u brojnim malim preduzećima još uvek nije prepoznata potreba razvoja internih standarda za borbu protiv korupcije

### Primena mera u praksi

Primena korporativne politike za suzbijanje korupcije u Srbiji može se oceniti sa 25 od 100, s obzirom na to da:

- postojeći antikorupcijski programi kompanija uglavnom tretiraju korupciju uopšteno, ne uzimajući u obzir specifičnosti normativnog i poslovnog okruženja u Srbiji
- tamo gde ovi programi postoje, nije uvek generalni direktor ili vlasnik kompanije odgovoran da obezbedi sprovođenje programa; za ove poslove su obično odgovorni drugi rukovodioci u kompaniji ili pravna, kontrolna ili kadrovska služba
- kada sprovode antikorupcijske programe, kompanije obično uključuju u njih obuku menadžera i zaposlenih, obavlja se interna komunikacija, ali u mnogo manjoj meri prikupljanje povratnih informacija
- poštovanje programa je obavezno za sve zaposlene, ali se broj njihovih obaveza i odgovornosti značajno razlikuje
- informacije o sankcijama za kršenje programa retko se mogu pronaći (čak i prikupljanjem putem intervjua), ali sagovornici tvrde da su one u nekoliko slučajeva primenjene
- saradnja kompanija sa nadležnim državnim organima je u velikoj meri regulisana zakonom i ne zavisi značajno od odredbi internih kompanijskih akata

<sup>408</sup>[http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna\\_strategija\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf?pismo=lat](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf?pismo=lat)  
<sup>409</sup><https://api.pks.rs/storage/assets/Deklaracija%20o%20borbi%20protiv%20korupcije.doc>  
<sup>410</sup><https://pks.rs/strana/sekcija/publikacije-kompanijska-antikorupcija>

<sup>411</sup><https://rs.coca-colahellenic.com/media/2876/code-of-business-conduct-srb-press-v02.pdf>  
<sup>412</sup><https://www.metalac.com/images/pdf/KodeksPoslovneEtike.pdf>  
<sup>413</sup><https://www.deltaholding.rs/upload/documents/dokumenta/nekategorizovano/Eticki%20kodeks.pdf>

## Programi obuka za rešavanje specifičnih rizika

Analiza kodeksa pokazuje da su, u većini slučajeva privatne kompanije primenile planove za borbu protiv korupcije po uzoru na postojeće standarde svojih stranih vlasnika. To znači da se antikorupcijski planovi bave korupcijom na opštem nivou, ne uzimajući u obzir specifičnosti srpskog institucionalnog, normativnog i poslovnog okruženja, poslovnu etiku zaposlenih i navike koje podstiču korupciju. U Srbiji radi veliki broj multinacionalnih kompanija koje su razvile programe obuka za rešavanje specifičnih rizika.

## Primena, programi i obuke za borbu protiv korupcije

Kompanije koje su razvile interna pravila za sprečavanje korupcije imaju različite prakse po pitanju određivanja odgovornih lica za sprovođenje antikorupcijskih planova. Istraživanje pokazuje da odgovornost za primenu kodeksa poslovne etike i antikorupcijskih planova može biti povereno raznim sektorima, među kojima su sektor za pravne poslove, unutrašnja kontrola ili kadrovska služba.

Ovi sektori su odgovorni za organizaciju obuka za zaposlene, uključujući i rukovodioce, poslovne partnere i saradnike (kada su pokriveni kodeksom). Takođe su zaduženi da pružaju informacije vezane za kodekse poslovne etike, pomoć u njihovom razumevanju i primeni u raznim situacijama i okolnostima. Učesnici ankete su potvrdili da su informacije dobijali na različite načine, putem video zapisa ili iz brošura koje su dobili od sektora za ljudske resurse.

U cilju poštovanja Kodeksa, neke kompanije propisuju obavezu zaposlenih da završe obuku nakon zapošljavanja i da je

ponovo pohađaju nakon dve ili tri godine. U nekim kodeksima poslovne etike navodi se da zaposleni moraju da potpišu dokument kojim potvrđuju da su upoznati sa kodeksom.

Istraživanje pokazuje da rukovodstvo kompanije donosi konačnu odluku o kaznama zbog kršenja kodeksa poslovne etike.

Kompanije, koje su deo multinacionalnih preduzeća imaju obavezne obuke koje se organizuju na godišnjem nivou, tokom kojih se zaposleni bolje informišu o zakonima o sprečavanju korupcije i podmičivanja. Neke kompanije su uvele i povremene on-line obuke koje su obavezne za sve zaposlene.

Poštovanje programa je obavezno, ali se obaveze i odgovornosti zaposlenih značajno razlikuju.

## Sankcije i saradnja sa organima za sprovođenje zakona

Informacije o primeni sankcija za kršenja antikorupcijskih kompanijskih dokumenata su retke, ali je identifikovano nekoliko slučajeva. Sankcije uključuju razne disciplinske mere, uključujući otkaz.

Čak i kompanije koje se u većoj meri zalažu za borbu protiv korupcije obično nerado prijavljuju slučaj korupcije svojih zaposlenih državnim organima.<sup>414</sup> Međutim, kada se slučaj otkrije, one saraduju sa istražnim organima u pokušaju da koliko je moguće zaštite ugled kompanije.<sup>415</sup>

Organima gonjenja pravila o poslovnoj etici preduzeća nisu od presudnog značaja u vezi sa sprovođenjem istrage. Međutim, aktivna saradnja zaposlenih u kompaniji može da pomogne u efikasnijem rešavanju slučaja, što je u interesu i istražnih organa i privrednog subjekta.

## Uzbunjivanje

**Primena korporativnog mehanizma uzbunjivanja (sigurni kanali da se izrazi zabrinutost ili prijave zloupotrebe) može se oceniti sa 25 od 100 poena, s obzirom na to da:**

- sigurni i dostupni kanali za prijavljivanje informacija o korupciji u kompaniji nisu uvek obezbeđeni, čak ni kada kompanija ima neku vrstu mehanizma zaštite uzbunjivača
- zaposleni koji upozoravaju rukovodstvo na zloupotrebe su zaštićeni od viktimizacije i odmazde zakonitim sredstvima, ali takva zaštita još uvek nije dovoljan podsticaj potencijalnim uzbunjivačima
- na dostavljenim informacijama se ne radi odmah niti kroz redovnu proceduru koja uključuje i komunikaciju sa osobom koja ih je dostavila
- u slučajevima kada su dostupni kanali za uzbunjivanje, zaposleni koji upozoravaju rukovodstvo na zloupotrebe zaštićeni su od viktimizacije i odmazde
- ne postoje raspoložive informacije o primeni politike uzbunjivanja u kompanijama, o tome da li se po dostavljenim informacijama postupa brzo i na koji način, niti da li se o daljem postupanju obaveštava podnosilac informacije; ove informacije nisu uključene u korporativne izveštaje

<sup>414</sup>Razgovor sa službenikom za usklađenost međunarodne kompanije koja posluje u Srbiji  
<sup>415</sup>Razgovor sa bivšim policijskim inspektorom zaduženim za finansijski kriminal

Zaštita uzbunjivača u privatnom sektoru je dugo godina bila retka pojava, osim u slučaju velikih međunarodnih kompanija. Međutim, situacija se značajno promenila u novembru 2014. godine usvajanjem Zakona o zaštiti uzbunjivača u Skupštini Srbije<sup>416</sup>, koji propisuje zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Pod „uzbunjivanjem“ zakon podrazumeva otkrivanje informacija o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i obelodanjivanje informacija radi sprečavanja štete velikih razmera.

Zakon predviđa da osobe koje prijavljuju korupciju u vezi sa svojim radnim angažmanom ne mogu biti proganjane, jer im država nudi sudsku zaštitu, koja se ostvaruje na osnovu tužbe u vezi sa uzbunjivanjem, pred nadležnom sudom i u hitnom postupku. Između ostalog, uzbunjivači ne smeju biti stavljeni u nepovoljniji položaj kada su u pitanju napredovanje na poslu, ocenjivanje, sticanje ili gubitak zvanja, disciplinske mere i kazne, uslovi rada, prestanak radnog odnosa, zarada i druge naknade iz radnog odnosa, učešće u dobiti poslodavca, nagrade i otpremnine, raspoređivanje ili premeštanje na drugo radno mesto, nepreduzimanje mera radi zaštite od uznemiravanja i upućivanje na obavezne zdravstvene preglede.

Svako pravno lice koje zapošljava više od deset ljudi, shodno članu 16. Zakona o zaštiti uzbunjivača, mora da uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja. Pod unutrašnjim uzbunjivanjem zakon podrazumeva ukazivanje na određene probleme od strane zaposlenog, ali i od strane poslovnog saradnika. Poslodavac mora da informiše zaposlene o njihovim pravima na osnovu ovog zakona. Između ostalog, to je i pravo da uzbunjivač dobije informaciju o ishodu postupka ispitiivanja prijavljene nepravilnosti.

U decembru 2015. godine zabeležen je prvi slučaj sudske zaštite uzbunjivača u privatnom sektoru.<sup>417</sup> Tokom poslednjih šest godina, 306 zaposlenih u privatnom sektoru obratilo se organizaciji „Pištaljka“ i njenim advokatima, radi dobijanja pravnih saveta. Od 306 lica, pedeset četvero je obelodanilo informaciju kroz unutrašnje ili spoljašnje uzbunjivanje, a advokati su na sudu zastupali tri uzbunjivača iz privatnog sektora. U dva od tri slučaja doneta je privremena mera. Dva slučaja su okončana presudama u korist uzbunjivača, dok je jedan još uvek u toku.<sup>418</sup>

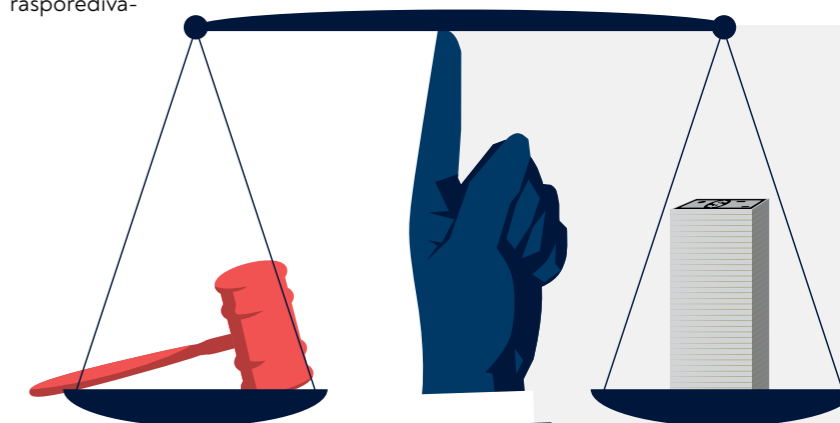
## Poslovna etika i uzbunjivanje

Kodeksi poslovne etike, koje su razvile neke od multinacionalnih kompanija koje posluje u Srbiji bave se temom uzbunjivanja - kako prijaviti korupciju i zaštititi uzbunjivače od odmazde.<sup>419</sup> Na primer, jedan od kodeksa navodi da ako zaposleni otkrije ili posumnja da lice namerava da počinii ili je već počinilo delo koje je u suprotnosti sa kodeksom poslovne etike, posebno ako takvo delo ima karakter krivičnog dela, u obavezi je da to prijavi. U cilju efikasnog sprovođenja kodeksa poslovne etike, kompanije su razvile sistem koji

omogućava saradnicima i trećim licima da prijave korupciju. U nekim slučajevima, na zahtev podnosioca zahteva, prijava može da se podnese anonimno.

Kompanije obično tvrde da će procesuirati prijave bez obzira na to ko je podnosilac i na koji način su one podnete, kao i da ni na koji način neće kazniti uzbunjivača.

Jedan od Kodeksa<sup>420</sup> jasno navodi da svaki oblik odmazde prema uzbunjivačima predstavlja ozbiljno kršenje Kodeksa i da može rezultirati preduzimanjem disciplinskih mera, pa čak i prestankom radnog odnosa. Mehanizam za prijavu korupcije predviđa da uzbunjivač može poslati informaciju svom nadređenom. Nakon dobijanja obaveštenja o mogućem kršenju zakona, Kodeksa ili bilo kojih drugih pravila kompanije, preduzeće će pokrenuti istragu, a može preduzeti i odgovarajuće korektivne mere koje mogu dovesti do prestanka radnog odnosa. U slučaju kršenja zakona ili pro-



<sup>416</sup>Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Službeni glasnik RS", br. 128/2014) - [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_uzbunjivaca.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html)

<sup>417</sup><https://pistaljka.rs/home/read/528>

<sup>418</sup>Intervju sa glavnim urednikom portala "Pištaljka".

<sup>419</sup>[https://coca-colahellenic.com/media/4092/cocacola\\_abpolicy.pdf](https://coca-colahellenic.com/media/4092/cocacola_abpolicy.pdf)

<sup>420</sup><https://rs.coca-colahellenic.com/media/2876/code-of-business-conduct-srb-press-v02.pdf>

### Interna kontrola monitoringa

Stepen do koga kompanije u Srbiji uspostavljaju unutrašnju kontrolu monitoringa sa ciljem otkrivanja i prevencije korupcije, može se oceniti sa 50 od 100 poena, imajući u vidu da:

- većina većih kompanija održava efikasan sistem interne kontrole, koji obuhvata finansijske i organizacione zaštitne mehanizme nad računovodstvom i evidencijom kao i drugim poslovnim procesima; to je takođe deo zakonskih obaveza
- kompanije moraju da vode poslovne knjige i evidenciju koje tačno i korektno dokumentuju sve finansijske transakcije, koji su dostupni na uvid radi spoljne kontrole; međutim, pravila se ne poštuju uvek
- samo veće kompanije imaju nezavisne, dovoljno opremljene strukture interne revizije
- za veće kompanije koje na osnovu zakona moraju da vrše spoljnu reviziju, efikasnost interne revizije se procenjuje godišnje; u ostalim kompanijama interna revizija retko postoji
- u velikim kompanijama, odbor za reviziju (ili ekvivalentno telo) pomaže u nadzoru integriteta finansijskih izveštaja kompanije i njegove usklađenosti sa zakonskim i drugim regulatornim zahtevima
- generalni direktor i šef finansijske službe pismenom izjavom potvrđuju nadzornom odboru kompanije da finansijski izveštaji predstavljaju tačan i korektan prikaz poslovanja

### Efikasnost internih kontrola (unutrašnji nadzor) i ispitivanje poslovnih knjiga

Prema Zakonu o računovodstvu, sva pravna lica koja posluju u Republici Srbiji dužna su da vode poslovne knjige. Zakon zahteva od pravnih lica da donesu interne akte i da poštuju zakonska pravila koja se odnose na način organizovanja računovodstva i knjigovodstva, računovodstvene politike za priznavanje i procenu imovine i obaveza, prihoda i rashoda, kao i ostale operativne knjigovodstvene i finansijske izveštaje. Ispunjavanje ovih zakonskih dužnosti pomaže da i sistem interne finansijske kontrole bude efikasniji i obrnuto.

Međutim, nivo usaglašenosti sa ovim pravilima je generalno viši u većim kompanijama koje takođe moraju da uspostave sistem interne revizije ili da svake godine podvrgnu svoje poslovanje spoljnoj reviziji. U malim pravnim licima, koja nemaju takvu dužnost, efikasnost unutrašnjih kontrola i poštovanje zakonskih pravila zavisi od različitih faktora, među kojim su najznačajniji nivo uključenosti vlasnika preduzeća u svakodnevno poslovanje i izloženost kompanije kontroli državnih organa.

Unutrašnja kontrola u privatnom sektoru nije tema koja zanima širu javnost, za razliku od kontrole u preduzećima koja su u državnom vlasništvu.<sup>427</sup> Istraživanja koja analiziraju funkcionisanje sistema interne kontrole u privatnom sektoru nisu javno dostupna.

Intervjuisani sagovornici, koji uglavnom rade za velike multinacionalne kompanije, ističu da je sistem interne kontrole razvijen prema standardima uspostavljenim u matičnoj kompaniji. Veće kompanije uglavnom imaju usvojene proce-

dure i pravila koja važe za sve zaposlene. Odeljenje interne kontrole analizira različite procese i proverava da li su izvršeni prema unapred postavljenim pravilima.

Na primer, pravila opisuju kako treba da izgleda postupak nabavke, od kupovine telefona do iznajmljivanja kancelarijskog prostora, proces je opisan korak po korak, određena je količina vremena koje je potrebno za sprovođenje nabavke, određeno je ko je zadužen da nabavku sprovede i kada će se ona sprovesti. Ispitanici kao primer internih kontrola navode praćenje rada novog zaposlenog na težim zadacima i korišćenje odmora od strane zaposlenih.

