

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

и Акционог плана за њено спровођење¹

у областима: 3.11. Политичке активности;

3.2. Јавне финансије;

3.9. Медији

Транспарентност Србија

Београд, 15. јануар 2015. године

¹ Пројекат „Спровођење Стратегије и Акционог плана-између посвећености и привида ангажовања” се финансира преко Агенције за борбу против корупције, а средствима Амбасаде Краљевине Норвешке у Београду. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта не представљају нужно и ставове Агенције за борбу против корупције или Краљевине Норвешке.

Садржај

1. Увод и методологија израде извештаја	3
Резиме и општа питања спровођења Стратегије	6
Област: 3.11. Политичке активности	14
3.1 Опис стања	14
3.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана	25
4. Област: 3.2. Јавне финансије	54
4.1 Опис стања	54
4.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана	76
5. Област: 3.9. Медији	127
5.1 Опис стања	127
5.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана	141
Прилог: Списак коришћених извора	148

1. Увод и методологија израде извештаја

Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године (Стратегија) усвојена је 1. јула 2013. године, а по усвајању Акционог плана, од 6. септембра 2013. године, почели су да теку рокови за испуњавање прописаних мера и активности. Стратегија је оставила надзор над њеним спровођењем у надлежности Агенције за борбу против корупције, као независног државног органа, али је додатна улога у праћењу спровођења (координација државних органа, уз постојање обавезе органа да им достављају податке о испуњавању обавеза) дата Министарству правде и Савету Владе Србије за борбу против корупције, који представљају део извршне власти.

Једна од лоших последица оваквог решења је то што је могуће да ће Агенција за борбу против корупције и Савет за борбу против корупције Владе Србије, односно Министарство правде, давати различите оцене о испуњености обавеза и о даљим активностима које органи треба да спроводе. Поред тога, сама Агенција и Министарство правде су обвезници одређеног броја мера из АП, па је потребно обезбедити независно праћење испуњавања тих задатака.

У августу 2014. године, Влада Србије донела је Одлуку² о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, са задатком да „усмерава послове из делокруга државних органа, надлежних за спровођење Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције“. Чланови овог Координационог тела су: 1) председник Владе; 2) министар надлежан за послове правосуђа; 3) министар надлежан за послове финансија; 4) члан Савета за борбу против корупције. Радом Координационог тела руководи председник Владе, а замењује га министар надлежан за послове правосуђа. Одлуком се такође предвиђа да у раду Координационог тела, могу да учествују остали чланови Владе и руководиоци надлежних државних органа.

Имајући у виду да се оснивањем овог тела ствара додатан позитиван сукоб надлежности органа и тела надлежних за праћење примене Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и припадајућег Акционог плана, јасно је да је објективан алтернативни извештај о испуњавању обавеза, који израђује организација цивилног друштва, са великим искуством и угледом у области борбе против корупције, добар начин да се ваљано процени квантитет и квалитет испуњавања обавеза и постави додатни параметар приликом процене о испуњености обавеза у случајевима када постоје различите оцене више органа (Савет, Агенција, Министарство правде, Координационо тело) али и да да допринос унапређењу квалитета надзора и извештавања о спровођењу Стратегије.

У оквиру пројекта “Спровођење Стратегије за борбу против корупције и Акционог плана - између посвећености и привида ангажовања” Транспарентност Србија је обухватила 60 мера и 116 активности чија је реализација предвиђена за 2014. годину (између 3 и 15 месеци од

² <http://www.slglasnik.info/sr/84-08-08-2014/24650-odluka-o-osnivanju-koordinacionog-tela-za-primenu-akcionog-plana-za-sprovođenje-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-u-republici-srbiji-za-period-od-2013-do-2018-godine.html>

почетка примене Акционог плана или активности које су орочене временском одредницом „трајна“ реализација³) из области 3.1. Политичке активности, 3.2 Јавне финансије и 3.9 Медији, као и мере и активности које, према извештају Агенције, нису испуњене током 2013. године, а то је требало учинити током те године.

Извештај обухвата активности одговорних субјеката закључно са 6. децембром 2014. године (у питању су активности за које је Акционим планом утврђено да доспевају у року од 15 месеци од његовог ступања на снагу).

За сваку област обухваћену овим извештајем наведен је опис стања који представља осврт на контекст у дотичној области Стратегије, у коме циљеви из Стратегије, односно мере и активности из Акционог плана, треба да се реализују. Као извори за писање овог описа коришћени су налази истраживања које је спровела организација Транспарентност Србија током 2013. и 2014. године, као и налази истраживања, извештаји и анализе међународних организација (OSCE/ODHIR, UNDP, GRECO, Делегација ЕУ у Србији), Извештај о напретку Србије у ЕУ интеграцијама (Европска комисија), као и домаћих организација цивилног друштва, струковних удружења и богата искуства глобалне мреже Transparency International у вези са најбољим праксама у реализацији појединих антикорупцијских мера.

За сваку појединачну активност која је обухваћена овим извештајем, најпре се даје информација о томе да ли је испуњена или није и то у складу с индикатором активности из одговарајуће колоне у Акционом плану. Оцена је заснована на подацима прикупљених од обвезника Акционог плана (квартални извештаји о спровођењу Стратегије и Акционог плана, информације прикупљене путем захтева за приступ информацијама од јавног значаја) али и из других извора (Службени гласник, интернет сајтови органа итд.).

Оцена квалитета реализованих мера и активности из Акционог плана заснована је на анализи прикупљених података о испуњености сваке активности са становишта испуњености инструкције из мере, активности или напомене, као и односа са циљем из Стратегије и проблемима идентификованим у Стратегији, искуству организације Транспарентност Србија из праћења испуњености Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији из 2005. године (налази тог истраживања су достављени Агенцији крајем 2009. године, и коришћени су у изради првог извештаја Агенције о спровођењу антикорупцијске стратегије и акционог плана), мишљењима стручњака за релевантну област, дискусијама у парламенту, извештајима о раду министарстава и других органа и др. Уз оцену да нешто није испуњено (или да активност није реализована уз задовољавајући квалитет) наведени су могући разлози за неиспуњење активности (или за незадовољавајући квалитет реализоване активности) у складу с информацијама које су ауторима извештаја биле доступне. Као извори за ову оцену коришћени су: извештаји обвезника, буџети и финансијски планови обвезника, правилници о систематизацији обвезника, извештаји других органа чије

³ У погледу тумачења важења рокова у Акционом плану, као и остала спорна места која могу бити предмет различитих тумачења, овај извештај водио се одговорима Министарства правде и државне управе на питања Агенције из марта 2014. године који су доступни на следећем линку: http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/pracenje-strategije.html.

активности су предуслов за реализацију активности, Закон о министарствима, подаци о институционалним, организационим и кадровским променама, које су резултат избора одржаних 2014. године (измене Закона о министарствима, решења о именовању, постављењу и разрешењу државних функционера и службеника на положају итд.), мишљења стручњака, оцене особа укључених у процес реализације активности, објављене анализе, дискусије у парламенту, извештаји о раду министарстава и других органа као и извештаји медија.

Најзад, извештај даје и конкретне препоруке за даље поступање одговорних субјеката и осталих органа јавне власти у циљу: (1) отклањања мањкавости уочених у реализацији активности односно шта је потребно учинити за реализацију појединачних мера и активности; (2) унапређења реализације Стратегије и Акционог плана или (3) одговарајућих измена и допуна Акционог плана или Стратегије (шта је потребно мењати у опису активности у Акционом плану да би се остварио квалитетнији напредак у одређеној области, односно у вези са ажурирањем Акционог плана на основу доступних информација о томе шта је до сада урађено и на основу битних промена у правном и институционалном оквиру). За формулисање конкретних препорука, као извори коришћени су налази овог извештаја, анализе и предлози које је Транспарентност Србија радила у време доношења Стратегије, налази у оквиру других пројеката Транспарентности Србија (завршених током 2013. и 2014. године), препоруке релеватних организација (GRECO, NALED, АНЕМ, итд.), препоруке независних тела, најбоље међунаордне праксе, развијене или идентификоване у оквиру глобалног покрета Transparency International или добре праксе из других држава, у ситуацијама када смо располагали таквим подацима.

Резиме и општа питања спровођења Стратегије

Независни мониторинг спровођења Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана (из 2013) у три области (политичке активности, јавне финансије, медији) потврдио је у пуном обиму бојазни које је Транспарентност – Србија изражавала у доба израде ових значајних докумената.

Као што ни претходна антикорупцијска стратегија Србије (из 2005) није доживела неуспех због бројних слабости својих „препорука“, нити због њихове лоше операционализације у акционом плану (из 2006), већ због тога што није била довољно озбиљно схваћена од стране оних који су имали задатак да је примењују, тако ни актуелна Стратегија и Акциони план немају реалну шансу за успех уколико не буде успостављен прикладан систем одговорности руководиоца јавних институција (обвезника) за (не)испуњење зацртаних задатака.

Како другачије тумачити чињеницу да је већ 15 месеци након почетка примене ових планских аката количина задатака који нису испуњени на време или уопште тако велика (за тек 26% активности смо пронашли доказе да су испуњене)? А да при том:

Србија има Владу која поставља борбу против корупције високо на листи својих приоритета и има најстабилнију већину за спровођење реформи у последњих 20 година;

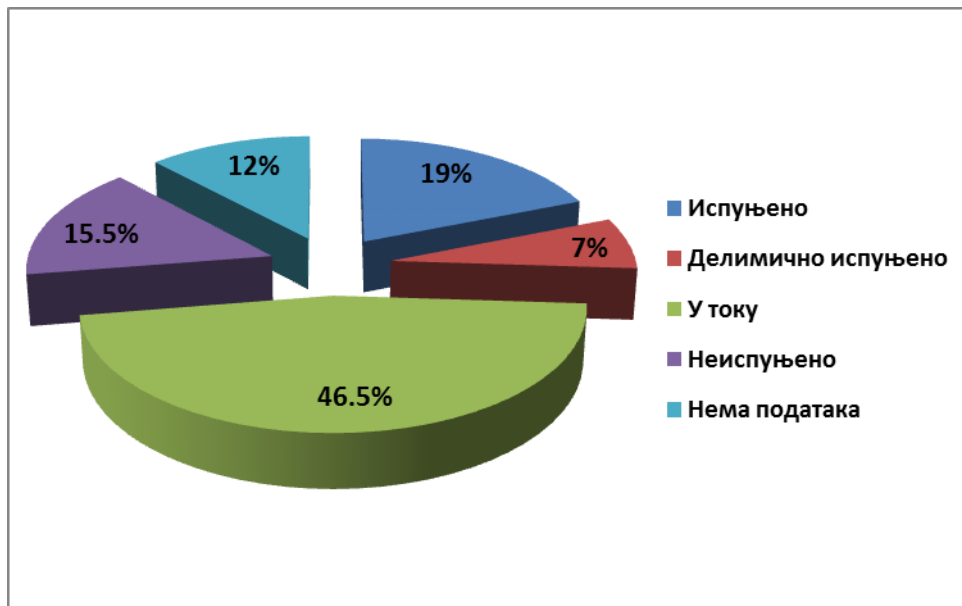
борба против корупције има снажну подршку грађана и привреде а тема је атрактивна и медијима;

налази се у фази евроинтеграција када јој је највише стало да се покаже да је спремна за напредовање (отварање преговора за поглавље 23); ужива подршку за борбу против корупције од стране међународних институција;

Стратегија предвиђа да чак три институције имају активну улогу у координацији, праћењу, односно надзору над спровођењем Стратегије и Акционог плана (Владино координационо тело, Владин Савет за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције), а да Народна скупштина поводом разматрања примене доноси закључке;

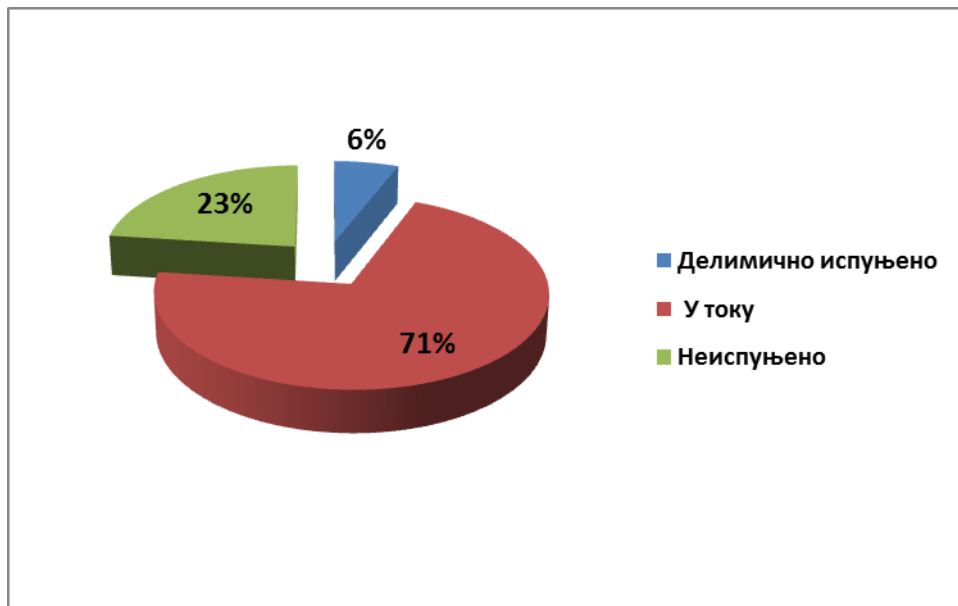
за примену Стратегије или појединих њених делова интересовање показују и организације цивилног друштва.

Графикон 1: Спровођење мера у све три области



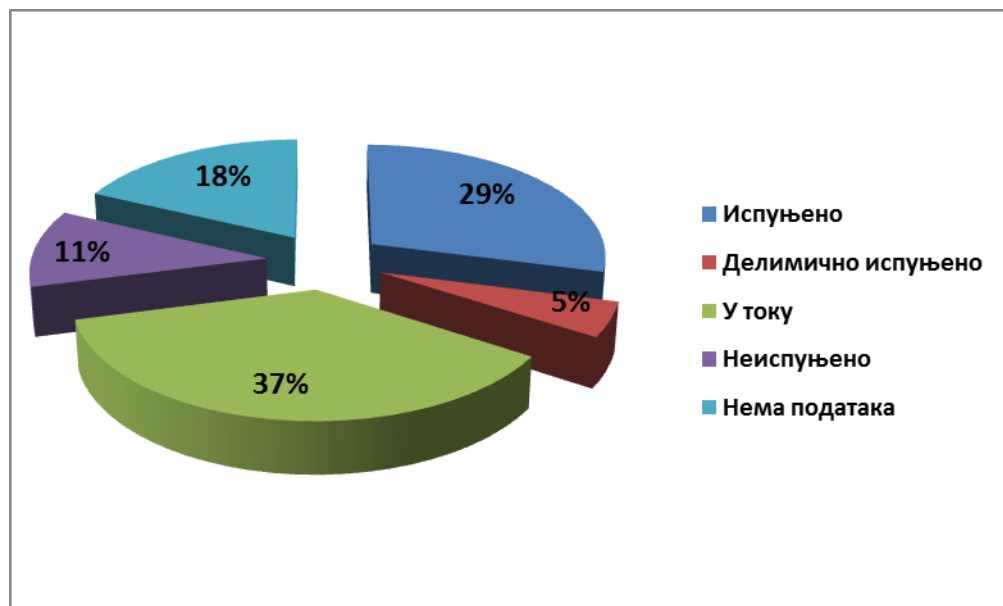
Највећи део мера није реализован, али још увек постоји шанса да се то учини јер су неке активности обављене, било након истека рока, било у склопу реализације „трајних активности“. Потпуно је испуњено 19% мера, делимично још 7%, а 15,5 % је остало у потпуности неиспуњено (рок прошао).

Графикон број 2: Политичке активности



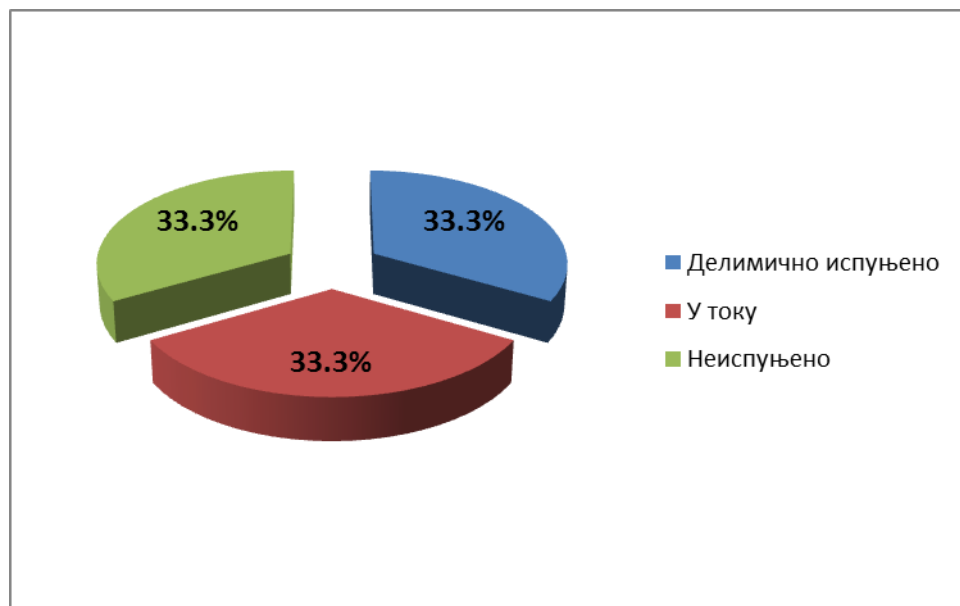
Код политичких активности смо успели да дођемо до података о спровођењу свих планираних мера. У овој примарној области степен неиспуњења обавеза је највећи – само 6% мера је макар делимично испуњено, код 71% су активности у току, а у 23% случајева није учињено ни толико.

Графикон број 3: Јавне финансије



У области јавних финансија влада највећа шароликост резултата. Преко једне трећине мера је у току. Потпуно или делимично је испуњена такође трећина постављених задатака. Свега 11% је остало у потпуности неиспуњено, али за чак 18% мера нисмо успели да дођемо ни до података о испуњењу.

Графикон број 4: Медији



Резултати за три мере у области медија су равномерно распоређени – по једна испуњена, делимично испуњена и неиспуњена.

Детаљан извештај, упозорења и препоруке које је Агенција за борбу против корупције дала у првом извештају о спровођењу Стратегије и Акционог плана, а који покрива само прва три месеца спровођења овог акта није озбиљно схваћен. Закључак⁴ Народне скупштине од 5. јуна 2014. обухвата и очекивање „да ће Влада, у најкраћем року, предложити Народној скупштини измене закона, како би се ускладио правни оквир за рад Агенције са потребама уоченим у досадашњем раду Агенције и надзорном улогом коју Агенција треба да има над спровођењем Стратегије и Акционог плана“. Седам месеци касније, нема ни нацрта закона у министарству. У Закључку се позивају одговорни субјекти да поштују рокове и форме за извештавање итд.. У стварности, многи органи нису уопште ни доставили извештаје о учињеном.

Народна скупштина није учинила ништа ни на измени сопствених прописа, а у вези са остваривањем Стратегије, као ни у погледу јавности код доношења прописа и процену ризика од корупције у њима. Закон о заштити узбуњивача, који се поиње у овом закључку, усвојен је. Надлежни одбори Народне скупштине су обавезани да прате рад извршних органа са становишта поштовања мера и препорука Агенције за

⁴ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2014/RS36-14.pdf

борбу против корупције и овог закључка. Народна скупштина је обавезала Владу да, у року од шест месеци, поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу ових закључака. Такав извештај не постоји на сајту ни Владе ни Народне скупштине.

Савет за борбу против корупције, ће, како је предвиђено, „са министарством надлежним за послове правосуђа у организовању тромесечних састанака контакт тачака из државних органа. На тим састанцима, Савет ће прикупити информације о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и акционог плана и о томе поднети извештај Влади. Савет може извештај објавити и на својој веб-презентацији“. Након 15 месеци спровођења Стратегије, на сајту су доступна два таква извештаја (није познато да ли их је било више, али да нису објављени) – из фебруара и јула 2014⁵. Поред групних, Савет је организовао и билатералне састанке са представницима институција – обвезника Стратегије. У извештајима се указује на потребу измена појединих делова АП, обезбеђивања услова обвезницима за спровођење активности, као и на то да су добили нетачне информације од Министарства културе (састав радних група за медијске прописе). Савет је такође подржао „предлог Министарства правде да се оснује Координационо тело за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције 2013-2018, како би се кроз координацију рада свих надлежних органа у циљу успостављања владавине права, доследно спроводила Национална стратегија за борбу против корупције као једна од најважнијих обавеза Републике Србије у процесу приступања Европској унији“.

Ово тело је заиста и основано, а одлука садржи контроверзне одредбе⁶. Она, наиме, није довољно прецизна у погледу овлашћења Координационог тела (нпр. у ситуацијама када треба обезбедити да министарства усаглашено поступају или да испуне неку обавезу из Акционог плана), отвара простор за тумачења у правцу проширења надлежности Владе на друге гране власти независне државне органе и може створити конфузију у погледу извештавања о спровођењу Акционог плана. Из информација које су саопштене није јасно да ли је било, због проблема у реализацији Стратегије, изместити координацију на највиши ниво унутар Владе. Иначе, потенцијални узрок ових проблема налази се у самој Стратегији. Координационо тело чине премијер, министар правде, министар финансија и члан Владиног Савета за борбу против корупције. Државни секретар Министарства правде врши координацију надлежних државних органа за потребе Координационог тела, које се састаје једном у шест месеци. Нису саопштени подаци о томе да ли су неки проблеми у спровођењу Стратегије решени путем овог координационог механизма. Унутар Министарства правде формирана је организациона јединица, која, између осталог, пружа подршку у раду овог координационог тела.

Док је у доба израде Стратегије било очигледно да извршна власт жели да задржи за себе битну улогу у спровођењу овог акта (која, макар делимично иде на уштрб Законом утврђеним надлежностима Агенције), и сама Агенција је допринела таквом стању ствари током примене стратешких докумената. Тако се на веб-сајту овог органа могу наћи одговори (некадашњег) Министарства правде и државне управе на

⁵ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/content/cid1078/izvestaji>

⁶ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=821%3Akoordinator&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

питања о спровођењу Стратегије и Акционог плана⁷, која је Министарству упутила Агенција, иако је сама Агенција, на основу члана 5. Закона, изричито овлашћена да даје мишљења о примени Стратегије и Акционог плана⁸.

Како год било, мониторинг показује да сви ови механизми праћења, координације и надзора за сада нису довели до жељених резултата. Не само да мере нису испуњене, већ у не тако малобројним ситуацијама недостају чак и елементарни подаци о испуњењу. Истина, постоји шанса да се резултати накнадно значајније промене на боље, услед тога што постоји велики број мера чија је реализација „у току“.

Међутим, много више забрињава опажање које произлази из овог мониторинга да антикорупцијска стратегија и акциони план нису реални покретачи промена у овој области. За тај налаз постоје бројни показатељи. Мере предвиђене овом стратегијом су хетерогене природе. Неке од њих су биле део планова државних органа и пре него што је Стратегија донета, или су представљају део ширих законодавних реформи и изградње капацитета, део других стратешких аката или чак испуњавања већ постојећих законских обавеза. То је на овом узорку био случај са већином планираних мера у медијској сфери и у области јавних финансија. Други тип антикорупцијских реформи, који је знатно више заступљен у области „политичких активности“, него у друге две области потиче управо из ове стратегије.

Реформе до којих је долазило у областима где су оне биле део неких других планова, догађале су се онда када је то динамика дешавања (политичка воља, расположива средства, утицај међународног фактора итд.) у матичним областима дозвољавала. С великом дозом сигурности се зато може рећи да укључивање мера из тих сектора међу обавезе из антикорупцијске стратегије није ни мало утицало на јачање интерне финансијске контроле, брзину и квалитет доношења медијских закона или реформе у прикупљању јавних прихода.

Да ствар буде лошија, ствари су се неvezано од слова Акционог плана одвијале „својим током“ и у неким од најважнијих сегмената реформи које имају утемељење искључиво у антикорупцијској стратегији. Тако, насупрот постављеним роковима и јасно уоченој потреби, није дошло до планиране измене Закона о Агенцији за борбу против корупције, а није се далеко одмакло ни са доношењем једног од важних антикорупцијских прописа које Србија није никад имала – о лобирању. По питању финансирања политичких активности ствари стоје још лошије – не само да Закон није измењен онако како је планирано, него је дошло до ургентних измена које уопште нису планиране; била је предвиђена измена Закона о пореском поступку и пореској администрацији, Закон је два пута мењан током 2014, а ипак у њега није уграђен члан који би говорио о проверама у вези са финансирањем политичких субјеката.

О лошем третману ове Стратегије и Акционог плана јасно говори и чињеница да су на измаку прве године спровођења планиране измене „на мала врата“, кроз Акциони план за поглавље 23, у чији нацрт су копиране поједине мере, али често са другачијим, битно дужим, роковима извршења обавеза.

⁷ http://www.acas.rs/images/stories/strategija/Odgovori_Ministarstva_pravde_i_drzavne_upravejul2014.pdf

⁸ http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/zakon-o-agenciji.html

То не значи да Акциони план не треба мењати. Напротив. Овај мониторинг је показао да су такве промене неопходне или да би биле веома корисне код готово свих обавеза које до сада нису у потпуности спроведене, за шта су дате конкретне сугестије, у погледу измене рокова, извршилаца, прецизирања активности и друго. Наиме, мониторинг је такође показао да је ефекте неких активности тешко проценити (најчешће нису били доступни потпуни материјали), нарочито у погледу спровођења обука или функционисања закључених меморандума о сарадњи у пракси. У неким случајевима, утврђено је да се Акциони план мора променити и због тога што је недовољно усклађен са законским обавезама органа или са другим стратешким актима који би по природи активности требало да добију предност код неких активности.

Осим тога, у овом мониторингу се указује на ширу слику обрађених проблема – могуће корупције и борбе против корупције у вези са политичким активностима, јавним финансијама и медијима. Наиме, иако Стратегија покрива многе области, није ништа мање проблема који су остали ван њеног фокуса. У неким ситуацијама проблеми који су изостали по свом значају вишеструко премашују теме које су обухваћене, што је нарочито видљиво на примерима припреме и реализације међудржавних споразума који искључују примену појединих антикорупцијских прописа, у погледу јавности других утицаја (осим власничких и државне помоћи) на уређивање медија и превенције селективности у раду пореских органа.

Област: 3.11. Политичке активности

3.1 Опис стања

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

а) Опис стања

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

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

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

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

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

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

б) Циљеви

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

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

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

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

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

2) У првом годишњем извештају о спровођењу Стратегије, Агенција за борбу против корупције истакла је следеће:

Политичке активности

Крајем октобра 2013. године формирана је радна група за израду нацрта измена и допуна Закона о финансирању политичких активности.

Агенција је извршила контролу поднетих годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. годину и њене налазе представила у оквиру извештаја „Контрола финансирања политичких субјеката. Годишњи финансијски извештаји за 2012. годину“. Извештај је представљен јавности 9. децембра 2013. године у Народној скупштини, а може се наћи и на интернет страни Агенције на српском и енглеском језику. Агенција је Прекршајном суду у Београду поднела 22 захтева за покретање прекршајног поступка, од тога 18 захтева због неподношења годишњег финансијског извештаја за 2012. годину и 4 захтева због недостављања мишљења овлашћеног ревизора. У наредном периоду Агенција ће упутити информације о уоченим појавама надлежним органима на даље поступање за остале повреде ЗФПА утврђених у поступку контроле.