### Interne revizije i njihovi resursi

U Srbiji je interna revizija obavezna prema zakonu za neke vrste preduzeća. Prema Zakonu o privrednim društvima, odbor direktora javnog akcionarskog društva je u obavezi da imenuje komisiju za reviziju.<sup>428</sup> Komisija je, između ostalog, odgovorna za pripremu i proveru sprovođenja računovodstvenih politika i upravljanje rizicima, za predlaganje lica koje će vršiti unutrašnji nadzor u društvu, za predlaganje izbora revizora, kao i za nadzor nad radom unutrašnjeg nadzora u društvu itd.<sup>429</sup>

Unutrašnji nadzor u takvim pravnim licima podrazumeva zapošljavanje najmanje jedne osobe koja je kvalifikovani interni revizor. Unutrašnji nadzor se bavi pitanjima kao što su kontrola usklađenosti poslovanja kompanije u skladu sa zakonima i propisima, nadzor računovodstvenih politika i finansijskog izveštavanja, kontrola sprovođenja politika upravljanja rizicima, praćenje usaglašenosti sa kodeksom korporativnog upravljanja i procena politika. Interni revizor

<sup>427</sup>Istraživač nije pronašao nijedan medijski članak koji se bavi tim pitanjem  
<sup>428</sup>Zakonu o privrednim društvima, član 409  
<sup>429</sup>Ibid. član 411

pisa, kompanija može o tome obavestiti nadležne državne organe.

Većina kompanija takođe navodi da neće tolerisati prijave koje su namerno sačinjene tako da nekog lažno okrive ili sa države elemente zlostavljanja.<sup>421</sup>

Uprkos zakonskim odredbama i kodeksima, ovi mehanizmi se retko koriste u praksi. Učesnici ankete su naveli nekoliko razloga, uključujući kulturne obrasce ponašanja, nedostatak poverenja da će odgovorna osoba zaista pravilno istražiti slučaj/da će identitet uzbunjivača ostati zaštićen, mogućnost odmazde koju će biti teško dokazati na sudu i nedostatak podsticaja za uzbunjivanje. Tipovi tzv. „nevidljive

odmazde“, koji su specifični za Srbiju i prisutni u mnogim kompanijama, uključuju uskraćivanje prava koja nisu deo zvaničnog ugovora o radu (na primer uskraćivanje „nezvaničnog“ dela zarade, koji se isplaćuje u gotovini).

S druge strane, neki od anketiranih menadžera srednjeg nivoa i korporativnih pravnik koji rade u sektoru telekomunikacija izrazili su ozbiljne sumnje u vezi sa motivima uzbunjivača. Naveden je primer<sup>422</sup> da je zaposleni imao saznanja o malverzacijama u preduzeću i da ih je potom prijavio kao uzbunjivač. Međutim, jedini razlog da to učini, bila je želja da sebe zaštiti od otkaza, koji je inače zaslužio po drugom osnovu.

### Odnos sa poslovnim partnerima

Primena korporativnih antikorupcijskih politika u odnosu sa poslovnim partnerima može se oceniti na 25 od 100 poena, s obzirom da:

- kompanije koje imaju antikorupcijske programe te programe sprovode u svim privrednim subjektima nad kojima imaju efektivnu kontrolu
- kompanije pažljivo proveravaju poslovne subjekte sa kojima stupaju u poslovni odnos, uključujući spajanje, akviziciju i značajna ulaganja
- neke kompanije koriste svoj uticaj kako bi podsticale sprovođenje ekvivalentnih programa u poslovnim subjektima u koje vrše značajna ulaganja ili sa kojima imaju značajne poslovne odnose ali nad kojima nemaju efektivnu kontrolu
- kompanije vrše racionalan i srazmeran monitoring značajnih poslovnih veza, uključujući, u slučajevima veoma bliskih i važnih poslovnih odnosa, i pravo uvida u poslovne knjige i izveštaje

Za potrebe ovog istraživanja analizirani su kodeksi ponašanja i etike i drugi relevantni dokumenti dvadeset privatnih kompanija<sup>423</sup> koje su, prema podacima Agencije za privredne registre bile među najuspešnijim preduzećima u Srbiji tokom 2018. godine.<sup>424</sup>

Analize kodeksa poslovne etike odabranih kompanija pokazuju da velike kompanije deklarativno primenjuju svoje etičke standarde na sva preduzeća nad kojima imaju kontrolu.

Analiza je pokazala da preduzeća preduzimaju proveru poslovanja drugih subjekta prilikom stupanja u poslovnu saradnju. Njihovi kodeksi poslovne etike naglašavaju potrebu da se provere potencijalni poslovni partneri. Pre izvršenja transakcije, poslovni saradnici su u obavezi da, u najvećoj mogućoj meri, obezbede garancije da nisu umešani u bilo kakvu nezakonitu aktivnost i da su njihova sredstva stečena zakonito.

Kodeksi poslovne etike većine kompanija navode da su potencijalni partneri dužni da potpišu pravne standarde i poli-

tiku za borbu protiv korupcije.<sup>425</sup>

Kodeksi poslovne etike preporučuju da, svaki ugovor koji se zaključuje sa dobavljačima i zaposlenima kod poslovnih partnera, treba da sadrži obavezu poštovanja barem minimuma standardnih pravila poslovne etike. Pored toga, neke kompanije zahtevaju od svojih poslovnih partnera da usvoje antikorupcijske pravilnike.

U praksi, kompanije detaljno analiziraju poslovne subjekte kada stupaju u različite oblike poslovnih odnosa, uključujući spajanje, preuzimanja i značajna ulaganja. Takođe sprovode razumne mere monitoringa subjekta, uključujući tu i pravo na uvid u poslovne knjige i izveštaje pre nego što stupe u važne poslovne odnose.

Imajući u vidu da politika borbe protiv korupcije nije glavni prioritet i svrha postojanja kompanija, postoji mogućnost uspostavljanja nekog oblika poslovne saradnje i sa subjektima koji nisu ocenjeni kao „100% čisti“, ali se to čine uz veće mere opreza.<sup>426</sup>

<sup>421</sup>Zasnovano na razgovoru sa predstavnicima odabranih kompanija

<sup>422</sup>Razgovor sa službenikom za usklađenost međunarodne kompanije koja posluje u Srbiji

<sup>423</sup>Spisak odabranih kompanija: HBIS GROUP SERBIA IRON & STEEL DOO, DELHAIZE SERBIA, MERCATOR-S, TIGAR TYRES, NELT CO, COCA-COLA HBC, PHOENIX PHARMA, TELENOR, KNEZ PETROL, MOL SERBIA, MERCATA, OMY SRBIJA, HEMOFARM, VIP MOBILE, DELTA AGRAR, VELETABAK, ROBERT BOSCH, TETRA PAK PRODUCTION, HENKEL SRBIJA, CENTROSINERGIJA

<sup>424</sup>[https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI%202019/STO\\_NAJ/STO\\_NAJ\\_2018\\_16102019.pdf](https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/GFI%202019/STO_NAJ/STO_NAJ_2018_16102019.pdf)

<sup>425</sup><https://www.deltaholding.rs/upload/documents/dokumenta/nekategorizovano/Eticki%20kodeks.pdf>

<sup>426</sup>Na osnovu intervju sa menadžerima srednjeg nivoa iz nekoliko kompanija, koji su želeli da ostanu anonimni





podnosi izveštaje revizorskoj komisiji. U kompanijama bez revizorske komisije, interni revizor izveštava odbor direktora ili nadzorni odbor.<sup>430</sup>

Intervjuisani koji su zaduženi za uspostavljanje interne revizije u kompanijama su potvrdili da poštuju zakonske obaveze.

Budući da su sektori za unutrašnju reviziju zastupljeni gotovo isključivo u velikim kompanijama i u produktivnim privrednim granama, oni poseduju i dovoljne resurse za svoj rad.

Akademsko istraživanje pod nazivom „Interna revizija u funkciji menadžmenta“ objavljeno 2018. godine<sup>431</sup>, pokazuje da 53 odsto analiziranih preduzeća obezbeđuje dovoljno resursa za kvalitetno obavljanje interne revizije. Istraživanje zaključuje da interna revizija doprinosi unapređenju upravljanja poslovanjem u preduzećima u Republici Srbiji, ali takođe ukazuje na spor razvoj interne revizije kao profesije.

## Odgovornost za vođenje knjiga i revizija

Obično generalni direktor u pravnom licu preuzima odgovornost i u pisanoj izjavi potvrđuje odboru direktora / nadzornom odboru da finansijski izveštaji predstavljaju istinitu i verodostojnu sliku poslovanja kompanije. U izradu izveštaja su uključeni i drugi zaposleni, npr. rukovodilac finansijskog sektora ili druga ovlašćena lica.<sup>432</sup>

## Eksterna revizija

**Eksterna revizija, kada su u pitanju finansijski izveštaji srpskih kompanija, može se oceniti sa 50 od 100, s obzirom da:**

- kada postoji zakonska obaveza, godišnju reviziju vrši nezavisan, stručan i kvalifikovan revizor; neke kompanije to čine kako bi nadzornom odboru i akcionarima pružile eksteran i objektivni dokaz da finansijski izveštaji tačno predstavljaju finansijsku situaciju i performanse kompanije u svim materijalnim aspektima, dok ima i kompanija koje to čine samo u nastojanju da se povinuju zakonu
- prilikom eksternih revizija, kompanije koriste licencirane eksterne revizore, na šta ih i zakon obavezuje
- mnoge kompanije izbegavaju da periodično menjaju revizora
- eksterni revizori su uglavnom nezavisni u odnosu na službenike kompanije, članove nadzornih odbora i njihove porodice, i nemaju nikakve značajne ugovore sa kompanijom u kojoj vrše reviziju
- kada nije propisano kao obavezno zakonom ili drugom regulativom, kompanije ne izveštavaju javno o svojim spoljnim revizijama

## Zakonske obaveze, nezavisnost i profesionalnost

Prema Zakonu o reviziji<sup>433</sup>, obavezna spoljna revizija je neophodna za redovne godišnje finansijske izveštaje velikih i srednjih pravnih lica, kao i svih pravnih lica i preduzetnika čiji ukupni prihod u prethodnoj finansijskoj godini prelazi 4.400.000

evra u dinarskoj protivvrednosti. Počevši od finansijskih izveštaja za 2018. godinu, fondovi privatnog kapitala podležu reviziji ako ispunjavaju gore pomenute kriterijume.

Zakon o privrednim društvima opisuje situacije u kojima bi trebalo sprovesti vanrednu ili posebnu reviziju<sup>434</sup> (na primer, odluka skupštine akcionara radi procene vrednosti nefinansijskog ulaganja itd.).

<sup>430</sup>bid, član 452

<sup>431</sup><https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-401X/2018/2217-401X1801063N.pdf>

<sup>432</sup>Na osnovu intervjua sa rukovodiocima srednjeg nivoa u nekoliko kompanija koji su želeli da ostanu anonimni

<sup>433</sup>[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_reviziji.html#](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_reviziji.html#)

<sup>434</sup>Zakon o privrednim društvima, članovi 455 i 457

Kao što je predviđeno zakonom<sup>435</sup>, revizorske kuće i pojedinci moraju biti nezavisni u odnosu na subjekt revizije i ne mogu učestvovati u njihovom donošenju odluka. Moraju preduzeti sve neophodne korake kako bi osigurali da prilikom sprovođenja zakonske revizije na njihovu nezavisnost ne utiče postojeći ili potencijalni sukob interesa, poslovni ili drugi direktni ili indirektni odnosi. Ovo se odnosi i na njihovu mrežu kontakata, rukovodioce, revizore, zaposlene i druge povezane osobe.

Samo ovlašćeni i kvalifikovani revizor može vršiti reviziju. Štaviše, zakon zahteva licenciranje pružalaca ovih profesionalnih usluga. Pored standarda utvrđenih zakonom<sup>436</sup>, revizori moraju primeniti i relevantne međunarodne standarde. Sva pravila i propisi treba da garantuju da će revizija pružiti eksterno i objektivno uveravanje da finansijski izveštaji predstavljaju istinit finansijski položaj i učinak kompanije u svim materijalnim aspektima.

Revizori su dužni da Agenciji za privredne registre (APR) podnesu izveštaj o reviziji, potpisan kvalifikovanim elektronskim potpisom ključnog revizorskog partnera i sastavljen u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima revizije. Finansijski izveštaji koji su revidirani moraju biti priloženi uz izveštaj o reviziji. Glavne informacije iz revizorskih izveštaja javno su dostupne na veb sajtu APR-a. Prema zakonu, kompanije su dužne da koriste spoljne revizore sa licencom Komore ovlašćenih revizora.<sup>437</sup>

Postoje i pravila kojima je za cilj da obezbede nezavisnost revizora u odnosu na pravna lica koja su predmet revizije. Revizoru je zakonom<sup>438</sup> zabranjeno da vrši reviziju u pravnom licu u kome ima finansijski interes, gde su njihovi rođaci uključeni u upravljanje ili nadzor, ako je istom pravnom licu pružao druge usluge itd. Revizorima je takođe zabranjeno da primaju poklone od subjekata revizije i da se zaposle u pravnim licima koja su bila predmet revizije dve godine nakon što je ona sprovedena.<sup>439</sup> Što je još važnije, naknada za obavljanje reviziju ne može zavisiti i ne može da bude povezana sa pružanjem dodatnih usluga subjektu revizije niti može biti uslovljena ostvarenjem bilo kojeg potencijalnog događaja vezanog za reviziju.<sup>440</sup>

## Nezavisne provere

**Korišćenje mehanizma dobrovoljne nezavisne provere antikorupcijskih programa srpskih kompanija, primene i efikasnosti tih programa može se oceniti sa 0 od 100 poena, s obzirom na to da su:**

- primeri dobrovoljne nezavisne procene izuzetno retki, mada je tokom intervjua ukazano da su u nekim slučajevima vršene

Imajući u vidu da značajan deo pravnih lica u Srbiji, koje imaju razvijene antikorupcijske programe, ima inostranog vlasnika, efikasnost ovih programa se u nekim slučajevima ocenjuje u matičnoj kompaniji od strane nadležnog sektora, a ne od strane spoljnih nezavisnih stručnjaka.

U praksi, kada imaju takvu zakonsku obavezu, privredna društva angažuju nezavisnog, kompetentnog i kvalifikovanog revizora. Međutim, neki od intervjuisanih revizora izjavili su da su bili pod pritiskom vlasnika kompanija prilikom pisanja svojih izveštaja.

## Rotacija

Maksimalni zakonski period uzastopnog angažovanja istog društva za reviziju je 10 godina. Posle tog perioda trebalo bi da nastupi četvorogodišnji period pauze. Pojedinačni revizor u revizorskoj firmi ne može vršiti reviziju iste kompanije duže od šest uzastopnih godina.<sup>441</sup>

U intervjuiima sa predstavnicima kompanija, iako svesni potencijalnih rizika u slučaju angažovanja istih revizora godinama, zaposleni su takođe naglasili prednosti. Konkretno, jedan viši rukovodilac velike kompanije je tvrdio da „upoznavanje novih revizora sa svim relevantnim informacijama može biti dugotrajan proces i da je daleko isplativije da kompanija saraduje sa nekim ko je već upoznat sa internim propisima i organizacionom strukturom“.

Pravna lica uglavnom poštuju zakonsko ograničenje i obaveznu rotaciju ovlašćenih revizora, ali u praksi se mogu naći i suprotni primeri. Od pet nasumično odabranih revizorskih izveštaja kompanija u poslednjih 10 godina, u jednom slučaju smo ustanovili da kompanija nije u potpunosti ispunila obaveze po pitanju dužine angažovanja istih revizora i revizorskih kuća.

## Objavlivanje revizorskih izveštaja

Zakon ne nalaže objavljivanje revizorskog izveštaja. Praksa se značajno razlikuje i uglavnom zavisi od unutrašnjih politika preduzeća. Predstavnici kompanija sa kojima smo razgovarali smatrali su da je objavljivanje revizorskih izveštaja dobro sredstvo za promociju kompanije. Posmatrane kompanije su uglavnom bile dosledne u objavljivanju ili neobjavljivanju svojih revizorskih izveštaja nekoliko godina zaredom, ali stepen objavljenih detalja se u nekim slučajevima razlikuje.

Međutim, postoje i drugi primeri identifikovani kroz intervjue. U jednom od dvadeset analiziranih slučajeva, advokati su pružili potvrdu kvaliteta programa za borbu protiv korupcije, a Međunarodni standard angažovanja na uverenju (ISAE 3000) bio je osnova, kako za razvoj programa i za proces eksterne ocene kvaliteta.

<sup>435</sup>Zakon o reviziji, član 29 i 30

<sup>436</sup>bid, član 39.

<sup>437</sup><https://www.kor.rs/Eng/index.asp>

<sup>438</sup>Zakon o reviziji, član 44

<sup>439</sup>bid, član 51

<sup>440</sup>bid, član 42

<sup>441</sup>bid, član 50.

### Objavlivanje antikorupcijskih programa

Transparentnost i objavljivanje u privatnom sektoru može se oceniti sa 25 od 100 poena, imajući u vidu da:

- detalje o antikorupcijskim programima objavljuje samo 16% kompanija od ukupno posmatranog broja (25 kompanija sa najvećim poslovnim prihodima), dok 12% objavljuje informacije o nekim aspektima borbe protiv korupcije (zaštita uzbunjivača, javne nabavke)
- obavezu da će uskladiti svoje poslovanje sa svim relevantnim zakonima, uključujući antikorupcijske, objavljuje 20 odsto posmatranih kompanija
- izjava o podršci rukovodstva borbi protiv korupcije, i posvećenosti antikorupcijskim zakonima može da se nađe kod 20% posmatranih kompanija, a kada je reč o nekim aspektima borbe protiv korupcije (zaštita uzbunjivača, javne nabavke) kod još 12%
- kodeks ponašanja / antikorupcijska politika / pravila u vezi sa uzbunjivanjem izričito se primenjuju na sve zaposlene kad god kompanija ima takvu politiku (32% od ukupnog broja); međutim, zastupnici i drugi posrednici izričito su obuhvaćeni u 16%, a kooperanti i dobavljači u 12%
- 12% kompanija ima programe za borbu protiv korupcije za svoje zaposlene
- 16% ima politiku koja definiše odgovarajuće / neprikladne poklone i reprezentaciju, dok se samo u jednom dokumentu (4%) izričito pominju putni troškovi
- politika koja izričito zabranjuje olakšice za plaćanje postoji u 12% kompanija
- svim kompanijama je zakonom zabranjena odmazda zbog prijavljivanja kršenja antikorupcijske politike, ali samo se 12% njih izričito poziva na tu zakonsku obavezu u objavljenim dokumentima
- sve kompanije imaju zakonsku obavezu da usvoje interne akte i uspostave kanale putem kojih zaposleni mogu da prijavljuju potencijalna kršenja antikorupcijske politike, ali samo je 12% te dokumente objavilo na svojim veb stranicama; dodatnih 16% je osmislilo sopstvene mehanizme putem kojih zaposleni mogu da prijave prekršaje i zatraže savet u poverenju (što se razlikuje od mehanizma predviđenog zakonom)
- samo u 16% slučajeva kompanije su predvidele redovan monitoring svojih antikorupcijskih programa
- samo dve kompanije (8%) imaju politiku koja zabranjuje ili ograničava davanje priloga političkim subjektima

Uzorak istraživanja obuhvatio je 25 srpskih kompanija koje su ostvarile najveće prihode u 2016. godini. Ti prihodi su bili između 1.804.340.000 i 228.519.000 dinara (približno 15.300.000€ do 1.935.000 €). U uzorku se nalaze društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva. Država Srbija je bila jedini ili delimičan vlasnik u devet preduzeća iz uzorka.

Dva preduzeća iz uzorka nemaju internet stranice koje nose naziv firme („Telekom Srbija“, „Delhaize Srbija“). Umesto toga, podaci o tim firmama se objavljuju na internet stranicama koje nose naziv njihovih brendova („MTS“, „Maxi“). Jedna kompanija je imala internet stranicu u izradi, na kojoj se ne nalazi nikakav sadržaj (Mercator - [www.mercator.rs](http://www.mercator.rs)). Šesnaest kompanija ima sedišta u glavnom gradu Srbije – Beogradu, a pet u Novom Sadu, administrativnom sedištu AP Vojvodina. Preostale kompanije se nalaze u drugim većim srpskim gradovima. Po pretežnoj delatnosti, relativna većina pripada energetsom sektoru (deset), dok se ostale bave trgovinom (šest), telekomunikacijama (dve). Sedam firmi posluje u drugim oblastima.

U istraživanju nije pronađen ni jedan primer preduzeća koje bi imalo usvojene akte i politike namenjene isključivo borbi protiv korupcije. Samo pet, od 25 kompanija, objavilo je dokumente koji uređuju pitanja etike i integriteta. Pored toga, tri kompanije, i to sve sa udelom državnog vlasništva, takođe su objavile posebna pravila namenjena zaštiti uzbunjivača, a jedna od njih i zaštiti od korupcije u javnim nabavkama.

Nijedan od analiziranih akata ne tretira sve bitne oblasti, niti sadrži sve potrebne elemente za uspešnu primenu, ali većina sadrži odredbe koje su korisne za smanjenje rizika od korupcije.



Najveći naglasak se stavlja na sukob interesa, uzbunjivanje i podmićivanje. Čak i onda kada se objave antikorupcijski programi u obliku kodeksa i akata, nedostaju podaci o primeni a svi primeri koji se navode su hipotetični. Dok akti stranih kompanija slede modele politike tih zemalja, drugi akti u velikoj meri slede modele koje su razvili državni organi Srbije ili Privredna komora.

Iako se ne može poreći da je približno jedna trećina kompanija koje se nalaze u uzorku uložila napore u borbi protiv korupcije, postoji zabrinutost da li su akti u potpunosti prilagođeni rizicima i da li ih preduzeća u potpunosti mogu koristiti kao efikasan mehanizam u borbi protiv korupcije.

Dve kompanije su objavile kodeks ponašanja - „Telenor“<sup>442</sup> i „Beogradske elektrane“.<sup>443</sup> Kompanije „Er Srbija“<sup>444</sup> i „Coca-Cola Hellenic“<sup>445</sup> objavile su kodeks poslovne etike; dve kompanije su objavile kodeks korporativnog upravljanja - „Filip Moris“<sup>446</sup> i „Telekom“<sup>447</sup>. Pored toga, „Coca-Cola Hellenic“ je objavila „Pravilnik o sprečavanju korupcije i usklađenosti poslovanja“<sup>448</sup> kao i principe kojima treba da se rukovode dobavljači.<sup>449</sup>

Kodeks ponašanja kompanije „Telenor“ sadrži odeljak u kome se govori o načinima sprečavanja korupcije. U njemu se opisuju primeri podmićivanja, ali se ne pominje bilo koji drugi oblik koruptivnog ponašanja. Drugi odeljak istog kodeksa posvećen je pranju novca. Sve odredbe su uopštene i u njima se samo konstatuje da bi kompanija i zaposleni trebalo da se pridržavaju standarda i internih propisa. Dokumenti i propisi, u kojima bi se nalazile ovakve odredbe se ne navode. Nisu predviđeni ni mehanizmi, niti sankcije za kršenje odredbi.

Isto se može reći i za kodeks preduzeća „Beogradske elektrane“<sup>450</sup>. Odlomak pod naslovom „Nulta tolerancija na korupciju“<sup>451</sup>, objašnjava samo u nekoliko rečenica da se bilo kakav uticaj na upravljanje kompanijom neće tolerisati. Navodi se i da će preduzeće usvojiti smernice za sprečavanje i prijavljivanje korupcije, sa posebnim naglaskom na zaštitu uzbunjivača. Kodeks se detaljnije bavi sukobom interesa i primanjem poklona, uz priloženi obrazac koji zaposleni treba da popune kada prijavljuju dobijene poklone-. Detaljno je opisan status Etičkog veća i njegove funkcije, kao i procedura prilikom žalbe, sa relevantnim rokovima.

Kodeks poslovne etike „Er Srbija“ je donekle na višem nivou od prethodna dva dokumenta. Na svojoj internet stranici kompanija pruža informacije o načinima na koje se mogu prijaviti nepravilnosti. „Er Srbija“ je angažovala nezavisnu privatnu kompaniju „Expolink Evropa“, koja će upravljati žalbama 24 sata dnevno. Prijave je moguće priložiti na 300 različitih jezika, putem telefona za posebne namene ili elektronskom poštom, putem on-line obrasca. Ova usluga je dostupna svim zaposlenima, klijentima i drugim zainteresovanim stranama koje žele da prijave nepravilnosti. U jednom pasusu se uopšteno govori o uzbunjivanju, i navodi se da

kompanija ozbiljno shvata sve prijave o nepravilnostima i da će uložiti sve napore da zaštiti uzbunjivača od maltretiranja.

Jedno poglavlje posvećeno je sukobu interesa, uključujući poklone, u kome se navodi šta zaposleni treba da uradi u vezi sa sukobom interesa. Jedini ponuđeni mehanizam, ukoliko postoji sumnja zaposlenog o tome da li postoji sukob interesa i da li zaposleni sme da prihvati poklon, jeste razgovor zaposlenog sa upravom preduzeća. Drugo poglavlje se ukratko bavi pitanjem podmićivanja poslovnih partnera i političkih zvaničnika, gde se samo navodi da kompanija zabranjuje podmićivanje, bez dodatnih objašnjenja.

Na kraju, u poglavlju koje govori o primeni kodeksa samo se navodi da će kompanija sprovesti istrage i, u zavisnosti od prirode nepravilnosti, odrediti odgovarajuće telo koje će te nepravilnosti da otkloni.

Kodeks korporativnog upravljanja kompanije „Filip Moris“ bavi se samo pitanjem sukoba interesa. Kodeks daje opšta uputstva u kojima se kaže da slučajevi sukoba interesa, kako ličnih tako i drugih lica, treba da budu prijavljeni organima firme. Kodeks korporativnog upravljanja kompanije „Telekom“<sup>452</sup> sadrži više detalja koji se tiču borbe protiv korupcije. U njemu se nalazi nekoliko poglavlja posvećenih ovoj temi, ali kao i u slučaju pomenutih sličnih dokumenata, ova poglavlja uglavnom sadrže opšte definicije. Između ostalog, uređena su pitanja sukoba interesa, otkrivanje informacija, transparentnosti, suzbijanja korupcije i sprečavanje podmićivanja, poslovne etike i angažovanja spoljnih saradnika.

Dokumenti objavljeni na internet stranici kompanije „Coca-Cola“ sadrže pismo menadžmenta u kojem se objašnjava proces usvajanja dokumenata, navode se informacije o tome na koga se sve kodeks odnosi, veza sa mehanizmima za usklađenost poslovanja, vrši se opšte pozivanje na zakone koji zabranjuju aktivno i pasivno podmićivanje, daju se definicije i primeri osnovnih pojmova (koji nisu u skladu sa srpskim zakonodavstvom, već prilagođeni kontekstu rada međunarodne kompanije), navodi se obaveza zaposlenog da se obrati slupžbeniku za poštovanje propisa (usaglašenost), detaljno se objašnjavaju politika u vezi sa za primanjem poklona i usluga, ograničenja u vezi sa lobiranjem, političkim finansiranjem i dobrotvornim aktivnostima, pravila o različitim vrstama ugovora koji se zaključuju sa trećim licima, kao i dužnost da se prijave kršenja ovih pravila. Principi, kojima treba da se rukovode dobavljači, obuhvataju pravila o sukobu interesa, poklonima i uslugama, podmićivanju, otkrivanju informacija, usaglašenosti poslovanja i prijavljivanju prekršaja.

Tri kompanije sa udelom državnog vlasništva objavile su interne akte koji se odnose na zaštitu uzbunjivača. Ovi akti se zasnivaju na modelu zakona koji je razvio Ministarstvo pravde. To su EPS<sup>453</sup>, NIS<sup>454</sup> i Jugorosgas<sup>455</sup>. EPS-distribucija je pored toga objavila i akt kojim se uređuje sprečavanje korupcije u javnim nabavkama.<sup>456</sup>

<sup>442</sup><https://www.telenor.rs/>

<sup>443</sup><https://www.beoelektrane.rs/>

<sup>444</sup><https://www.airserbia.com/en/>

<sup>445</sup><https://rs.coca-colahellenic.com/rs/o-nama/politike/kodeks-poslovnog-ponasanja/>

<sup>446</sup><https://www.pmi.com/markets/serbia/rs/about-us/overview>

<sup>447</sup>[https://mts.rs/?utm\\_source=google&utm\\_medium=cpc&campaign\\_name=brend-kampanija&utm\\_term=telekom&gclid=CjwKAjw2a32BRBXEiwAUcugiBW-EtVITObYAYlhCevizP\\_Vzu-xZQMjYQjgkKygKvRGN-Hr6E5IBhoCYyoQAvD\\_BwE](https://mts.rs/?utm_source=google&utm_medium=cpc&campaign_name=brend-kampanija&utm_term=telekom&gclid=CjwKAjw2a32BRBXEiwAUcugiBW-EtVITObYAYlhCevizP_Vzu-xZQMjYQjgkKygKvRGN-Hr6E5IBhoCYyoQAvD_BwE)

<sup>448</sup>[https://rs.coca-colahellenic.com/media/3147/cocacola\\_abpolicy\\_07\\_srp.pdf](https://rs.coca-colahellenic.com/media/3147/cocacola_abpolicy_07_srp.pdf)

<sup>449</sup><https://rs.coca-colahellenic.com/rs/o-nama/politike/vodeci-principi-za-dobavljacke/>

<sup>450</sup><http://www.beoelektrane.rs/wp-content/uploads/2014/07/Eticki-kodeks-usvojena-finalna-verzija-BE.pdf>

<sup>451</sup><http://www.beoelektrane.rs/wp-content/uploads/2014/07/Eticki-kodeks-usvojena-finalna-verzija-BE.pdf>

<sup>452</sup><https://mts.rs/Binary/534/Kodeks-korporativnog-upravljanja.pdf>

<sup>453</sup><http://www.eps.rs/SiteAssets/Lists/Sitemap/EditForm/pravnareg/propisi/Odluka%20o%20postupku%20unutrasnjeg%20uzbunjivanja.pdf>

<sup>454</sup>[https://www.naftagas-ths.rs/sites/default/files/files/THS900000-ND-od-47%20od%2026\\_06\\_2019%20Uzbunjiva%C4%8Di.pdf](https://www.naftagas-ths.rs/sites/default/files/files/THS900000-ND-od-47%20od%2026_06_2019%20Uzbunjiva%C4%8Di.pdf)

<sup>455</sup><http://www.yugorosgaz.rs/pravilnik.html>

<sup>456</sup>[http://www.epsdistribucija.rs/pdf/Interni\\_plan\\_spre%C4%8Davanje\\_korupcije\\_u\\_javnim\\_nabavkama.pdf](http://www.epsdistribucija.rs/pdf/Interni_plan_spre%C4%8Davanje_korupcije_u_javnim_nabavkama.pdf)

## Objavlivanje organizacione strukture

Objavlivanje informacija o organizacionoj strukturi u kompanijama može se proceniti sa 25 od 100 poena, s obzirom da se

- potpuna lista čerki firmi, drugih povezanih lica ili predstavništava, bilo da su pitanju ogranci za koje se izveštava konsolidovano ili ne, objavljuje u 24% slučajeva, mada je verovatno da neke od preostalih kompanija iz uzorka nemaju složenu strukturu
- među onim onim kompanijama koji su objavili neke informacije o povezanim pravnim licima, podaci o organizacionoj strukturi prisutni su kod jedne trećine, odnosno u 8% ukupnog uzorka
- matične zemlje kompanija su vidljive u svim slučajevima u kojima postoje informacije o podružnicama
- imena stvarnih vlasnika poznata su u 24% kompanija

Nešto više od polovine kompanija iz našeg uzorka (52%), objavilo je bar neke informacije o svojoj organizacionoj strukturi. Organizaciona struktura je predstavljena na različite načine, što je ponekad čini teško razumljivom.

Šest kompanija je objavilo spisak svojih čerki firmi, bilo da su njih pripremaju u potpunosti konsolidovane izveštaje ili ne, što čini približno jednu četvrtinu uzorka. Samo dve kompanije iz uzorka su dale podatke o učešću u vlasništvu i zemljama u kojima posluju - „NIS Petrol“<sup>457</sup> i „MTS Telekomunikacije“.<sup>458</sup> Dve kompanije, EPS<sup>459</sup> i EMS<sup>460</sup> (prva proizvodi, a druga distribuira električnu energiju), koje potiču iz iste državne kompanije koja je odlukom vlade podeljena 2015. godine, objavile su spisak svojih filijala sa njihovim adresama.