Агенција је израдила анализу података који су неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и анализу институција које располажу тим подацима на основу података које садржи образац извештаја о имовини и приходима у складу са чланом 46. Закона о Агенцији. Протоколе о пословно-техничкој сарадњи је Агенција до сада закључила са Републичким геодетским заводом, Агенцијом за привредне регистре и Управом за спречавање прања новца. Сарадња је успостављена и са Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности путем приступа њиховом *web* сервису. Израђени су и нацрти споразума са Министарством унутрашњих послова и Пореском управом. Резултати су видљиви и мерљиви на дневном нивоу, јер се приликом контроле података из извештаја о имовини и приходима брзо долази до тражених информација, па је поступак контроле ефикаснији, што резултира већим бројем покренутих поступака ради утврђивања постојања повреде Закона о Агенцији, као и подношењем захтева за покретање прекршајних поступака и кривичних пријава.

Народна скупштина је 25. јуна 2013. године донела *Резолуцију о законодавној политици* којом је, између осталог, предвиђено да један од циљева законодавне политике треба да буде обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса. Одбор за уставна питања и законодавство је 26. новембра 2013. године усвојио *Препоруке за сачињавање извештаја о спровођењу Резолуције* којима је предвиђено да извештаји Владе, скупштине аутономне покрајине, Заштитника грађана и Народне банке Србије о примени ове резолуције треба да садрже одговоре на питања у погледу учешћа јавности у процесу израде закона, на то да ли је и на који начин омогућено јавности и заинтересованим странама да буду информисани и консултовани, да непосредно учествују у изради полазних основа, као и на који начин је омогућено учешће јавности и заинтересованих страна током јавне расправе (да ли је и на који начин објављен текст документа који је предмет јавне расправе, колико је организовано округлих столова, јавних расправа и других начина учешћа јавности и заинтересованих страна и да ли је подносиоцима предлога током јавне расправе дат образложен одговор о разлозима за неприхватање).

Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација је 28. марта 2013. године формирало радну групу за израду закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, у циљу уређења и контроле лобистичке активности и заштите друштвеног интегритета у тој области. У радној групи су представници овог министарства, Генералног секретаријата Владе, Правног факултета у Београду, Друштва лобиста Србије,

Министарства правде и државне управе и Агенције за борбу против корупције. Одржано је укупно четири састанка радне групе, али концепт закона још увек није усаглашен. Доношење закона о лобирању било је и предмет Стратегије из 2005. године, а неки од могућих концепата овог закона су се појављивали у јавности у претходном периоду.

3) Оцена стања из Годишњег извештаја ЕК о напретку за 2014. годину

Иако су **јавне расправе** за нијансу присутније у законодавном процесу, њих и даље треба спроводити у већој мери и у реалнијем временском оквиру, како би се омогућило заинтересованим странама да дају свој квалитативан допринос. Ово је нарочито потребно за нацрте закона који имају велики економски и социјални утицај како би се унапредио социјални дијалог који се погоршао током периода покривеног извештајем. Ефикасно праћење спровођења донетих закона и стратешких докумената треба да се појача у смислу предвиђања и решавања кашњења и застоја. Влада и даље треба да боље сагледа улоге независних регулаторних тела и да гарантује да та тела имају одговарајуће ресурсе како би ефикасно обављала своју улогу. На крају, треба обезбедити систематично праћење њихових закључака.

У погледу превенције, Агенција за борбу против корупције је примила скоро двоструко више захтева за испитивање **сукоба интереса** у односу на претходну годину (1402 захтева у 2013 у поређењу са 872 у 2012); међутим само мали број случајева је окончан. Агенција је поднела 56 прекршајних захтева, што је значајно повећање у односу на претходне године када је само 9 таквих захтева поднето.

Потребно је изменити и допунити српско законодавство у области сукоба интереса (укључујући и одредбе које дефинишу сукоб интереса) како би се ускладило са европским и међународним примерима најбоље праксе, како би се обезбедило да сви случајеви сукоба интереса буду размотрени и како би се изрекле одвраћајуће санкције.

У 2013 започет је 451 поступак за **контролу имовине и прихода јавних функционера**, од којих су већину (252) чинили функционери који нису поднели извештај о својој имовини и приходима у законом прописаном року. Агенција је појачала проверу изјава о имовини, и поднела је укупно 168 захтева за покретање прекршајних поступака који се односе на изјаве о имовини у 2013 од чега је 142 било за неподношење пријава на време. Такође је поднела девет кривичних пријава у 2013. и додатних 14 кривичних пријава током прва четири месеца 2014. године од којих је 9 због основане сумње да јавни функционер није пријавио имовину или је давао лажне информације о имовини са намером да прикрије чињенице. Штавише, потребно је позабавити се проблемом недостатка одвраћајућег дејства санкција.

Агенција је наставила да надзире **финансирање политичких активности**, укључујући и финансирање за превремене изборе који су се одржали у 2014. Током 2013. године, Агенција је поднела 335 захтева за покретање прекршајног поступка, од чега се већина (303 случаја) односи на то што политичке

организације нису поднеле извештај о трошковима за изборну кампању 2012. У вези са овим предметима, само 28 пресуда је донето, од којих је 8 правноснажних. Током првих месеци 2014. године, Агенција је донела 10 одлука које се односе на губитак средстава из јавних извора намењених политичким субјектима који су кажњени за прекршај на основу Закона о финансирању политичких активности.

Агенција треба да спроведе детаљну проверу финансирања политичких странака. И даље је неопходно успоставити евиденцију коришћења изјава о имовини и контроле финансирања партија. У складу са одредбама Акционог плана за борбу против корупције потребно је обратити пажњу на случајеве незаконитог богаћења како би се незаконито богаћење учинило кривичним делом. Потребно је узети у обзир препоруке за финансирање изборних кампања ОЕБС-а и ОДИХР-а.

4) Оцена стања у оквиру независног мониторинга

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

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

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

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

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

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

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

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

- кампања за изборе за националне савете националних мањина из 2014. вођена је као превасходно политичка (надметање политичких групација које представљају интересе појединих представника националних мањина), а није била подвргнута контроли у вези са финансирањем кампање, нити су у погледу извора финансирања, трошења средстава или извештавања била прописана правила;
- политичко надметање за које правила о вођењу кампање нису уређена приметне су и код избора за савете месних заједница;
- поједине кампање су вођене од стране правних лица која су на неки начин у вези са политичким субјектима (нпр. удружења) и то је делимично третирано у извештајима Агенције о контроли финансирања кампање (део који се односи на новчане трансфере);

- питање злоупотребе јавних ресурса је много пута помињано у јавном дискурсу у контексту вођења изборне кампање или политичких активности ван кампање (најчешће кроз међусобне оптужбе политичких такмаца) али није било предмет испитивања јавних тужилаца због могућих кривичних дела, нити предмет испитивања од стране других државних органа, са становишта могућих системских проблема (нпр. утврђивање размера и модалитета „страначког запошљавања“ у јавном сектору);
- мониторинг који је спровела Транспарентност – Србија је показао да су и на изборима спроведеним почетком 2014⁹. године (парламентарни и поједини локални) масовно коришћене додатне прилике за медијску промоцију јавних функционера, чије су странке учествовале на изборима, тако да се са високим степеном поузданости може закључити да су те активности или циљано креиране ради политичке промоције или да су циљано извршене баш у доба изборне кампање. До сличних закључака се може доћи и на основу увида у степен активности јавних функционера са републичког нивоа у градовима и општинама у којима су одржавани изоловани локални избори током 2014. године;
- Због „куповине гласова“, које је, судећи по бројним међусобним оптужбама, али и сазнањима од грађана који не желе да о томе подносе кривичне пријаве, нису вођени поступци, осим у једном случају из 2012, који још увек није окончан;
- У вези са питањем сукоба интереса и имовине и прихода у јавности је било и током прошле године случајева у којима се то питање постављало у раду лица која немају својство јавних функционера, нарочито у вези са саветницима јавних функционера и виших службеника у Полицији;
- Нису опажене позитивне промене у пракси надзора над контролом сукоба интереса других лица код којих су та правила прописана, осим јавних функционера (нпр. државни службеници);
- У току прошле године је учестало коришћење међународних споразума као основа за искључење примене домаћих закона, укључујући и њихове антикорупцијске одредбе, нарочито у сфери уговора о јавно – приватном партнерству (улагања у предузећу у власништву Републике Србије и партнера из земље са којом је такав споразум закључен). Код неких таквих аранжмана, не само да није постојала могућност утицаја јавности на процес доношења одлука, већ је била ускраћена дуго времена¹⁰ и за документе који се односе на преузете обавезе Републике Србије (уговори о власничкој трансформацији бившег ЈАТ Ервејза)¹¹. Поднете су и иницијативе којима се оспорава уставност¹² једног таквог споразума (између Р. Србије и УАЕ), али о њима Уставни суд још увек није одлучивао;
- У погледу утицаја на доношење одлука којима се спроводе прописи који су већ донети, и даље нема већег напретка, а често ни елементарних информација (нпр. необјављивање мишљења о примени прописа, непотпуни подаци о примени прописа унутар информатора о раду органа власти итд.);
- Током 2014. је настављена пракса незаконитог постављења и разрешења у јавном сектору, односно доношење таквих одлука као чисто политичких, нарочито у примени Закона о државним службеницима, али је кроз измене и допуне тог Закона постављен нови рок за окончање те

⁹ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&id=39&Itemid=51&lang=sr

¹⁰ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=819%3Aobjavljivanje-ugovora-je-svakako-nuan-ali-ne-i-dovoljan-preduslov-za-ispitivanje-korisnosti&catid=42%3Anaslovna&lang=sr

¹¹ http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/air_serbia_ugovori2014.zip

¹² Независно су их поднели Демократска странка и покрет „Доста је било“.

праксе, што се може сматрати битним напретком¹³. Није било предмет системске анализе, али је видљиво да је проблема са постављењима, именовањима и разрешењима на основу политичких фактора, а не на основу унапред прописаних процедура и критеријума, било и у другим деловима јавног сектора (нпр. јавне агенције, здравство, организације обавезног социјалног осигурања итд.).

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

Дошло је до промене Закона о финансирању политичких активности, али не на начин који је предвиђен Стратегијом. Изменама тог закона из новембра 2014. смањено је буџетско финансирање политичких субјеката, што се може сматрати позитивним са становишта буџетских уштеда. Међутим, пропуштена је прилика да се јасно утврди сврха буџетског финансирања, што би омогућило да се на смисленији начин одреди и ниво буџетског финансирања, али и начин расподеле тих средстава. С друге стране, измене Закона донеле су и неке промене које ће имати негативне ефекте по равноправност учесника у политичкој борби и које су обесмисле поједине законске концепте. Та оцена се превасходно односи на омогућавање да се буџетска средства добијена за финансирање редовног рада политичких субјеката користе и за финансирање изборне кампање. Ова мера је нарочито штетна у контексту одсуства ограничења укупних трошкова кампање или појединих њених облика, које постоје у упоредној пракси и релевантним међународним стандардима.

У погледу контроле финансирања политичких активности, приметан је извештај напредак у односу на претходне године, који се огледа у поштовању основних законских обавеза од стране политичких субјеката (да поднесу извештаје), квалитета уношења података у самим извештајима и обухвата контроле коју је спровела Агенција за борбу против корупције¹⁴, а мањих помака има и на пољу кажњавања прекршаја из Закона о финансирању политичких активности. Међутим, извештаји Агенције још увек не обухватају све аспекте поштовања одредаба Закона и објављују се више месеци након окончања изборне кампање, а из њих се може видети да део података није прикупљен од других државних органа и правних субјеката и поред постојања законске обавезе да се ти подаци доставе Агенцији ради вршења контроле. Све то указује на потребу да се Закон прецизира и у погледу обухвата и времена вршења контроле. Поред тога, и након изборне кампање 2014. је јавност остала ускраћена за суштинске информације о томе из којих ће извора бити плаћени поједини трошкови, будући да су у доба извештавања били или неплаћени или првобитно измишљени из кредита.

Нису биле запажене активности других органа (бивша РРА, буџетске инспекције, ДРИ, Пореска управа, неформирани Надзорни одбор Народне скупштине) у контроли политичких субјеката и лица која са њима послују, односно контроли примене Закона о финансирању политичких активности (нпр. провера поштовања о једнаком поступању емитера према свим политичким субјектима, провера поштовања обавезе једнаког поступања према политичким субјектима приликом доделе нефинансијских средстава из јавних извора). Државна ревизорска институција није се бавила ревизијом

¹³ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/17122014/postavljanje%20sluzbenika%20na%20polozaju%20izmene%20zakona%20i%20primena.doc>

¹⁴ http://www.acas.rs/images/stories/izvestaji-kampanja/izbori2014/kampanjaizvestaj_2014.doc

финансирања политичких субјеката и повезаних лица, али је најавила активности на том пољу у 2015. и извршила одређене припреме, иако још увек није измењен законски оквир.

Питање сукоба интереса и контроле имовине и прихода јавних функционера је било нешто више у фокусу Агенције за борбу против корупције него ранијих година, али је утисак да би активности на овом пољу морале да буду шире, с обзиром на размере проблема. У том контексту је, осим јачања капацитета, и даље неопходно изменити законски оквир. Међутим, и поред иницијативе да се то учини, а која је дошла од саме Агенције, до промене правила није дошло. У вези са овим, битно је истаћи да осим решења која се предвиђају у детаљном и образложеном „моделу Закона“ који је представила Агенција¹⁵, а која прецизирају овлашћења Агенције и обавезе других органа и функционера, треба прецизирати и обавезе које ће Агенција имати, нарочито у вези са обухватом и дубином провере извештаја о имовини и приходима јавних функционера.

Код разматрања сукоба интереса јавних функционера и даље не постоји јединствена пракса објављивања података о датим мишљењима и донетим одлукама, што би се могло поправити и у оквиру постојећег правног оквира. Аутентично тумачење Народне скупштине у вези са положајем појединих лица у предузећима у државном власништву, иако правно исправно, имало је за ефекат сужавање круга лица која ће бити подвргнута антикорупцијским механизмима. Будући да је процедура доношења оваквих тумачења иста као и за измене закона, Народна скупштина је пропустила прилику да недостатак у закону отклони.

Иначе, питање неспојивости функција се и даље често јавља у пракси Агенције и у јавности као проблем. Током 2014. ово питање је посебно актуелизовано кроз иницијативу једне политичке странке (Српска напредна странка) да њени функционери не смеју обављати више плаћених јавних функција, чак ни када је то Законом допуштено. Ова иницијатива је донела неке несумњиво позитивне резултате, али је пропуштена прилика да се оно што је водећа владајућа странка сматрала да је добро за њене функционере преточи и у законску норму и да се на тај начин успоставе нови стандарди и пракса у политичком животу.

Изменама Пословника Владе су прецизирана правила у вези са питањем када се јавне расправе у припреми Закона морају одржати и у којој форми. Такође, Влада (као најчешћи предлагач закона) унапредила је и структуру свог портала е-управа, на којем се објављују подаци о јавним расправама. Међутим, иако се јавне расправе све чешће организују у складу са овим правилима и даље је више ситуација у којима јавне расправе нису биле у потпуности организоване у складу са Пословником, него обрнуто, чак и када је реч о актима који по оба мерила испуњавају услове да јавна расправа буде одржана (интересовање јавности и обухват промена). И када је учешће јавности омогућено у свему у складу са Пословником, учесници не добијају увек информације о томе због чега су њихови предлози прихваћени или одбијени, а не постоји ни пракса објављивања приспелих предлога и сугестија¹⁶.

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

¹⁶ О томе детаљније у: <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/inicijativei analize/Radionica%20ODIHR%20i%20odbora%20za%20ustavna%20pitanja%20-%20pravni%20okvir%20i%20praksa%20javnih%20rasprava%20novembar%202014.doc>

Као један од позитивних изузетака може се навести недавно објављени списак предлога на нацрт Закона о инспекцијском надзору и разлога за њихово прихватање или одбијање.

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

Није било поступка за измену других прописа који уређују јавне расправе пре доношења закона (други предлагачи осим Владе), а ово питање се не третира адекватно ни у нацрту измена Закона о локалној самоуправи.

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

Као један вид забрињавајуће појаве одсуства учешћа јавности може се навести наизглед позитивна пракса непосредног договарања заинтересованих страна – као што је било (делимично) у случају припреме Закона о раду или приликом недавних преговора стручних тимова Министарства правде и Адвокатске коморе око измене „нотарских“ прописа. Иако је несумњиво добро да се органи власти консултују са странама које су непосредно заинтересоване за садржај одређених прописа, то никако не значи да ти прописи не утичу и на друге грађане и правна лица, која су лишена могућности да утичу на законодавни процес.

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

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

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

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

3.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана

3.1. Политичке активности

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

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

Оцена испуњености мере и активности: у току, није испуњена у предвиђеним роковима

Министар финансија је 24. октобра 2013. године, донео решење број:119-01-00135/2013-01 којим се образује Радна група за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности. Министар је за председника Радне групе именовao Сузану Шулејић, секретара Министарства финансија, за заменика председника Радне Групе Весну Јевтић, вишег саветника, руководиоца Групе за систем финансирања политичких странака и спровођење стратегије и планова интегритета – Сектор буџета, Министарство финансија, за чланове Радне групе Татјану Бабић, директора Агенције за борбу против корупције; проф. Др Зорана

Стојиљковића, члана Одбора Агенције за борбу против корупције; Мирјану Марковић, секретара Државне ревизорске институције; Мирјану Михајловић, саветника министра у Министарству правде и државне управе; Наду Мирковић, вишег саветника, начелника одељења буџета Републике Србије – Сектор буџета, Министарство финансија; за заменике чланова Наталију Ристивојевић из Агенције за борбу против корупције; Ружицу Стојиљковић из Агенције за борбу против корупције; Цветану Пршић, Врховног државног ревизора за ревизију буџета и буџетских фондова Републике Србије, из Државне ревизорске институције; Радомира Илића, саветника министра у Министарству правде и државне управе; Бранислава Стипановића, вишег саветника, руководиоца Групе за информациону подршку буџета Републике Србије – Сектор буџета, Министарство финансија и за секретара Радне групе Саву Манојловића, млађег саветника Уставног суда.

У радну групу нису уврштени представници политичких субјеката, органа локалне самоуправе и аутономних покрајина, као ни Сталне конференције градова и општина како се налаже у напомени за ову активност.

Донет је план активности о свим радњама које је требало спровести до марта 2014, одржано је пет састанака Радне групе, постигнута је сагласност чланова Радне групе о свим спорним питањима везаним за измене и допуне појединих одредби из Закона о финансирању политичких активности.

Министарство финансија је у периоду од 04. до 25. августа 2014. спровело јавну расправу о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности (јавни позив за учешће у јавној расправи, као и програм јавне расправе са текстом Нацрта закона о изменама и допунама Закона оглашен је на сајту Министарства финансија¹⁸, али се увидом у портал е-управе није могао наћи текст Нацрта закона). Министарство финансија објавило је и извештај о спроведеној јавној расправи уз напомену да на текст Нацрта закона, Министарству финансија, није достављен ни један предлог, примедба или сугестија¹⁹. Дана 29. августа 2014. године достављен захтев за давање експертског мишљења OSCE-ODIHR и Венецијанској комисији (Council of Europe Venice Commission).

На пленарном заседању OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission одржаном од 10-11 октобра донето је Заједничко мишљење о Нацрт закона које је достављено Министарству финансија.

Како је након предузимања свих ових активности усвојен Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности („Сл. гласник РС“ број 123/14) на предлог посланичке групе СНС, текст Нацрта закона који је израдило Министарство финансија је измењен, у смислу усклађивања са одредбама тог закона. Тако измењен и усаглашен текст Нацрта закона достављен је на мишљење надлежним органима државне управе, организацијама и телима, а Министарство финансија ће након прибављених мишљења, Влади доставити текст Нацрта закона на разматрање и усвајање²⁰.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

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

¹⁸ <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=10650>

¹⁹ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2014/Izvestaj%20o%20javnoj%20raspravi%20o%20nacrtu%20zofpa.pdf>

²⁰ Одговор Министарства финансија на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2014. године

Међутим, нацрт ових измена, на којем је радна група под окриљем Министарства финансија (формирана 24.10.2013) радила девет месеци (рок из Акционог плана за спровођење антикорупцијске стратегије био је 6. март 2014), не доноси решење за питања која су се до сада показала као најпроблематичнија - широко коришћење промотивних активности јавних функционера током изборних кампања, што је обилато коришћено на свим досадашњим изборима и ситуацију у којој након подношења финансијских извештаја није познато из којих средстава и када ће бити плаћени кредити и неизмирена дуговања. Такође, изменама није прецизирано ни који обим контроле и у којем року би требало да спроведе Агенција за борбу против корупције (тренутно није одређено).

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

- 1) је потребно адекватно регулисати гаранције за кредите, плаћање у ратама као и нефинансијске донације политичким субјектима
- 2) се размотри ограничавање трошкова кампање на разуман ниво, као и смањење максималних могућих давања и за правна и за физичка лица
- 3) се прецизира шта се тачно подразумева под „одговарајући број политичких субјеката који имају представнике у Народној скупштини“ (које ће бити обухваћене годишњим програмом ревизије Државне ревизорске институције)
- 4) да се из Закона не бришу одредбе које дају могућност Агенцији за борбу против корупције да упуту ДРИ захтев за ревизију финансијских извештаја политичких субјеката, уз прописивање јасних критеријума
- 5) се прецизирају критеријуми на основу којих ће се вршити избор даваоца финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима који ће бити обухваћени годишњим планом пореске контроле
- 6) се прецизира да ли су подацима о „пореку, висини и структури свих прикупљених и утрошених средстава из јавних и приватних извора“ обухваћени подаци о кредитима и зајмовима
- 7) се уведе обавеза извештавања о прикупљеним и утрошеним средствима за кампању, већ током трајања кампање
- 8) се размотри прописивање додатних казни за неподношење извештаја
- 9) се пропишу одговарајуће санкције за кршење забрана прописаних чл. 12 (извори из којих је забрањено финансирање политичких субјеката)
- 10) се пропише рок у коме је Агенција за борбу против корупције обавезна да на свом сајту објави извештаје политичких субјеката о приходима и расходима за кампању, као и разуман рок у ком је обавезна да објави извештај о контроли финансирања политичких субјеката током кампање, итд.

Рок одређен за реализацију ове мере у Акционом плану је истекао 06. септембра 2014. год. Другима нацртом Акционог плана за поглавље 23, који је Министарство правде израдило у децембру 2014. год., рок за реализацију ове мере одложен је и одређен за III квартал 2016. године²².

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

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

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

²² Други нацрт Акционог плана за поглавље 23 – активност 2.2.2.2.

- који доноси нови ст. 3. у члану 20. (обавеза обезбеђивања средстава за контролу финансирања кампање)

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

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

Изазови и препоруке:

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

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

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Aktivnosti%20javnih%20funkcionera%20tokom%20kampanje%20za%20izbore%202014,%202013.06.2014.pdf>
http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Nalazi%20monitoringa%20izborne%20kampanje%202014%20grad%20Beograd%20sa%20osvrtom%20na%20parlamentarne%20izbore,%202013.06.2014_1_2.pdf
<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>
<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/31072013/TRANSPARENCY%20SRB.pdf>

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

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

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

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

Затим би требало размотрити решења из актуелног Нацрта у контексту недавних измена Закона, с обзиром на то да су неке од њих битно нарушиле неке од концепта на којима Закон почива (подела на финансирање редовног рада и изборне кампање), а која ни у самом Закону, ни у Нацрту измена, није била доследно изведена. У том контексту је потребно преиспитати и актуелна решења у погледу обима финансирања из буџета и начина расподеле тог новца, и прописати јасније сврху ових буџетских

издвајања, али и размотрити јачу заступљеност других видова државне помоћи, осим буџетског финансирања, у складу са упоредном праксом, као и ограничење укупних или појединих расхода изборне кампање.

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

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

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

Оцена испуњености мере и активности: у току, није испуњена у предвиђеним роковима

На основу постигнуте сагласности између Министарства правде и државне управе и Државне ревизорске институције утврђено је да одговорни субјект за извршење мере 3.1.1.2 буде Министарство финансија. Наиме, пошто се већ приступило изради Нацрта закона изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, који између осталог уређује и материју везану за контролу финансијских извештаја политичких субјеката, из разлога целисходности Министарство финансија је спровело наведену меру.

Министар финансија је 24. октобра 2013. године, донео решење број:119-01-00135/2013-01 којим се образује Радна група за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности. Одржано је пет састанака Радне групе, постигнута је сагласност чланова Радне групе о свим спорним питањима везаним за измене и допуне појединих одредби из Закона о финансирању политичких активности.

Одредбом члана 18. Нацрта закона, мења се одредба члана 34. Закона да би се испунио циљ мере број 3.1.1.2 утврђене у Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, тако да се програмом ревизије Државне ревизорске институције сваке године обухвати одговарајући број политичких субјеката који имају представнике у Народној скупштини.

Текст предложене измене гласи:

~~Контрола~~ РЕВИЗИЈА од стране Државне ревизорске институције
Члан 34.

~~Агенција након обављене контроле финансијских извештаја политичког субјекта, може упутити Државној ревизорској институцији захтев за обављање ревизије тих извештаја, у складу са законом којим се уређује надлежност Државне ревизорске институције.~~

ПРОГРАМ РЕВИЗИЈЕ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ СВАКЕ ГОДИНЕ ОБУХВАТА ОДГОВАРАЈУЋИ БРОЈ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА КОЈИ ИМАЈУ ПРЕДСТАВНИКЕ У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ.

На пленарном заседању OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission одржаном од 10-11 октобра донето је Заједничко мишљење о Нацрт закона које је достављено Министарству финансија.

Како је након предузимања свих ових активности усвојен Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности („Сл. гласник РС“ број 123/14) на предлог посланичке групе СНС, текст Нацрта закона који је израдило Министарство финансија је измењен, у смислу усклађивања са одредбама тог закона. Тако измењен и усаглашен текст Нацрта закона достављен је на мишљење надлежним органима државне управе, организацијама и телима, а Министарство финансија ће након прибављених мишљења, Влади доставити текст Нацрта закона на разматрање и усвајање²³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нацрт измена и допуна Закона о финансирању политичких активности, чије се усвајање очекује, кроз измене чл. 34 Закона, у великој мери остварује сврху мере 3.1.1.2 („Изменити Закон о Државној ревизорској институцији тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу“). Ипак, потребно је на неки начин прецизирати појам „одговарајући број политичких субјеката који имају представнике у Народној скупштини“ (које ће бити обухваћене годишњим програмом ревизије Државне ревизорске институције), како би се у потпуности остварила ова мера на начин који је описан у АП. Ово је такође и једна од препорука дата у Заједничком мишљењу о Нацрту закона OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission. С друге стране, треба имати у виду и потребу да се не наруши самосталност ДРИ у одређивању програма ревизије, али и да се кроз претерано круту закноску одредбу не постави задатак да се обаве ревизије које очито не би биле целисходне.

Како се реализацији ове мере приступило у оквиру испуњења мере 3.1.1.1, а да се напоменом уз меру 3.1.1.1 у Акционом плану прецизирају органи, организације и субјекти које треба укључити у радну групу за измене и допуне ЗФПА, и овде важи напомена као и за меру 3.1.1.1 да у радну групу нису уврштени представници политичких субјеката, органа локалне самоуправе и аутономних покрајина, као ни Сталне конференције градова и општина како се налаже у напомени.

Рок одређен за реализацију ове мере у Акционом плану је истекао 06. септембра 2014. год. Другима нацртом Акционог плана за поглавље 23, који је Министарство правде израдило у децембру 2014. год., рок за реализацију ове мере одложен је и одређен за III квартал 2016. године²⁴.

Поред наведених слабости, напомињемо да решење према којем се уместо измена Закона о ДРИ приступа изменама Закона о финансирању политичких активности није добра. Наиме, постоје питања која се могу решити једино изменама Закона о ДРИ, где је тренутно предвиђено да субјекти ревизије могу да буду „политичке странке“ (а не и други политички субјекти). Поред тога, и нормативно би било прикладније да се сви обавезни елементи годишњег програма рада ДРИ предвиде у матичном закону.

²³ Одговор Министарства финансија на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2014. године

²⁴ Други нацрт Акционог плана за поглавље 23 – активност 2.2.2.3.

Најзад, у том закону би требало прецизирати и овлашћења ДРИ у вези са ревизијом код повезаних лица (са политичким субјектима), као и врстом ревизије коју би у овом случају ДРИ вршила код политичких субјеката.

Изазови и препоруке:

У Нацрту измена и допуна Закона о финансирању политичких активности прецизирати појам „одговарајући број политичких субјеката који имају представнике у Народној скупштини“ (које ће бити обухваћене годишњим програмом ревизије Државне ревизорске институције), водећи рачуна и о потреби да се очува самосталност ДРИ у раду, али и да се јавни ресурси намењени ревизији искористе на најцелисходнији начин.

Алтернативно (боље):

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

3.1.1.3	Изменити Закон о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката	Израдити Нацрт закона о изменама и допунама Закона и доставити Влади	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	9 месеци	Влада	Поднет Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току, није извршено у прописаном року

Реализацији ове мере којом је утврђена обавеза Министарства финансија да, као одговорни субјект, измени Закон о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције за борбу против корупције о финансирању политичких активности и субјеката, из разлога целисходности приступило се кроз реализацију мере 3.1.1.1, односно кроз израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.

Одредбом члана 19. Нацрта закона додаје се одредба члана 34а Закона у циљу испуњења мере број 3.1.1.3 утврђене у Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, тако да годишњи план пореске контроле који се доноси у складу са законом којим се уређују порески поступак и пореска администрација, обухвата контролу даваоца финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима.

Текст предложене измене гласи:

Члан 34а

ГОДИШЊИ ПЛАН ПОРЕСКЕ КОНТРОЛЕ, КОЈИ СЕ ДОНОСИ У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈУ ПОРЕСКИ ПОСТУПАК И ПОРЕСКА АДМИНИСТРАЦИЈА, ОБУХВАТА КОНТРОЛУ ДАВАОЦА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА, ОДНОСНО РОБА И УСЛУГА ПОЛИТИЧКИМ СУБЈЕКТИМА.

ИЗБОР ЛИЦА ЗА КОНТРОЛУ ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА ВРШИ СЕ ПРВЕНСТВЕНО НА ОСНОВУ ИЗВЕШТАЈА АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА.

На пленарном заседању OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission одржаном од 10-11 октобра донето је Заједничко мишљење о Нацрт закона које је достављено Министарству финансија.

Текст Нацрта закона достављен је на мишљење надлежним органима државне управе, организацијама и телима, а Министарство финансија ће након прибављених мишљења, Влади доставити текст Нацрта закона на разматрање и усвајање²⁵.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нацрт измена и допуна Закона о финансирању политичких активности, чије се усвајање очекује, кроз додавање чл. 34а Закона, делимично остварује сврху мере 3.1.1.3 („Изменити Закон о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката“). Ипак, неопходно је прецизирати критеријуме на основу којих ће се вршити избор лица који ће бити обухваћени годишњим планом пореске контроле, нарочито јер актуелна формулација у Нацрту измена и допуна Закона која прописује да се избор лица за контролу врши *првенствено* на основу извештаја Агенције за борбу против корупције о финансирању политичких субјеката, сугерише да осим овог критеријума постоје и други критеријуми за избор лица за контролу. Поред тога, није јасно речено ни на који начин би се користили подаци из извештаја Агенције о контроли (нпр. да ли би провере биле обавезно вршене код правних и физичких лица која су у одређеном контексту поменута у том извештају), па би и у том смислу било неопходно извршити прецизирање, како би обавеза Пореске управе била довољно јасно формулисана. То је важно не само због тога да би убудуће могло да с провери да ли је Пореска управа испунила своје законске обавезе, већ и како би се на што мању меру свела могућа селективност у поступању овог органа приликом провера.

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

²⁵ Одговор Министарства финансија на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2014. године

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

Како се реализацији ове мере приступило у оквиру испуњења мере 3.1.1.1, а да се напоменом уз меру 3.1.1.1 у Акционом плану прецизирају органи, организације и субјекти које треба укључити у радну групу за измене и допуне ЗФПА, и овде важи напомена као и за меру 3.1.1.1 да у радну групу нису уврштени представници политичких субјеката, органа локалне самоуправе и аутономних покрајина, као ни Сталне конференције градова и општина како се налаже у напомени.

Рок одређен Акционим планом за испуњење ове мере истекао је 6. септембра 2014. год. Закон о пореском поступку и администрацији претрпео је измене и допуне два пута током 2014. год. (3. јул и 3. октобар 2014), тако да је очигледно пропуштена прилика да се и потребне измене које су у Нацрту планиране за ЗФПА унесу већ у сам Закон о ППиПА, као што је првобитно било предвиђено.

Рок одређен за реализацију ове мере у Акционом плану је истекао 06. септембра 2014. год. Другим нацртом Акционог плана за поглавље 23, који је Министарство правде израдило у децембру 2014. год., рок за реализацију ове мере одложен је и одређен за III квартал 2016. године²⁷.

Изазови и препоруке:

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

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

3.1.1.4	Ојачати капацитете Агенције за борбу против корупције за процес контроле финансирања политичких активности	Израдити анализу потреба	6 месеци	Агенција за борбу против корупције	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу са анализом	15 месеци		Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба	Према анализи потреба (По запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу са анализом	трајно		Општа напомена број 7 садржи индикаторе обуке	Према анализи потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	

²⁷ Други нацрт Акционог плана за поглавље 23 – активност 2.2.2.3.

		Набавити опрему у складу са анализом потреба	15 месеци		Достављен извештај о набављеној опреми	Према анализи потреба	Општа напомена број 4.
--	--	--	-----------	--	--	-----------------------	------------------------

Оцена испуњености мере и активности: у току, рок протекао

У новембру 2013. год. Агенција за борбу против корупције израдила је Анализу кадровских потреба како би се добила целовита слика кадровских потреба у наредне три године. Информације на основу којих је израђена Анализа кадровских потреба добијене су од стране руководиоца ужих организационих јединица на нивоу сектора, служби и канцеларија и односе се на:

1. повећање односно смањење броја извршилаца на одређеним радним местима (са одговарајућим образложењима);
2. измењену структуру запослених у смислу звања (са одговарајућим образложењима);
3. измењену унутрашњу структуру већ постојећих организационих јединица (са одговарајућим образложењима).

При исказивању потреба за променама у обзир су узети тренутна стања унутрашњег уређења Службе Агенције у садашњим организационим јединицама и кључни проблеми који се јављају у вршењу текућих послова и обављању редовних активности али и стратешки и правни оквир: Национална стратегија за борбу против корупције, Закон о Агенцији за борбу против корупције (могућим изменама закона), Закон о финансирању политичких субјеката, Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Стручној служби.

На основу ове анализе, 3. децембра 2014. год. донет је Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције за борбу против корупције (Правилник), који је ступио на снагу 24.12.2014. године. Анализом кадровских потреба утврђено је да је у Служби за контролу финансирања политичких субјеката потребно повећати број извршилаца са 10 на 21. Новим Правилником повећан је број извршилаца и уместо досадашњих 10, систематизовано је укупно 20 запослених у овој служби.

Анализом потреба Агенције за борбу против корупције констатује се да ће потребе за обукама запослених расти али у протеклом периоду нису спровођене обуке запослених. Такође, анализом се констатује да је ради обезбеђења повољних и унапређивања постојећих услова рада потребно у року од 3 године, обезбедити већи пословни простор за запослене и обезбедити средства за набавку опреме за новозапослене у Агенцији, а за тренутно запослене, средства за набавку унапређене техничке опреме. У протеклом периоду, услед недостатка средстава и мера штедње није било набавке опреме. Агенција користи опрему набављену 2012. год.

Оцена квалитета реализоване мере и активности и могући разлози за неиспуњење:

Реализација ове мере је још увек у току. У протеклом периоду реализована је прва активност, односно израђена је анализа потреба Агенције и делимично друга активност – донет је нов Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције. Услед недостатка средстава, активности запошљавања новог кадра као и набавке опреме нису реализоване.

Рок одређен за реализацију ове мере у Акционом плану је истекао 06. децембра 2014. год. Другима нацртом Акционог плана за поглавље 23, који је Министарство правде израдило у децембру 2014. год. рок за реализацију ове мере одложен је и то за анализу: II квартал 2016. године, а за поступање по анализи: IV квартал 2017.

године²⁸. Иако АП треба мењати зато што активност није спроведена у потпуности, али и зато што њено спровођење зависи од тренутно непознатих околности – на који начин ће бити прецизиране обавезе Агенције у поступку контроле финансирања политичких субјеката, рокови из АП за поглавље 23 очигледно нису прихватљиво решење, већ би требало да буду знатно краћи (нпр. у другој половини 2015).

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

Изазови и препоруке:

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

3.1.1.5	Ојачати капацитете ДРИ за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака	Израдити анализу потреба	6 месеци	ДРИ	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу са анализом	15 месеци	ДРИ	Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба	Према анализи потреба (По запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу са анализом	трајно	ДРИ	Општа напомена број 7 садржи индикаторе обуке	Према анализи потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	

Оцена испуњености мере и активности: у току, делимично реализована у року

²⁸ Други нацрт Акционог плана за поглавље 23 – активност 2.2.2.5 и 2.2.1.4.

Активност израде анализе потреба реализована је 6. марта 2014. године. Анализиране су потребе ДРИ везано за јачање њених капацитета за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака и то у погледу: броја и структуре звања запослених, израде методологије ревизије, обука за запослене и потребног пословног простора.

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у ДРИ мењан је три пута током 2014. године (19. фебруара, 23. јуна и 3 јула 2014. год.). Од укупно систематизованих 431 радних места, запослено је укупно 223 са стањем на дан 31.10.2014. год.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако је активност спроведена, није у потпуности могуће дати оцену њеног квалитета, јер она зависи превасходно од садржаја будућих законских одредаба (у којој мери ће бити прецизно одређен број ревизија, обухват ревизија и слично). Самим тим, може се догодити да се актуелна процена покаже као неадекватна након измене закона, на један или на други начин.

Захтевом за приступ информацијама од јавног значаја обратили смо се ДРИ у вези информација о реализацији активности 3 - план и програм обуке запослених, али до закључења овог извештаја није стигао одговор, тако да ТС није у могућности да да оцену испуњености ове активности.

Изазови и препоруке:

Рок одређен за реализацију активности 1 и 2 ове мере у Акционом плану истекао је 06. децембра 2014. год. Другима нацртом Акционог плана за поглавље 23, који је Министарство правде израдило у децембру 2014. год., рок за реализацију ове мере одложен је за II квартал 2016. године²⁹.

АП треба изменити како би се спровођење активности везало за обавезе које су утврђене изменама Закона. Било би целисходно да се анализа потреба изврши већ у фази припреме измена Закона, и прикаже у његовом образложењу, како би се правовремено предвиделе и финансијске потребе за спровођење измењеног Закона.

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

²⁹ *Ибид* – активност 2.2.2.6.

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

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњена*

Министарству финансија обратили смо се дописом са молбом да нам доставе информације о реализацији ове мере, односно активности 1 (Направити списак органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности). У одговору, Министарство финансија наводи да ова активност није испуњена, из разлога што ће се након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности повећати број органа власти који примењују Закон.

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

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

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

Изазови и препоруке:

Требало би размотрити прецизирање АП, како би се указало на поједине органе који примењују ЗФПА или би могли имати улогу у његовој примени, а да МФ буде само орган који ће им се обратити ради испуњења ове обавезе.

3.1.1.7.	Успоставити механизме континуиране обуке и информисања политичких	Израдити анализу потреба за обуком	2 месеца	Агенција	Израђена анализа потреба за обуком	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Направити план и	12 месеци		Израђен план и	Нису потребни	

	субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности	програм обуке у складу с анализом потреба			програм обуке на основу анализе		
		Спроводи план и програм обуке у складу с анализом	Трајно		Општа напомена број 7 садржи индикаторе обуке	Према анализи потреба и програму обуке (по обуци 300.000)	

Оцена испуњености мере и активности: у току, делимично испуњено

Агенција за борбу против корупције у августу 2014. године је израдила „Анализу потреба за обукама и информисањем политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности“³⁰. С обзиром на то да Агенцији нису опредељена средства за спровођење активности израде анализе потреба (део у Акционом плану у ком су наведени "потребни ресурси" носи ознаку "нису потребни"), методологија за њено спровођење била је истраживање путем слања и самосталног попуњавања упитника у политичким субјектима. За потребе истраживања, сачињен је упитник који је послат електронском поштом политичким субјектима, чије адресе Агенција поседује. Упитник је послат на укупно 121 адресу политичких странака, коалиција и група грађана.

Одговор је стигао од 26 политичких субјеката, што представља 21% одговора. Забрињава релативно висок степен незаинтересованости политичких субјеката за учешће у оваквом типу активности, с обзиром на то да исход те активности треба да буде механизам који ће олакшати и унапредити њихов рад. Забринутост је додатно већа услед чињенице да већина политичких странака које се налазе у актуелном сазиву републичког парламента није послала одговоре на упитник, иако су то странке које троше највећи део јавних ресурса опредељених за финансирање политичких субјеката.

На упитник је одговорило 81% политичких странака, 4% група грађана и 15% коалиција.

Агенција ће на основу ове анализе потреба за обукама политичких субјеката, ажурирати програм обука из 2012. год, док се почетак обука планира од марта 2015.год. за шта су одобрена и средства у буџету за 2015.год.

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

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера није спроведена у складу са АП, за шта су у одговору наведени разлози. Иако су подаци до којих је Агенција дошла кроз упитник упућен политичким субјектима корисни, они не могу да се сматрају довољним за извршење мере. Наиме, са разлогом се може претпоставити да осим политичких субјеката који су одговорили на упит и други имају потребе за обукама. Такође, са разлогом се може претпоставити да лица до којих су дошли упитници нису нужно ни у стању да у потпуности процене да ли су им потребне одређене обуке из ове области.

³⁰ http://www.acas.rs/images/stories/strategija/Analiza_potreba_za_obukama_politickih_subjeka.pdf

Изазови и препоруке:

Због свега тога би било упутно да се АП измени тако што би прецизирало да Агенција треба да изврши анализу потреба за обуком на основу налаза контрола које је обавила (често понављане грешке и пропусти), као и на основу измена Закона (када се усвоје, односно, када постане изгледније да ће бити усвојене), на основу исказаних потреба представника политичких субјеката (из актуелног упитника), односно на основу потреба које би накнадно исказали.

3.1.1.8.	Утврдити тачност и потпуност финансијских извештаја политичких субјеката, поштовање правила о финансирању кампање и спровести одговарајуће санкције и мере у свим утврђеним случајевима кршења закона	Извршити потпуну контролу годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. године, упоређивање података са годишњим финансијским извештајима за 2011. године и извештајима о трошковима кампање и извештаја о трошковима изборне кампање из 2012. године	6 месеци	Агенција	Објављен Извештај о контроли годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. године	У складу са потребама	Утврдити циљеве, обим и методологију контроле. Организовати јавну промоцију оба извештаја и дискусију о њиховим налазима
----------	---	---	----------	----------	---	-----------------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњено*

Агенција је извршила контролу поднетих годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. годину, а њени налази су објављени у извештају „Контрола финансирања политичких субјеката - Годишњи финансијски извештаји за 2012. годину“³¹. Извештај је представљен 9. децембра 2013. године на конференцији у Народној скупштини, а том приликом је одржана и дискусија поводом налаза контроле. Такође, извештај је објављен на интернет страни Агенције на српском и енглеском језику. Контрола годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2011. годину је обухватала проверу формалних недостатака свих достављених извештаја, док је садржинску контролу Агенција спровела на узорку од неколико парламентарних политичких субјеката. Због тога, упоређивање са годишњим финансијским извештајима за 2012. годину није било могуће. Извештај из децембра 2013. обухвата и податке о трошковима изборне кампање у 2012. години (у мају 2013. године, Агенција је објавила „Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката - изборне кампање 2012. године“³²), а у тексту су представљени циљеви,

³¹ http://www.acas.rs/images/stories/kontrola_finansiranja_politickih_subjekata.pdf

³² http://www.acas.rs/images/stories/izvestaji-troskovi-izbori/Prvi_izvetaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_izborne_kampanje_2012_sa_prilozima.pdf

обим и начин вршења контроле. Агенција је Прекршајном суду у Београду поднела 22 захтева за покретање прекршајног поступка, од тога 18 захтева због неподношења годишњег финансијског извештаја за 2012. годину и 4 захтева због недостављања мишљења овлашћеног ревизора³³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако је извештај о контроли који је Агенција објавила крајем 2013, а који се поред годишњих финансијских извештаја за 2012. односи и на извештаје о финансирању изборне кампање из 2012, као и поједина питања из годишњих финансијских извештаја из ранијих година отклонио неке недостатке првобитног извештаја о контроли (од 31. маја 2013), не може се сматрати да је задатак из АП у потпуности испуњен. Као што и сама Агенција констатује, поређења за ГФИ за 2011. нису била у потпуности могућа због тога што је претходна контрола рађена на узорку), тачност и потпуност појединих података из годишњих финансијских извештаја није утврђивана, а из објављеног извештаја се може закључити да су у неким случајевима провере и прикупљање података још увек биле у току, тако да ни у погледу покретања казних поступака активност није била у потпуности спроведена у року.

Изазови и препоруке:

У будућим извештајима о контроли, обавезно издвојити информације које се односе на накнадно утврђене случајеве кршења ЗФПА који се односе на претходне извештајне периоде и недвосмислено назначити за које врсте података је проверавана тачност и потпуност, за које су податке такве провере вршене на узорку, а за које нису уопште.

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

3.1.2.1	Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се разграниче и јасно регулишу појмови кумулације функција (спречавање вршења више јавних функција које су међусобно у сукобу интереса) и сукоба интереса (отклањање приватног	Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона којим се јасно дефинише појам кумулације функција, поступка за спречавање обављања више од једне јавне функције, законских изузетака,	12 месеци	Министарство надлежно за послове правосуђа	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Приликом израде консултовати Агенцију
---------	--	--	-----------	--	---	--	---------------------------------------

³³ Из годишњег извештаја о раду Агенције за борбу против корупције за 2013 годину и извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана за 2013 годину, март 2014.

	интереса у вршењу јавних овлашћења)	појам функционера, његова права и обавезе, као и обавеза доношења подзаконског акта који садржи каталог јавних функција. Поред наведеног, Нацртом закона регулисати и појам сукоба интереса, дефинисати забрањена понашања функционера у смислу забране сукоба приватног интереса са јавним интересом					
		Подношење Предлога закона изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

У кварталном извештају Министарства правде о спровођењу Стратегије и Акционог плана, који је достављен Агенцији за борбу против корупције се наводи да „активност 1 није реализована до дана доспећа“(06.09.2014). Такође, наводи се да су у „драфту (вероватно „нацрту“) Акционог плана за поглавље 23, потпоглавље корупција, предвиђене мере и активности за реализацију питања „сукоба интереса“. У другом Нацрту Акционог плана за поглавље 23³⁴, рок одређен за измене Закона о Агенцији за борбу против корупције је први квартал 2015. год³⁵.

Агенција за борбу против корупције поднела је 25. јула 2014 год., Министарству правде иницијативу за доношење новог закона о Агенцији за борбу против корупције. Током примене Закона уочена је потреба да се већи број одредаба појасни и прецизира и да се на другачији начин уреде одређена битна питања везана, пре свега, за сукоб интереса, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода функционера и овлашћења Агенције. Имајући у виду обим потребних измена и допуна, Агенција је приступила изради Модела новог Закона³⁶. Према доступним подацима, ова иницијатива није разматрана.

³⁴ <http://www.drzavnauprava.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

³⁵ Други Нацрт Акционог плана за поглавље 23, активност 2.2.1.1

³⁶ http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/39-aktuelnosti/1099-agencija-podnela-inicijativu-za-donosenje-novog-zakona-o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije.html

Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Мада разлози нису у потпуности познати, може се претпоставити да је на неиспуњење мере имало утицаја то што су лица која се баве непосредно питањима борбе против корупције унутар МП била ангажована и на другим пословима (нпр. припрема АП за поглавље 23, израда Закона о заштити узбуњивача), односно жеља да се рокови помере без измена АП, кроз доношење АП за поглавље 23.

Проблем евентуалне презаузетости је могао бити ублажен, а посао припреме измена и допуна Закона олакшан да је МП прихватило иницијативу Агенције и узело достављени и образложени Модел новог Закона у разматрање. Неразматрање би могло бити на неки начин у вези и са јавно приметним сукобима на релацији МП – Агенција, нарочито након доношења првостепене одлуке у случају могућег непријављивања сукоба интереса од стране министра.

Изазови и препоруке:

Измена АП ради прецизирања новог рока, али и садржаја мере у контексту развоја ситуације у међувремену (иницијатива и Модел Агенције, страначка иницијатива СНС у вези са кумулацијом функција и подаци о ефектима њеног спровођења, подаци Агенције о проблемима у примени ових одредаба Закона итд.).

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

		Потребно је и да се прошири обавеза достављања докумената и информација и на банке, финансијске организације и привредна друштва и предвиди обавеза подношења ванредног извештаја у одређеним околностима, као и овлашћење Агенције да врши ванредне провере имовине, ван годишњег плана провере, као и да поступа по анонимним пријавама					
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

Видети коментар за меру 3.1.2.1.

Изазови и препоруке:

Видети коментар за меру 3.1.2.1.

Поред тога, требало би размотрити проширење круга лица која би имала одређене обавезе из Закона, не само на повезана лица са функционерима, већ и на лица која немају својство јавних функционера, а могу да утичу на доношење важних одлука или их доносе (нпр. саветници, поједини службеници).

Такође би требало узети у обзир и одредбе новоусвојеног Закона о заштити узбуњивача, као и потребу да се што пре измени члан 56. Закона о Агенцији у делу у којем је оглашен неуставним, а имајући у виду и одредбе ЗЗУ и специфичности пријављивања кршења Закона, Агенцији.

3.1.2.4	Успоставити ефикасну инфраструктуру за сарадњу Агенције за борбу против корупције и надлежних институција, ради провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима	Израдити анализу о томе који су подаци неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима	6 месеци	Агенција	Извршена анализа података неопходних за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и надлежних институција	Нису потребни	Општа напомена број 2. и 8.
		Потписати меморандуме о сарадњи Агенције и надлежних институција које располажу потребним подацима, којима се утврђује начин сарадње и одређују контакт особе (тимови) који ће бити у обавези да у року доставе Агенцији тражене податке	12 месеци	Агенција	Потписан меморандуми о сарадњи Агенције са надлежним институцијама које располажу потребним подацима	Нису потребни	Општа напомена број 5. и 8. Размена података о личности између надлежних институција мора бити уређена законом

Оцена испуњености мере и активности: у току, рок протекао

Агенција је ову анализу израдила на основу података које садржи образац извештаја о имовини и приходима у складу са чланом 46. Закона о Агенцији. Овим подацима располажу следеће институције: (1) Министарство унутрашњих послова – провера личних података (ЈМБГ, адреса пребивалишта, боравишта) и других података о којима званичну евиденцију води министарство (моторна возила, оружје и др.); (2) Пореска управа – прикупљање доказа о свим пријављеним приходима, пореским пријавама по одбитку, пријавама за опорезивање годишњих пореза на доходак грађана и другим пореским пријавама које су од утицаја на имовину (пореске пријаве за утврђивање пореза на пренос апсолутних права, на наслеђе, поклон), почев од календарске године која претходи години ступања на функцију; (3) Републички геодетски завод – прикупљање доказа о стварним и другим уписаним правима на непокретностима на територији Републике Србије; (4) Агенција за привредне регистре – провера података о акцијама, уделитема и другим облицима учешћа у структури капитала друштава, у складу са Законом о привредним друштвима, као и о другим функцијама која лица из извештаја евентуално врше. Провера подразумева и доставу података за све статусне регистре које води Агенција за привредне регистре; (5) Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности – провера података о власничкој структури акционарског друштва, подаци о физичким лицима која се јављају као власници хартија од вредности; (6) Народна банка Србије/пословне банке – прикупљање података о свим рачунима, промету и стању на рачунима, кредитним и осталим уговорима којима банке располажу (рачуни у иностранству); (7) Управа за спречавање прања новца – прикупљање података о сумњивим трансакцијама и сарадња са страним државама ради прикупљања података о рачунима у иностранству; (8) Управа за јавне набавке – прикупљање података везаних за поступке јавних набавки у складу са Законом о Агенцији (члан 36.); (9) Републички фонд пензијског и инвалидског осигурања – прикупљање података у вези с уплатама доприноса пензијског и инвалидског осигурања; (10) Управа царина – прикупљање података о физичком преносу готовог новца; (11) Управа за трезор – прикупљање података о плаћањима

извршеним од стране директних и индиректних буџетских корисника; (12) Судови – прикупљање података о овереним уговорима; (13) Лучка капетанија – прикупљање података о регистрованим пловилима; (14) Други органи, организације и јавна предузећа: ЈП ЕПС и регионалне електродистрибуције (подаци везани за имаоце бројила); осигуравајућа друштва (подаци о полисама); ЈП Инфостан (подаци о ванкњижним власницима некретнина, закупцима); компаније које се баве преносом новца (Western Union и др.), Југословенска ауторска агенција, Агенција за лекове и медицинска средства и други³⁷.

Другом активношћу у оквиру ове мере предвиђена је обавеза Агенције да до 6. септембра 2014. године потпише меморандуме о сарадњи с надлежним институцијама које располажу потребним подацима, којима се утврђује начин сарадње и одређују контакт особе (тимови) који ће бити у обавези да у року доставе Агенцији тражене податке. Протоколе о пословно-техничкој сарадњи је Агенција до сада закључила са Републичким геодетским заводом, Агенцијом за привредне регистре, Управом за спречавање прања новца, Управом царина, Управом за трезор и Пореском управом. Сарадња је успостављена и са Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности путем приступа њиховом web сервису без потписивања посебног споразума. Израђен је нацрт споразума са Министарством унутрашњих послова.

Резултати су видљиви и мерљиви на дневном нивоу, јер се приликом контроле података из извештаја о имовини и приходима брзо долази до тражених информација, па је поступак контроле ефикаснији, што резултира већим бројем покренутих поступака ради утврђивања постојања повреде Закона о Агенцији, као и подношењем захтева за покретање прекршајних поступака и кривичних пријава. Пословним процесима и закљученим протоколима јасно су дефинисана правила приступа, руковања и размене података о личности³⁸.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера 3.1.2.4 је у већем делу успешно реализована, имајући у виду да је и након истека рока за реализацију (06. 09. 2014. год.) Агенција за борбу против корупције наставила са реализацијом и до краја 2014. год. закључила протоколе о пословно- техничкој сарадњи са кључним институцијама које поседују базе података које су потребне Агенцији за ефикасније испуњавање њених законских надлежности у погледу провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима, као и да је уступање података почело да се примењују у пракси, према наводима Агенције. Такође, Законом о буџету за 2015. годину, Агенцији су одобрена средства за развој софтверске подршке у спровођењу активности борбе против корупције.