Pored toga, preostale dve kompanije („Coca Cola“<sup>461</sup> i „Hip-Petrohemija“<sup>462</sup>) samo pominju čerke firme (ili kompanije sa kojima su povezane na neki drugi način), s tim što jedna od kompanija vezu prikazuje samo hiperlinkom, a druga na način koji otežava njihovu identifikaciju.

## Stvarno vlasništvo

Registri Agencije za privredne registre, već duže od decenije, pružaju osnovne informacije o vlasništvu u preduzećima. Podaci se zasnivaju na dokumentaciji koja se predaje prilikom osnivanja preduzeća i prilikom izmena statuta i drugih ključnih dokumenata firmi. Agencija za privredne registre od 2020. godine vodi takođe i registar stvarnog vlasništva, zasnovan na izjavama koje su do 31. januara 2020. godine predala ovlašćena lica preduzeća. Pristup registrima je besplatan. Međutim, da bi se dobio podatak iz registra stvarnih vlasnika, zainteresovano lice se mora prijaviti i da dobije odobrenje.<sup>463</sup> S obzirom na svrhu registra, ova praksa nije opravdana.

U nekim slučajevima podaci iz novog registra stvarnih vlasnika se ni malo ne razlikuju od onih koji se nalaze u opštem registru privrednih društava, ali postoje i odstupanja. Četiri od 25 preduzeća iz uzorka su u vlasništvu države, lokalne samouprave ili neke državne kompanije.<sup>464</sup>

Država Srbija, kao većinski ili manjinski vlasnik, ima udeo u pet kompanija.<sup>465</sup> U njima je ona suvlasnik zajedno sa drugim vlasnicima iz Srbije, kompanijama iz Rusije, UAE (u jednom slučaju država ima direktno vlasništvo). Nekoliko preduzeća iz uzorka<sup>466</sup> je u potpunosti u vlasništvu velikih stranih kompanija iz Italije, Belgije, Holandije, Luksemburga, SAD-a, Austrije, Rusije, Rumunije, Slovenije i Kine. Pravno lice - vlasnik jedne domaće kompanije registrovano je na Kipru.<sup>467</sup> Dve kompanije su u vlasništvu domaćih firmi čiji su vlasnici poznati.<sup>468</sup> Za samo jedno od preduzeća iz uzorka se navodi da je u vlasništvu fizičkog lica. U jednom slučaju postoji mešovita vlasnička struktura - dve druge firme imaju po 40% učešća u vlasništvu, a dva fizička lica po 10%.<sup>469</sup>

Kada je reč o sedam preduzeća, na osnovu njihovih matičnih brojeva, pretragom nije moguće pronaći nikakve informacije u Evidenciji stvarnog vlasništva. U četiri slučaja razlog je to što su u pitanju preduzeća u državnom vlasništvu, a u tri slučaja<sup>470</sup> razlog bi mogao biti pravni status vlasnika. U pitanju su akcionarska društva koja nemaju obavezu evidencije stvarnih vlasnika. Ipak, problem je što ovakvo objašnjenje nedostaje u okviru Registra.

Za jedanaest kompanija koje su u stranom vlasništvu i sedam domaćih firmi kao stvarni vlasnici su zabeleženi njihovi pravni zastupnici. U slučaju šest preduzeća javnost kroz ovaj registar može da vidi krajnjeg vlasnika. U jednom slučaju se može videti samo ko je predstavnik trasta, a u još jednom samo to koje lice ima dominantan uticaj na donošenje odluka.

Zanimljiva je činjenica da jedno preduzeće ima različitu vlasničku strukturu u dva registra, iako su u oba slučaja vlasnici fizička lica.

Čini se da je preduzećima u Srbiji društvena odgovornost značajan aspekt poslovanja, jer je njih devet, odnosno 36% kompanija iz uzorka, objavilo podatke ove vrste na svojim internet stranicama. Sve te firme imaju internet stranice koje su posvećene društvenoj odgovornosti, mada je sadržaj tih stranica različit. Četiri kompanije tretiraju socijalni i ekološki aspekt društvene odgovornosti, tri se bave isključivo socijalnim aspektom, a dve samo ekološkim. Većina preduzeća na svojim internet stranicama objavljuje samo osnovne podatke u kojima se navode nazivi i opšti ciljevi projekata. Objavljena su i četiri izveštaja o društvenoj odgovornosti. Jedan izveštaj se odnosi na 2018. („NIS Petrol“), a preostala tri su

<sup>457</sup><http://www.elektrosrbija.rs/index.php/eps-d/licna-ogranci.html>

<sup>458</sup><https://mts.rs/O-Telekomu/a3328-O-nama-Profil-grupacije.html>

<sup>459</sup><http://eps.rs/Pages/Ogranci.aspx>

<sup>460</sup><http://www.elektrosrbija.rs/index.php/eps-d/licna-ogranci.html>

<sup>461</sup><http://ir.nis.eu/sr/korporativno-upravae/grupa/>

<sup>462</sup><https://www.hip-petrohemija.com/akcionari/akcijski-kapital.495.html>, <https://www.hip-petrohemija.com/o-nama/osnovne-informacije.12.html>

<sup>463</sup>Istraživači su imali tehničkih problema u pristupu ovim podacima

<sup>464</sup>EPS, EPS-distribucija, Srbijagas i Beogradske Elektrane

<sup>465</sup>NIS, Telekom Srbija, Hip-Petrohemija, Air Serbia, YugoRosgaz

<sup>466</sup>FCA Group, Delhaize Group, PPF TMT Bidco 1 B.V., Michelin Finance, S.a.r.l. Philip Morris International, CC Beverages Holdings II B.V., PHOENIX PIB AUSTRIA BETEILIGUNGS GMBH, PJSC „LUKOIL“, OMV Petrom S.A., Poslovni sistem Merkator Slovenija, New-Silkroad (Hong Kong) Holding Co. Limited

<sup>467</sup>Neregulirana Trgovina Limitet

<sup>468</sup>Victoria Group AD Beograd

<sup>469</sup>Mercata doo i Veletabak

<sup>470</sup>Philip Morris, Lukoil i Gazprom.

## Objavlivanje finansijskih informacija po državi poslovanja

Objavlivanje ključnih finansijskih podataka po državama u kojima kompanije posluju može se oceniti sa 0 od 100, s obzirom da:

- samo 8% kompanija iz uzorka objavljuje neke informacije o svojim poslovima u inostranstvu
- čak ni od tih 8% kompanija iz uzorka, ni jedna nije objavila sve informacije relevantne za ovo istraživanje, kao što su, na primer, rasčlanjeni prihodi, prihodi od prodaje, kapitalni rashodi, prihodi pre oporezivanja, porez na dohodak i doprinosi u svakoj od zemalja u kojoj posluju

Podatke o poslovanju u inostranstvu objavile su samo dve od 25 kompanija iz uzorka, dok su još dve kompanije samo delimično predstavile svoje poslovanje u drugim zemljama. Naftna industrija Srbije (NIS) objavila je listu filijala koje posluju u stranim zemljama, kao i njihovu vlasničku strukturu. Ove kompanije su deo „NIS grupe“. Nacionalna telekomunikaciona kompanija - MTS, takođe je objavila spisak kompanija koje su deo „MTS grupe“. U njemu se nalazi vlasnička struktura za članice grupe, kao i spisak firmi u kojima je vlasništvo posredno. Prikaz organizacione strukture je povezan linkom sa glavnom internet stranicom, na kojoj se može naći više podataka o tome.

Još dve kompanije iz uzorka se mogu uzeti u obzir kada je reč o ovom pitanju: „Coca-Cola Srbija“ i „HIP Petrohemija“, bez obzira na to što su objavljeni podaci oskudni. S obzirom na to da je „Coca-Cola“ velika međunarodna kompanija, razumljivo je zašto na lokalnom internet sajtu nema mnogo podataka o podružnim jedinicama. Međutim, podaci o globalnoj mreži kompanije „Coca-Cola“ praktično ne postoje,

osim podataka sa neinteraktivne mape sveta gde se nalaze obojeni prikazi zemalja u kojima kompanija posluje. Još manje informacija je dostupno iz „HIP Petrohemija“, gde je moguće izdvojiti samo podatak da oko 80% izvoza u inostranstvo ide u susedne države i članice EU.

Osim za MTS i NIS, podaci o državama u kojima kompanije posluju su oskudni ili ih uopšte nema. Moglo bi se pretpostaviti da najmanje jedna trećina preduzeća iz uzorka posluje samo u Srbiji. Razlog za to je činjenica da su u pitanju članice globalnih ili regionalnih mreža koje su osnovane za potrebe domaćeg tržišta (kada je reč o privatnim firmama) ili zato što su firme osnovane za potrebe građana Srbije (preduzeća u vlasništvu države).

Čak i kada kompanije imaju linkove koje povezuju čerke-firme na glavnoj internet stranici, tu nije moguće naći podatke o prihodima i prodaji, kapitalnim izdacima, porezu na dohodak, doprinosima niti bilo koje druge finansijske podatke koji se odnose na poslovanje u pojedinim drugim državama.

## Dodatne informacije

Dodatne informacije se mogu oceniti sa 25 od 100 poena, s obzirom da:

- kompanije javno objavljuju svoje dobrotvorne priloge, poput sponzorstva, u 36% slučajeva
- aktivnosti u lobiranju nije objavila ni jedna kompanija

Čini se da je preduzećima u Srbiji društvena odgovornost značajan aspekt poslovanja, jer je njih devet, odnosno 36% kompanija iz uzorka, objavilo podatke ove vrste na svojim internet stranicama. Sve te firme imaju internet stranice koje su posvećene društvenoj odgovornosti, mada je sadržaj tih stranica različit. Četiri kompanije tretiraju socijalni i ekološki aspekt društvene odgovornosti, tri se bave isključivo socijalnim aspektom, a dve samo ekološkim. Većina preduzeća na svojim internet stranicama objavljuje samo osnovne podatke u kojima se navode nazivi i opšti ciljevi projekata. Objavljena su i četiri izveštaja o društvenoj odgovornosti. Jedan izveštaj se odnosi na 2018. („NIS Petrol“), a preostala tri su

za 2016. godinu. Samo tri kompanije (MTS, „Telenor“ i „Lukoil Srbija“) na svojim internet stranicama pominju projekte koje su finansirale.

Nijedna kompanija ne objavljuje podatke o lobiranju. S obzirom da je Zakon o lobiranju počeo da se primenjuje tek od avgusta 2019. godine, odsustvo takvih informacija u prethodnim godinama ne iznenađuje. S druge strane, upravo je lobiranje glavna oblast u kojoj bi se morala unaprediti i transparentnost korporacija i politički integritet. Bez napretka u ovoj oblasti, niti će privatni sektor biti u punom smislu posvećen transparentnosti, borbi protiv korupcije i čistom okruženju, niti će ga javni sektor u tome slediti.

### Odnosi zainteresovanih strana

**Angažovanje više zainteresovanih strana u antikorupcijskim inicijativama, kada je reč o srpskim kompanijama, može se oceniti sa 25 od 100 poena, jer:**

- iako kompanije iskazuju deklarativno interesovanje za stavove svih aktera i smatraju da je važno uključiti ih u proces donošenja odluka, u praksi ima malo podataka i dokaza da se to zaista dešava
- kompanije pružaju zainteresovanim akterima obavezne finansijske informacije kao što su godišnji računi i poslovni izveštaji, informacije o raspodeli dobiti, izveštaji ovlašćenog revizora o reviziji računovodstvenih izveštaja, ali se ostale informacije obično dele samo kada su u funkciji promocije preduzeća, a ne sa ciljem unapređenja procesa korporativnog upravljanja
- zaposleni pojedinačno, i njihova predstavnička tela (sindikati) nisu u potpunosti u mogućnosti da iznesu zabrinutost zbog nezakonitih ili neetičkih praksi; u mnogim kompanijama sindikati nisu čak ni osnovani zbog nedostatka poverenja u sindikate ili straha od odmazde
- akcionari imaju pravo da učestvuju u donošenju odluka i da budu informisani u dovoljnoj meri u odlukama koje se tiču temeljnih korporativnih promena

Godišnji finansijski izveštaji po zakonu su javni i objavljuju se na sajtu Agencije za privredne registre. To znači da su dostupni svim zainteresovanim. Pored toga, velike kompanije objavljuju godišnje izveštaje o radu na svojim internet stranicama. Ti izveštaji ne sadrže sve informacije koje su relevantne za zaposlene i druge zainteresovane i namenjeni su prevashodno promociji.

Veće kompanije takođe navode da akcionari, zaposleni i sve druge zainteresovane strane mogu da predoče upravnom odboru svoju zabrinutost zbog kršenja zakona ili etike i da njihova prava neće, iz tog razloga, biti ugrožena.

Neke od postojećih zajedničkih inicijativa subjekata iz raznih sektora bave se i pitanjima borbe protiv korupcije, iako to nije njihov primarni cilj. Primer ovakvih inicijativa su događaji koje organizuje Privredna komora Srbije, na kojima poslovni sektor saraduje sa relevantnim državnim organima. Na njima učestvuju i neke nevladine organizacije. Kao primer ovakvih događaja može se navesti javna rasprava o novom Zakonu o javnim nabavkama iz 2019. godine. Kao drugi primer mogu poslužiti aktivnosti Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED)<sup>471</sup>, koja je i sama organizacija sa članstvom iz raznih sektora. NALED se indirektno bavi pitanjima borbe protiv korupcije, a kao primer se može navesti inicijativa ove organizacije za borbu protiv sive ekonomije.<sup>472</sup>

U svojim poslovnim izveštajima, velike kompanije koje smo posmatrali u okviru ovog istraživanja<sup>473</sup>, među svoje zainteresovane strane ubrajaju: menadžment, zaposlene, kupce, dobavljače, izvođače, zakupce, banke, udruženja građana, NVO, poslovna udruženja, obrazovne institucije i medije.

Kompanije su zainteresovane za dva tipa zainteresovanih strana:

- Interne, u koje padaju svi zaposleni, i koji bi formalno trebalo da budu uključeni u izradu strateških planova i prioriteta kompanije. Prema zakonu, zaposleni u kompaniji moraju da budu obavesteni, direktno ili preko svojih predstavnika o svim pitanjima koja ih se neposredno tiču. Iako formalno, postoji komunikacija između zaposlenih i rukovodstva, kompanije često uključuju zaposlene u proces donošenja odluka tek na kraju, kada oni ne mogu imati značajniji uticaj na ishod procesa. Prema tvrdnjama sindikalnih organizacija u Srbiji, zaposleni nisu dovoljno uključeni u proces donošenja odluka u vezi sa uslovima rada. Navodi se da sindikati u državnim preduzećima i javnom sektoru deluju po inerciji, po uzoru na delovanje u bivšem samoupravnom socijalističkom sistemu. Oni imaju određenog uticaja na poslovanje preduzeća i institucija. U privatnim kompanijama sindikati se suočavaju sa snažnim otporom, i to od strane velikog dela poslodavaca (posebno domaćih vlasnika i poslodavaca) i radnika, koji se plaše gubitka posla zbog pripadnosti sindikatu.
- Eksterne zainteresovane strane, čine oni koji bi trebalo da budu uključeni u proces donošenja odluka indirektno, putem periodičnog prikupljanja informacija o zadovoljstvu uslugama i kvalitetom proizvoda. U bilo kom trenutku oni mogu da izraze svoje mišljenje o poslovanju kompanije putem otvorenih kanala komunikacije kao što su: dopisi na elektronsku adresu, komunikacija putem pozivnih centara i upisivanje u knjige utisaka. U svojim

poslovnim izveštajima i korporativnim poslovnim programima, velike kompanije izjavljuju da su stavovi eksternih zainteresovanih strana važni i da su njihova mišljenja integrisana u razvojne i strateške planove.

Pored toga, kompanije navode da se zainteresovane strane redovno izveštavaju o razvojnim planovima i poslovnim rezultatima na konferencijama za medije, kao i na društvenim mrežama, internet stranama i internim portalima.

Iako kompanije ističu da je važno da sve zainteresovane strane budu uključene u proces donošenja odluka, ne postoje javno dostupne informacije o tome kako se to dešava u praksi.

Većina velikih kompanija je u stranom vlasništvu. Prema rečima ispitanika<sup>474</sup>, vlasnici kompanija imaju aktivnu ulogu u poslovnom razvoju i finansijskom planiranju kompanije. U kontekstu strateškog planiranja, poslovanje kompanija u Srbiji koje su deo globalne poslovne mreže zavisi od biznis planova njihovih osnivača. Iz tog razloga je uticaj drugih zainte-

resovanih strana na poslovanje kompanija u Srbiji ograničen. Kompanije koje su uspostavljene kao akcionarska društva na redovnim sastancima i skupštinama akcionara obezbeđuju angažovanje i informisanje vlasnika. Istraživanja pokazuju da informacije o dnevnom redu skupštine akcionara, materijali za sastanke i izveštaji sa sastanaka često nisu javno dostupni, zbog čega neka zainteresovana lica nemaju informacije o donetim odlukama. Kroz takozvane inicijative za dijalog, neke kompanije su razvile praksu razmene informacija rukovodstva sa zaposlenima ili njihovim zvaničnim predstavnicima, kao što su sindikati, ili preko lokalnih tela za saradnju u široj zajednici.