У склопу мониторинга, због поверљивости података, није било у потпуности могуће проверити на који начин функционише сарадња у њиховом прикупљању у пракси.

Изазови и препоруке:

У што краћем року закључити протоколе о сарадњи са преосталим органима идентификованим у анализи.

Иако се ова мера односи на закључивање протокола о сарадњи, мишљења смо да би питања достављања података који су потребни за рад Агенције требало прецизније уредити и у самом Закону, те би у том смислу можда било потребно ажурирати активност из АП.

3.1.2.5	Извршити едукацију запослених у јавној управи/	Израдити анализу и направити план и	12 месеци	Агенција	Израђен план и програм обуке на	Нису потребни	
---------	--	-------------------------------------	-----------	----------	---------------------------------	---------------	--

³⁷ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*.

³⁸ *Ибид.*

	политичких странака о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине	програм обуке запослених у складу с анализом			основу анализе		
		Набавити опрему у складу с анализом потреба	трајно		Достављен извештај о набављеној опреми	Према анализи потреба	Општа напомена број 4.

Оцена испуњености мере и активности: у току

У септембру 2014. год., Агенција за борбу против корупције је израдила Анализу потреба за обукама запослених у јавној управи о примени одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине³⁹.

Имајући у виду да Агенцији нису опредељена средства за спровођење ове активности, оптимална методологија за њено спровођење била је истраживање путем слања и самосталног попуњавања упитника у органима јавне власти. Упитник је послат на адресе свих 4,651 органа јавне власти из евиденције Агенције. Одговори су стигли од 570 органа јавне власти што представља нешто више од 12% реализације укупног узорка⁴⁰. Анализа садржи процену постојећег стања односно степена информисаности о прописима из области сукоба интереса и области пријаве имовине и прихода функционера, потреба за обукама из ових области, формат обука који би полазницима највише одговарао, као и препоруке које се односе на материју и формат едукативних догађаја.

Агенција је сачинила и програм обука, који ће ажурирати након измена Закона о Агенцији за борбу против корупције када ће бити сачињен и план обука⁴¹. У протеклом периоду није било набавки опреме.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Активност 1 у оквиру ове мере је реализована у року одређеним Акционим планом. У анализи, Агенција за борбу против корупције се осврће на нелогичност рока одређеног Акционим планом. Наиме, тумачењем МП⁴² указано је да рок од 12 месеци за израду ове анализе потреба и на њој заснованог плана и програма обуке запослених почиње да тече даном објављивања Акционог плана, не узимајући у обзир динамику, природу и структуру регулаторних промена које ће наступити у неком другом тренутку. То, практично, значи да се анализа потреба, као и план и програм обуке односе на стање какво је успостављено *садашњим*, а примењиваће се у измењеним околностима *будућег* регулаторног оквира⁴³.

³⁹ http://www.acas.rs/images/stories/strategija/Analiza_potreba_za_obukama_zaposlenih_u_javnoj_upravi_o_sukobu_interesa_i_kontroli_imovine.pdf

⁴⁰ Анализа потреба за обукама запослених у јавној управи о примени одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине, септембар 2014.

⁴¹ Интервју за потребе извештаја са представницима Агенције за борбу против корупције, децембар 2014. године.

⁴² Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, рачунање рокова, стр. 13, доступно на: http://www.acas.rs/images/stories/strategija/Odgovori_Ministarstva_pravde_i_drzavne_upravejul2014.pdf

⁴³ Анализа потреба за обукама запослених у јавној управи о примени одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине, септембар 2014.

Имајући у виду да Национална стратегија за борбу против корупције за период 2013- 2018. год. и припадајући Акциони план утврђују потребу за изменом и допуном законског оквира у овој области, намеће се питање зашто је рок за израду ове анализе одређен тако да се ова активност реализује пре очекиваних измена Закона, када је очигледно да ће морати да буде ажурирана након ових измена регулативе.

Другим нацртом Акционог плана за поглавље 23, у оквиру активности 2.2.3.5. - Законом уредити спречавање сукоба интереса запослених у јавној управи на основу резултата студије изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи одређен је рок за усвајање закона, IV квартал 2016. године, а за активност „стручно усавршавање запослених у јавној управи у вези са питањима спречавања сукоба интереса“, одређен је као рок „Континуирана активности почев од ступања на снагу законских одредби“.

Изазови и препоруке:

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

3.1.2.6	Успоставити проактивни приступ контролисања извештаја о имовини и приходима функционера и преиспитивања постојања сукоба интереса	Изменити систематизацију Агенције тако да се повећа број и структура звања извршилаца у оквиру организационих јединица које се баве контролом извештаја о имовини и приходима и решавањем сукоба интереса	12 месеци	Надлежни одбор Народне скупштине	Измењена систематизација	Нису потребни	Општа напомена број 3.
		Повећати број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности	Трајно	Агенција	Број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности повећан у односу на претходну годину	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Агенција је иницирала поступак измене систематизације Агенције тако да се повећа број и структура звања извршилаца у оквиру организационих јединица које се баве контролом извештаја о имовини и приходима. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Агенције за борбу против корупције ступио је на снагу 24.12.2014. године, а у примени ће бити у року од 30 дана од дана ступања на снагу. Новим Правилником повећан је број извршилаца и уместо досадашњих 21 систематизованих извршилаца у Сектору за оперативне послове, сада је систематизовано 28 (Сектор за контролу имовине и прихода), док је у Сектору за решавање о сукобу интереса уместо досадашњих 9, систематизовано 14 извршилаца.

Током 2013. год., Сектор за оперативне послове Агенције за борбу против корупције покренуо је следећи број проактивних провера извештаја о имовини и приходима функционера: провера благовремености 451, провера тачности/потпуности 30. У 2014. год. овај сектор обавио је укупно 518 провера благовремености и 38 провера тачности/потпуности. У Служби за решавање о сукобу интереса од 1. јануара закључно са 25.12.2014. године покренуто укупно 327 поступака по службеној дужности.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

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

Активност 2 је одређена као трајна активност, тако да се не може сматрати испуњеном, али је постигнут резултат предвиђен индикатором остварености за прву годину примене Стратегије и Акционог плана (број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности повећан у односу на претходну годину).

Изазови и препоруке:

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

Циљ	Усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа						
Индикатор циља	Усвојен Закон којим се регулише лобирање. До краја 2017. године, код 70% усвојених закона, одлука скупштине територијалне аутономије и јединица локалних самоуправе, јавне расправе су спроведене у складу са Правилником који регулише организовање и спровођење јавних расправа						
3.1.3.1	Успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку	Израдити анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања	6 месеци	Одбор за уставна питања и законодавство	Извештај о спроведеној анализи	Нису потребни	Посебно кроз измене Закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о

	доношења прописа на свим нивоима власти	могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа		Народне скупштине			заштитнику грађана, Закона о Народној банци и Закона о референдуму и народној иницијативи
--	---	--	--	-------------------	--	--	---

Оцена испуњености мере и активности: у току, није реализована у року

Народна скупштина је 25. јуна 2013. године донела Резолуцију о законодавној политици, на предлог заменика председника Одбора за уставна питања и законодавство. Резолуцијом је, између осталог, предвиђено да један од циљева законодавне политике треба да буде обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса, да сви учесници у законодавном процесу треба да поштују, између осталих, и начело јавности, које подразумева јавно представљање полазних основа законског уређивања дате области, нарочито циљним групама на које се односи, те најаву, припрему и усвајање прописа у редовном законодавном поступку, који омогућава квалитетно учешће јавности на коју се ти прописи примењују. Резолуција, затим, предвиђа да је, у циљу повећања квалитета законодавног процеса и резултирајућих прописа, неопходно правилима уредити и разрадити, између осталог, и консултације и јавну расправу релевантних учесника, као и да је стога потребно детаљније уредити и доследно поштовати правила о учешћу јавности и заинтересованих страна током целокупног законодавног процеса. О спровођењу ове резолуције Влада, Скупштина Аутономне Покрајине, Заштитник грађана и Народна банка Србије треба да најмање једном годишње подносе извештаје Народној скупштини.⁴⁴

Одбор за уставна питања и законодавство је, затим, 26. новембра 2013. године усвојио Препоруке за сачињавање извештаја о спровођењу Резолуције које су достављене Влади, Скупштини Аутономне Покрајине, Заштитнику грађана и Народној банци Србије. Препорукама је предвиђено да поменути субјекти у својим извештајима треба да одговоре на одређена питања, а у погледу учешћа јавности у процесу израде закона, на то да ли је и на који начин омогућено јавности и заинтересованим странама да буду информисани, да буду консултовани, да непосредно учествују у изради полазних основа, као и на који начин је омогућено учешће јавности и заинтересованих страна током јавне расправе (да ли је и на који начин објављен текст документа који је предмет јавне расправе, колико је организовано округлих столова, јавних расправа и других начина учешћа јавности и заинтересованих страна и да ли је подносиоцима предлога током јавне расправе дат образложен одговор о разлозима за неприхватање). Препорукама се, такође, траже и одговори на питање у вези с праћењем примене прописа, наиме, на који начин се јавност редовно обавештава о постигнутим резултатима примене прописа, да ли она има могућност да изнесе своје ставове и аргументе у вези с применом прописа и на који начин то утиче на дефинисање потребе за усвајањем нових, изменама, допунама или укидању постојећих прописа у одређеној области⁴⁵

Очекује се извештај Владе Републике Србије, након чега ће Одбор извршити неопходну анализу и сачинити неопходне препоруке. До 23. децембра 2014. год. Извештај Владе о спровођењу Резолуције Народне скупштине о законодавној политици није примљен нити заведен у писарници Народне скупштине⁴⁶. Имајући у виду чињеницу да је нов Сазив Народне скупштине Републике Србије, конституисан 16. априла 2014. године, Народна скупштина је предложила да се за наведену активност предвиди дужи рок, тако да се реализује у току трајања Другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2014. години, а које започиње првог радног дана у октобру месецу 2014. године, и траје 90 дана. До 23. децембра 2014. год. није поднет извештај о спроведеној анализи.

⁴⁴ Резолуција Народне скупштине о законодавној политици, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS30-13.pdf

⁴⁵ Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁴⁶ Одговор Народне скупштине по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, децембра 2014. год.

У протеклом периоду није било иницијатива за измену прописа који су наведени у напмени, осим Закона о локалној самоуправи, где је током августа 2014. Министарство државне управе и локалне самоуправе израдило нацрт Закона и поставило га на јавну расправу (још увек није достављен као предлог Закона). Овај нацрт не доноси крупније новине на плану омогућавања јавности да утиче на процес доношења одлука. У току су припреме измена Пословника Владе које би требало да допринесу значајном прецизирању и проширењу правила о јавним расправама у фази припреме закона и других аката које предлаже или доноси Влада. Такође, постоје идеје да се питање учешћа јавности оствари кроз проширење обухвата Закона о референдуму и народној иницијативи. Питање учешћа јавности било је предмет разматрања и ГРЕКО евалуационог тима (у склопу четвртог круга евалуације) током новембра 2014.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

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

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

Изазови и препоруке:

Изменити АП, постављањем новог рока услед протекла претходног и прецизирањем обавеза. Предвидети финансијске ресурсе за спровођење активности. Размотрити промену носиоца активности или укључење других актера у овај посао.

3.1.3.2	Усвојити закон којим се регулише лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти	Израдити Нацрт Закона и доставити Влади	12 месеци	Министарство надлежно за послове спољне и унутрашње трговине и телекомуникације	Нацрт Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	У радној групи учествују представници Министарства надлежног за послове државне управе и Агенције
		Израдити и поднети Предлог Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација је 28. марта 2013. године донело решење о формирању радне групе за израду закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, у циљу уређења и контроле лобистичке активности и заштите друштвеног интегритета у тој области. У радној групи су

представници овог министарства, Генералног секретаријата Владе, Правног факултета у Београду, Друштва лобиста Србије, Министарства правде и државне управе и Агенције за борбу против корупције.⁴⁷ Решењем је као рок за израду радне верзије Закона одређен 31. мај 2013. године. Радна група је израдила другу радну верзију Закона о лобистичкој активности (Закон о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем).

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

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера 3.1.3.2 није реализована ни у року који је одређен Акционим планом, ни након њега.

Изазови и препоруке:

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

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

3.1.3.3	Усвајање измена и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупције и Пословника Владе, како би се утврдила обавеза Владе да даје предлоге закона на мишљење Агенцији, као и да мишљење (уколико је достављено у року од 10 дана) приложи уз Предлог закона приликом достављања Народној скупштини	Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Министарство надлежно за послове правосуђа	Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Поднети Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

⁴⁷ Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2013.

У кварталном извештају Министарства правде о спровођењу Стратегије и Акционог плана, који је достављен Агенцији за борбу против корупције се наводи да „активност 1 није реализована до дана доспећа“(06.09.2014). Такође, наводи се да су у „драфту (вероватно „нацрту“) Акционог плана за поглавље 23, потпоглавље корупција, предвиђене мере и активности за реализацију питања измена Закона о Агенцији за борбу против корупције“.

У другом Нацрту Акционог плана за поглавље 23⁴⁸, предвиђена је измена Закона о Агенцији за борбу против корупције, али се међу изменама које је потребно извршити не наводи ова мера. Наиме, у другом Нацрту Акционог плана за поглавље 23 измене овог закона предвиђају се кроз више активности, па тако активност 2.2.1.1. гласи „Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције на основу обављене анализе надлежности Агенције за борбу против корупције како би се обезбедила њена ефикасност у поступању са: Извештаја о имовини и приходима функционера; Превенцијом сукоба интереса; Контролом финансирања политичких активности; Надзором над спровођењем планова интегритета и Надзором над применом Стратегије и Акционог плана“, активност 1.2.2.1. предвиђају се „Измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције у циљу јачања контролног механизма Агенције у процесу имплементације одредаба о сукобу интереса, као и верификације и унакрсне провере информација из имовинских карата носилаца правосудних функција“ и активност 2.1.4.2. предвиђа се „Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се:

- Извештај о спровођењу Стратегије подноси Народној скупштини одвојено од годишњег извештаја о раду Агенције;
- Носиоци послова одређени Акционим планом достављају Агенцији полугодишње извештаје о спровођењу, као и документацију која потврђује да су активности из Акционог плана спроведене;
- Овласти Агенција да позове носиоца посла да достави потребне податке, а по потреби и да пружи додатне усмене информације у вези достављених података
- Овласти Агенција да може доставити носиоцу послова или органу власти који је изабрао, именовао или поставио руководиоца носиоца послова, мишљење у вези са спровођењем Стратегије и Акционог плана;
- Уведе прекршај ако одговорно лице у носиоцу послова одређеном из Акционог плана не достави извештај, односно ако се без оправданог разлога не одазове позиву Агенције за усмено пружање додатних информација.

Рок за реализацију ових активности одређен је први квартал 2015. год., односно IV квартал 2014. године за реализацију активности 2.1.4.2.

У посматраном периоду нису вршене измене Пословника Владе, мада се тренутно ради на томе.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Видети претходне тачке које се односе на измену Закона о Агенцији.

Изазови и препоруке:

АП би требало изменити због протекла датог рока. У међувремену се циљеви могу остварити делимично кроз допуну Пословника Владе. Приликом измена АП би требало предвидети и мере које би обавезале Агенцију да буде активнија у давању мишљења на нацрте Закона (и да одреди кадровске капацитете за то) и у периоду пре него што Закон и Пословник буду измењени, с обзиром на то да је део прописа у припреми и сада доступан.

⁴⁸ <http://www.drzavnauprava.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

3.1.3.4	Спровести кампању за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима	Направити програм и план кампање	15 месеци	Министарство надлежно за послове локалне самоуправе	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	Програм и план кампање направити у сарадњи са Народном скупштином, Сталном конференцијом градова и општина и заинтересованим организацијама цивилног друштва
---------	--	----------------------------------	-----------	---	--------------------------------	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Министар државне управе и локалне самоуправе образовао је Решењем број 119-01-255/2014-02 од 18. новембра 2014. године, Радну групу за припрему и спровођење активности израде плана и програма кампање за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима. Чланови радне групе су представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, Народне скупштине Републике Србије и Сталне конференције градова и општина.

Задатак Радне групе је да, у складу са Акционим планом за спровођење Стратегије за борбу против корупције, припреми план и програм кампање за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима. Рок за извршење задатка је 30. децембар 2014. године.

Рок за спровођење кампање је децембар 2015. године, а Министарство државне управе и локалне самоуправе ову активност предвидело је и Планом рада Владе за 2015. годину и Програмским буџетом за 2015. годину⁴⁹.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Није било могуће у току трајања овог пројекта прикупити све релевантне податке у вези са реализацијом мере.

Изазови и препоруке:

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

⁴⁹ Из одговора Министарства државне управе и локалне самоуправе по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, децембар 2014. године

4. Област: 3.2. Јавне финансије

4.1 Опис стања

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

3.2.1. Јавни приходи

а) Оцена стања

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

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

б) Циљеви

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

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

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

3.2.1.4. Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа.

3.2.2. Јавни расходи

а) Оцена стања

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

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

б) Циљеви

3.2.2.1. Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава.

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

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

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

а) Оцена стања

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

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

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

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

б) Циљеви

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

3.2.3.2. Измењен правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и спроведене ревизије сврсисходности.

3.2.3.3. Успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација.

2) У првом годишњем извештају о спровођењу Стратегије, Агенција за борбу против корупције истакла је следеће:

Јавне финансије

Управа царина је формирала радну групу за видео надзор, у чијој је надлежности сачињавање елабората – пројектног задатка централизованог система видео надзора и предлога за нормативно уређивање области видео надзора Управе царина.

Републичка дирекција за имовину је послала допис свим државним органима и организацијама, чији је оснивач Република Србија, са захтевом да у року од 30 дана доставе ажуриране податке, који су предмет посебних евиденција о стању и кретању непокретности које се налазе на коришћењу са стањем на дан 31.12.2013. године, као и да доставе друге доказе и чињенице на основу којих користе непокретности.

Управа за јавне набавке је припремила План за борбу против корупције у јавним набавкама, који ће бити основ за израду модела интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама. Донела је и Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а који је основа за израду модела интерног плана за доношење интерних аката наручилаца којим ће се прецизно уредити поступак јавне набавке. Донет је и Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Републичка Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је тражила 196 извештаја о поступању наручилаца по њеним одлукама у периоду од 1. јула до 30. септембра 2013. године. Достављен је 161 извештај, 3 извештаја нису достављена у остављеном року, за 2 још увек тече рок за достављање, а 17 наручилаца је доставило извештаје на сопствену иницијативу. Комисија је 26. децембра 2013. године одржала седницу на којој је разматрано 230 извештаја прибављених у ранијем периоду од којих су се 203 односила на одлуке Комисије и поводом којих је утврђено да су наручиоци поступали у складу са налозима из одлука Комисије.

Правосудна академија је формирала радну групу за израду плана и програма обуке припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама и радну групу за израду плана и програма обуке и приручника о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама.

Министарство финансија је формирало радну групу за разматрање и расправу нацрта Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, која ће урадити и анализу усклађености постојећих прописа са ЕУ стандардима и анализу потреба за јачање капацитета ЦЈХ.

Ради израде консолидованог годишњег извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору, израђени су модели упитника и објављени на сајту Министарства финансија.

У октобру 2013. године одржана је петодневна обука из области финансијског управљања и контроле за 121 руководиоца и запослених из 61 корисника јавних средстава. У октобру и новембру 2013. године, одржане су седмодневне обуке за 80 учесника из 51 корисника јавних средстава, а одржан је испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

3) Оцена стања из Годишњег извештаја ЕК о напретку за 2014. годину

Поглавље 32: Финансијска контрола

Нова Стратегија реформе државне управе из јануара 2014. године као један од својих приоритета обухвата и **интерну финансијску контролу у јавном сектору** (ИФКЈ). У изради су нова стратегија ИФКЈ и акциони план за период 2015-2019. године, а очекује се да ИФКЈ буде уграђена у шири оквир за реформу финансијског управљања у јавном сектору. Централна јединица за хармонизацију је наставила са својим активностима у погледу обуке и менторског рада, међутим, треба да почне да се више фокусира на развој политике. Спровођење финансијског управљања и контроле је у раној фази, док

се управљање ризиком не примењује систематично. Тек предстоји израда подзаконских аката за боље дефинисање управљачке одговорности. Разумевање начела управљачке одговорности и стандарда интерне контроле на централном и локалном нивоу, и у јавним предузећима, још увек је слабо и потребно је то разумевање побољшати код виших руководиоца. Потребно је развити и уредити функцију централне буџетске инспекције у складу са захтевима ИФКЈ.

У области **екстерне ревизије**, Државна ревизорска институција (ДРИ) је објавила свој први извештај о ревизији пословања у јуну 2014. године. Програм ревизије за 2013. годину је спроведен на време, али је ревизорски капацитет и даље недовољан да би се обезбедила потпуна ревизорска покривеност. ДРИ тренутно има око 175 запослених ревизора, у поређењу са 372 планирана ревизорска радна места. ДРИ треба да буде ојачана како би се обезбедила потпуна оперативна и финансијска независност ове институције. У том контексту, потребно је поново размотрити улогу ДРИ у подношењу прекршајних и/или кривичних пријава против појединаца код надлежних органа. У току је израда приручника за ревизију у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ). Потребно је наставити са сертификацијом и систематском обуком ревизорског особља.

У погледу **заштите финансијских интереса ЕУ**, национална служба за координацију борбе против превара (AFCOS), независна јединица под директном надлежношћу Министра финансија, формирана је као контакт место за сарадњу са Комисијом у октобру 2013. године. Иако су попуњена два од три предвиђена места, AFCOS тек треба да постане потпуно оперативан. Такође недостаје свеобухватна законска основа којом се утврђују њене дужности, одговорности и аранжмани за сарадњу са Комисијом. Такође, тек треба да се успостави AFCOS мрежа.

Што се тиче **заштите евра од кривотворења**, Народна банка Србије има административне структуре за техничку анализу и класификацију кривотвореног новца, укључујући новчанице и кованице евра. Србија је у јануару закључила споразум са Комисијом о поступању са кованицама евра, а у јулу са Европском централном банком о поступању са новчаницама евра. Србија тек треба да ратификује Женевску конвенцију о сузбијању кривотворења новца, као и да обезбеди потпуну правну усаглашеност са правним тековинама ЕУ.

Закључак

Остварен је одређени напредак у области финансијске контроле. Потребно је уложити значајне напоре на спровођењу ИФКЈ на свим нивоима државне управе. Потребно је изградити нову ИФКЈ стратегију и акциони план за период 2015-2019. У области заштите финансијских интереса ЕУ, потребно је да национална служба за координацију борбе против превара постане оперативна. Уопштено посматрано, остварен је умерен напредак у погледу припрема у овој области.

Поглавље 5: Јавне набавке

У области **општих начела**, Управа за јавне набавке (УЈН) наставила је са доношењем прописа и модела докумената за спровођење новог Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу прошле године. Влада је донела три уредбе и једну одлуку о централизованом набавци, набавци у области одбране и безбедности и општем речнику набавке. УЈН је забележила раст употребе унапређеног Портала јавних набавки. Усвојена је већина мера прописаних новим законом и националном стратегијом и акционим планом за борбу против корупције у циљу повећања транспарентности и

спречавања корупције и сукоба интереса на јавним тендерима. Националну стратегију и акциони план за унапређење система јавних набавки треба усагласити са новим законом.

Када је у питању **додела уговора о јавним набавкама**, вредност преговарачких поступака спроведених без претходног обавештења смањен је на 4% од укупне вредности јавних тендера у првој половини 2014. године, са 24% у 2012. години. Просечан број понуда по тендеру је стабилан, 2,7 у 2013. години и првој половини 2014. године према 2,6 у 2012. години. У области јавно-приватног партнерства (ЈПП) и концесија, Комисија за ЈПП је одобрила пет пројеката, исти број као у претходном извештају. Осам нових радних места је отворено у УЈН, али даље јачање административних капацитета је потребно у погледу нових одговорности. Од ступања на снагу новог Закона о прекршајима у марту, УЈН је покренула 26 прекршајних поступака против наручилаца. Институционална сарадња у погледу јавних набавки, укључујући сарадњу са ревизорским, правосудним и полицијским органима се побољшава, али је потребно да се ојача.

У области **правних лекова**, број захтева за заштиту права које је примила Републичка комисија за заштиту права понуђача (Републичка комисија) повећан је за 39%, од ступања на снагу новог правног оквира у априлу 2013. до краја 2013. године у односу на исти период 2012. године. Републичка комисија је донела укупно 1.966 одлука у 2013. години у односу на 1.700 у 2012. години. У 909 случајева, одлуке о јавним набавкама су делимично или потпуно поништене. У 2013. години Републичка комисија је појачала свој учинак ревидирајући спровођење 635 својих одлука и закључила да у 24 случајева наручиоци нису прописно спровели њене одлуке. Она је наставила да гради своје административне капацитете и капацитете за извршење и сада има укупно 54 запослених.

Закључак

Остварен је добар напредак у области јавних набавки. Треба наставити са јачањем капацитета УЈН. Националну стратегију и акциони план за унапређење система јавних набавки треба ажурирати. Уопштено посматрано, у усклађивању у области јавних набавки забележен је умерен напредак.

Поглавље 29: Царинска унија

У погледу **царинског законодавства**, номенклатура царинске тарифе је усаглашена са Комбинованом номенклатуром ЕУ из 2014. године и са планом за либерализацију у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању спроведеним у новембру 2013. Међутим, Закон о царинској служби тек треба да се донесе. У оквиру ЦЕФТА, од априла 2014. године, Србија, Албанија, Црна Гора и бивша Југословенска Република Македонија почеле су да примењују Регионалну конвенцију о пан-евро-медитеранским преференцијалним правилима о пореклу робе. Законодавство о контролама готовине, културним добрима и ослобођењу од плаћања дажбина на увоз нове производне опреме треба да се усагласи са правним тековинама ЕУ. Прописи о иницијативама које се односе на безбедност царине и овлашћеним привредним субјектима тек треба да се спроведу.

У погледу **административних и оперативних капацитета**, Управа царина је наставила са јачањем свог административног капацитета у циљу делотворног спровођења царинских прописа. Поступци који се односе на интегритет царинских службеника су примењени покретањем 25 дисциплинских поступака против 30 царинских службеника за озбиљну повреду службене дужности и окончавањем још 22 друга дисциплинска поступка. Повећан је број привредних друштава која користе поједностављене царинске поступке и поступке који се односе на овлашћене извознике. Започето је са радом на успостављању функционалног међусобно повезаног ИТ система. Обавештајне поруке се размењују са другим државним телима

и међународним организацијама. У 2013. години, око 65% носилаца права је користило царинску веб апликацију за подошење захтева за заштиту права интелектуалне својине. Нови централизовани систем за управљање банкарским гаранцијама је успостављен, а у току је реорганизација главног ИТ система од децентрализованог ка централизованом систему, чиме се омогућава спровођење Новог компјутеризованог транзитног система (НКТС) по приступању Конвенцији о заједничком транзиту, које је планирано за 1. јун 2015. Потребно је унапредити систем обраде царинских декларација и додатно опремити царинске лабораторије. Управа је унапредила комуникацију са јавношћу. У јуну 2014. године, Србија и Молдавија потписале су Споразум о сарадњи и узајамној помоћи.

У 2013. години, током техничког дијалога између Србије и Косова, стране су се договориле да аутоматски размењују електронске податке пре пристизања који се односе на царинске декларације за пошиљке које треба да пређу административну границу/граничну линију. Наплата царинских дажбина је започета на заједничким тачкама прелаза између Србије и Косова у децембру 2013. године. Као део дијалога о спровођењу протокола о ИБМ, свих шест привремених ИБМ граничних прелаза између Србије и Косова су оперативни и постигнути су договори о тачним локацијама и обрасцима нацрта за сталне ИБМ тачке прелаза. Међутим, административна граница/гранична линија између Косова и Србије остаје подложна незаконитим активностима.

Закључак

Остварен је одређени напредак у области царинске уније. Међутим, потребно је уложити додатне напоре у циљу потпуног усаглашавања у неколико кључних области. Управа царина постојано јача своје административне капацитете, али је потребно уложити додатне напоре. Потребно је унапредити систем обраде царинских декларација. Уопштено посматрано, припреме у области царинске уније напредују.

4) Оцена стања у оквиру независног мониторинга

3.2.1. Јавни приходи

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

Стратегија набраја поједине мере које су предузете у царинској служби, које су области рада Царине идентификоване као најризичније, указује на недовољне капацитете унутрашње контроле, на значај који је дат борби против корупције и јачању интегритета и на активности које су планиране ради

прикупљања средстава за решавање проблема. Ваља приметити да и овде Стратегија више говори о сузбијању неправилности у раду царина генерално, него што се фокусира на проблем корупције или њене конкретне модалитете.

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

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

3.2.2. Јавни расходи

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

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

У складу са таквим описом стања, циљеви су постављени тако да доносе ефекте различитог обима. Први циљ, унапређење учешћа јавности у праћењу трошења буџетских средстава је општег карактера, јер би његово остваривање требало да утиче на смањење корупције код свих јавних расхода. Други циљ, доследна примена Закона о јавним набавкама и „успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима“ односи се на остваривање ефеката примене закона код једног важног сегмента јавних расхода. Трећи циљ је недовољно јасан, говори о „унапређеној сарадњи и координацији активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти“, без спецификација да је реч о борби против корупције у јавним расходима. Међутим, циљ је операционализован тако да доноси мере само у области јавних набавки.

Ван фокуса Стратегије су тако остале поједине активности које такође носе ризик од настанка корупције (али нису одабране као приоритет у овом периоду). То су, пре свега, активности које се односе на планирање јавних расхода (где транспарентност и грађанско учешће такође нису довољни, што

се помиње у опису стања, али не и у циљу који треба остварити). Поред тога, ван фокуса су остали други видови јавних расхода (осим јавних набавки), који такође носе са собом корупционе ризике (нпр. разни видови субвенција, социјалних давања, трошкови за запослене итд.).

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

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

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

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

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

Према јавно доступним подацима, висина укупног **јавног дуга** у Републици Србији се непрестано повећава. Иако у јавности нису у већој мери изражаване сумње у то да у самом процесу задуживања долази до корупције, разлози због којих долази до задуживања могу бити у вези са неким злоупотребама или штетним поступањем органа власти и појединаца у њима и требало би да буде предмет пажње при осмишљавању антикорупцијских мера. Међу разлозима за задуживање се тако налазе превелики обим јавног сектора (подаци о укупном броју запослених још увек нису објављени, а према једном од објављених података, реч је о преко 800 хиљада људи), неосновани расходи (нпр. преварна потраживања, „лажне инвалидске пензије“), злоупотребе код јавних набавки и субвенција итд.

Поред злоупотреба које доводе до повећања јавних расхода, па самим тим и до потребе за задуживањем, као и неефикасне организације органа власти, разлог фискалног дефицита могу бити и „политички трошкови“. То су јавни расходи који се финансирају из популистичких разлога, ради остваривања

политичке подршке. Као примери који су најчешће помињани у јавном дискурсу Србије током протекле године, могу се истаћи трошкови исплате плата које се финансирају из буџета и пензија (које су у ранијим годинама увећане преко реалних могућности пензионог фонда и буџета), а до чијег је умањења дошло крајем 2014⁵⁰. Други извор јавних расхода и стварање потребе за задуживањем је државно финансирање предузећа у реструктурирању и других неприватизованих предузећа, где је годинама одлаган завршетак процеса продаје. Овај проблем је и у непосредној вези и са остваривањем јавних прихода, јер многа од ових предузећа нису измиривала трошкове према јавним приходима или према јавним предузећима. Јавност је више информација на прегледан начин о финансијском стању ових предузећа добила крајем 2013, кроз такозване личне карте објављене на сајту Министарства привреде⁵¹.

Код „политичких трошкова“ који увећавају јавне расходе, па самим тим и повећавају потребу за задуживањем, као проблем се може истаћи неједнакост поступања, које је праћено нетранспарентношћу. Тако, на пример, поводом случаја конверзије дуга у имовински удео државе у предузећу „Симпо“ из Врања, јавност је накнадно сазнала да је једним закључком Владе, пре пет година, суспендована примена пореских прописа за поједине фирме. У међувремену, није био донет закон који би на системски начин уредио претварање неизмирених пореских дуговања свих фирми у власничке уделе државе, већ се одлуке о томе доносе кроз закључке Владе, од случаја до случаја. На сличан начин, проблем се јавља и код доношења одлука о начину продаје предузећа, и након усвајања новог Закона о приватизацији⁵² – одлука о томе који ће модел поступка бити одабран и којих ће се јавних прихода ради успешног окончања тог поступка држава одрећи не зависи од унапред прописаних критеријума, већ се одређује од случаја до случаја.

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

Током 2014. године, али и у претходним годинама, вођено је неколико кривичних истрага у вези са неуспешним пословањем банака у већинском државном власништву. Поступци се воде, између осталог, у вези са доделом кредита привредним субјектима који очигледно нису били у могућности да те дугове врате, уз сумњу да је то морало бити познато лицима која су одобравала такве кредите. Често се сумња и на то да овакви кредити нису могли бити одобрени без политичке подршке, а основ за то се тражи у персоналним везама, политичком упливу у именовању представника државе у тим

⁵⁰ Сам начин умањења пензија је споран, будући да нити је измењен Закон о ПИО, нити је уведен порез, већ је посебним законом „уређен начин исплате“, тако да се не исплаћује цела ваћ умањена пензија, иако начин исплате, по уобичајеној терминологији, има друго значење – нпр. исплата на текући рачун или готовински.

⁵¹ <http://www.privreda.gov.rs/pages/issue.php?id=9881>

⁵² http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=788%3Askuptinska-debata-povodom-saoptenja-ts-o-zakonu-o-privatizaciji&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

банкама и стварним или наводним везама привилегованих фирми са политичким странкама или утицајним политичарима. Услед неуспешног пословања ових банака, стварају се трошкови за буџет, а многа од предузећа која су узимала кредите имају и неплаћена потраживања према јавним приходима. Међутим, ни након ових негативних искустава, није било уверљивих системских промена које би довеле до тога да се спречи понављање сличних механизма штетних радњи са новим актерима.

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

У овом периоду је нарочито било актуелно питање остваривања прихода од појединих такси. Почетком примене Закона о јавном бележничтву ("Сл. гласник РС", бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - др. закон, 93/2014 - др. закон и 121/2014) и измена пратећих прописа, држава се одрекла појединих прихода који су до тада остваривани (нпр. судске таксе за оверу уговора). Изменама и допунама тог закона (члан 135. ст. 6) прописано је да је „јавни бележник дужан да износ од 30% од наплаћене награде без ПДВ-а, уплати на рачун прописан за уплату јавних прихода, у року од 15 дана од дана наплате“. Истовремено, висина јавнобележничке тарифе није измењена (повећана), како би надокнадила ове губитке. Из тога се може закључити да је првобитно јавнобележничка тарифа била одређена у превисоком износу, или да су изменама Закона интереси јавних бележника неоправдано повређени. За сада нису објављене анализе на основу којих би се могао извести недвосмислен закључак о томе да ли су јавни приходи од некадашњих судских такси прелили у целости јавним бележницима или су од њиховог укидања одређене користи имали грађани и правна лица. Како год било, као системски проблем на основу овог примера се може истаћи мањак информација и упоредних анализа о томе на који начин се мере законодавне и регулаторне политике одражавају на јавне приходе.

У погледу **јавних расхода** (осим питања која су обрађена у деловима Стратегије на које се односи овај извештај) и у 2014. су отворана у јавности као спорна поједина питања. То се нарочито односи на доделу субвенција и других видова државне помоћи⁵³. Такође, и током протеклих годину дана су се јављале сумње у начин расподеле државних дотација за невладине организације, нарочито у вези са једним случајем у којем до поделе новца није ни дошло, већ се сумња јавила у вези са предлогом како да се средства са једног конкурса расподеле, уз непоштовање прописаних услова⁵⁴.

⁵³ На пример, у овом случају: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1034%3Adravna-pomo-za-nova-radna-mesta--kreativno-tumaenje-zakona&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

⁵⁴ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1057%3Akonkurs-u-ministarstvu-rada-krivina-prijava-i-ostala-pitanja&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

У вези са јавним расходима јавио се и специфичан проблем расподеле средстава која су намењена за помоћ угроженима од поплава. Међутим, судећи по до сада објављеним информацијама, сумње се односе пре на могуће преваре и „навођење на оверу неистинитог садржаја“ (од стране лица која нису имала право на основу прописаних услова на помоћ) него на корупцију.

На незаконитости, које нису занемарљиве, а код других видова јавних расхода указује и извештај ДРИ, представљен у децембру 2014, који се односи на финансијско пословање буџетских корисника у 2013⁵⁵.

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

Као што је већ речено, Портал Е-порези већ функционише, али, макар јавно, нису видљиви његови могући позитивни ефекти на борбу против корупције. Запажено је да је Пореска управа, нарочито током последњих неколико недеља покренула неколико акција које имају за циљ већу пореску дисциплину⁵⁶, а повремено се могу прочитати и подаци о томе да је наплата појединих врста дажбина повећана у односу на претходне периоде. Није било података који би указали на то да је Пореска управа била укључена у контролу финансирања политичких странака или контролу имовине и прихода јавних функционера (осим кроз достављање тражених података Агенцији за борбу против корупције).

С друге стране, у јавности је било доста информација које се односе на проблеме и могућу корупцију унутар саме Пореске управе или Министарства финансија. То је, на пример, случај са наводном компромитацијом тајних података којима ПУ располаже, а које су наводно изнели бивши руководиоци и саветници у Министарству финансија.⁵⁷ Након објављивања ових забрињавајућих информација од стране директора ПУ није било података о евентуалном вођењу кривичних истрага. Други проблем који је доспео у жижу јавности односи се на проблем дугогодишњег ненаплаћивања потраживања од појединих фирми. Када су се информације о томе појавиле у јавности, гувернерка НБС је у новинском интервјуу изнела податак о томе да постоји софтвер који је омогућио такве неправилности⁵⁸, али ни после тога нису објављени подаци о евентуалним истрагама.

У вези са радом царинских служби током протеклих годину дана готово да није ни било вести о корупцији или борби против корупције (за разлику од суседних земаља), а последњи случај који је имао већу медијску пажњу забележен је још у октобру 2013, када је ухапшена група цариника и шпедитера⁵⁹.

⁵⁵ Између осталог, овај извештај указује на незаконитости у вези са запошљавањем и другим видовима радног ангажовања.

⁵⁶ На пример, иницијатива за сузбијање сиве економије у вези са пословањем привредних субјеката чији су власници из Кине

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1090%3Aobjanjenje-zakona&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr Слично томе, покренуте су акције у вези са наплатом дажбина од естрадних звезда, а сада се у медијима најављује унакрсна провера имовине и прихода политичара.

⁵⁷ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=970%3Atajni-podaci-poreske-uprave&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

⁵⁸ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=946%3Asoftver-narucio-i-operateri&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

⁵⁹ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/1412050/Hap%C5%A1enje+zbog+zloupotreba+na+carini+.html>

Пре неколико месеци, директор Управе царина хвалио се резултатима који се огледају у повећаној наплати царинских дажбина.⁶⁰ Тај успех се сматра већим због тога што би услед примене међународних уговора било очекивано да се ти приходи смањују. То би свакако могао да буде показатељ да је у ранијим годинама било више пропуста у раду или корупције, мада није експлицитно изнета таква тврдња. Иначе, треба имати у виду да је Управа царина и у доба важења претходне антикорупцијске стратегије (2005) имала развијеније интерне антикорупцијске механизме од већине других органа (нпр. сопствену стратегију).

И предлог буџета за 2015. стигао је у Народну Скупштину касније него што предвиђа Закон о буџетском систему (рок је био 1.11)⁶¹. Не само да грађани (нпр. кроз јавну расправу) нису могли да утичу на његов садржај, већ је мало времена да то учине остало и народним посланицима. Макар и били донекле разумљиви разлози због којих је Влада ове године каснила са буџетом (нпр. формирање Владе након избора, мајске поплаве), нема никаквог оправдања за чињеницу да на јавну расправу нису постављени и пратећи закони, а пре свега измене и допуне системског Закона о буџетском систему. Поред тога, буџет за 2014. годину је мењан два пута пре истека времена на које је усвојен.

Овај буџет је сачињен и као програмски, по први пут за све буџетске кориснике (у ранијим годинама је на тај начин рађен за неколико министарстава), што је хвале вредан покушај, сам по себи, мада исход није у потпуности задовољавајући. „Програмски буџет“ између осталог, подразумева исказивање нефинансијских резултата за пројекте и програме који се спроводе, што омогућава да се на основу знатно чвршћих параметара оцени и реализација буџета и укупан рад сваког буџетског корисника. Домет ових нових мера, које се могу прочитати из 1416 страница дугачког образложења су ипак ограничене. Примера ради, из табеле Владине канцеларије за информисање може прочитати број докумената које ће објавити на сајту, али без могућности да се сагледа у којој мери је заиста повећана транспарентност рада Владе (нпр. да ли ће бити објављени закључци, споразуми са инвеститорима и други документи који се сада не објављују). Такође, велико је питање у којој мери су ови индикатори обавезујући, зато што су садржани само у образложењу предлога закона, а нису постали и део коначног текста Закона о буџету који је Народна скупштина усвојила.

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

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

⁶⁰ <http://www.kurir.rs/vesti/politika/policija-istrazuje-korupciju-u-carini-clanak-1631201>

⁶¹ О буџету се расправљало средином децембра 2014.

У измењеном Закону о буџетском систему се постављају нека добра правила, али такође уз могућност изузетака у наредној години или две. То је, између осталог случај и са "забраном запошљавања" код корисника јавних средстава. Закон предвиђа и да се део буџета за БИА не објављује, што отвара неколико логичних питања – да ли баш сви подаци о трошковима БИА морају да буду тајни и с друге стране, те да ли је БИА једини орган код којег постоје неки буџетски подаци које треба штитити, будући да постоје и друге службе безбедности. Одредба о прекршајима и даље говори о овлашћењу буџетских инспекција да покрену такве поступке. Није јасно због чега се то чини, јер су буџетски инспектори и иначе овлашћени да покрећу овакве поступке, а да, с друге стране, таква одредба може да представља сметњу да то чине други органи (нпр. ДРИ), мада се овај проблем у пракси (макар када је реч о ДРИ) превазилази применом матичног закона за ту институцију.

Кашњење са доношењем буџета се негативно одразило и на планирање буџета на нижим нивоима власти (с обзиром на велики значај који имају трансферна средства у њиховом финансирању), па је самим тим ограничило простор и за јавне расправе о буџету на локалном нивоу (које се у неким општинама и градовима воде). Поред тога, настављена је пракса трансферисања новца из републичког буџета (буџетска резерва), без саопштавања података о разлозима којима се Влада руководила приликом одређивања висине трансфера, намене и одабира локалних самоуправа, што изазива сумње у то да су у питању, између осталог, и политички мотиви, ако ни због чега другог, а оно због искустава са таквим трансферима из прошлости.⁶²

Ни ове године није било расправе о завршном рачун буџета Републике (за 2013)⁶³, који је Народној скупштини достављен 1. августа 2014.

У области **јавних набавки** активности су биле динамичне, будући да је 2014. година била прва у којој је у потпуности био примењен актуелни закон, који садржи мноштво антикорупцијских правила.

Влада је 30. октобра 2014. донела нову Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године⁶⁴. Ваља подсетити да је и претходна стратегија из 2011, садржала многа добра решења, од којих су нека уграђена и у Закон о јавним набавкама из 2012, али да није била свеобухватна. Тада је већи проблем представљао непотпун акциони план, сачињен на нетранспарентан начин, него сам текст Стратегије. У међувремену су били доношени и други плански документи који се односе и на област јавних набавки, као што су антикорупцијска стратегија и Стратегија реформе јавне управе а потом и потпуно нови Закон о јавним набавкама, па је и ову Стратегију требало ажурирати, што је сада и учињено.

У делу у којем се говори о сузбијању нерегуларности и борби против корупције констатују се несумњива унапређења која је донео нови Закон о јавним набавкама. Затим се најављује предузимање следећих мера (након мера су наведени коментари ТС):

⁶² http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1073%3Adiskrecioni-transferi-lokalnim-samoupravama&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

⁶³ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2594-14.pdf

⁶⁴ http://www.yjn.gov.rs/админ/download/филес/ид_236/стратегија_јавне_набавке059_цур.доцх

- објављивање планова набавки и комплетних уговора о јавним набавкама, а не само кључних података из уговора, као што је то сада случај; *ТС сматра да је ова промена потребна, јер тренутно расположиви подаци не омогућавају потпун увид. Поред тога, требало би унапредити могућности претраге података на Порталу и обезбедити објављивање и неких других докумената који тренутно нису доступни (нпр. извештај о стручној оцени понуда)*
- израда смерница за правилно и благовремено планирање и реалну процену потреба и тржишне цене набавке; *ТС сматра ову намеру корисном, јер је неправилно планирање чест узрочник проблема у јавним набавкама.*
- израда смерница за стандардизовање потреба за набавкама; *ТС сматра ову активност корисном, јер стандардизовање смањује дискреционо одлучивање при планирању јавних набавки и на тај начин умањује простор за корупцију.*
- припрема упутстава за наручиоце за правилан избор врсте поступка јавне набавке; *начелно, може бити од користи, ради превенције грешака и лакшег уочавања одговорних*
- припрема смерница за ефикасно управљање уговором; *начелно, може бити од користи, ради превенције грешака и лакшег уочавања одговорних*
- израда модела интерних аката и процедура наручилаца; *начелно, може бити од користи, ради превенције грешака и лакшег уочавања одговорних*
- обука руководиоца о управљачкој одговорности и улози у спровођењу интерних аката и процедура; *ТС сматра да ове обуке могу бити од користи, али да би упоредо требало покретати и већи број поступака за утврђивање одговорности због кршења Закона о јавним набавкама, што би утицало и на повећање управљачке одговорности и на интересовање руководиоца за похађање оваквих обука и успостављање система интерне контроле.*
- едукација лица укључених у поступак јавне набавке о начину за утврђивање, пријављивање и ефикасно решавање сукоба интереса; *Овакве обуке су потребне, али би, као и код претходне тачке, снажан ефекат могли да имају поступци за утврђивање одговорности у случајевима када није поступљено по закону, као и примена норми у вези са заштитом узбуњивача.*
- припрема упутства за процену коруптивних ризика у јавним набавкама; *Ова активност би требало да буде постављена у везу са постојећим механизмима из интерног акта наручиоца, плана интегритета и очекиваног плана борбе против корупције у јавним набавкама.*
- усвајање етичког кодекса јавних набавки; *требало би прецизирати на кога се односи овај етички кодекс и која питања би била њиме покривена (а нису актуелним одредбама закона, подзаконским и интерним актима)*

- обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага кривичних дела; *Ове обуке су несумњиво потребне, али треба напоменути да би њихов важан сегмент требало да буде и проактивно деловање истражних органа, то јест, усмеравање на који начин би они могли да брже препознају потребу за испитивањем налаза (нпр. читањем извештаја ДРИ, УЈН, решења КЈН, медијских написа, конкурсне документације...)*
- обуке у области система интерне контроле и ревизије; *Овакве обуке су увек потребне, али је једнако потребна промоција добрих пракси (у случајевима када је спречен настанак штете деловањем интерне ревизије или механизма интерне контроле), као и утврђивање одговорности у случајевима када је штета настала а могла је бити спречена;*
- јачање механизма за спровођење препорука служби за контролу јавних набавки, интерних и екстерних ревизора;
- јачање система кажњавања у случају кршења прописа у области јавних набавки; *Остало је недоречено на који начин би се систем кажњавања јачао, а у самој Стратегији се не наводи где су главне слабости. Као и у другим областима, тако и у јавним набавкама, главна слабост система се огледа у томе што у занемарљивом броју случајева поступак за утврђивање одговорности (и кажњавање) буде уопште покренут.*
- развој и унапређивање интернет страница институција у систему јавних набавки, како би се обезбедила доступност информација, алата и упутстава који се користе у практичном спровођењу поступака јавних набавки.

У оквиру Акционог плана (за прву годину) планирано је решавање неких од проблема који су поменути. Тако је предвиђено да се током 2015. спроведу анализе примене Закона, оправданости посебног режима набавки у области одбране и безбедности, усаглашености са новим директивама ЕУ и осталих прописа, након чега би крајем године дошло до измене Закона о јавним набавкама и других прописа.

За другу половину 2015. планирано је унапређење Портала јавних набавки увођењем додатних опција, укључујући регистар уговора и систем за извештавање УЈН, као и анализе у погледу развоја система електронских набавки.

Кад је реч о сузбијању нерегуларности у 2015. години планира се увођење софтвера за планирање и квартално извештавање, а обуке полиције и тужилаштва, обуке за руководиоце наручилаца, „унапређење интернет страница“ и кажњавање у случају кршења ЗЈН, као „континуиране активности“.

Иначе, пре усвајања ове стратегије није била организована јавна расправа (тренутно не постоји обавеза по Пословнику Владе да се јавне расправе организују пре доношења стратегија), нпр. постављањем документа на Портал е-управа и позивом да се упуте предлози. Истина, нацрт документа је био представљен на конференцији одржаној у јуну 2014⁶⁵.

Један од озбиљних проблема за цео систем јавних набавки у Републици Србији, и у периоду важења претходне Стратегије, и данас, јесте чињеница да се и даље неке крупне набавке спроводе без примене тог закона а на основу међудржавних споразума или споразума са међународним финансијским институцијама. Ово питање није директно третирано у новој Стратегији, мада ће можда бити обухваћено анализама које се планирају.

Отварање могућности за измену Закона о јавним набавкама, али и других прописа, након анализа, као и података о надзору над његовом применом може допринети да се неки од проблема (они који су нормативне природе) реше. Међутим, за сада нису планиране адекватне мере за решавање оних проблема у јавним набавкама које нису нормативне природе већ су у вези са фактичким могућностима да се изврши ефикасан надзор. Због тога се може оценити да ова стратегија у недовољној мери доноси решења за постојеће проблеме корупције у јавним набавкама.

У годишњем извештају, у области јавних набавки, Европска комисија се 2014. године углавном задржала на констатовању напретка у областима где он постоји или констатацији стања, а није давала директне препоруке за поправљање тог стања. Међутим, треба имати у виду да ове позитивне или неутралне оцене делом проистичу и из тога што је Закон још увек релативно нов. Уколико се не ојача надзор над применом закона (кроз рад УЈН и других органа) и не обезбеди пуно поштовање одлука Комисије, свакако у наредним годинама треба очекивати и критичкије тонове.

У Акционом плану за поглавље 23 претприступних преговора, и у области јавних набавки постоје озбиљне мањкавости у планирању активности. Тако би требало прецизирати показатеље успешности, нпр. броја остварних надзора и покренутих поступака због кршења Закона, у погледу потребе да се измене и други прописи осим матичног ЗЈН, прецизирати начин јачања капацитета УЈН и време када ће до тога доћи, укључити активније скупштински одбор у праћење спровођења закона и отклањање проблема, прецизирати начин унапређења Портала јавних набавки итд.

Управа за јавне набавке представила је извештај за прву половину 2014. године⁶⁶. Тај извештај доноси неке заиста охрабрујуће податке о резултатима, али показује да има и доста ствари којима још увек не можемо бити задовољни. Тако је битно то што се знатно повећао број наручилаца који подnose извештаје Управи, али очигледно има и још увек наручилаца који нису испунили ни ову основну законску обавезу. Одличан резултат, који је очигледно последица примене новог правила према којем је обавезно објављивање набавки мале вредности, јесте то што је учешће тих поступака више него преполовљено. Исправан је закључак да су оне раније коришћене у већој мери управо да би се кроз ограничену транспарентност посао закључио са

⁶⁵ <http://www.ujn.gov.rs/cи/newс/стору/243/%D0%9F%D0%A0%D0%97%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%A0%D0%94%D0%9D%D0%92%D0%A0%D0%97%D0%98%D0%A1%D0%A0%D0%93%D0%98%D0%A0%D0%97%D0%92%D0%9D%D0%98%D0%A5%D0%9D%D0%91%D0%92%D0%9A%D0%98.html>

⁶⁶ <http://www.ujn.gov.rs/download/files/cms/attach?id=702>

унапред изабраном фирмом. На исти начин треба тумачити и петоструко смањење учешћа преговарачких поступака без објављивања јавног позива, нарочито оних због наводне хитности, који су били један од највећих проблема. Међутим, лоше је што нове законске мере нису још увек довеле до повећања конкуренције, који је и даље испод три понуде по једној набавци.

То би могао бити показатељ недовољног поверења привреде у систем, то јест, неповерења да је могуће доћи до посла са државом без претходних договора, али можда и последица неких других чинилаца – нпр. слабости саме привреде, инсолвентности предузећа и слично, сувишних формалних захтева који се траже ради учешћа у поступку. На то се надовезује и очигледна незаинтересованост (или неповерење) страних фирми да учествују у овим пословима (само 2% понуда) и поред тога што је ступио на снагу ССП и што одавно важи ЦЕФТА споразум, који бришу или смањују привилегован третман домаћих понуђача.

Према подацима који су достављени УЈН, готово једна четвртина набавки су оне које су биле изузете од примене Закона по неком основу, што је више него раније (18%). То се делимично може објаснити најхитнијим набавкама због поплава, али су очигледно потребне додатне провере. Добро је што у овом периоду није било много нових набавки код којих је примена Закона искључена по основу међудржавног споразума, а уговорени инфраструктурни послови код којих се уместо домаћег закона примењују правила кредитора су били вредни близу 6 милијарди динара.

Добро је што је Управа почела да покреће прекршајне поступке због кршења Закона (26. од марта до јуна), на основу својих нових овлашћења, али се с разлогом може претпоставити да је сасвим сигурно прекршаја било много више и да овај орган треба знатно кадровски ојачати како би се више посветио овом аспекту свог рада и како би што мањи број случајева кршења Закона остао некажњен. На пример, у истраживању ТС из 2013. смо утврдили да око 10% набавки није ни оглашено на прописани начин.

Током усвајања Закона у скупштини је највећи део расправе био око процене уштеда од његове примене. Због тога је нормално и то што се током 2014. јавност заинтересовала за одговор на питање да ли је држава заиста уштедела те обећане стотине милиона евра. Међутим, приступ тој теми је од почетка погрешан, јер висину уштеда уопште није могуће прецизно израчунати на неком укупном нивоу. То је могуће учинити само на неким појединачним примерима када се иста роба набавља из године у годину, па и ту само условно, јер се други фактори на тржишту такође мењају. Наравно, важно је да се ефекти примене Закона пажљиво прате и на овај начин, али и у погледу квалитета, јер није само ствар у томе да се сада потроши мање на набавку, већ да се на најбољи начин задовоље потребе грађана због којих се те набавке и врше.

И поред унапређења правног оквира, значајно повећане транспарентности, ојачане улоге институција, конкурентност поступака не расте, просечан број понуда по тендеру по извештају УЈН за прву половину 2014 је 2,7 колико је био и прошле године. Ако се узме да овај број обухвата како исправне тако и неисправне понуде, реална конкурентност је још мања. Ми смо се бавили анализом разлога који би требало да објасне овако малу конкурентност, по нашем мишљењу.