Neke međunarodne i domaće kompanije su razvile mehanizme za prikupljanje pritužbi, uspostavivši tako formalni postupak za razmatranje informacija u slučaju nepoštovanja zvanično proklamovanih politika poslovanja. Zaposleni, takođe, mogu da putem posebnih telefonskih kanala deluju kao uzbunjivači i da anonimno izraze svoju zabrinutost, a u istu svrhu mogu se obratiti i sindikatu.

### Antikorupcijske inicijative u poslovnom sektoru

**Nivo saradnje privatnih kompanija u Srbiji sa drugim važnim akterima na osnaživanju antikorupcijskih mera može se oceniti 25 od 100 poena, s obzirom na to da, prema internet objavama, izveštajima medija, publikacijama nevladinih organizacija i podacima koji su prikupljeni kroz intervjue, gotovo da nije ni bilo javnih antikorupcijskih kampanja u kojima je privatni sektor učestvovao ili ih je inicirao; neke kompanije su samo posredno uključene u antikorupcijske inicijative, mada mnoge navode posvećenost antikorupcijskim inicijativama u svojim etičkim kodeksima.**

- Kompanije pokazuju izvesno interesovanje za saradnju sa akterima iz javnog sektora i civilnog društva, posebno u vezi sa temama koje ih direktno pogađaju (na primer, usvajanje novih zakona o javnim nabavkama i lobiranju<sup>475</sup>), ali se saradnja sa tim partnerima obično uspostavlja preko poslovnih udruženja a ne direktno
- Bilo je pokušaja uspostavljanja saradnje više zainteresovanih strana u borbi protiv korupcije u ranijim godinama (npr. Globalni sporazum u Srbiji 2007.), ali nema skorašnjih pokazatelja o takvoj vrsti saradnje
- Kompanije saraduju sa pripadnicima iste privredne grane po pitanjima od zajedničkog interesa. Takva saradnja bi takođe mogla biti korisna u borbi protiv korupcije, ali je za sada glavni razlog sektorskih koalicija komercijalni interes
- Veće kompanije imaju tendenciju da se uzdržavaju od toga da budu javno predstavljene kao „borci protiv korupcije“, jer bi to moglo naštetiti njihovom položaju na tržištu i ugroziti mogućnost dobijanja državnih ugovora, tako da se radije odlučuju za manje kontroverzne aktivnosti kod davanja podrške zajednici.<sup>476</sup>

Do sada nije bilo primetno da su privatne kompanije u značajnoj meri učestvovala u kampanjama za borbu protiv korupcije, bilo da su pokretači tih kampanja bile državne institucije ili NVO. Nekoliko ovakvih kampanja u Srbiji su tokom poslednjih godina sprovele Agencija za borbu protiv korupcije<sup>477</sup> i Ministarstvo pravde<sup>478</sup>. Pored toga, veći broj organizacija civilnog društva sprovodio je kampanje čiji je

cilj bio borba protiv korupcije, posebno u zdravstvenom sektoru.<sup>479</sup> Nema javno dostupnih podataka da je bilo koja relevantna privatna kompanija učestvovala u ovoj vrsti inicijativa. Cilj ovih kampanja je bio da se javnost i javni službenici upoznaju sa posledicama korupcije, ali su se kampanje retko kada doticale korupcije koja se odvija u privatnom sektoru.

<sup>471</sup>Prema sopstvenim aktima, NALED je „nezavisno, neprofitno i nestranačko udruženje kompanija, opština i organizacija civilnog društva koje zajedničkim snagama kontinuirano rade na stvaranju boljih uslova za život i rad u Srbiji.“ NALED takođe navodi da je „najveće javno-privatno udruženje u zemlji“, da je pozicioniran kao ključni sagovornik Vlade i parlamenta u definisanju regulatornih prioriteta i zakonskih rešenja od značaja za privredu“. <https://naled.rs/en/> Mada spisak članova nije dostupan, NALED tvrdi da ih ima 310, s tim što privreda čini oko 53% članstva, državne institucije, lokalne samouprave oko 39%, dok su sa 8% zastupljene NVO i naučna i akademska zajednica. <https://naled.rs/struktura-clanova>

<sup>472</sup><https://naled.rs/siva-knjiga464>

<sup>473</sup>20 privatnih kompanija koje su bile među najuspešnijim kompanijama u Srbiji 2018. prema Agenciji za privredne registre Srbije (već pomenute u odeljku za upravljanje poslovnim partnerima).

<sup>474</sup>Na osnovu intervjua sa rukovodiocima srednjeg ranga u nekoliko kompanija, koji su želeli da ostanu anonimni.

<sup>475</sup><http://www.acas.rs/okrugli-sto-o-primeni-zakona-o-lobiranju/?pismo=lat>

<sup>476</sup><https://www.mozzartsport.com/kosarka/vesti/velika-humanitarna-akcija-za-pomoc-prevremeno-rodenim-bebama/344284>

<sup>477</sup>E.g. <http://www.acas.rs/kampanja/?pismo=lat>

<sup>478</sup><https://www.mpravde.gov.rs/obavestjenje/9048/predstavljanje-javne-kampanje-sad-su-uzbunjivaci-jaci.php>

<sup>479</sup>E.g. <http://srbijapokretu.org/kampanje/page/2/?term=54&orderby=name&order=DESC>

Prema informacijama koje smo prikupili tokom ovog istraživanja, privredna društva navode da saraduju sa javnim sektorom i civilnim društvom u razvijanju programa za borbu protiv korupcije. Neke kompanije takode navode da međusobno saraduju u okviru svojih sektora, ali nedovoljno rade na dodatnoj promociji tih aktivnosti. Naše istraživanje informacija objavljenih na internetu pokazuje da većina velikih kompanija, na svojim internet stranicama ističe posvećenost da učestvuje u javnim kampanjama koje bi promovisale borbu protiv korupcije.<sup>480</sup> Učešće privatnih kompanija u javnim kampanjama, koje su pokrenule država ili NVO nije za sada vidljivo, niti prepoznato od strane javnosti kao aktivnost koja je važna za privatni sektor. Kompanije koje smo analizirali tokom ovog istraživanja, nisu sprovodile sopstevne antikoruptionske kampanje, niti su vidljivo promovisale kampanje koje su inicirali drugi subjekti.

Tokom 2018. godine nekoliko privatnih kompanija je učestvovalo u državnoj kampanji u borbi protiv sive ekonomije, koju je pokrenula Vlada Srbije<sup>481</sup>, a koja se posredno bavila i problemom korupcije.

Neke kompanije iz uzorka istraživanja su indirektno podržavale borbu protiv korupcije svojim dobrotvornim akcijama. Tako je, na primer, velika farmaceutska multinacionalna kompanija ustanovila godišnju nagradu za građanske inicijative, a jedna od oblasti rada za koju se može dati takva nagrada jeste i borba protiv korupcije u zdravstvenom sektoru.

Tokom istraživanja pronašli smo nekoliko primera promocije aktivnosti društveno odgovornog poslovanja:

Forum poslovnih lidera je osnovalo 14 firmi, a danas ga čini 31 kompanija iz Srbije. Forum osnažuje kompanije da rade u skladu sa principima održivosti, odgovornosti i etike. Forum je nacionalni partner Međunarodnog udruženja za korporativnu društvenu odgovornost (CSR Europe), Evropske asocijacije profesionalaca u oblasti održivosti (EASP) i grupe „Global Pro Bono Network“, sa kojima redovno razmenjuje informacije i učestvuje u stvaranju Evropske agende za društveno odgovorno poslovanje (DOP). Za realizaciju svih aktivnosti zadužena je ekspertska organizacija Smart kolektiv, neprofitna organizacija koja je osnovana 2003. godine, sa ciljem promocije koncepta društveno odgovornog poslovanja i razvoja socijalnog preduzetništva u Srbiji.

Primeri društvene odgovornosti članova Foruma uključuju sledeće aktivnosti:

- program podrške mladim nezaposlenim osobama, koji žele da započnu svoj posao
- obnova dečijih igrališta
- projekat sertifikacije cementa i dobijanje CE oznaka
- nagrada „EY preduzetnik godine“ koja se dodeljuje na nacionalnom nivou

Forum podržava direktivu Evropske unije donetu 2014. godine, koja se odnosi na obavezno nefinansijsko izveštavanje kompanija, prema kojoj su privredna društva dužna da izveštavaju o politici preduzeća i uticaju na životnu sredinu, društvenoj odgovornosti i tretmanu zaposlenih, poštovanju ljudskih prava, borbi protiv korupcije i podmićivanja.

Obavezno nefinansijsko izveštavanje preduzeća u Srbiji uvedeno je Zakonom o računovodstvu u januaru 2020. godine, a počeo da se primenjuje od januara 2021. godine. Prema zakonu, subjekti nefinansijskog izveštavanja su pravna lica, javna privredna društva, kao i firme koje imaju više od 500 zaposlenih tokom poslovne godine.

Jedan od primera promocije koristi od učešća zainteresovanih strana iz više sektora u borbi protiv korupcije je inicijativa za Globalni dogovor Ujedinjenih nacija. Globalni dogovor Ujedinjenih nacija<sup>482</sup> u Srbiji je organizacija koja trenutno broji 118 članova i čine je privatna i javna preduzeća, institucije, organizacije, udruženja, mediji i druga pravna lica. Inicijativa za Globalni dogovor Srbije osnovana je 2007. godine i do sada su se ovoj inicijativi pridružile 44 privatne kompanije. Nekoliko kompanija iz uzorka na svojim internet stranicama su objavile da su potpisnice inicijative i da su se obavezale da će svoje aktivnosti uskladiti sa deset univerzalnih principa na različitim poljima, uključujući i borbu protiv korupcije.

Članovi ove mreže podneli su 116 godišnjih izveštaja o primeni Globalnog dogovora UN-a, u periodu od 2008. godine. Primetno je da samo neke od članica šalju godišnje izveštaje o merama koje su preduzele u cilju primene globalnih principa. Tako je, na primer, tokom 2018. godine samo pet članova podnelo izveštaje, a u 2019. godini objavljena su dva izveštaja. U 2020. godini<sup>483</sup> objavljen je samo jedan izveštaj.

Privredna komora Srbije<sup>484</sup> je u 2018. godini, u saradnji sa kolegama iz Italije i Rumunije i predstavnicima iz Asocijacije evropskih komora, analizirala korupciju u privatnim kompanijama u Srbiji, Italiji i Rumuniji. Pored toga, Komora je na svom portalu pokrenula „C-detektor on-line“ (elektronski sertifikat), gde njeni članovi mogu brzo i lako da testiraju nivo rizika od korupcije u svojim kompanijama. Komora je organizovala tri javna poslovna sastanka, na kojima su desetine učesnika iz privatnog i javnog sektora, kao i iz državnih institucija, razmenjivale iskustva o sprečavanju korupcije u privatnom sektoru.

Analizom izveštaja, koje su kompanije objavile u periodu od 2017. do 2020. godine (ukupno 16 izveštaja, od kojih su samo devet izveštaji privatnih kompanija), utvrđeno je da su neke kompanije ulagale napore u obuke radi informisanja zaposlenih kako da prepoznaju i prijave korupciju, dok su druge bile više usredsređene na razvijanje strateških dokumenata koji uređuju sprečavanje korupcije. Nema podataka o zajedničkim inicijativama za borbu protiv korupcije sa drugim kompanijama iz istog ili različitih sektora, niti o inicijativama u kojima su pored privatnog sektora učestvovali NVO ili država. Od devet najnovijih izveštaja privatnih kompanija Globalnom dogovoru, samo dva su se bavila borbom protiv korupcije.

Primetno je da su i domaće i strane kompanije zainteresovane za saradnju sa subjektima iz javnog sektora i civilnog društva po različitim pitanjima vezanim za borbu protiv korupcije, posebno kada ona direktno utiču na poslovanje kompanije. Nedavni primer takve saradnje je serija diskusija o novom Zakonu o javnim nabavkama iz 2018. godine, kojoj je prisustvovalo stotine predstavnika kompanija, a okupili

su ih Privredna komora Srbije i Uprava za javne nabavke.<sup>485</sup> Još jedan primer bila je živopisna rasprava o Zakonu o lobiranju iz 2019. godine, kojoj su prisustvovali članovi Američke privredne komore u Srbiji i Agencije za borbu protiv korupcije. U oba slučaja, diskusija je rezultirala konkretnim inicijativama.<sup>486</sup>

Privredna društva saraduju sa kompanijama iz istog sektora po pitanjima od zajedničkog interesa. Takva saradnja može biti korisna i u borbi protiv korupcije. Ipak, glavni razlog za sektorske koalicije je uzajamni poslovni interes<sup>487</sup>. Malo je verovatno da bi kompanije iz jednog sektora pokrenule akciju ili se pridružile zajedničkoj inicijativi sa spoljnim subjektima isključivo radi suzbijanja korupcije, to jest, ako ne bi mogle da prepoznaju i poslovni interes. Međutim, oni ponekad

## Poslovna udruženja

**Nivo podrške koju poslovna udruženja daju privatnim kompanijama u Srbiji u borbi protiv korupcije, može se oceniti sa 50 od 100, zbog toga što:**

- udruženja takode pripremaju neke materijale za obuku i organizuju događaje povezane sa antikoruptionskom, ali ne pokrivaju sva relevantna pitanja kroz ove aktivnosti.
- Sve u svemu, podrška kompanijama da se bore protiv korupcije nije dovoljno razvijena (na primer, nema podrške u vidu zastupanja kompanija kada se suočavaju sa korupcijom, jer za tako nešto nema kapaciteta). Međutim, poslovna udruženja otkrivaju slabosti u zakonima i praksi njihove primene i daju preporuke vlastima kako da otklone te probleme.

## Pregled stanja

U Srbiji postoji značajan broj poslovnih asocijacija koja u svojim osnivačkim i strateškim dokumentima ističu značaj borbe protiv korupcije.

Privredna komora Srbije, prepoznata je kao važan akter u primeni Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (važila do 2018), pre svega u razvijanju prakse borbe protiv korupcije u privatnom sektoru. Članstvo u Privrednoj komori je obavezno i komora ima određena javna ovlašćenja. Komora je, u primeni Strategije, razvila kodekse u borbi protiv korupcije, koji obavezuju sve njene članice. Komora je u obavezi da organizuje obrazovne programe koji pomažu privrednim društvima da razviju standarde u borbi protiv korupcije.

Komora je pokrenula okrugle stolove na temu „primeri dobre prakse“ domaćih kompanija u izradi programa u borbi protiv korupcije, gde članovi Komore razmenjuju iskustva. Naše istraživanje o seminarima koje organizuje Komora<sup>490</sup> pokazuje da su velike kompanije uglavnom uključene u takve aktivnosti i da se većina njih odvija u Beogradu, a da su drugi gradovi pokriveni u manjoj meri.

Pored toga, Komora organizuje obrazovne programe koji pomažu privatnom sektoru u razvoju standarda u borbi protiv korupcije. Analiza radionica i kurseva<sup>491</sup> koje organizuje

koriste „borbu protiv korupcije“ kao dodatni argument koji govori u prilog njihovih tvrdnji.<sup>488</sup> To se obično dešava kada predlagači inicijativa nemaju podršku u vlasti, pa kroz ukazivanje na korupciju žele da pozovu javnost da podrži njihove zahteve kao „slučaj od javnog interesa“.

Generalno, veće kompanije ne teže da u javnosti budu označene kao „borci protiv korupcije“, jer bi to moglo naštetiti njihovom položaju na tržištu i ugroziti mogućnost dobijanja državnih ugovora. Manje kompanije su spremnije da ukažu na pojavu korupcije. Međutim, to se obično događa tek kada korupcija javnih funkcionera i službenika direktno ugrozi interes njihovih firmi, a nema nade da bi kroz zaključenje nekog posla sa državom mogla da im bude nadoknadena šteta koju trpe na drugoj strani.<sup>489</sup>

Komora, pokazala je da postoje obuke namenjene zaposlenima u vezi sa borbom protiv korupcije, ali su druge teme dominantnije (diskriminacija, zaštita ljudskih prava i životne sredine itd).