Разлози за неучествовање у поступцима јавних набавки, према наводима компанија:

1. Неповерење у интегритет поступка
2. Неиспуњавање обавезних услова (неизмирена пореска задужења)
3. Несигурност плаћања
4. Недостатак знања о процедурама и поступцима
5. Мале зараде
6. Захтевна папирологија
7. Високи захтеви у погледу додатних услова
8. Недостатак информација о објављеним тендерима
9. Неповерење у поступке заштите права
10. Послови фирме не одговарају тржишту јавних набавки
11. Немогућност прибављања банкарске подршке за јавне набавке.

У области јавних набавки постоји и неколико специфичних проблема о којима је било говора и током 2014. године. Међу њима су проблеми у (недоследној) примени преференцијала за домаће фирме и робу домаћег порекла, при чему постоји могућа колизија појединих одредаба ЗЈН и ССП. Друга специфичност јавних набавки у 2014. јесте и доношење посебног закона⁶⁷ који предвиђа неке специфичности за спровођење јавних набавки ради омогућавања бржег поступања. И поред одступања од општег правног режима, које није у потпуности било оправдано, и овај посебан закон садржи солидне заштитне механизме за одбрану од корупције (јавност података, контрола од стране Владине Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја итд.).

Државна ревизорска институција је крајем децембра представила извештај о ревизијама које су спровођене током претходних годину дана.⁶⁸ ДРИ је, према сопственим наводима, спровођењем ревизија током 2014. године, обухватила је податке из финансијских извештаја који се односе на расходе и издатке, приходе и примања, нефинансијску имовину, финансијску имовину, обавезе, и јавни дуг у укупном износу од 15,395 билиона динара (у укупно

⁶⁷ <http://www.obnova.gov.rs/doc/Zakon%20o%20otklanjanju%20posledica%20poplava%20Sl%20%20glasnik%2075-2014%20od%2021%2007%202014.pdf>

⁶⁸ <http://www.dri.rs/последњи-ревизорски-известа.хтмл>

134 извештаја о ревизији. Неправилности су утврђене у разним областима – попис имовине и обавеза; приходи и примања, расходи на плате и зараде, број запослених, неправилно извршавање и евидентирање расхода за услуге по уговору. Овогодишњим извештајима о ревизији обухваћене су јавне набавке у износу од 16,5 милијарди динара. Ревизијом правилности пословања у делу примене Закона о јавним набавкама утврђено је да су извршене набавке добара, услуга и радова, које нису у складу са законом, у 363 случаја, у износу од 7,56 милијарди динара. Износ учешћа неправилности утврђених у јавним набавкама у односу на износ обухваћен ревизијом износи 45,81 одсто. Закључени су уговори без спроведених поступака јавних набавки у износу од 2,80 милијарди динара, извршене су набавке које нису предвиђене у годишњем плану набавки, односно нису предвиђена средства у Финансијском плану у износу од 1,23 милијарди динара. Нису саопштени прецизни подаци о томе у којој мери се ове неправилности односе на примену ранијег ЗЈН (2008), по којем су спровођене оне набавке које су расписане у прва три месеца 2013, а у којем на примену актуелног ЗЈН.

Ревизори су указали и на проблеме у реализацији одобрених кредита, да је учешће дуга општег нивоа државе, у бруто домаћем производу, на дан 31. децембар 2013. године износило 65,48 одсто, што је изнад прописаног нивоа од 45 одсто БДП-а, по Закону о буџетском систему и друго.

Државна ревизорска институција је ове године субјектима ревизије дала укупно 1.489 препорука, ради отклањања неправилности и унапређења усклађености пословања са законима и прописима. По извештајима у 2014. години, ДРИ је (током те године) поднела 111 захтева за покретање прекршајног поступка, 13 пријава за привредни преступ и 15 кривичних пријава.

Овај сумарни извештај ДРИ показује да у располагању јавним финансијама у Републици Србији није било битног напретка (током 2013), јер су поновљени веома слични проблеми као и у извештајима ревизора из ранијих година. Ови подаци изискују одговарајућу реакцију и других државних органа. То је пре свега Народна скупштина, која би, поред разматрања самих ревизорских извештаја, требало да отклони и системске проблеме, било тако што би изменила законе, било тако што би позвала на одговорност Владу за неиспуњено. Поред тога, јавни тужиоци не треба да чекају да им стигну кривичне пријаве од ревизора, већ треба да сами испитају да ли иза уочених кршења процедура може постојати и злоупотребе која подлеже кривичној одговорности.

Овакви налази ДРИ потврђују да је неопходно изградити друге механизме заштите јавних финансија као што су интерне ревизије и буџетске инспекције, након чега би ДРИ могла да се посвети у већој мери испитивању сврсисходности јавних расхода. Из истих разлога треба јачати и друге видове контроле, које до сада очигледно није дале довољно резултате, нарочито када је реч о контроли Министарства привреде над јавним предузећима, те Министарства финансија и ресорсних министарстава у погледу контроле запошљавања.

ДРИ је, иначе, најавила и покретање иницијативе Влади у вези са проблемом кашњења са одобрењем програма пословања јавних предузећа. ТС је у истраживању о примени Закона о јавним предузећима утврдила да је редовна појава да се ови програми одобравају када година већ почне, а често се то дешава и са девет месеци закашњења. И ДРИ је у свом извештају утврдила овај проблем, у вези са јавним набавкама које су тек накнадно одобрене.

И ове године ДРИ констатује да систем интерне контроле не функционише како би требало код готово ни једног ревидираног субјекта, а интерне ревизије, према налазима ДРИ функционишу у пуном обиму у само три од 72 ревидирана субјекта.

Као напредак у односу на раније године ДРИ је констатовала да је у образложењу Нацрта Закона о завршном рачуну по први пут објављено стање јавног дуга државе. ДРИ констатује да је и прва објављена ревизија сврсисходности⁶⁹, која се односила на коришћење службених возила, донела резултате - "значајно смањење броја службених возила", "смањен број лица која могу да их користе", "попис возила која се не користе" и слично. Такође, значајно је и то да је ДРИ по први пут вршила ове године ревизију одазивних извештаја, што је кључно како би се проверило поштовање раније датих препорука и како би годишње ревизије биле искоришћене и за трајније промене.

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

Изменама Закона о буџетском систему (додати члан 68б) прописано је да „послове координације активности у области спречавања неправилности и превара у поступању са **финансијским средствима Европске уније**, подршке раду мреже за сузбијање неправилности и превара, као и координације правне, оперативне и техничке сарадње са Европском канцеларијом за борбу против превара и другим надлежним телима и службама Европске комисије обавља Министарство финансија. Састав, као и поделу надлежности и начин рада ове мреже одређује Влада, на предлог министра. На тај начин је унапређен правни оквир за заштиту финансијских интереса ЕУ, али и даље остају проблеми на које је указала ЕК у годишњем извештају.

⁶⁹ <http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2014/konacan%20izvestaj%2025%2006%202014%20sajt.pdf>

4.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана

3.2.1. Јавни приходи

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

3.2.1.1. 1	Ојачати капацитете Пореске управе за ефикасно спровођење система е-Порези	Израдити анализу потреба	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Спровести план и програм обуке запослених	трајно		Општа напомена број 7.	У складу са програмом (по обуци 300.000)	Спровести план и програм обуке запослених

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Другим нацртом Акционог плана за поглавље 23, активност 2.2.10.11. рок за реализацију ове мере одложен је за IV квартал 2015. године, што указује на то да она вероватно није реализована. Захтевом за приступ информацијама нисмо успели да дођемо до овог податка током трајања мониторинга.

С друге стране, на сајту ПУ се налазе одређени подаци о систему е-Порези: (<http://purs.gov.rs/e-porezi/informacije.html>).

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Није могуће проценити.

Изазови и препоруке:

Изменити АП, како би се одредили реални рокови за извршење, уколико је потребно.

3.2.1.1.	Спровести кампању ради	Направити програм и	6 месеци	Министарство	Израђен програм и	Нису потребни	
----------	------------------------	---------------------	----------	--------------	-------------------	---------------	--

2	информисаности грађана о постојању, функционисању и начину употребе система е-Порези	план кампање		надлежно за послове финансија	план кампање		
		Спровести кампању према плану и програму	Трајно		Кампања спроведена према плану и програму; извештај о спроведеној кампањи	5.000.000	

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Захтевом за приступ информацијама од јавног значаја обратили смо се Министарству финансија у вези информација о реализацији активности у оквиру ове мере. У одговору, Министарство финансија наводи да не поседује тражене информације.

На сајту Пореске управе могу се пронаћи релевантне информације о систему е- Порези (<http://purs.gov.rs/e-porezi/informacije.html>).

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Иако нема података о плану кампање и њеном спровођењу, неке активности у циљу упознавања грађана су спровођене.

Изазови и препоруке:

У кампањи би требало објаснити које су користи са становишта борбе против корупције, јер то иначе није довољно јасно из Стратегије, АП и до сада објављених информација о овом систему, поготово имајући у виду да су средства за кампању планирана у оквиру антикорупцијске стратегије.

3.2.1.1. 3	Обезбедити редовно уношење и ажурирање података	Спровојати редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака	Трајно	Пореска управа	Број контрола исправности и тачности система е-Порези Извештаји о спроведеним контролама	60.000 месечно (Трошкови одржавања система)	Општа напомена број 8.
---------------	---	---	--------	----------------	---	---	------------------------

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

У оквиру мере 3.2.1.1.3. предвиђена је обавеза Пореске управе да трајно спроводи редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака. У извештају Пореске управе за период 01.04.- 30.06.2014. годину се наводи да су усвојене измене и допуне Закона о пореском поступку и пореској администрацији (Сл. Гласник, бр. 68 од 3.јула 2014). У складу са овим законом, Пореска управа „континуирано обезбеђује развијање функционисање система е-порези“:

- У Закону је прецизирано време у коме ће почети обавезно подношење електронских пријава за одређене пореске облике
- Сходно изнетом предузете су мере да се информише јавност и порески обвезници
- У Пореској управи се запослени едукују из разних области како би квалитет сарадње са пореским обвезницима био на што вишем нивоу
- У току је припрема – израда апликације које треба да употпуне систем обједињене наплате и омогуће у потпуности његову примену

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Како Пореска управа није одговорила на захтев за приступ информацијама од јавног значаја за доставу копије документа у коме је садржана информација о броју контрола исправности и тачности система е-Порези које су спроведене као и копије извештаја о спроведеним контролама, није могуће оценити да ли се и у ком обиму и квалитету контрола врши.

Изазови и препоруке:

Индикатор би требало прецизирати тако да се види који је број контрола који ће одражавати испуњеност ове активности (на месечном или на неком другом нивоу).

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

3.2.1.2. 1	Усвојити закон којим се регулише систем јединственог идентификационог пореског броја	Израдити анализу евиденција о особама и личном доходу и моделу повезивања путем ЈИПБ	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Општа напомена број 8.
---------------	--	--	-----------	--	------------------	--	------------------------

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Министарству финансија обратили смо се дописом са молбом да нам доставе информације о реализацији ове мере, односно активности „Израдити анализу евиденција о особама и личном доходу и моделу повезивања путем ЈИПБ“, али до закључења овог извештаја није стигао одговор, тако да ТС није у могућности да да оцену испуњености ове активности.

Другим нацртом Акционог плана за поглавље 23, предвиђена је активност 2.2.10.9. - Усвојити закон или изменити постојеће прописе како би се успоставио систем јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ) са роком за реализацију IV квартал 2016. године, што указује да ова активност вероватно није реализована до сада.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Није познато да ли је активност реализована.

Изазови и препоруке:

Није познато да ли је активност реализована.

Циљ	Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру царинског система који погодују корупцији						
Индикатор циља	Усвојене измене и допуне правног оквира у области царина садржински одговарају мерама у оквиру овог циља.						
3.2.1.3. 1	Усвојити закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба	Израдити и доставити Влади Нацрт Закона	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрт Закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Подношење Предлога Закона Народној скупштини	9 месеци	Влада	Поднет Предлог Закона	Нису потребни	
		Усвојити Закон	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току, рокови протекли

Решењем директора Управе царина формирана је радна група за израду Нацрта закона о царинској служби, који је достављен Министарству финансија и привреде на даљи поступак и надлежност. Прибављена су мишљења о Нацрту закона, а предложени текст закона се усклађује с примедбама које су доставили Министарство правде и државне управе и Републички секретаријат за законодавство.⁷⁰ У извештају Министарства финансија наводи се да је Нацрт закона је усклађен са примедбама

⁷⁰ Министарство финансија, Управа царина, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Министарства за државну управу и локалну самоуправу и са изменама Закона о државним службеницима. Управа царина је 29.09.2014. год. (акт број: 148-III-110-01-27/21/2013) упутила Нацрт закона Министарству финансија ради достављања Влади.

На сајту Републичког секретаријата за јавне политике, у оквиру рубрике „анализа ефеката прописа – мишљења на нацрт закона у 2014. години“ постављено је „Мишљење на Анализу ефеката Нацрта закона о царинској служби⁷¹“ са датумом 04.12.2014, год али се мишљењу није могло приступити у време када је претрага вршена.

Током 2014. достављен је предлог за измену актуелног Царинског закона, о којем Народна скупштина није одлучивала.⁷²

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Започето је спровођење мере, али она није реализована у постављеним роковима. Није могуће дати суд о квалитету, јер документи нису доступни.

Изазови и препоруке:

Изменити АП због протеча рокова и прецизирати активност у смислу антикорупцијских мера које би требало постићи доношењем овог закона, пошто то тренутно није јасно речено.

3.2.1.3. 6	Унапредити информациони систем Управе царине	Израдити анализу потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме	12 месеци	Управа царина	Израђена анализа потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Унапредити систем размене информација са царинским службама других земаља	трајно		Број земаља са којима се размењују информације је унапређен	У складу са анализом потреба	Општа напомена број 8.

Оцена испуњености мере и активности: у току

У извештају Министарства финансија наводи се да је активност 1 реализована, односно израђена је анализа потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме и утврђено је да број и структура запосленог кадра не одговара препорукама (Предлог кадровског плана Сектора за информационе технологије за 2014.

⁷¹ <http://www.rsjp.gov.rs/misljenje/2014>

⁷² http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2587-14.pdf

годину - акт број: 148-VI-119-01/6/13/2013 од 08.10.2013. године, Предлог финансијског плана ИТ потреба за 2014. годину - акт број: 148-VI-400-00-26/18/2013 од 01.08.2013. године). Такође, наводи се проблем непостојања могућности запошљавања новог кадра (измена Закона о буџетском систему и увођење забране новог запошљавања до 2016. године), а де је присутан и одлив обученог и искусног ИТ кадра.

Према извештају Управе царина, у функцији је SEED пројекат за размену података са суседним царинским администрацијама, које нису чланице ЕУ. SEED (Systematic Electronic Exchange of Data), систем за размену информација са суседним царинским администрацијама је проширен и на размену информација са Косовом, а коришћење овог система је проширено, са првобитно искључиво Одељења за обавештајне послове, и на царинарнице, као и на Одељење за управљање и анализу ризика и Одељење за унутрашњу контролу.

У току је реализација ЕУ пројекта Новокомјутеризованог транзитног система (НЦТС), који функционише у земљама које су потписнице Конвенције о заједничком транзиту⁷³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Из одговора се види да је у току реализације мере уочен проблем за који није пронађено одговарајуће решење.

Изазови и препоруке:

С обзиром на налазе анализе, АП би требало изменити тако да се утврди решење за уочени проблем (немогућност запошљавања потребних кадрова). Поред тога, требало би јасније довести у везу меру са спровођењем антикорупцијске стратегије, јер израда и одржавање информационог система има превасходно улогу у остваривању основних функција рада царинске службе, а у склопу борбе против корупције би се требало фокусирати на оне активности које би требало да отклоне кључне проблеме у овој области.

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

3.2.1.4. 1.	Повећати активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина	Наставити са спровођењем програма и кампање, ради информисања грађана о начинима пријављивања	трајно	Управа царина	Општа напомена број 7.	5.000.000 годишње	
-------------	--	---	--------	---------------	------------------------	-------------------	--

⁷³ Из годишњег извештаја о раду Агенције за борбу против корупције за 2013 годину и извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана за 2013 годину, март 2014.

		корупције у Управи царина					
--	--	------------------------------	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Управа царина у свом извештају наводи да у претходном периоду (2013 год.) није вршила повећање активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције због недостатка средстава за вршење ових кампања⁷⁴.

У извештају Министарства финансија се наводи: „У складу са редовним активностима усмереним на контролу исправности и законитости рада царинских службеника у Управи царина, а у циљу што ефикасније контроле и јачања интегритета и борбе против корупције, Одељење за унутрашњу контролу увело је јединствени дежурни број телефона 066 303 300 за рад по преставкама и притужбама, који је грађанима на располагању 24 сата. Истим поводом истакнути су постери и флајери са јединственим дежурним бројем телефони на свим граничним прелазима, у свим царинарницама, испоставама и рефератима.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У оквиру мониторинга је проверено на узорку постојање обавештења о којима се говори у одговору Министарства финансија, што указује на то да је активност спроведена у одређеној мери.

Изазови и препоруке:

Требало би изменити АП тако да се прецизирају циљеви и обухват кампање, а у циљу процене успешности њених ефеката.

3.2.1.4. 2.	Јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу	Израдити анализу потреба	12 месеци	Управа царина	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
----------------	--	-----------------------------	-----------	---------------	-----------------------------	---------------	------------------------

Оцена испуњености мере и активности: делимично

У извештају Министарства финансија наводи се да је активност реализована, односно да је сачињен предлог кадровског плана Одељења за унутрашњу контролу за 2014. годину (допис Сектору за људске ресурсе Управе царина број: 148-30-110-2/3/2014 од 29.04.2014. године). Међутим, активност није реализована услед измена Закона о буџетском систему и увођење забране новог запошљавања до 2016. године.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Будући да је сачињен предлог кадровског плана Одељења, томе су морале да претходе одређене анализе. Међутим, није могуће, на основу расположивих података, у потпуности проценити степен реализације.

⁷⁴ *Ибид.*

Изазови и препоруке:

Мера из АП би могла бити прецизнија у погледу циљева анализе. Међутим, очигледно је да АП треба променити у вези са поступањем на основу анализе, јер су већ сада уочени проблеми због којих она неће послужити планираној сврси.

3.2.2. Јавни расходи

Циљ		Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава					
Индикатор циља		Програмским буџетирањем на свим нивоима власти омогућено транспарентно трошење буџетских средстава.					
3.2.2.1. 1	Успостављени механизми за прелазак са линијског на програмско буџетирање на свим нивоима власти	Израдити методологију за програмско буџетирање засновану на примерима добре праксе	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена методологија заснована на примерима добре праксе	информације о најбољим праксама; најмање 1.600.000	Законом о буџетском систему прописано је да ће програмско буџетирање бити усвојено до 2015. године

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено*

Решењем министра финансија број 119-01-100/2013-03 од 03.04. 2013. године, образована је Радна група за увођење програмског буџета. Радна група, у коју је именовано 22 члана, одржала је више састанака почев од априла 2013. године, до јануара 2014. године. Активности око израде методологије програмског буџета окончане су у јануару 2014. године. Упутство за израду програмског буџета објављено је у фебруару 2014. године, и као публикација достављено члановима Радне групе, у чијем саставу су били представници свих државних органа. Упутство за израду програмског буџета, налази се на званичној интернет страници Министарства финансија⁷⁵.

Министарство финансија, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО) и Пројектом за боље услове пословања УСАИД-а, припремило је Упутство за припрему програмског буџета (Упутство). Активност је испуњена и пре рока одређеног Акционим планом (у фебруару 2014, док је рок одређен АП 6.септембар 2014). Упутством се између осталог ближе објашњавају: законски основ доношења и однос у контексту реформе управљања јавним финансијама, разлике између програмског и линијског буџета, структура програмског буџета и дефиниције основних појмова, процес планирања програмског буџета и календар активности у том поступку, начин исказивања пројеката подржаних средствима ЕУ (ИПА) као и финансијских средстава потребних за процес преговора са ЕУ, начин успостављања програмске структуре, подаци о програму, програмској активности и пројекту са примерима, измене програмске структуре, обавезе извештавања о резултатима. Такође, Упутством се утврђује листа сектора у програмској структури буџета, примери програмске структуре и кључних података, као и листа униформних програма и програмске активности јединица локалне самоуправе (ЈЛС) утврђена од стране СКГО, а на основу надлежности ЈЛС.

⁷⁵ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2014/Uputstvo%20za%20izradu%20programskog%20budzeta.pdf>

У циљу подршке јединицама локалне самоуправе у процесу увођења програмског буџета, СКГО је припремила смернице и моделе докумената, циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора, као и обрасце за припрему програмског буџета који су стављени на располагање ЈЛЦ⁷⁶. На сајту СКГО, могу се наћи и питања и одговори ЈЛС, коментари и препоруке, могућа решења као и примери добре праксе појединих ЈЛС.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Методологија на детаљан, релативно лако разумљив и примерима поткрепљен начин представља буџетским корисницима како да издаје програмски буџет. Може се претпоставити да је методологија делимично израђена на примерима добре праксе, иако то није могуће недвосмислено закључити из њеног садржаја.

Изазови и препоруке:

Требало би размотрити допуну методологије у складу са уоченим проблемима приликом израде програмског буџета и примера „лоше праксе“ – ситуација у којима је буџет израђен супротно методологији или ситуација у којима и поред примене Методологије, програмски буџет није остварио циљеве због којих се доноси у том облику – стварање предуслова за већу транспарентност и одговорност у трошењу буџета.

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

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

У извештају Министарства финансија наводи се да је активност реализована 24.03.2014. год. Одељење за буџетску инспекцију почетком текуће године доставља министру надлежном за послове финансија извештај о раду за претходну годину. Министар сходно члану 91. став 4. Закона о буџетском систему, доставља извештај Влади која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће за претходну буџетску годину.

Претрагом сајта Министарства финансија није било могуће пронаћи Годишњи извештај о раду буџетске инспекције. На сајту Народне скупштине РС у секцији „извештаји“ објављен је Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2012. годину, али н и онај који би се односио на 2013⁷⁷.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

⁷⁶ <http://www.skgo.org/reports/details/1542>

⁷⁷ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2013/1444%20Godinji%20izvetaj%20o%20radu%20B%20I%20za%202012%20%20god%20%20282%29.pdf>

Како је мером 3.2.2.1.2. прописано „Јавно објављивање годишњег извештаја о раду буџетске инспекције који се подносе Народној скупштини“, са роком испуњења „годишње“, а као индикатор испуњености предвиђено „Објављени годишњи извештаји доступни су грађанима“, оцена је да ова активности није реализована, имајући у виду да Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2013. годину није јавно доступан ни на сајту Министарства финансија како ова мера налаже, нити на сајту Владе или Народне скупштине.

Изазови и препоруке:

Објавити извештај за који се помиње да је сачињен на веб-страници МФ и Народне скупштине.

3.2.2.1. 3	Успоставити електронски систем за праћење јавне потрошње из државног буџета од стране народних посланика	Израдити анализу потреба	4 месеца	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Распоредити стручне кадрове у складу са анализом потребе	15 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Распоређен стручни кадар у броју који одговара анализи потреба	У складу са систематизацијом (по запосленом најмање бруто 30.000)	Општа напомена број 3.
		Направити план и програм обуке запослених	10 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен план и програм обуке запослених	Нису потребни	
		Спроводити план и програм обуке запослених	до почетка примене електронског система	Министарство надлежно за послове финансија	Општа напомена број 7	Према потреби (по обуци најмање 300.000)	Општа напомена број 4.

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Министарству финансија обратили смо се дописом са молбом да нам доставе информације о реализацији ове мере, али до закључења овог извештаја није стигао одговор, тако да ТС није у могућности да да оцелу испуњености ове активности.

Према другим доступним информацијама, систем још увек није успостављен, односно, било је предвиђено његово успостављање у 2015, што је касније од рока предвиђеног у АП.⁷⁸

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Нема довољно података за извођење закључка.

Изазови и препоруке:

АП би требало префорулисати тако да се омогући праћење јавних расхода не само народним посланицима, већ и свим другим грађанима (евентуално, уз могућност да посланици имају приступ и појединим подацима који су иначе заштићени од објављивања). У складу са том изменом, требало би предвидети и рокове за објављивање портала са информацијама. Такође би требало прецизирати правила за претраживост објављених информација.

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

Оцена испуњености мере и активности: *нема (довољно) података*

Министарству финансија обратили смо се дописом са молбом да нам доставе информације о реализацији ове мере, али до закључења овог извештаја није стигао одговор, тако да ТС није у могућности да да недвосмислену оцену испуњености ове активности, у мери у којој се она односи на унутрашње поступање органа (израда анализа).

⁷⁸ <https://gopacsrbiija.wordpress.com/2014/11/28/%D1%83%D0%B2%D0%BE%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%9B%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%BE%D1%88%D1%9A%D0%B5-%D0%B4/>

Међутим, будући да нису објављени нацрти измена закона који би уређивали ближе питање сврсисходности трошења јавних средстава, може се закључити да мера није спроведена. С друге стране, измене Закона о буџетском систему, које су усвојене заједно са буџетом за 2015.⁷⁹, као и сам Закон о буџету за ту годину⁸⁰ доносе одређене мере у циљу утврђивања одговорности за трошење јавних средстава. Да ли су те одредбе плод неке претходне анализе није било могуће закључити.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Није могуће извести закључак на основу расположивих података.

Изазови и препоруке:

Уређивање контроле сврсисходности представља велики изазов и захтева озбиљно промишљање. Требало би пре свега имати на уму да се мора поћи од корака који претходи контроли сврсисходности трошења јавних средстава – утврђивању сврсисходности у фази планирања. У том смислу, већ су уведена нека правила која се односе на јавне набавке (интерни акти наручилаца). Сврсисходном планирању може помоћи и израда програмског буџета. Ради остваривања тог циља, потребно је ангажовати и интерне ревизоре, али и омогући грађанима да укажу на проблематичне тачке током буџетске јавне расправе. Од помоћи би могла да буду и нека од искуства које је стекла ДРИ у до сада обављеним ревизијама сврсисходности. У принципу, чини се да би активност могла да буде прецизирана тако да се односи на Закон о буџетском систему, као основни у овој области и да се управо у њему поставе правила која би омогућила и контролу сврсисходности и контролу одговорности за трошење јавних средстава.

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

⁷⁹ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/4600-14.pdf>

⁸⁰ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/4598-14.pdf>

		аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе					
--	--	---	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Активност 1 – у току

Током априла, маја и јуна 2014. године, Министарство финансија као овлашћени предлагач и Републичка дирекција за имовину (Дирекција), радили су на утврђивању Предлога уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини. 4. јула 2014. Године Влада је донела Уредбу о евиденцији непокретности у јавној својини ("Службени гласник РС", број 70 од 9. јула 2014). Уредба је ступила на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, односно 17. јула 2014. године, а почиње да се примењује 28.02.2015. године. Корисници, односно носиоци права коришћења на непокретностима у јавној својини дужни су да ускладе своје програме аутоматске обраде података за вођење посебне евиденције непокретности у јавној својини са програмом из члана 15. ове уредбе најкасније до 28. фебруара 2015. године, са стањем на дан 31. децембра 2014. године, од којег датума започиње вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини, применом електронских средстава за достављање, обраду и складиштење података (члан 16. Уредбе).

До стицања права јавне својине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са законом, сви корисници односно носиоци права коришћења податке о евиденцији непокретности у државној својини достављају Дирекцији у складу са Уредбом о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини („Службени гласник РС”, број 27/96), (члан 17. Уредбе).

Новом Уредбом утврђена је обавеза корисника средстава у јавној својини да искључиву одговорност за тачност, потпуност и ажурност података из посебних евиденција непокретности, које корисници достављају Дирекцији, ради вођења јединствене евиденције непокретности у јавној својини, преузима конкретан корисник. Такође, прописује се да ће Дирекција успоставити програм аутоматске обраде података вођења јединствене евиденције непокретности у јавној својини као веб-апликације, у року од 6 месеци од дана доношења уредбе, као и да од 28.02.2015 године започиње вођење евиденције електронским путем, (успостављање новог софтверског решења предуслов је за вођење потпуне, ажурне и на закону засноване јединствене евиденције непокретности у јавној својини⁸¹).

Дирекција је успоставила сарадњу са ИТ Сектором у Републичком геодетском заводу и Управи за заједничке послове републичких органа са циљем припреме техничке спецификације за израду апликативног софтвера Е - Регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини, која треба да буде дефинисана у поступку јавне набавке⁸². У Плану јавних набавки за 2014. год. Дирекције, као набавка мале вредности планирана је набавка компјутерских софтвера како би се обезбедила комплетна и уредна евиденција ствари у власништву РС, а као оквирни датум за покретање поступка и закључење уговора наведен је март 2014. год. са оквирним датумом за извршење уговора март 2014 – март 2015. год. У извештају Дирекције о спроведеним поступцима мале вредности у четвртном кварталу 2014. год. за ову набавку (апликативни софтвер – регистар јединствене евиденције у јавној својини) наводи се да ће поступак набавке бити спроведен закључењем споразума између Републичке дирекције за имовину РС и Дирекције за електронску управу у Министарству за државну управу и локалну самоуправу⁸³. Законом о буџету за 2015. год., Дирекцији су опредељена средства за Е-регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини у износу од 4,000,000 динара.

⁸¹ У сагласности и са Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији, поглавље III. А. 4. Развој е-управе где се предвиђа употреба ИКТ у систему јавне управе.

⁸² Републичка дирекција за имовину, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*

⁸³ Годишњи информатор о раду Републичке дирекције за имовину РС за 2014. год.

Паралелно са радом на утврђивању Уредбе, одвијала се и координација на утврђивању Предлога правилника о садржају извештаја о структури и вредности нефинансијске имовине, који сагласно чл. 79а Закона о буџетском систему доноси министар финансија. 19. јуна 2014. Године Министар финансија донео је Правилник о садржају извештаја о структури и вредности нефинансијске имовине Републике Србије "Службени гласник РС", број 65 од 27. јуна 2014.

Активност 2 - није реализована

Имајући у виду да је Законом о планирању и изградњи (Сл. гл. РС, бр.72/09, 81/09, 64/10 и 24/2011) прописано да првостепени поступак по захтевима за конверзију права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини спроводи Републички геодетски завод, а да је за другостепени поступак надлежно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, то нема надлежности Дирекције за имовину РС у поменутом поступку⁸⁴.

Препреке за спровођење мера и активности из Акционог плана:

- У циљу спровођења мера и активности из Акционог плана и законитог успостављања јавне својине РС, АП и јединица локалне самоуправе, треба имати у виду доследну примену чл.72, 74. и 88. Одредби Закона о јавној својини којима се налажу обавезе Републичком геодетском заводу да по службеној дужности и без одлагања изврши упис права јавне својине РС у законом прописаним случајевима. Наиме, од нивоа ажурности РГЗ у овом погледу, зависи и ажурност евиденције непокретности у јавној својини РС.
- Имајући у виду да преклузивни рок за подношење захтева аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе за упис права јавне својине из чл. 76. ст. 2 овог закона истиче 6. октобра 2014. године, пред Дирекцијом је тренутно у раду око 5.500 захтева за издавање потврда⁸⁵ да су непокретности пријављене, односно да за ту непокретност није поднета пријава о одузетој имовини у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине, што је предуслов за успостављање јавне својине. Како се ради о обимним захтевима (појединачни захтеви се односе на десетине и стотине непокретности) са једне стране, а имајући у виду чињеницу да Дирекција располаже са ограниченим кадровским ресурсима, решавање овако обимних захтева трајаће дужи временски период.
- За разлику од некадашњег законског концепта где се јединствена евиденција непокретности у државној средини водила на централном нивоу, нов Закон о јавној својини (Сл. гл. РС, бр. 72/11 и 88/13) мења концепт, сагласно својинским овлашћењима, тако да се јединствена евиденција непокретности у јавној својини води и на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као носилаца права јавне својине, с тим што Дирекција води јединствену евиденцију сагласно Закону. Нов концепт створио је у одређене недоумице, различита тумачења и тешкоће које су последица недовољне синхронизације унутар правног оквира. Не могу се заобићи и питања адекватног и потпуног годишњег пописа имовине и успостављање базе података непокретности у јавној својини свих корисника, односно не увођење у пословне књиге значајног дела имовине која се налази на коришћењу код корисника, питања утврђивања методологије за процену вредности те имовине, као и који орган треба да буде овлашћен за исту⁸⁶.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

⁸⁴ Наиме, поступак за упис права јавне својине на грађевинском земљишту у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима над њима, покреће се у смислу чл. 100 Закона о планирању и изградњи, по захтеву надлежног јавног правобраниоца, у року од годину дана по ступању на снагу Закона, а по истеку тог рока, упис права својине на грађевинском земљишту врши орган надлежан за послове евиденције непокретности и правима на њима, по службеној дужности.

⁸⁵ Сагласно чл. 76. ст 3 и чл. 78. ст 4 Закона о јавној својини

⁸⁶ Републичка дирекција за имовину, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*

У Извештају о ревизији завршног рачуна буџета Републике Србије за 2013. ДРИ⁸⁷ каже следеће:

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

Из одговора надлежних органа јасно је да обавезе нису испуњене и да у томе постоје озбиљне препреке које нису биле у потпуности сагледане у време израде антикорупцијске стратегије и АП.

Изазови и препоруке:

Изменити АП, тако да се одреде нови рокови и прошири круг извршилаца, у складу са изменама прописа до којих је дошло у међувремену.

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

3.2.2.2. 1	Ажурирати Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији полазећи од актуелних промена регулаторног и институционалног оквира	Израдити и доставити Влади Предлог измена и допуна Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Предлог измена и допуна Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији достављен Влади	Нису потребни	Уз учешће Управе за јавне набавке
		Усвајање измена и допуна Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији на Влади	8 месеци	Влада	Влада је усвојила измене и допуне Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено после протекла рока*

Управа за јавне набавке доставила је Генералном секретаријату Владе Предлог стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године са образложењем и Предлогом акционог плана за спровођење стратегије 2014 – 2015. године (допис бр. 404-02-2866/2014-05 од 13. октобра 2014. године)

⁸⁷ <http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2014/1-zavrsniracun-1.pdf>

Влада Републике Србије усвојила је 30. октобра 2014. год. нову Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 - 2018. године⁸⁸.

Уместо ажурирања постојеће, донета је нова Стратегија.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Ваља подсетити да је и претходна Стратегија из 2011, садржала многа добра решења, од којих су нека уграђена и у Закон о јавним набавкама из 2012, али да није била свеобухватна. Тада је већи проблем представљао непотпун акциони план, сачињен на нетранспарентан начин, него сам текст Стратегије. Транспарентност Србија (ТС) је давала сугестије у вези са Стратегијом и Акционим планом 2011. У међувремену су били доношени и други плански документи који се односе и на област јавних набавки, као што су антикорупцијска стратегија и Стратегија реформе јавне управе, а потом и потпуно нови Закон о јавним набавкама, па је и ову Стратегију требало ажурирати, што је сада и учињено (доношењем нове), те се може сматрати да је са формалне стране обавеза испуњена.

У делу у којем се говори о сузбијању нерегуларности и борби против корупције констатују се несумњива унапређења која је донео нови Закон о јавним набавкама. Затим се најављује предузимање следећих мера (након мера су наведени коментари ТС):

- објављивање планова набавки и комплетних уговора о јавним набавкама, а не само кључних података из уговора, као што је то сада случај; *ТС сматра да је ова промена потребна, јер тренутно расположиви подаци не омогућавају потпун увид. Поред тога, требало би унапредити могућности претраге података на Порталу.*
- израда смерница за правилно и благовремено планирање и реалну процену потреба и тржишне цене набавке; *ТС сматра ову намеру корисном, јер је неправилно планирање чест узрочник проблема у јавним набавкама.*
- израда смерница за стандардизовање потреба за набавкама; *ТС сматра ову активност корисном, јер стандардизовање смањује дискреционо одлучивање при планирању јавних набавки и на тај начин умањује простор за корупцију.*
- припрема упутстава за наручиоце за правилан избор врсте поступка јавне набавке;
- припрема смерница за ефикасно управљање уговором;
- израда модела интерних аката и процедура наручилаца;
- обука руководилаца о управљачкој одговорности и улози у спровођењу интерних аката и процедура; *ТС сматра да ове обуке могу бити од користи, али да би упоредо требало покренути и већи број поступака за утврђивање одговорности због кршења Закона о јавним набавкама, што би утицало и на повећање управљачке одговорности и на интересовање руководилаца за похађање оваквих обука и успостављање система интерне контроле.*
- едукација лица укључених у поступак јавне набавке о начину за утврђивање, пријављивање и ефикасно решавање сукоба интереса; *Овакве обуке су потребне, али би, као и код претходне тачке, снажан ефекат могли да имају поступци за утврђивање одговорности у случајевима када није поступљено по закону, као и примена норми у вези са заштитом узбуњивача.*
- припрема упутства за процену коруптивних ризика у јавним набавкама; *Ова активност би требало да буде постављена у везу са постојећим механизмима из интерног акта наручиоца, плана интегритета и очекиваног плана борбе против корупције у јавним набавкама.*
- усвајање етичког кодекса јавних набавки; *требало би прецизирати на кога се односи овај етички кодекс и која питања би била њиме покривена (а нису актуелним одредбама закона, подзаконским и интерним актима)*

⁸⁸ http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

- обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага кривичних дела; *Ове обуке су несумњиво потребне, али треба напоменути да би њихов важан сегмент требало да буде и проактивно деловање истражних органа, то јест, усмеравање на који начин би они могли да брже препознају потребу за испитивањем налаза (нпр. читањем извештаја ДРИ, УЈН, решења КЈН, медијских написа, конкурсне документације...)*
- обуке у области система интерне контроле и ревизије; *Овакве обуке су увек потребне, али је једнако потребна промоција добрих пракси (у случајевима када је спречен настанак штете деловањем интерне ревизије или механизма интерне контроле), као и утврђивање одговорности у случајевима када је штета настала а могла је бити спречена;*
- јачање механизма за спровођење препорука служби за контролу јавних набавки, интерних и екстерних ревизора;
- јачање система кажњавања у случају кршења прописа у области јавних набавки; *Остало је недоречено на који начин би се систем кажњавања јачао, а у самој Стратегији се не наводи где су главне слабости. Као и у другим областима, тако и у јавним набавкама, главна слабост система се огледа у томе што у занемарљивом броју случајева поступак за утврђивање одговорности (и кажњавање) буде уопште покренут.*
- развој и унапређивање интернет страница институција у систему јавних набавки, како би се обезбедила доступност информација, алата и упутстава који се користе у практичном спровођењу поступака јавних набавки.

У оквиру Акционог плана (за прву годину) планирано је решавање неких од проблема који су поменути. Тако је предвиђено да се током 2015. спроведу анализе примене Закона, оправданости посебног режима набавки у области одбране и безбедности, усаглашености са новим директивама ЕУ и осталих прописа, након чега би крајем године дошло до измене Закона о јавним набавкама и других прописа.

За другу половину 2015. планирано је унапређење Портала јавних набавки увођењем додатних опција, укључујући регистар уговора и систем за извештавање УЈН, као и анализе у погледу развоја система електронских набавки.

Кад је реч о сузбијању нерегуларности у наредној години планира се увођење софтвера за планирање и квартално извештавање, а обуке полиције и тужилаштва, обуке за руководиоце наручилаца, „унапређење интернет страница“ и кажњавање у случају кршења ЗЈН, као „континуиране активности“.

Иначе, пре усвајања ове стратегије није била организована јавна расправа (тренутно не постоји обавеза по Пословнику Владе да се јавне расправе организују пре доношења стратегија), нпр. постављањем документа на Портал е-управа и позивом да се упуте предлози. Истина, нацрт документа је био представљен на конференцији одржаној у јуну 2014⁸⁹.

Један од озбиљних проблема за цео систем јавних набавки у Републици Србији, и у периоду важења претходне Стратегије, и данас, јесте чињеница да се и даље неке крупне набавке спровode без примене тог закона, а на основу међудржавних споразума или споразума са међународним финансијским институцијама. Ово питање није директно третирано у новој Стратегији, мада ће можда бити обухваћено анализама које се планирају.

Отварање могућности за измену Закона о јавним набавкама, али и других прописа, након анализа, као и података о надзору над његовом применом може допринети да се неки од проблема (они који су нормативне природе) реше. Међутим, за сада нису планиране адекватне мере за решавање оних проблема у јавним набавкама које

⁸⁹<http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/243/%D0%9F%D0%A0%D0%97%D0%9D%D0%A6%D0%98JA+%D0%A0%D0%94%D0%9DE+%D0%92%D0%A0%D0%97%D0%98JE+%D0%A1%D0%A0%D0%93%D0%98JE+%D0%A0%D0%97%D0%92OJA+JA%D0%92%D0%9D%D0%98%D0%A5+%D0%9DA%D0%91%D0%92%D0%9A%D0%98.html>

нису нормативне природе већ су у вези са фактичким могућностима да се изврши ефикасан надзор.

Изазови и препоруке:

Из свих наведених разлога, а у контексту ефикасније борбе против корупције у јавним набавкама, постоји потреба да се Стратегија развоја јавних набавки допуни. У том смислу би требало изменити и АП и одредити главне правце допуна и рокове.

3.2.2.2. 2	Дефинисати критеријуме и методе за утврђивање сврсисходности јавних набавки и одговорности уколико се утврди несврсисходност	Доношење подзаконских прописа којима се успостављају јасни критеријуми и методе за процену сврсисходности	6 месеци	Управа за јавне набавке	Донети подзаконски прописи	Нису потребни	
---------------	--	---	----------	-------------------------	----------------------------	---------------	--

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

Управа за јавне набавке је 5. децембра 2013. године донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца⁹⁰ (Интерни акт). Активност није реализована на начин како је то предвиђено Акционим планом, у форми посебног подзаконског акта, већ тако да буде у складу са другим прописима у оквиру надлежности и овлашћења прописаних Законом⁹¹.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

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

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

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

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

⁹⁰ Сл. гласник РС, бр. 106/13.

⁹¹ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

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

Такође, у члану 11. се указује на следеће:

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

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

УЈН је даље упутила наручиоце како да испуне ове обавезе из подзаконског акта доневши Модел интерног акта.⁹²

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

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

Изазови и препоруке:

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

3.2.2.2. 3	Припремити модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама који ће користити наручиоци приликом израде својих интерних планова	Припремити и усвојити модел	6 месеци	Управа за јавне набавке	Усвојен модел интерног плана за спречавање корупције	Нису потребни	
---------------	--	-----------------------------	----------	-------------------------	--	---------------	--

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

⁹² <http://www.ujn.gov.rs/download/files/cms/attach?id=664>

Предлог Плана за борбу против корупције у јавним набавкама је припремљен у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције, као и уз учешће других институција (ДРИ, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисија за заштиту конкуренције, Републичко јавно тужилаштво). Предлог овог плана је достављен Влади 25.02.2014. године на усвајање, како је и предвиђено чланом 21. став 6. Закона о јавним набавкама. Овај подзаконски акт требало је да буде основ за израду модела интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама који ће користити наручиоци приликом израде својих интерних планова.

Иако овај подзаконски акт још није усвојен, УЈН је припремила Модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама⁹³ (Модел интерног плана) који је објављен на сајту УЈН.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Модел интерног плана је донет, касније него што је предвиђено роковима из АП. За ово кашњење постоји разумно објашњење у чињеници да је израда модела у самом Закону о јавним набавкама везана за доношење подзаконског акта од стране Владе, до чега још увек није дошло. Са становишта спровођења АП, обавеза је испуњена на задовољавајући начин јер у самом АП нису предвиђени никакви додатни елементи овог плана. Са становишта спровођења Закона о јавним набавкама, Модел интерног плана не обезбеђује остваривање свих елемената који су обухваћени одредбама члана 21. Закона о јавним набавкама, иако је приметан труд да се то учини. Проблем је у томе што је обавеза из члана 21. Закона таква да њено доследно спровођење задире и у материју других прописа.

Изазови и препоруке:

Иако је ова мера из АП спроведена, у вези са њом се може покренути питање неспровођења претходних радњи – доношења Плана за борбу против корупције од стране Владе и евентуалне измене Закона о јавним набавкама како би се прецизирале одредбе тог Плана, нарочито имајући у виду могуће изазове у погледу примене других закона од стране наручилаца. У том правцу би се могао изменити и АП. У том случају би као активност требало предвидети и проверу усклађености интерних планова са подзаконским актом.

Иначе, занимљиво је приметити да се у пракси догодио један случај код којег се поставило питање непостојања плана борбе против корупције у јавним набавкама код једног већег наручиоца. Током 2014. год. спроводена је јавна набавка „Прокоп“ „Железнице Србије“ ад. (јавна набавка радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици београд центар – фаза I, набавка која је предуслов за измештање главне железничке станице Београд и припадајућих колосека, без чега је немогуће започети пројекат „Београд на води“). Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки донела је решење у којем се помиње непостојање плана као основ за ослобађање од одговорности.

Наиме, Грађански надзорник је 13.06.2014. године поднео захтев за заштиту права којим је затражио од Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки да донесе решење којим се у целини поништава поступак надгледане јавне набавке. Захтев за заштиту права је поднет због тога што је Одлука о додели уговора број 1930/2014 - 137-55 у супротности са чланом 23. Закона о јавним набавкама, којим се регулише заштита интегритета поступка.

У захтеву је наведено да је оспореном одлуком на најгрубљи начин нарушен интегритет поступка јавне набавке, с обзиром на то да је представник групе понуђача којој је уговор додељен, као што је у претходном делу извештаја наведено, био бивши директор Сектора за електротехничке послове у Железницама Србије” а.д. Он је посао директора Сектора обављао од 2005. до септембра 2013. године и у том периоду је учествовао у припреми и верификацији Главног пројекта за изградњу железничке

⁹³ <http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/models>

станице Београд Центар фаза I, који је саставни део конкурсне документације. Дакле, у истом поступку јавне набавке исто лице је било ангажовано и као представник наручиоца и као представник понуђача.

С обзиром да је чланом 23. Закона о јавним набавкама прописано да лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова, и са њим повезано лице не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде, Наручилац је, према мишљењу грађанског надзорника, уместо додељивања уговора, био дужан да одбије понуду групе понуђача код којег је ангажован овај бивши директор Железница.

Поступајући по захтеву грађанског надзорника, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је, 04.07.2014. године донела Решење бр. 400-1495/2014 којим се одбија захтев за заштиту права. Републичка комисија је у образложењу наведеног решења констатовала да се нису стекли услови да Наручилац поступи у складу са чланом 23. Закона о јавним набавкама. У прилог тој тврдњи наведен је члан 21. став 6. Закона о јавним набавкама којим је прописано да је Управа за јавне набавке дужна да у сарадњи са државним органом надлежним за борбу против корупције сачини план за борбу против корупције у јавним набавкама и достави га Влади на усвајање, а да је наручилац чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, дужан да у складу са тим планом у року од три месеца од дана његовог усвајања донесе интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама (члан 21. став 7. и став 8. ЗЈН). С обзиром на то да није донет план за борбу против корупције у јавним набавкама Републичка комисија је заузела став да се нису стекли услови да Наручилац поступа у складу са чланом 23. ЗЈН.

3.2.2.2. 4	Припремљен модел за доношење интерних аката наручилаца којим ће се прецизно уредити поступак јавне набавке, укључујући евидентирање сваке предузете радње и утврђивање личне одговорности за исправност поступања	Припремити и усвојити модел	6 месеци	Управа за јавне набавке	Усвојен модел интерног плана за спречавање корупције	Нису потребни	
---------------	---	-----------------------------	----------	-------------------------	--	---------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено*

Управа за јавне набавке је 5. децембра 2013. године донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.⁹⁴ На основу поменутог правилника, Управа за јавне набавке је припремила Модел интерног акта. Модел интерног акта објављен је на интернет страници Управе за јавне

⁹⁴ Сл. гласник РС, бр. 106/13.

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

набавке, у рубрици „Документи/Модел докумената“⁹⁵. У припреми Модела учествовали су и представници Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државне ревизорске институције, као и представници наручилаца који су укључени у спровођење фаза процеса јавне набавке.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Модел интерног акта је донет и објављен. Модел одлично разрађује обавезе које наручиоци имају на основу подзаконског акта и оставља им опције за формулисање појединих одредаба. Већина наручилаца у чије смо интерне акте имали увид је при сачињавању тих аката користила овај модел. Као проблем у пракси се јавља то што поједини наручиоци некритички преузимају генеричке термине из Модела, уместо да их замене називима својих специфичних служби, организационих јединица или радних места, као и чињеница да не постоји системска провера усклађености са обавезама из подзаконског акта (нити кадровски капацитети УЈН за вршење таквих провера).

Изазови и препоруке:

У вези са овим делом АП требало би размислити о даљој разради активности, како би се обезбедила правентивна провера усклађености интерних аката са обавезама из подзаконског акта (од стране УЈН), али и одговарајуће провере од стране других органа – интерне ревизије, ДРИ – у склопу обављања њихових послова.

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

Оцена испуњености мере и активности: *нема података*

Министарству финансија обратили смо се дописом са молбом да нам доставе информације о реализацији ове мере, али до закључења овог извештаја није стигао одговор, тако да ТС није у могућности да да оцену испуњености ове активности.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

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

Изазови и препоруке:

⁹⁵ <http://www.ujn.gov.rs/download/files/cms/attach?id=664>

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

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

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

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено*

Ова активност није реализована на начин како је то предвиђено Акционим планом, у форми посебног подзаконског акта, већ тако да буде у складу са другим прописима у оквиру надлежности и овлашћења прописаних Законом, кроз доношење Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама⁹⁶ који је усвојен 29. марта 2013. године⁹⁷, као и Модела интерног акта на основу Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

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

Изазови и препоруке:

⁹⁶ Сл.гласник РС, бр. 29/13. <http://www.ujn.gov.rs/ci/propisi/podzakoni>

⁹⁷ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

Требало би разрадити АП у правцу праћења спровођења обавеза из интерних аката – нпр. израда и објављивање списак наручилаца који имају законску обавезу израде интерних аката и редовно ажурирање те листе, као и објављивање самих интерних аката; покретање поступака против наручилаца који нису донели акт; провера усаглашености аката и давање препорука за отклањање неусаглашености; покретање поступака у случају неусаглашености итд.

3.2.2.2. 8	Увођење електронских набавки и електронских лицитација како би се смањио утицај „људског фактора”	Спровести анализу изводљивости	12 месеци	Управа за јавне набавке	Спроведена анализа изводљивости	Трошкови анализе	
---------------	---	--------------------------------	-----------	-------------------------	---------------------------------	------------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

Управи за јавне набавке обратили смо се дописом са молбом за достављање информација о реализацији ове мере. У свом одговору, УЈН наводи следеће: Активност спровођења анализе није реализована. Реализација активности је одложена за трећи квартал 2015. године у складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године, која је објављена у „Службеном гласнику“, број 122/14, од 7. новембра 2014. године. На основу Стратегије и Акционог плана за спровођење стратегије, као рок за реализацију активности „Анализе постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталожи)“ одређен је трећи квартал 2015. године, имајући у виду решења нових директива ЕУ из области јавних набавки које су ступиле на снагу 2014. године, а које се односе и на област електронских набавки.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Активност није реализована у року одређеним Акционим планом за спровођење Стратегије. Стратегијом развоја јавних набавки РС за период 2014 – 2018. померен је рок за спровођење ове активности на трећи квартал 2015.

Изазови и препоруке:

Изменити АП и ускладити га са роком из другог, касније донетог, стратешког акта.

3.2.2.2. 9	Ојачати капацитете регулаторним и контролним телима у области јавних набавки, а посебно Управи за јавне набавке имајући у виду нове надлежности утврђене Законом о јавним набавкама	Направити списак регулаторних и контролних тела у области јавних набавки	6 месеци	Управа за јавне набавке	Направљен списак регулаторних и контролних тела у области јавних набавки	Нису потребни	
		Израдити анализу потреба	12 месеци	Свако тело са листе врши анализу потреба за себе	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.

Оцена испуњености мере и активности: у току

У Стратегији развоја јавних набавки у РС за период 2014-2018. год. у оквиру поглавља 2. Јачање институционалног оквира, 2.1. Институције и њихове надлежности као „основне институције у систему јавних набавки“ наведене су: Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

За област јавних набавки, како се наводи, значајну улогу имају и Државна ревизорска институција, Министарство финансија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Комисија за јавно-приватно партнерство, Агенција за борбу против корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд. Такође, Законом је Управа за заједничке послове републичких органа одређена као тело за централизоване јавне набавке⁹⁸.

Имајући у виду да је Стратегија развоја јавних набавки у РС за период 2014-2018. год. донета у октобру 2014 год., институције нису сачиниле анализу потреба, осим оних институција које су то учиниле у оквиру реализације других мера и активности из Акционог плана (ДРИ, Агенција за борбу против корупције).

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

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У Стратегији развоја јавних набавки у РС за период 2014-2018. год. прописано је јачање капацитета наведених институција, првенствено Управе за јавне набавке, као кључне институције за координацију већине активности и реформе у области јавних набавки, али и Управе за заједничке послове републичких органа, Комисије за јавно-приватно партнерство и Републичке комисије.

Средства утврђена Законом о буџету за 2015. год. у износу 50.830.000 динара опредељена су Управи за јавне набавке, у 2014. год. износила су 68.794.000 динара (док се значајан део средстава остварио кроз финансијску помоћ ЕУ), а у 2013. год. 60.338.000 динара.

Републичкој комисији опредељена су средства из буџета за 2015. год. у износу од 128,852,000 динара, у 2014. год. износила су 144.365.000 динара, а у 2013. год. 119.747.000 (од тога реализовано 98.951.822.36 динара).

Очигледно је да спровођење активности није било обезбеђено на системски начин, јер није био утврђен начин обавештавања тела која ће бити обавезна да припреме ову анализу, као ни садржај саме анализе. Услед тога је чињеница да је упоредо припремана Стратегија реформе система јавних набавки искоришћена да се активност реализује макар у делу оних институција које су највише укључене у процес примене Закона о јавним набавкама.

Изазови и препоруке:

⁹⁸ Стратегија развоја јавних набавки РС за период 2014 – 2018. год. <http://www.ujn.gov.rs/ci.html>

Требало би допунити АП, тако да се прецизира које институције су обавезне да планирају потребе у вези са јавним набавкама и шта те анализе треба да обухвате. Као полазиште за списак може се користити Стратегија реформа система јавних набавки, али би требало, током израде АП испитати потребу за његовом допуном. У анализи потреба сваки орган треба да образложи: : 1) које обавезе има на основу новог Закона; 2) који обим испуњења обавеза је коришћен као критеријум за анализу потреба. Како би ове анализе потреба биле усклађене, требало би организовати заједнички састанак свих укључених институција, јер је њихово поступање међусобно повезано, па самим тим и потребе за ресурсима – нпр. од броја провера које ће бити извршене зависи колико ће бити покренуто прекршајних поступака, па самим тим и колико ће бити потребно капацитета за вођење тих поступака.