Pored Privredne komore Srbije, postoje udruženja gde se članstvo zasniva na različitim kriterijumima: pripadnost određenom industrijskom sektoru, članstvo na osnovu činjenice da je investitor strani poslodavac, kompanije koje potiču iz određene države, udruženja menadžera, udruženja pripadnika pojedinih profesija koji rade u poslovnom sektoru itd. Neka od ovih udruženja, na osnovu procene situacije, pokreću inicijative koje bi mogle biti korisne u borbi protiv korupcije. Takav primer je Bela knjiga Saveta stranih investitora<sup>492</sup> koja se objavljuje godišnje, a sadrži preporuke za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji u širokom spektru oblasti. Sličan primer su preporuke koje godišnje daje Američka privredna komora.<sup>493</sup>

Međutim, poslovne asocijacije, generalno ne teže da budu prepoznate kao prvaci u borbi protiv korupcije, ili makar ne na način koji bi ih mogao izložiti otvorenim kritikama vlasti, čak i kada su svesni korupcije u državnim organima. Oni pretežno teže da uspostave i održe saradnju sa donosiocima odluka ili makar da postignu dobar nivo ravnoteže između kritika i pohvala na račun napora i rezultata vlade.<sup>494</sup>

<sup>485</sup><https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/111018/111018-vest8.html>

<sup>486</sup><http://www.acas.rs/okrugli-sto-o-primeni-zakona-o-lobiranju/?pismo=lat>

<sup>487</sup><http://rs.n1info.com/Vesti/a458785/Protest-kombi-prevoznika-u-subotu.html>

<sup>488</sup><https://www.blic.rs/vesti/beograd/haos-u-jutarnjem-programu-zestoka-svada-predstavnik-taksista-i-cargo-voditelj-ih/2ct8z67>

<sup>489</sup><https://www.juznevesti.com/Drustvo/Ariva-Litas-podnela-zalbu-ceka-se-hitna-nabavka.sr.html>

<sup>490</sup><https://pks.rs/strana/sekcija/kalendar-seminara>

<sup>491</sup><https://pks.rs/komorske-usluge>

<sup>492</sup><http://www.fic.org.rs/projects/white-book/white-book-publication.html>

<sup>493</sup><https://www.amcham.rs/upload/Policy%20Priorities.pdf>

<sup>494</sup><https://www.naled.rs/obavestjenja-konferencija-o-ekonomskim-reformama-siva-knjiga-2020-3119>

<sup>480</sup><https://odgovornoposlovanje.rs/wp-content/uploads/2015/03/lokalni-izvestaj-o-odrzivosti-za-2018.pdf>

<sup>481</sup><http://uzmiracun.rs/godina-borbe-protiv-sive-ekonomije>

<sup>482</sup><http://www.ungc.rs/srb>

<sup>483</sup><http://www.ungc.rs/srb/izvestaji>

<sup>484</sup><http://www.ungc.rs/docs/reports/2019/PKS%202018-2019%20Izvestaj%20za%20globalni%20dogovor.pdf>

### Nadzor

Praksa nadzora upravljanja kompanijama u Srbiji može se oceniti na 50 od 100 poena, s obzirom na to:

- da su u značajnom broju slučajeva osobe na visokim položajima u kompaniji (direktor, nadzorni odbor ili izvršni odbor) u određenoj meri odgovorne za nadzor antikorupcijskih programa, ako takvi programi uopšte postoje
- da veće kompanije, uglavnom one koje su u stranom vlasništvu, formalno primenjuju antikorupcijske programe za sve zaposlene, uključujući direktora i članove nadzornog odbora, ali da često nema dokaza o primeni takvih programa
- takvi antikorupcijski programi obavezuju i članove nadzornog odbora; mada se odbor obaveštava o većim incidentima i preduzetim popravnim merama, nije raširena praksa organizovanja antikorupcijske obuke za same članove ovih tela

### Odgovornost za nadzor nad upravljanjem preduzecima

Većina kompanija u Srbiji spada u kategoriju tzv. „malih“ ili mikro pravnih lica, kojima upravlja direktor koji je neretko i vlasnik firme. Svaka kompanija ima zakonskog zastupnika (jednog ili više direktora), a neke od njih imaju nadzorni, izvršni ili bord direktora. Velika kompanije često imaju jednog ili više direktora i skupštinu akcionara, a neke od njih imaju i bord direktora. U zavisnosti od toga na koji način je organizovano privredno društvo i da li ima program za borbu protiv korupcije, odgovornost za nadgledanje sprovođenja programa za borbu protiv korupcije pripada nadzornom ili bordu direktora.

Analizom etičkih kodeksa dvadeset najvećih privatnih firmi u Srbiji, dolazi se do zaključka da su programi za borbu protiv korupcije obavezni za sve zaposlene i zvaničnike, uključujući direktora i bord direktora.<sup>495</sup> Prema odredbama ovih kodeksa, od najviših rukovodilaca se očekuje ne samo da se pridržavaju pravila o borbi protiv korupcije, već i da budu primer zaposlenima.

### Nadzor nad programima za borbu protiv korupcije

U većini kompanija direktor je odgovoran za nadzor nad primenom antikorupcijskog programa. Direktor takođe odlučuje o eventualnim kaznama i drugim merama koje se izriču protiv zaposlenih zbog kršenja tih pravila. Odbor direktora ili nadzorni odbor je odgovoran za nadgledanje sprovođenja programa u kompanijama u kojima takvi programi postoje (pa i postupanjem direktora).

Neke od većih kompanija<sup>496</sup> uvele su pozicije kao što je „rukovodilac programa za borbu protiv korupcije“, čiji je zadatak da razvija procedure, organizuje obuke i nadgleda sprovođenje antikorupcijskih propisa u okviru firme. On je odgovoran članu borda direktora, koji donosi konačne odluke.

### Informisanje i obuka upravnog odbora

Etički kodeksi većih i međunarodnih kompanija predviđaju da su obuke za borbu protiv korupcije obavezne za sve zaposlene, uključujući direktora ili članove borda direktora, tamo gde ova tela postoje. Prema rečima ispitanika u našem istraživanju, kompanije retko organizuju ovakve obuke, a kada ih ima, na njima učestvuju uglav-

<sup>495</sup>Primer jednog od analiziranih etičkih kodeksa: <https://www.deltaholding.rs/upload/documents/dokumenta/nekategorizovano/Eticke%20kodeks.pdf>

<sup>496</sup>Na osnovu intervjua sa zaposlenim u jednoj velikoj međunarodnoj kompaniji koja posluje u Srbiji.

nom zaposleni, a retko i rukovodioci sektora.

Mada članovi odbora nisu informisani o svim aspektima implementacije programa, ispitanici iz našeg istraživanja ukazuju da do njih dolaze informacije o svim većim incidentima i primenjenim korektivnim merama.

Jedna banka<sup>497</sup> je tokom 2018. godine sprovela zvaničnu analizu rizika od prevara i rizika od korupcije. Tom prilikom su identifikovani sledeći rizici: primanje mita, zloupotreba položaja, falsifikovanje dokumenata, neizvršavanje dužnosti, ugrožavanje integriteta i ugleda.

Ista kompanija uložila je trud da kroz obuke u okviru sistema upravljanja rizikom od korupcije podigne svesti zaposlenih. Za članove rukovodstva kompanija je organizovala obuku „Ton sa vrha“, koja se odnosila na korupciju i rizik od gubitka ugleda. Obuka, namenjena menadžmentu, obuhvatala je module za elektronsko učenje, kao i posebne prezentacije za lica na pojedinim rukovodećim položajima. Tokom 2018. godine, četiri člana izvršnog odbora i dvanaest izvršnih direktora (64% rukovodećeg kadra) pohađalo je ove obuke.

U drugom primeru, borba protiv korupcije je bila sastavni deo obuke za sve nove zaposlene. Ona se održava jednom mesečno i uključuje obuku o nefinansijskim rizicima, rizicima od finansijskog kriminala, kao i odredbama o sukobu interesa, korupciji i riziku od gubitka ugleda. Interne i eksterne obuke, održane tokom 2018. godine, bavile su se temama kao što su: podmičivanje, korupcija, prevare, bezbednost i zdravlje na radu, kao i druge posebno ciljane antikorupcijske teme. Tokom 2018. godine, 685 zaposlenih (72,7%) i 124 zaposlenih na rukovodećim pozicijama (80%) završilo je obuku.

Tokom 2016. godine, jedna kompanija<sup>498</sup> koja je lider u oblasti distribucije robe široke potrošnje, duvanskih i farmaceutskih proizvoda, logističkih usluga i trgovinskog marketinga u Srbiji, organizovala je obuke u oblasti borbe protiv korupcije. U obuku je bilo uključeno 10 članova upravnog odbora i četiri menadžera iz sektora prodaje. Ukupno 158 zaposlenih u sektoru za pravne poslove kompanije (uključujući 154 menadžera), sa svih tržišta zapadnog Balkana na kojima kompanija posluje, je završilo obuku. Jedna trećina polaznika je bila iz Srbije.

### Naknade za direktore

Naknade za direktore i članove upravljačkih tela se mogu oceniti sa 0 od 100, s obzirom na to da su:

- informacije o tome kako se u praksi sprovode politike naknada koje postoje kod nekih većih kompanija (naročito međunarodnih) u praksi nedostupne javnosti, i ne mogu se dobiti ni kroz intervjue

Velike kompanije imaju dobro razvijenu politiku nagrađivanja zaposlenih, od najnižih do najviših pozicija, ali informacije o načinu i kriterijumima nagrađivanja, uglavnom nisu dostupne. Informacije o ugovorima, naknadama, stimulacijama i drugim koristima nisu javne i ne mogu se naći na internet stranicama kompanija ili na internet sajtu Agencije za privredne registre, kojoj kompanije dostavljaju svoje finansijske izveštaje. Detalje o politici nadoknada i stimulacija za uspešno poslovanje nismo mogli da dobijemo ni od lica koja

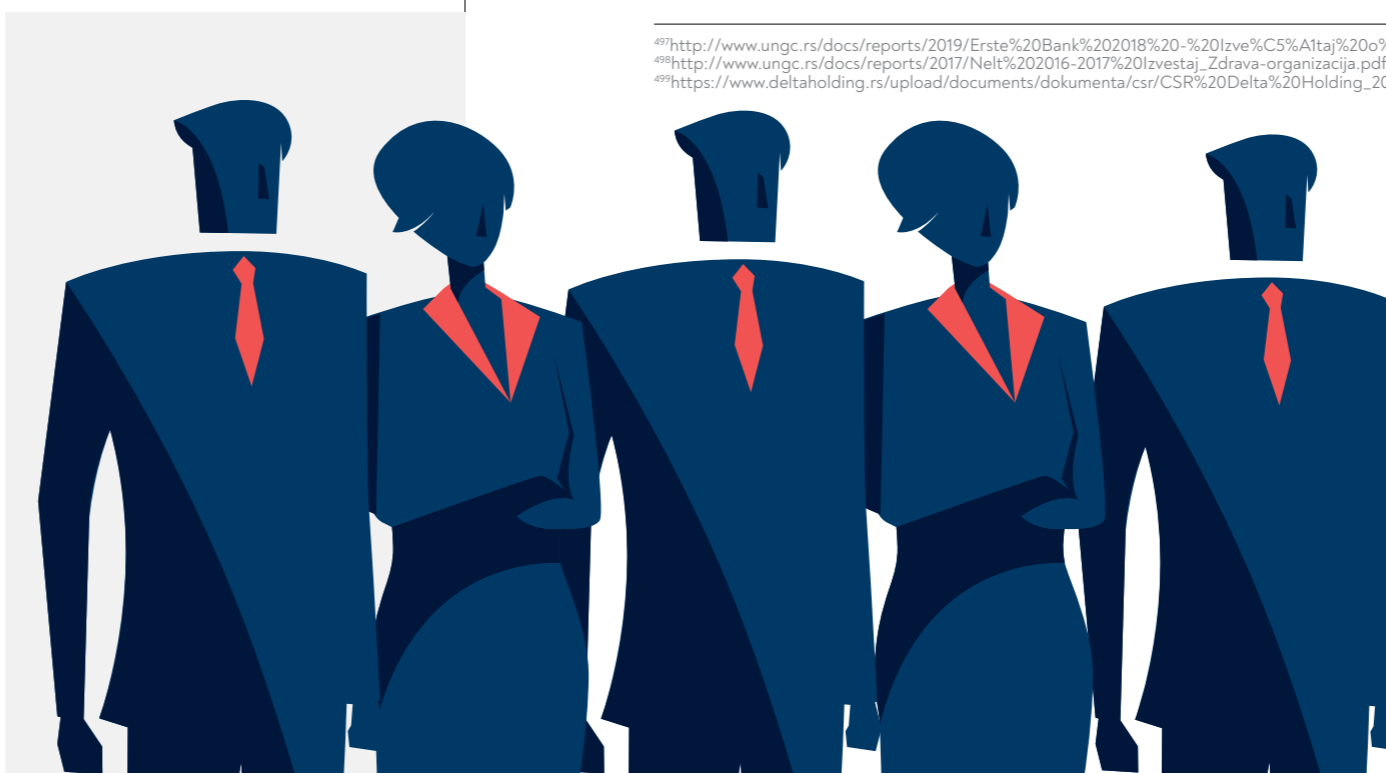
smo intervjuisali, ali je potvrđeno njihovo postojanje.

U Godišnjem izveštaju o radu<sup>499</sup> jedne od najvećih kompanija u Srbiji navodi se da, u skladu sa definisanom politikom nagrađivanja, članovi odbora, rukovodstvo i zaposleni mogu dobiti stimulaciju ili destimulaciju na zaradu. Takođe se navodi i da kompanija može da zaposlenog unapredi na viši ili premesti na niži položaj u organizacionoj strukturi. Stimulativne mere donosi odbor direktora u saradnji sa

<sup>497</sup><http://www.ungc.rs/docs/reports/2019/Erste%20Bank%202018%20-%20Izve%C5%A1taj%20o%20odr%C5%BEivom%20poslovanju.pdf>

<sup>498</sup>[http://www.ungc.rs/docs/reports/2017/Nelt%202016-2017%20Izvestaj\\_Zdrava-organizacija.pdf](http://www.ungc.rs/docs/reports/2017/Nelt%202016-2017%20Izvestaj_Zdrava-organizacija.pdf)

<sup>499</sup>[https://www.deltaholding.rs/upload/documents/dokumenta/csr/CSR%20Delta%20Holding\\_2018\\_ENGLESKI.pdf](https://www.deltaholding.rs/upload/documents/dokumenta/csr/CSR%20Delta%20Holding_2018_ENGLESKI.pdf)



Internom revizijom i sektorom za planiranje i kontrolu, koji proveravaju sprovođenje planova u svim oblastima poslovanja i na svim nivoima upravljanja.

Ova kompanija bira „zaposlenog meseca“, koji prima nov-

čanu nagradu od 10.000 RSD (manje od 100 EUR). „Menadžeri kvartala“ biraju se četiri puta godišnje. Personalizovane kartice sa natpisom „Hvala Vam na gostoprimstvu“ izražavaju zahvalnost za njihov izuzetan trud i rad.

## Sukob interesa

Mere za sprečavanje sukoba interesa mogu se oceniti sa 50 od 100 poena, imajući u vidu da:

- postoje mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa propisani zakonom i da neke od većih kompanija imaju sopstvena pravila za rešavanje sukoba interesa, trgovine povlašćenim informacijama i zloupotrebe imovine preduzeća od strane članova odbora i drugih rukovodilaca na višim položajima
- veoma su ograničeni podaci i informacije o tome kako se u praksi primenjuju zaštitne mere kada je u pitanju upravljanje sukobom interesa direktora ili članova organa preduzeća
- većina informacija o potencijalnom sukobu interesa rukovodilaca preduzeća nije javno dostupna

## Zabrana sukoba interesa direktora i supervizora

Kada je reč o sukobu interesa, kodeksi poslovne etike velikih kompanija pokazuju da je svim zaposlenima, uključujući direktora i odbor direktora, generalno zabranjeno da se bave bilo kojom poslovnom aktivnošću van radnog odnosa. Navodi se da je takva vrsta angažovanja moguća uz odobrenje sektora za ljudske resurse ili drugog organa unutar preduzeća.

Takođe, u Zakonu o privrednim društvima predviđena su pravila za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa. Zakonska pravila, između ostalog, predviđaju zabranu za službenike da koriste imovinu kompanije za lične potrebe, da odaju povlašćene informacije kojima imaju pristup, a koje inače nisu javno dostupne. Propisi, takođe, zabranjuju zloupotrebu položaja u firmi ili prilika koje pruža rad u kompaniji za sopstvenu korist. U slučaju eventualnog sukoba interesa<sup>500</sup> rukovodioci u privrednom društvu kompanije moraju tražiti odobrenje za dalje postupanje u toj stvari.

## Sprovođenje propisa o sukobu interesa direktora i supervizora

Informacije o potencijalnom sukobu interesa članova rukovodećih tela nisu javno dostupne. Zainteresovana lica tako ne mogu pronaći informacije o tome da li članovi borda direktora ili nadzornog odbora kompanije ostvaruju dodat-

nu zaradu po nekom osnovu unutar firme, da li imaju neko zaposlenje van kompanije ili neke finansijske investicije.

Da bi zaštitile svoju imovinu, neke kompanije su, kao deo sistema interne kontrole, uvele mere poput GPS nadzora nad korišćenjem službenih vozila, praćenje troškova korišćenja mobilnih telefona i kontrolu isplate nadoknada troškova zaposlenima. Međutim, ne postoje javno dostupne informacije o tome u kojoj meri su članovi rukovodećih organa podvrgnuti ovoj vrsti kontrole.

## Zabrana unutrašnjeg trgovanja

Propisima koji uređuju konkurenciju zabranjena je trgovina povlašćenim informacijama privrednih društava. Istraživanje koje smo sprovedeli pokazuje da većina velikih kompanija ima i sopstvena pravila koja predviđaju da zaposleni u preduzeću, kao i rukovodioci, moraju da čuvaju poverljivost podataka do kojih su došli tokom obavljanja svog posla.

Kodeks poslovne etike jedne multinacionalne kompanije<sup>501</sup> kaže da svi zaposleni, uključujući direktore i supervizore, ne smeju nikada da sa konkurencijom pričaju na temu politike cena i strategijom prodaje, jer bi u suprotnom povredili pravila zaštite konkurencije (bilo koji sporazum sa konkurentima u vezi sa cenom proizvoda, podelom tržišta i slično je zakonom zabranjen). Ne postoje javno dostupne informacije o meri u kojoj sami privredni subjekti primenjuju ova pravila.

# PROCENA USLOVA ZA POSLOVANJE SA INTEGRITETOM - III DEO

## PROCENA ZA CIVILNO DRUŠTVO

### Opšta ocena

Pored toga što je borba protiv korupcije jedna od omiljenih tema srpskog civilnog društva i medija, tekstovi i inicijative u vezi sa integritetom u privatnom sektoru redak su izuzetak. Postoji ogroman potencijal da se ta situacija poboljša kolektivnim akcijama. Međutim, upitno je u kojoj meri bi privrednici bili voljni da se posvete takvim aktivnostima. Naime, one im možda mogu naneti štetu u poslovanju (npr. smanjenjem šansi da dobiju neke poslove od državnih organa) dok je komercijalna isplativost antikorupcijskih aktivnosti kompanija još uvek neizvesna.

Većina medija ne može da funkcioniše nezavisno od podrške vlasti i komercijalnih oglašivača, što ih sprečava da u potpunosti ostvare svoju ulogu u borbi protiv korupcije. Međutim, u Srbiji postoje novinari i mediji koji se istraživački bave temom korupcije u javnom sektoru i koji bi to mogli da čine i kada je u pitanju poslovni sektor.



<sup>500</sup>[https://www.vipmobile.rs/documents/rs/Code%20of%20Conduct%202017%20\\_Serbian\\_srp%20doc.pdf](https://www.vipmobile.rs/documents/rs/Code%20of%20Conduct%202017%20_Serbian_srp%20doc.pdf)  
<sup>501</sup>[https://www.vipmobile.rs/documents/rs/Code%20of%20Conduct%202017%20\\_Serbian\\_srp%20doc.pdf](https://www.vipmobile.rs/documents/rs/Code%20of%20Conduct%202017%20_Serbian_srp%20doc.pdf)

## Nezavisni mediji

Nezavisnost medija u Srbiji može se proceniti sa 25 od 100, s obzirom na to da:

- većina medija postupa samo delom objektivno i nezavisno od privatnog sektora, i ne uživa finansijsku samostalnost od oglašivača
- većina medija nije objektivna, slobodna i nezavisna od vladajuće strukture, čak ni kada ne dobija sredstva iz javnih izvora za svoj rad
- većina uticajnih medija se ne pridržava najviših standarda fer i tačnog izveštavanja
- pojedini elektronski i štampani mediji, kao i veći broj on-line medija ima rezultate u otkrivanju i izveštavanju o korupciji u kojoj učestvuje privatni sektor, pri čemu su akteri iz privatnog sektora korisnici, žrtve ili počinioci korupcije u odnosima koje uspostavljaju sa državnim funkcionerima i službenicima; korupcija koja ostaje u privatnom sektoru gotovo nikad nije tema istraživanja i izveštavanja

## Ukupna ocena

Medijska slika u Srbiji iz godine u godinu se pogoršava. Iako dobar, pravni okvir je samo mrtvo slovo na papiru. Po zakonu, mediji u Srbiji su slobodni, cenzura je zabranjena Ustavom, sloboda izražavanja i informisanja garantovane su i međunarodnim konvencijama i nacionalnim zakonima, ali stvarnost je potpuno drugačija: iako se država, navodno, povukla iz medija kao vlasnik, srpski mediji su u velikoj meri pod državnom kontrolom ili pod njenim vrlo snažnim uticajem, cenzura i samocenzura su veoma prisutne, istraživačko novinarstvo je stalno na udaru predstavnika vlasti, finansiranje medija nije transparentno, a pritisak na lokalne medije je u porastu.

Krajem januara 2020. godine Vlada Srbije je posle četvorogodišnjih sporova i prepravki, usvojila nacionalnu Medijsku strategiju (zvanični naslov: Strategija razvoja javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025<sup>502</sup>). U dokumentu su navedene brojne mere i aktivnosti za primenu Strategije za koje se očekuje da će poboljšati medijsku sliku u Srbiji.<sup>503</sup>

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija i šef misije OEBS-a u Srbiji pozdravili su usvajanje srpske medijske strategije<sup>504</sup>, predstavnici srpske vlade hvale strategiju kao važan prvi korak ka slobodi medija<sup>505</sup>; Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) i Udruženje novinara Srbije (UNS), iako načelno zadovoljni sadržajem strategije, veruju da njeno donošenje neće značiti lak put do promene pravila u medijskoj sferi.<sup>506</sup> Kao glavni problem ovde se ističe iskustvo sa nepoštovanjem medijskih zakona u Srbiji. Mnogi novinari se pitaju da li je ova strategija samo simulacija reformi<sup>507</sup> ili tek spisak želja koji neće ništa promeniti.<sup>508</sup>

## Medijske slobode

U izveštaju organizacije Freedom House o medijskim slobodama za 2019<sup>509</sup>, Srbija je ocenjena kao "delimično slobodna" i zauzela je 90 mesto na listi 180 zemalja, što je pad za 14 pozicija na Svetskom indeksu medijskih sloboda u odnosu na 2018. godinu i za 24 u odnosu na 2017.

"Status Srbije pao je sa slobodnog na delimično slobodan zbog pogoršanja u sprovođenju slobodnih izbora, kontinuiranih pokušaja vlade i vlastima bliskih medija da podrivaju nezavisne novinare pravnim uznemiravanjem i kampanjama blačenja i de fakto gomilanjem izvršnih ovlašćenja predsednika Aleksandra Vučića koje je u suprotnosti sa njegovom ustavnim ulogom", navodi se u izveštaju Freedom House-a.

Bitno je naglasiti da su u prethodnih nekoliko godina, kada je Freedom House još uvek Srbiju ocenjivao kao „slobodnu zemlju“, srpski novinari i njihova udruženja upozoravali na ozbiljno pogoršavanje slobode medija i na razliku između teorije i prakse na medijskom polju. Jedan od mnogih primera koji svedoči o tome je saopštenje za javnost Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) i Nezavisnog udruženja novinara Vojvodine (NDNV) još iz 2017. godine, kada su ova medijska udruženja upozorila građane i međunarodne institucije da je Vlada u Srbiji ušla u „novu, brutalnu fazu gušenja slobode medija i zastrašivanja novinara, s ciljem da u potpunosti onemogući kontrolnu ulogu medija i slomi bilo kakav slobodni kritički glas“.<sup>510</sup>

U izveštaju za 2019. godinu<sup>511</sup> se navodi da je Srbija postala mesto gde „bavljenje novinarstvom nije bezbedno a ni država ga ne podržava. Broj napada na medije raste, uključujući

i pretnje smrću, a novinari su sve češće mete zapaljive retorike vladinih predstavnika. Mnogi napadi na integritet novinara nisu istraženi, rešeni ili kažnjeni“, navodi se u izveštaju.

Nedostatak medijskih sloboda je jedan od razloga zbog kojih je Freedom House svrstao Srbiju među delimično slobodne zemlje, dok je suzbijanje slobode izražavanja u središtu izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u pristupu EU iz 2019.<sup>512</sup> Ocene nisu poboljšane ni u najnovijim izveštajima Freedom House<sup>513</sup> i Evropske komisije.<sup>514</sup>

## Finansijska ne/zavisnost

Ekonomске teškoće i neprestani manjak sredstava sistemski su problem finansijske i profesionalne nezavisnosti medija. Iako je proces privatizacije medija u Srbiji trebalo da bude okončan (počeo je 2015. godine), država i dalje igra značajnu ulogu u medijima. Istovremeno, privatizacija medija dovela je do prenosa državnog vlasništva na biznismene ili ljude inače bliske vladajućoj stranci. Na primer, Prva TV, TV 02 i veb sajt B92 prodati su za 180 miliona evra<sup>515</sup>, a nakon toga su se javile sumnje da je u transakcijama koje su u vezi sa tim medijskim

kućama učestvovalo i preduzeće u državnom vlasništvu.<sup>516</sup>

Lista ovakvih akvizicija je poduga. Država je svim medijima privatizovanim na ovaj način nastavila da dodeljuje značajne iznose novca iz budžeta u vidu subvencija, poziva za podnošenje predloga projekata i direktnog ugovaranja, utvrdio je BIRN.<sup>517</sup> Nastavak državnog finansiranja istovremeno predstavlja nastavak državnog uticaja na uređivačku politiku ovih medija.

Zanimljivo je da je, s obzirom na sve ekonomske teškoće i sve manje održivo poslovanje medija, u registru medija Agencije za privredne registre u Srbiji registrovano skoro 2.000 medija – više od 800 štampanih, više od 300 radio stanica, 200 TV kanala i više od 600 internet medija.<sup>518</sup> Smatra se da Vlada kontroliše većinu njih, ali ne kroz direktno vlasništvo, već putem „projektnog finansiranja“ ili izdvajanjima iz budžeta i medijskim oglašavanjem, na „proizvoljan i netransparentan način, obično u korist provladinih medija.“<sup>519</sup>

Od 2017. do 2019. više od 260 miliona dinara dato je medijima bliskim vladajućim krugovima samo na lokalnim konkursima za sufinansiranje projekata od javnog interesa.<sup>520</sup>

Grafikon 6. Raskrinkavanje

Grafikon 6. Raskrinkavanje<sup>521</sup> – projekat Ke\$Informisanje) prikazuje novac dat medijima bliskim vlastima u periodu 2017-2019 na konkursima za sufinansiranje projekata od javnog značaja. \* Brojevi na crvenoj podlozi prikazuju lažne vesti koje su tu mediji objavili u istom periodu.

### KEŠFORMISANJE

MEDIJ Informer DODELJENA SREDSTVA 14.900.000,00RSD	51 LAŽNA VESTI	MEDIJ Srpski Telegraf DODELJENA SREDSTVA 17.282.000,00	48 LAŽNIH VESTI	MEDIJ Alo DODELJENA SREDSTVA 11.400.000,00	44 LAŽNE VESTI
MEDIJ Kurir DODELJENA SREDSTVA 850.000,00	32 LAŽNE VESTI	MEDIJ Tanjug DODELJENA SREDSTVA 1.000.000,00	18 LAŽNIH VESTI	MEDIJ Srbija Danas DODELJENA SREDSTVA 9.087.188,00	11 LAŽNIH VESTI
MEDIJ Telegraf.rs DODELJENA SREDSTVA 800.000,00	5 LAŽNIH VESTI				

Sredstva iz budžeta – prvenstveno za projektno sufinansiranje a ne oglašavanje – presudna su za opstanak mnogih srpskih medija. Ipak, većina njih, posebno lokalnih, ne mogu sebi da priušte nezavisnost od potencijalnih oglašivača, pa zato i izbegavaju teme koje bi mogle da naruše interese donosioca odluka, bilo predstavnika centralne ili lokalnih

vlasti, bilo poslovnih ljudi, s obzirom da su zavisni od njihovog finansiranja projekata, reklama i sponzorstva.

Tržište medijskog oglašavanja u Srbiji procenjuje se na oko 180 – 200 miliona evra godišnje.<sup>522</sup> Mali broj agencija za oglašavanje u medijima/kupovinu medijskog vremena i

<sup>502</sup><https://www.srbija.gov.rs/vest/en/149736/serbian-government-adopts-media-strategy.php>

<sup>503</sup>Medijska strategija, dokument <https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>

<sup>504</sup>OSCE: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/445246>

<sup>505</sup><https://www.danas.rs/drustvo/usvojena-medijska-strategija/>

<sup>506</sup><https://www.slobodnaevropa.org/a/medijska-strategija-srbija/30410604.html>

<sup>507</sup><https://europeanwesternbalkans.com/2019/07/31/serbias-media-strategy-a-step-forwards-for-the-media-freedoms-or-a-simulation-of-reforms/>

<sup>508</sup><https://www.cenzolovka.rs/dzava-i-mediji/nova-medijska-strategija-hoce-li-se-ista-promeniti-na-bolje/>

<sup>509</sup>[https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019\\_FH\\_FITW\\_2019\\_Report\\_ForWeb-compressed.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf)

<sup>510</sup><http://www.ndnv.org/2017/09/19/media-associations-new-phase-of-media-freedom-suffocation-and-intimidation-of-journalists/>

<sup>511</sup><https://rsf.org/en/serbia>

<sup>512</sup><https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

<sup>513</sup> <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>

<sup>514</sup> <http://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji-2020/>

<sup>515</sup><https://www.blic.rs/biznis/vesti/prodati-prva-tv-o2-tv-i-sajt-b92net-za-180-miliona-evra-doskorasnjem-suvlasniku/8mgy7fj>

<sup>516</sup> <https://www.danas.rs/ekonomija/telekom-kopernikus-smo-platili-manje-od-200-miliona-evra/>

<sup>517</sup>[http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/02/izvestaj\\_meka\\_cenzura\\_final.pdf](http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/02/izvestaj_meka_cenzura_final.pdf)

<sup>518</sup><https://serbia.mom-rsf.org/en/context/media-consumption/>

<sup>519</sup><https://rsf.org/en/news/who-owns-media-serbia>

<sup>520</sup><https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=412>

<sup>521</sup><https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=412>

<sup>522</sup><https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-serbia.pdf>







## Angažovanje civilnog sektora na temu integriteta poslovanja

Angažovanje civilnog društva na temu integriteta poslovanja u Srbiji može se oceniti sa 25 od 100 poena, imajući u vidu da:

- civilno društvo ima iskustvo u pokretanju i podršci kratkoročnim ili dugoročnim inicijativama u ključnim oblastima za rad privatnog sektora, kao što su javne nabavke i saradnja na primeni zakona, ali integritet privatnog sektora nije u fokusu nevladinih organizacija koje se bave antikorupcijom
- inicijative OCD-a u velikom broju slučajeva uključuju aktere zainteresovane za antikorupciju iz javnog sektora, civilnog društva, medija, međunarodnih organizacija, ali znatno manje iz privatnog sektora
- te inicijative rezultiraju u nekim slučajevima opipljivim ishodima i obavezama svih učesnika, javno dokumentovanim, na primer, u akcionim planovima

## Antikorupcijske inicijative organizacija civilnog društva (opšti pregled)

U Srbiji je aktivno više od 500 organizacija civilnog društva (OCD) čiji su ciljevi usmereni na probleme vezane za borbu protiv korupcije.<sup>577</sup> Neke od tih organizacija se uglavnom fokusiraju na inicijative na lokalnom nivou, dok se rad drugih zasniva na znanju i preporukama eksperata sa ciljem uticaja na reforme u javnom sektoru. Angažman ovih organizacija obuhvata praćenje sprovođenja propisa, organizovanje kampanja za promene propisa i prakse, istraživačke projekte i rad sa građanima.

U nekoliko poslednjih godina postalo je očigledno da se prostor za delovanje OCD u Srbiji sužava.<sup>578</sup> Od početka pregovaračkog procesa za pridruživanje EU, neke od ovih organizacija bile su usredsređene na pokretanje zajedničkih inicijativa u kojima su neke od aktivnosti povezane sa pitanjima borbe protiv korupcije. Na primer, Nacionalni konvent o EU je stalno telo za tematski strukturiranu debatu o pristupanju Srbije Evropskoj uniji između predstavnika državnih organa, političkih partija, udruženja građana, stručnjaka, sindikata, privatnog sektora i predstavnika profesionalnih organizacija.<sup>579</sup>

Kada je u pitanju borba protiv korupcije u kontekstu pregovora o pristupanju EU, OCD su posebno uključene u Poglavlje 23 (vladavina prava, borba protiv korupcije, osnovna ljudska prava, sloboda medija), ali i u poglavlja 24 (pravda, sloboda i bezbednost), 5 (javne nabavke), 27 (zaštita životne sredine), i druga.

Postoji još nekoliko grupa organizacija civilnog društva koje su aktivne u vezi sa problemima korupcije koji zanimaju i pri-

vatni sektor, kao što su javne nabavke, javno-privatna partnerstva, dodela državne pomoći, porezi, inspekcijiski nadzor i ostvarivanje javnog interesa generalno. To uključuje sedam nevladinih organizacija sa ekspertizom u raznim politikama obuhvaćenim poglavljima 23 i 24 pregovora o pristupanju EU – Koalicija prEUgovor<sup>580</sup>, Koalicija za nadzor javnih finansija<sup>581</sup>, Grupa za slobodu medija<sup>582</sup> (koja okuplja NVO, medije, novinarska i medijska udruženja) i brojna partnerstva oformljena za sprovođenje pojedinih projekata.<sup>583</sup>

## Saradnja sa zainteresovanim stranama u borbi protiv korupcije i njeni rezultati

Osnovni nivo saradnje između OCD i vlasti sastoji se u traženju informacija koje su potrebne za praćenje rada organa vlasti i učesnice predstavnika državnih institucija u promociji nalaza iz istraživačkih izveštaja organizacija civilnog društva.<sup>584</sup> Mada zakon to reguliše, ove organizacije se ipak suočavaju sa problemima u prikupljanju informacija potrebnih za njihov rad<sup>585</sup>, čak i u slučajevima kada Poverenik za informacije od javnog značaja odluči da se informacije moraju dostaviti.<sup>586</sup> Kada je reč o promociji nalaza istraživanja, predstavnici Vlade sve češće izbegavaju da učestvuju u njima, posebno ukoliko očekuju dobro argumentovanu kritiku.<sup>587</sup> S druge strane, sve češće ima primera aktivne promocije provladinih organizacija ili nevladinih organizacija koje su osnovali ljudi iz struktura vlasti, i u čijem radu predstavnici vlade revnosno učestvuju.<sup>588</sup>

Drugi tip saradnje vezan je za donatorske projekte, gde su javne institucije na centralnom ili lokalnom nivou korisnici a OCD partneri u sprovođenju projekata.<sup>589</sup> To je, na primer, slučaj sa izradom lokalnih antikorupcijskih planova u brojnim

opštinama. Postoje takođe i situacije u kojima su NVO i opštine partneri na nekom projektu.<sup>590</sup>

Tradicionalno, srpske nevladne organizacije najbolje saraduju sa nezavisnim državnim organima, aktivno promovišući njihovu ulogu u poslednjih 16 godina.<sup>591</sup>

Nevladine organizacije su ranije učestvovala u vladinim projektima za unapređenje zakonodavstva i razvoj antikorupcijskih strategija. Predstavnici NVO su učestvovali u radnim grupama, pružajući svoj doprinos još od faze izrade nacrt dokumenta. Ta praksa više nije česta<sup>592</sup>; danas, u najboljem slučaju, NVO uglavnom komentarišu nacrt koje su ministarstva već pripremila.

Postoje i neki institucionalizovani kanali kojima se odvija između predstavnika vlasti i nevladinih organizacija. To su, između ostalih, saradnja sa parlamentarnom grupom - nacionalnim ogranakom GOPAC-a<sup>593</sup>, konsultacije koje se vrše u Agenciji za sprečavanje korupcije<sup>594</sup>, zajedničke aktivnosti u okviru Partnerstva za otvorenu vladu<sup>595</sup> i forumi koje organizuje vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom.<sup>596</sup>

Vlada Srbije predlaže 97-98 posto zakona usvojenih u parlamentu u poslednje tri godine, postupak u parlamentu se uglavnom svodi na potvrđivanje tih predloga.<sup>597</sup> U praksi je

veoma čest problem odsustvo javnih konsultacija i javnih rasprava u procesu pripreme novih javnih politika i zakona. Čak i kada su organizovani, konsultativni procesi ne garantuju da će svi predlozi biti razmatrani.<sup>598</sup>

Zbog smanjene mogućnosti uticaja na donošenje odluka vlasti, 2018. je pokrenut novi talas građanskih inicijativa, koje okupljaju građane oko lokalnih problema. Neki od najznačajnijih primera tog trenda su "Odbranimo reke Stare planine"<sup>599</sup> (protivljenje izgradnji mini-hidrocentrale zbog brige o ugrožavanju životne sredine), odbrana aerodroma u Nišu<sup>600</sup> (suprotstavljanje promeni vlasnika aerodroma) i rad Koalicije organizacija protiv korupcije u zaštiti životne sredine<sup>601</sup> (sprečavanje ilegalne eksploatacije šljunka iz reka). Neke od ovih inicijativa okupile su više od 5.000 učesnika i privukle značajnu pažnju medija.

Primer nevladinih organizacija koje se bave i privatnim sektorom (bankama) i predstavnicima vlasti je udruženje potrošača Efektiva. Glavni cilj ove NVO je pružanje pomoći građanima u rešavanju različitih problema. Sprovodeći konkretne akcije, Efektiva je pozvala vladu da se postavi odgovorno i usvoji zakone i podzakonska akta koji će pomoći u rešavanju ovih konflikata<sup>602</sup>, što je na kraju i urodilo plodom.<sup>603</sup>

## Monitoring poslovnog integriteta od strane civilnog društva

Monitoring civilnog društva u oblasti poslovnog integriteta može se oceniti sa 25 od 100 poena, s obzirom da:

- organizacije civilnog društva u Srbiji nisu usredsređene na primenu antikorupcijskih mehanizama i integriteta u poslovnom sektoru
- skoro sve inicijative OCD vezane su za nadzor integriteta u javnom sektoru
- postoji nekoliko poslovnih udruženja, lokalnih samouprava i OCD, koalicija organizacija civilnog društva kao i profesionalnih udruženja čije aktivnosti imaju posrednog značaja za jačanje poslovnog integriteta i primenu antikorupcijskih mehanizama u privatnom sektoru
- nema aktivnosti usmerenih ka jačanja integriteta poslovanja

<sup>577</sup>[https://mojbecej.rs/bum-odobrena-realizacija-projekta-sa-opstinskim-budzetom-na-ti/](http://mojbecej.rs/bum-odobrena-realizacija-projekta-sa-opstinskim-budzetom-na-ti/)

<sup>578</sup><https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-3/arhiva-projekata/izvetaji-nezavisnih-tela>

<sup>579</sup>Poslednji takav primer bila je izrada Zakona o zaštiti uzbunjivača iz 2014. godine i novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije do 2016.

<sup>580</sup><https://gopacsrbija.wordpress.com/2019/05/13/%D0%B3%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%BA-%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B-D%D0%B0%D0%BA-%D0%B8-%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%B8%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D1%80%D1%B3%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%BO/>

<sup>581</sup><http://www.acas.rs/%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%9A%D0%B0-%D1%81%D0%B0-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B-D%D0%BE%D0%B3-%D0%B4/?pismo=lat>

<sup>582</sup><https://ogp.rs/pou-srbija/>

<sup>583</sup><https://civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.8.html>

<sup>584</sup><https://nkd.rs/wp-content/uploads/2019/10/Indeks-odr%C5%BEivosti-OCD-2018.pdf>

<sup>585</sup>[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_izvestaj\\_o\\_JR\\_u\\_2019.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_o_JR_u_2019.pdf)

<sup>586</sup><https://www.facebook.com/groups/1925328764350247/>

<sup>587</sup><http://rs.n1info.com/English/NEWS/a376492/Protests-over-Nis-airport.html>

<sup>588</sup><https://www.pakt.org.rs/sr/2016-05-18-09-48-28/207-uhapsen-po-prijavi-koalicije-za-nelegalnu-eksploataciju-sljunka>

<sup>601</sup>Građani Srbije koji imaju stambene kredite indeksirane u švajcarskim francima, tražili su od Vlade da razreši problem porasta njihovog duga, nakon jačanja ove valute.

<sup>602</sup><http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2019/1496-19%20-%20Lat...pdf>

## Nadzorna uloga organizacija civilnog društva

Organizacije civilnog društva aktivno motre primenu anti-korupcijskih mehanizama i integriteta u javnim institucijama. S druge strane, nedostaje sistematsko i kontinuirano praćenje ili istraživanje integriteta u privredi. Ipak, postoje udruženja privrednih subjekata, lokalnih samouprava i OCD, kao i koalicije organizacija civilnog društva čije aktivnosti uključuju istraživanje i praćenje javnih politika koje bi mogle imati neki uticaj na jačanje poslovnog integriteta i primenu antikorupcijskih mehanizama u privatnom sektoru.

Ima mnogo primera da organizacije civilnog društva vrše nadzor i s njim povezane aktivnosti zagovaranja javnih politika na centralnom i lokalnom nivou, ciljajući predstavnike vlasti, građane, medije i, samo indirektno, poslovni sektor. Među njima su Transparentnost Srbija, koja nadgleda primenu zakona od značaja za borbu protiv korupcije i podnosi konkretne predloge za poboljšanje antikorupcijskih politika<sup>604</sup>, zatim BIRODI<sup>605</sup> koji promovise koncept integriteta u različitim sektorima i profesijama, Koalicija za nadzor javnih finansija<sup>606</sup>, Nacionalna koalicija za decentralizaciju<sup>607</sup> – koja mobilise građane za različita pitanja od javnog interesa, CRTA – koja često vodi kampanje zagovaranja<sup>608</sup>, Srbija u pokretu – koja je sprovodila kampanje u vezi sa korupcijom u zdravstvenom sektoru<sup>609</sup>, itd.

Jedan od primera multisektorskog aktivizma je Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), udruženje preduzeća, lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva. NALED prati sprovođenje javnih politika za poboljšanje poslovnog okruženja, posebno onih politika koje se odnose na rangiranje *Doing Business* Svetske banke. NALED je

razvio alate i metodologije za analiziranje učinka i praćenje rada javne uprave, kao što su sertifikat opština sa povoljnim poslovnim okruženjem (BFC SEE – Business Friendly Certificate in South East Europe), Regulatorni indeks Srbije, Kalkulator lokalnih taksi i naknada i Barometar podzakonskih akata. Od 2008. godine NALED priprema "Sivu knjigu" koja sadrži preporuke preduzeća, lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji. Državne institucije ga takođe koriste kao smernice u planiranju i sprovođenju regulatornih reformi.<sup>610</sup>

## Zagovaranje poslovnog integriteta

Jačanje integriteta u poslovnim odnosima nije u fokusu zagovaračkih aktivnosti OCD. Ipak, 2008. godine, osnovano je Udruženje za usklađenost poslovanja<sup>611</sup> (Corporate Compliance Association). Ono okuplja pojedince i kompanije koji se zalažu za uspostavljanje osnovnog sistema vrednosti u svakodnevnom poslovanju. Osnivači, članovi, partneri i saradnici ovog udruženja prepoznali su činjenicu da bi multilateralni pristup principima pravičnosti, savesnosti, dobrih običaja i poštenih odnosa među kompanijama takođe mogao da pruži značajan doprinos u drugim sferama društvenog života.<sup>612</sup> Tokom 2019. godine udruženje je zajedno sa svojim partnerima učestvovalo u organizovanju nekoliko obuka o primeni antikorupcijskih mehanizama i integriteta u privatnom sektoru.<sup>613</sup>

Drugi primer je Koalicija za razvoj solidarne ekonomije, uspostavljena kao mreža organizacija.<sup>614</sup> Cilj ove koalicije je stvaranje podsticajnog okvira za razvoj solidarne ekonomije i socijalnog preduzetništva putem informisanja, zagovaranja i izgradnje kapaciteta.<sup>615</sup>

<sup>604</sup><https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>

<sup>605</sup><https://www.birodi.rs/odrzani-sastanak-koalicije-za-integritet/>

<sup>606</sup> <http://nadzor.org.rs/>

<sup>607</sup> For more details see: <https://nkd.rs/>

<sup>608</sup> <https://crt.rs/kampanje/>

<sup>609</sup> <http://srbijaupokretu.org/predstavljen-izvestaj-istrazivanje-o-klinikim-ispitivanjima-u-srbiji/>

<sup>610</sup> Za više detalja videti: <https://naled.rs/en/o-nama>, Aktuelna predsednica Vlade, Ana Brnabić, pre nego što je postala članica Vlade bila je predsednica Odbora NALED <https://naled.rs/vest-premierka-obisla-zaposlene-u-naled-u-2421>

<sup>611</sup> <https://www.linkedin.com/company/corporate-compliance-association/>

<sup>612</sup> Za više detalja videti: <https://www.linkedin.com/company/corporate-compliance-association/>

<sup>613</sup> Za više detalja videti: <https://www.prospector.rs/seminari/znacaj-antikorupcijskih-programa-za-kompanije/> i <https://www.prospector.rs/seminari/antikorupcijski-seminari-za-kompanije/>

<sup>614</sup> Koaliciju čine Evropski pokret u Srbiji, Inicijativa za razvoj i saradnju, Smart kolektiv i fondacija Trag.

<sup>615</sup> Za više informacija videti: [https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2019/12/KoRSE\\_infokit\\_en.pdf](https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2019/12/KoRSE_infokit_en.pdf)

# ANEKS

## Spisak privrednih društava koje su činile uzorak istraživanja (tematska oblast 12):

1. Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije Beograd (Stari Grad) \*
2. Društvo za istraživanje, proizvodnju, preradu, distribuciju i promet nafte i naftnih derivata i istraživanje i proizvodnju prirodnog gasa Naftna industrija Srbije A.D. Novi Sad\*
3. Fca Srbija D.O.O. Kragujevac \*
4. Privredno društvo za poslovne usluge Mercator-S Doo, Novi Sad
5. Preduzeće za telekomunikacije Telekom Srbija akcionarsko društvo, Beograd \*
6. Delhaize Serbia društvo sa ograničenom odgovornošću Beograd (Novi Beograd)
7. Operator distributivnog sistema Eps distribucija D.O.O. Beograd \*
8. Preduzeće za spoljnu i unutrašnju trgovinu i usluge Nelt Co. Doo Dobanovci
9. Javno preduzeće Srbijagas Novi Sad \*
10. Telenor D.O.O. Beograd
11. Preduzeće za proizvodnju guma Tigar Tyres, društvo sa ograničenom odgovornošću Pirost
12. Philip Morris Operations A.D. Niš
13. Coca-Cola Hellenic Bottling Company-Srbija, Industrija bezalkoholnih pića Doo Beograd (Zemun)
14. Preduzeće za proizvodnju, promet i usluge Victoria Logistic Doo Novi Sad
15. Društvo za proizvodnju, promet i usluge Knez Petrol Doo Beograd
16. Akcionarsko društvo za proizvodnju petrohemijskih proizvoda, sirovina i hemikalija Hip-Petrohemija Pančevo \*
17. Akcionarsko društvo za vazdušni saobraćaj Air Serbia Beograd \*
18. Hbis Group Serbia Iron & Steel D.O.O. Beograd
19. Phoenix Pharma Doo, Beograd (Čukarica)
20. Mercata Doo, Beograd (Novi Beograd)
21. Preduzeće za izgradnju gasovodnih sistema, transport i promet prirodnog gasa Jugorosgaz Ad Beograd (Stari Grad)
22. Društvo sa ograničenom odgovornošću Veletabak za unutrašnju i spoljnu trgovinu, Novi Sad
23. Javno komunalno preduzeće Beogradske Elektrane, Beograd (Novi Beograd) \*
24. Društvo za promet naftnih derivata Lukoil Srbija Ad, Beograd (Novi Beograd)
25. Privredno društvo za trgovinu i usluge Omv Srbija Doo Beograd (Novi Beograd)

\*preduzeća sa udelom državnog vlastištva





Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia

---

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)