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

Оцена испуњености мере и активности: у току

Активност 1 ове мере („Изменити прописе тако да се успоставе јасне процедуре поступања по одлукама Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки“) није реализована. У извештају Министарства финансија о реализацији активности из Стратегије и Акционог плана се наводи да „Треба прецизирати о ком се пропису ради, односно утврдити да ли је наведени пропис у надлежности Министарства надлежног за послове финансија“.

Реализација активности 2 („Праћење спровођења одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки“) је у току. Комисија је током последњег квартала 2013. године, изменом акта о систематизацији, формирала организациону јединицу за обављање послова праћења спровођења одлука и попунила радна места у тој организационој јединици. Поред континуираног тражења и разматрања извештаја од наручилаца о поступању по одлукама Републичке комисије, донета је и Одлука о организацији послова праћења спровођења одлука Републичке комисије бр. 404-02-10/2014-03 од 14.04.2014. године којом је детаљно регулисана интерна процедура за поступање у погледу извршавања активности предвиђених Националном стратегијом и Акционим планом. Наиме, уређен је начин рада организационе јединице Републичке комисије - Групе за праћење спровођења одлука, контролу над спровођењем одлука код наручиоца и спречавање злоупотребе захтева за заштиту права, што је унапредило спровођење активности.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:/ Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Процедуре поступања по одлукама Републичке комисије (КЈН) су већ уређене Законом о јавним набавкама. Због тога би АП требало да буде прецизнији у погледу потребе за евентуалним допунама ЗЈН или прописивања овлашћења за доношење подзаконског акта који би ову материју ближе уредио.

У погледу спровођења друге активности може се закључити да су створене институционалне претпоставке за реализацију мере, али да још увек нема довољно показатеља на основу којих би се могло закључити да ли се она у потпуности спроводи у пракси. У том смислу би било нарочито значајно да Републичка комисија редовно објављује и своје одлуке и налазе о њиховом спровођењу (у моменту окончања овог извештаја последња објављена одлука је била стара око месец ипо дана).

Изазови и препоруке:

АП би требало прецизирати, у складу са изнетим коментарима. Кад је реч о првој активности би требало размотрити да ли је потребно допунити Закон о јавним набавкама или не, и у складу са тиме допунити АП. Кад је реч о другој активности би требало предвидети мере које ће обезбедити објављивање података о томе да ли су провере извршене.

3.2.2.2. 11	Спровести едукацију о примени нових решења у области јавних набавки	Направити план и програм обуке и приручнике са упутствима	10 месеци	Управа за јавне набавке	Израђен план и програм обуке на основу препорука анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима		Приручник би требало да садржи моделе аката који се доносе током поступка јавне набавке, као и примере добре праксе
----------------	---	---	-----------	-------------------------	---	--	---

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

Управи за јавне набавке обратили смо се дописом са молбом за достављање информација о реализацији ове мере. У свом одговору УЈН наводи:

Активност је реализована у делу који се односи на доношење плана и програма обуке за период септембар – децембар 2014. године

У току је израда плана и програма обуке за првих 6 месеци 2015. године, узимајући у обзир и реализацију обука предвиђених Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији.

У току је израда Приручника за сертификацију службеника за јавне набавке, који ће бити објављен на интернет страници Управе за јавне набавке у току јануара-фебруара месеца 2015. године.

Нема сумње да је УЈН реализовала неке активности ове врсте. Тако се у информатору о раду овог органа, наводи између осталог следеће:

„Управа је, заједно са Центром за обуку Међународне организације рада, успешно реализовала обуку (тренинг-тренера) у области јавних набавки те је као резултат оспособљено 17 тренера (из институција и органа на централном и локалном нивоу, као и из Привредне коморе Србије) који су прошли обуку користећи материјале

креиране од стране СИГМА-е и усаглашене са стандардима ЕУ, а који су такође и локализовани у складу са српским законодавством. Ови тренери су сада спремни да стечена знања даље шире кроз радионице и семинаре широм Србије.»

Поред тога, у едукативну сврху могу да послуже и бројни документи који су објављени на сајту УЈН⁹⁹.

У Стратегији реформе система јавних набавки и пратећем акционом плану за прву годину, предвиђено је да УЈН спроведе две обуке корисника Портала јавних набавки и две обуке малих и средњих предузећа, те две обуке за наручиоце. Предвиђено је и учешће УЈН заједно са другим субјектима у обукама за понуђаче, полицију и тужилаштво и руководиоце наручилаца.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нема довољно података за извођење закључака у погледу квалитета испуњености активности, имајући у виду да нисмо имали увид у копију плана и програма обуке који је сачињен за период 2014. год.

Изазови и препоруке:

Постоји Потреба за изменама АП. Измене би могле да иду у правцу усклађивања са релевантим деловима касније донетог стратешког акта.

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

3.2.2.3. 1	Унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција у области јавних финансија	Потписати меморандум о сарадњи Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, министарства надлежног за послове финансија и привреде, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против	6 месеци	Управа за јавне набавке	Потписан меморандум	Нису потребни	Општа напомена број 5.
---------------	---	--	----------	-------------------------	---------------------	---------------	------------------------

⁹⁹ <http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/models>

		корупције, Савета за борбу против корупције и Комисије за заштиту конкуренције					
--	--	--	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено*

Пре потписивања Меморандума, одржана радионица на којој су учествовали представници свих институција које су укључене у реализацију наведене активности, у циљу припреме Предлога меморандума и остваривање непосредне сарадње.

Меморандум о сарадњи између Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Министарства финансија, Министарства привреде, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције и Комисије за заштиту конкуренције закључен је 15.04.2014. год. Меморандум, између осталог, предвиђа унапређивање размене података између институција, као и формирање заједничке базе података.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Будући да АП није одредио садржину меморандума о сарадњи, није могуће дати квалитативну анализу.

Изазови и препоруке:

Требало би допунити АП тако да обухвати минимално и питање спровођења меморандума о сарадњи (нпр. одржавање периодичних састанака и разматрање потребе да се сарадња унапреди). Поред тога, требало би предвидети објављивање меморандума о сарадњи и закључака са ових састанака.

3.2.2.3. 2	Обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела, као и обука судија ради ефикаснијег судских поступака у случајевима утврђивања кривичне одговорности из области јавних набавки и обука прекршајних судија ради ефикаснијег вођења	Направити план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима	6 месеци	Правосудна академија	Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима	5.000.000	
		Спроводити план обуке запослених и поделити приручнике са упутствима	трајно		Општа напомена број 7.	Према плану и потребама (по обуци најмање 300.000)	

	поступака за прекршаје из Закона о јавним набавкама						
--	---	--	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Правосудна академија је у свом извештају навела да су предузете активности за реализацију ове мере кроз учешће на два састанка фокус групе на тему јавних финансија, а у организацији Министарства правде и државне управе, као и кроз контактирање представника судова, тужилаштва и прекршајних судова ради формирања радних група за израду плана и програма обуке. Чланови радних група су предложени, а радне групе су формиране крајем децембра 2013. год.¹⁰⁰

Програм обуке је направљен, а за почетак реализације одређен је април 2014 до краја 2015. године.

У оквиру програма „Спречавање корупције у јавним финансијама“ формирана је радна група, одређени су предавачи, израђена су 2 модула обуке који ће тећи у циклусима. Први модул је за УЈН и Републичку комисију за заштиту права у поступцима јавних набавки, уз предаваче из прекршајних судова. Планирана је израда и напредних нивоа оба модула, сви модули ће се реализовати тако да се покрије цела територија РС у току реализације програма.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Начин реализације активности одговара опису из АП.

Изазови и препоруке:

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

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

План обуке треба да садржи све примере из судске праксе који су и даље релевантни (кривична дела или прекршаји који би то били и са становишта примене актуелног Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему) од 2002 до 2013, укључујући и оптужнице код којих се још увек води поступак, уз примерену заштиту података о личности.

¹⁰⁰ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

План обуке треба да обухвати сва кривична дела која се могу починити у вези са јавним набавкама и све прекршаје из Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему. Код кривичних дела која могу имати различите радње извршења план обуке треба да обухвати сваки од њих (нпр. злоупотреба код јавне набавке која се врши прекорачењем службених овлашћења или њиховим искоришћавањем, пропуштање службене дужности или доношење незаконите одлуке итд.). За сваки вид кривичне или прекршајне одговорности дати примере из судске праксе. Ако таква пракса не постоји, обрадити примере могуће одговорности починилаца и поступања полицајаца, тужилаца и судија на хипотетичким примерима или релевантним примерима из упоредне праксе.

Требало би објавити приручник на веб-сајту Правосудне академије, како би био доступан и лицима која не похађају обуку и како би практичари могли да укажу на недостатке или потребу за допуном

3.2.2.3.4 Постоји грешка у нумерацији и у АП (не постоји 3.2.2.3.3)	Успоставити евиденцију о поступању прекршајних судова, тужилаштва и судова опште надлежности на неправилности утврђене у извештајима ДРИ и Управе за јавне набавке	Спровести едукацију запослених у ДРИ и Управи за јавне набавке о обележјима и појавним обележјима коруптивних кривичних дела	15 месеци	Правосудна академија	Број спроведених обука	Према потребама (по обуци најмање 300.000)	
		ДРИ и Управа за јавне набавке подnose прекршајне пријаве и достављају своје налазе надлежном тужилаштву	трајно	ДРИ и Управа за јавне набавке	Број пријава	Нису потребни	
		Нови уписник о случајевима коруптивних кривичних дела садржи евиденцију о поступању надлежних органа поводом налаза ДРИ и Управе за јавне набавке	трајно (од формирања уписника) прати се од формирања електронског уписника за коруптивна кривична	Орган власти код којег се води уписник коруптивних кривичних дела	Извештај о раду	Нису потребни	

			дела из мере 3.4.6.2				
--	--	--	----------------------------	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Правосудна академија и овде наводи да су предузете активности за реализацију ове мере кроз учешће на два састанка фокус групе на тему јавних финансија, а у организацији Министарства правде и државне управе и кроз контактирање представника судова, тужилаштва и прекршајних судова ради формирања радних група за израду плана и програма обуке. Радне групе су формиране крајем децембра 2013. год¹⁰¹. Програми ће се реализовати до краја 2015. године.

У оквиру програма „Спречавање корупције у јавним финансијама“ формирана је радна група, одређени су предавачи, израђена су 2 модула обуке који ће тећи у циклусима. Први модул је за УЈН и Републичку комисију за заштиту права у поступцима јавних набавки, уз предаваче из прекршајних судова (теоријски и практични ниво). Други модул је за судије кривичаре. Планирана је израда и напредних нивоа оба модула, сви модули ће се реализовати тако да се покрије цела територија РС. У току реализације програма, ДРИ ће завршити приручник који има за циљ да приближи улогу и надлежности ове институције, који ће затим бити дистрибуиран правосуђу. Обука ће такђе допринети умрежавању УЈН и ДРИ, као и бољој сарадњи и разумевању њихових улога од стране судија и тужилаца¹⁰².

ДРИ у извештају наводи да континуирано подноси захтеве за покретање прекршајних поступака и кривичне пријаве против одговорних лица у субјектима ревизије за које постоји сумња да су извршили прекршај или кривично дело¹⁰³. ДРИ, по извештајима у 2014. години, до 26.12.2014. год. поднела је 111 захтева за покретање прекршајног поступка, 13 пријава за привредни преступ и 15 кривичних пријава. Управа за јавне набавке је од 1. марта 2014. године, кад је нови Закон о прекршајима почео да се примењује до 30.6.2014. год., поднела 26 захтева за покретање прекршајног поступка Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки¹⁰⁴. Између Управе за јавне набавке и Републичког јавног тужилаштва, у априлу 2014. године, закључен је Споразум о сарадњи и координацији активности у области откривања кривичних дела у јавним набавкама.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

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

Изазови и препоруке:

¹⁰¹ Ибид.

¹⁰² Ибид.

¹⁰³ Државна ревизорска институција, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹⁰⁴ Управа за јавне набавке, *Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2014 – 30.6.2014. године*, септембар 2014.

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

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

3.2.2.3.5	Успоставити ефикасну сарадњу ОЦД и регулаторних, контролних и репресивних органа на превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама	Направити план и програм обуке и приручник о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама	6 месеци	Правосудна академија	Израђен план и програм обуке; израђени и одштампани приручници;	5.000.000	У сарадњи са Управом за јавне набавке
		Увођење евиденције о поступању надлежних органа поводом пријава ОЦД у новом уписнику о случајевима коруптивних кривичних дела	трајно	Орган власти код којег се води уписник коруптивних кривичних дела	Уписник о случајевима коруптивних кривичних дела садржи евиденцију о поступању надлежних органа поводом пријава ОЦД	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Правосудна академија у одговору по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја наводи да ће се програми реализовати до краја 2015.год. Планирана је израда и напредних нивоа оба модула, сви модули ће се реализовати тако да се покрије цела територија РС. У току реализације програма, биће организовани бројни округли столови где ће учествовати представници цивилног друштва и представити резултате својих истраживања као и своја искуства. Ови сусрети ће унапредити програме обуке.

Друга активност ове мере зависи од успостављања електронског уписника за коруптивна кривична дела из мере 3.4.6.2 за чије испуњење је Акционим планом одређен рок од 18 месеци који доспева 6. марта 2015. год.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Нисмо добили документе који би указали на то да је активност реализована.

Изазови и препоруке:

АП би требало прецизирати и допунити.

Програм обуке треба да обухвати све механизме за превенцију корупције у јавним набавкама који постоје у Републици Србији и све облике репресивног деловања против корупције у јавним набавкама (користити материјал за обуку полицијаца, тужилаца и судија). Програм обуке треба да детаљно обради могуће начине за ангажовање ОЦД на превенцији и откривању корупције у јавним набавкама и да објасни у којим случајевима треба да се обрате државним органима и какво поступање могу од њих да очекују након обраћања. Посебно треба обрадити питање заштите узбуњивача и могућности за накнаду штете жртвама корупције. У израду обуке и извођење предавања укључити представнике ОЦД који имају искуство у овој области. Слично као и код других обука, едукативне материјале би требало објавити и организовати провере знања по окончању обука. Обучени представници ОЦД би требало да преузму обавезу да извести о својим искуствима у примени стечених знања, што би даље требало искористити за унапређење едукативних материјала.

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

Циљ	Успостављање и развијање система јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти						
Индикатор циља	Проценат органа јавне власти који имају јединицу за интерну ревизију која је израдила најмање један извештај увећан је за најмање 50% до краја 2017. године. Просечан број прекршаја органа јавне власти установљених од стране Државне ревизорске институције умањен је за 75% до краја 2017. године						
3.2.3.1.1	Законом уредити положај интерних ревизора и обезбедити функционалну и оперативну независност интерне ревизије и дефинисати принципе финансијског управљања и контроле, као и функцију и послове ЦХЈ.	Израдити анализу усклађености постојећих прописа са ЕУ стандардима, упоредним решењима и најбоље праксе	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа	1.600.000 (информације о најбољим праксама)	Мера се може извршити кроз измене и допуне Закона о буџетском систему или доношењем новог Закона којим се уређује интерна контрола или интерна ревизија, што зависи од резултата анализе усклађености
		Израдити и доставити Влади Нацрт Закона	12 месеци	Министарство надлежно за	Нацрт Закона достављен Влади	1.600.000 (трошкови јавне	У радну групу укључити ревизоре са најдужим практичним

				послове финансија		расправе)	искуством у интерној ревизији.
		Подношење Предлога Закона Народној скупштини	15 месеци	Влада	Поднет Предлог Закона		

Оцена испуњености мере и активности: у току

Министар финансија је формирао радну групу за разматрање и расправу Нацрта стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору и пратећег Акционог плана, која ће изградити и ову анализу¹⁰⁵. Први састанак први састанак радне групе за разматрање и расправу Нацрта стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору 2015-2019. одржан је 23.05.2014. године. Израђен је први нацрт Стратегије развоја ИФКЈ 2015-2019. год., али до краја 2014. године ова стратегија није усвојена.

Свеобухватни систем интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) је у Републици Србији регулисан Законом о буџетском систему. Оквир предложен у Закону о буџетском систему даље је разрађен у правилницима и још детаљније у Приручнику за финансијско управљање и контролу и Приручнику за интерну ревизију. Декларација о сарадњи Европске комисије Генералне дирекције буџета и Министарства финансија из 2007. године подразумева сарадњу на развоју ИФКЈ, самим тим сви прописи који се доносе у овој области предходно су добили сагласност Европске Комисије.

По завршеном прегледу стања ИФКЈ у јавном сектору Републике Србије, Европска комисија је сачинила извештај за поглавље 32. По пријему извештаја Влада Републике Србије је усвила Преговарачку позицију за поглавље 32 чији је главни елемент ИФКЈ. Нова стратегија развоја ИФКЈ 2015-2019 садржаће налазе прегледа Европске комисије и обавезе из преговарачке позиције Владе републике србије за поглавље 32¹⁰⁶.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У извештају ЕК о напретку Србије за 2014. год. од 8. октобра 2014. год., у оквиру поглавља 32 – Финансијска контрола се наводи:

Нова Стратегија реформе државне управе из јануара 2014. године као један од својих приоритета обухвата и интерну финансијску контролу у јавном сектору (ИФКЈ). Спровођење финансијског управљања и контроле је у раној фази, док се управљање ризиком не примењује систематично. Тек предстоји израда подзаконских аката за боље дефинисање управљачке одговорности. Разумевање начела управљачке одговорности и стандарда интерне контроле на централном и локалном нивоу, и у јавним предузећима, још увек је слабо и потребно је то разумевање побољшати код виших руководица. Потребно је развити и уредити функцију централне буџетске инспекције у складу са захтевима ИФКЈ и уложити значајне напоре на спровођењу ИФКЈ на свим нивоима државне управе.

¹⁰⁵ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар и септембар 2014.

¹⁰⁶ *Ибид.*

Извештај о скринингу за поглавље 32 наводи: Када је у питању интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈ) Србија већ има успостављену ИФКЈ стратегију за период 2009-2014. Пратећи акциони план ажуриран је марта 2013. године, и покрива активности све до краја 2014. године. Ажурирани акциони план је превише општег карактера да обезбеди смислено надгледање спровођења.

Србија нема међуинституционално тело високог нивоа које би проценило годишње извештаје Централне јединица за хармонизацију (ЦЈХ) пре њиховог подношења влади, бавило се препорукама Владе о ИФКЈ и давало савете о имплементацији ИФКЈ у јавном сектору. Србија је обавестила да ће могућност успостављања Савета ИФКЈ бити разматрана у контексту припреме нове ИФКЈ стратегије.

Закон о буџетском систему из 2009. године, обезбеђује општи правни оквир за ИФКЈ. Не постоји посебан ИФКЈ закон, али Закон о буџетском систему је допуњен подзаконским актима о финансијском управљању и контроли (ФУК) и интерној ревизији. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору и Правилник о заједничким критеријумима за организовање, стандарде и методолошка упутства за вршење интерне ревизије у јавном сектору су успостављени од 2007. године, и последњи пут су ажурирани 2011. године. Пратећи подзаконски акти садрже уредбу о програму сертификације интерне ревизије и уредбу о организовању испита за стицање звања овлашћеног интерног ревизора. Такође постоје упутства за ФУК и унутрашњу ревизију. Република Србија је обавестила да је Закон о буџетском систему измењен 2012. године како би се боље разјаснио концепт прављачке одговорности.

Србија је обавестила о успостављању *Централне јединица за хармонизацију (ЦЈХ)*, која је формално основана као сектор у Министарству финансија марта 2010. године. ЦЈХ у пракси постоји од 2008. године. На њеном челу је помоћник министра и састоји се од два сектора, један за ФУК (6 радних места) и други за интерну ревизију (5 радних места). Од 13 додељених радних места за ЦЈХ, само је једно радно место упражњено у одељењу за ФУК. У складу са Законом о буџетском систему, ЦЈХ је одговорна за централну хармонизацију и координацију ФУК-а и методологије интерне ревизије, дефинисање стандарда контроле у складу са међународним стандардима, дефинисање заједничких критеријума за организацију и рад интерне ревизије у јавном сектору и вођење регистра интерних ревизора и повеља интерне ревизије, дефинисање методолошких упутстава и приручника о ФУК, обуку и сертификацију интерних ревизора, обуку за ФУК, и интерну ревизију у оквиру појединих корисника буџетских средстава. ЦЈХ је такође одговорна за припрему годишњег консолидованог извештаја о спровођењу ИФКЈ који се доставља Влади. Годишњи извештај за 2012. годину објављен је у мају 2013. године.

У складу са Законом о буџетском систему и , примена ФУК је обавезна за кориснике буџетских средстава, а обухвата низ активности као што су: именовање руководиоца и/ или радне групе задужене за ФУК, припрема акционог плана за развој ФУК-а, припрема визије, мисије и циљева за кориснике буџетских средстава, листа кључних процеса, документациони систем и мапирање ревизорског трага процена ризика и управљање ризицима, процена интерне контроле/ самооцењивање, анализа спроводених контрола, анализа постојећих и очекиваних контрола, припрема акционих планова/ корективних акција, и извештавање о унутрашњој контроли укључујући и годишње извештавање ЦЈХ-у о спровођењу ФУК-а.

Обука и сертификација интерних ревизора је искључива одговорност ЦЈХ. Србија је саопштила да је функција интерне ревизије успостављена у оквиру 76 корисника буџетских средстава (55 на нивоу централне владе, 21 на нивоу локалне управе). Они чине 90% јавних средстава. Укупно, горе наведеним 76 буџетским корисницима додељено је 319 радних места за интерну ревизију. 225 радних места је попуњено, а преосталих 94 су упражњена. Од 225 постојећих интерних ревизора, 189 интерних ревизора (84%) је примило сертификат од ЦЈХ-а. Према подацима ЦХУ, од 76 успостављених јединица интерне ревизије, 27 јединица има једног интерног ревизора, 11 јединица има 2 интерна ревизора и 38 јединица има три или више интерних ревизора. Сва министарства су формирала јединице интерне ревизије, међутим, ти положаји су упражњени у оквиру два министарства. Мањи буџетски корисници могу или да формирају заједничку јединицу за интерну ревизију, или да постигну споразум са буџетским корисницима који имају функцију интерне ревизије и да користе њихове ревизоре.

Препоруке из извештаја о скринингу за поглавље 32:

- Донети нову Стратегију развоја ИФКЈ и Акциони план за период 2015-2019. год.
- Нова Стратегија реформе јавне управе покрива само неке области УЈФ, укључујући управљање буџетом, ИФКЈ и јавне набавке. Потребно је припремити свеобухватан акциони план за УЈФ, као допуне Стратегије реформе јавне управе. Нову ИФКЈ стратегију и њен специфични акциони план потребно је усагласити са Стратегијом реформе јавне управе како би осигурао одговарајући редослед и повезаност различитих реформских активности у области УЈФ.
- Правни оквир за ИФКЈ би могао да се учини кохерентнијим тако што ће се боље повезати одредбе Закона о буџетском систему са подзаконским актима, као и редовним ажурирањем ФУК и интерних ревизорских приручника.
- Принцип управљачке одговорности из Закона о буџетском систему даље треба да се преведе у подзаконске акте. Такође, управљање неправилностима (као одговорност руководиоца корисника буџетских средстава) није још увек ефективно регулисано.
- Централизована функција инспекције буџета мора да се развије и регулише у складу са захтевима ИФКЈ.
- Кључни задаци ЦЈХ везани за развој ИФКЈ стратегија и политика морају да се ојачају, посебно у погледу побољшања ИФКЈ методологије, омогућавања умрежавања ФУК службеника и руководиоца интерне ревизије, мониторинга и извештавања о системским недостацима у спровођењу ФУК и интерне ревизије као и добре праксе у ФУК и интерној ревизији.
- Постоји такође потреба да се осигура делотворније извештавање Влади о спровођењу ИФКЈ, укључујући конкретне предлоге за корективне мере.

Изазови и препоруке:

Будући да мера није реализована на начин као што је било предвиђено, требало би ажурирати АП и предвидети нове рокове, који би били усклађени са другим стратешким актима. Требало би разрешити и концепцијске дилеме које очигледно постоје – док се АП залаже за снажнији законски положај интерних ревизора и предвиђа доношење посебног закона или битне измене у Закону о буџетском систему, чини се да тренутно постоји став у МФ да је постојећи законски оквир довољан и у складу са стандардима. Без разрешења те дилеме није могуће спровести ову меру онако како је предвиђено.

3.2.3.1. 2	Примена прописа у области јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору	Састављање годишњег извештаја о томе да ли и који корисници јавних средстава доследно врше своје обавезе доношења планова за спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу, одређивања руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу, усвајања интерних аката и процедура	годишње	Министарство надлежно за послове финансија	Централна јединица за хармонизацију министарства надлежног за послове финансија израдила је консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, у коме се види да ли су и који	Нису потребни	Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији објављује се на веб-презентацији Министарства надлежног за послове финансија; Мера се односи на обвезнике дефинисане Законом о буџетском систему
---------------	---	---	---------	--	---	---------------	--

		везане за финансијску унутрашњу контролу, као и достављања годишњег извештаја Централној јединици за хармонизацију			корисници јавних средстава извршили ове своје обавезе		
--	--	--	--	--	---	--	--

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњено*

Сачињен је Консолидовани извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије. Влада је закључком број 05 Број 400-7706/2014 од 18. јула 2014. године, прихватила Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању ИФКЈ. Извештај је публикован на сајту Министарства финансија¹⁰⁷.

До сада је израђено и прихваћено од стране Владе пет извештаја који су објављени на сајту Министарства финансија, а израђени су и модели упитника за годишњи извештај који су такође објављени на сајту овог министарства¹⁰⁸.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У консолидованом извештају су подаци о испуњавању обавеза дати по групама корисника буџетских средстава, тако да се из њих не види јасно који корисници нису испунили поједине обавезе.

Изазови и препоруке:

Допунити консолидоване извештаје подацима о корисницима буџетских средстава који нису испунили своје обавезе и предузетим мерама против њих. Било би корисно повезати податке који се објављују у овим извештајима са подацима којима располаже ДРИ (нпр. подаци из одазивних извештаја у случајевима када корисници буџетских средстава нису имали систематизоване или запослене интерне ревизоре).

3.2.3.1. 3	Ојачати капацитете корисника јавних средстава који су успоставили сопствену интерну ревизију	Увођење обавезе за кориснике јавних средстава – дефинисаних Законом о буџетском систему, да спроведу процену потребног броја	6 месеци од доношења закона	ЦЈХ	Уведене обавезе за кориснике јавних средстава	20.000.000 годишње	Мера се односи на обвезнике дефинисане Законом о буџетском систему. Ускладити зараде и систем награђивања за овлашћене интерне ревизоре у складу са Стратегијом интерне финансијске
---------------	--	--	-----------------------------	-----	---	--------------------	---

¹⁰⁷ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodIzvestaj2013.pdf>

¹⁰⁸ Ибид.

		извршилаца (у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима корисник јавних средстава управља), да ускладе систематизацију, зараде и број извршилаца с резултатима процене и да о реализацији ових обавеза обавесте Централну јединицу за хармонизацију					контроле у јавном сектору РС
		Направити план и програм обуке интерних ревизора из области које могу бити предмет контроле, као и о начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара	6 месеци	ЦЈХ	Израђен план и програм обуке интерних ревизора	Нису потребни	
		Спроводити план и програм обуке интерних ревизора из области које могу бити предмет контроле, као и начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара	Трајно	ЦЈХ	Општа напомена број 7.	10.000.000 динара годишње	У јавном сектору (министарства, јавна предузећа, установе, агенције, фондови осигурања) је до 31. децембра 2012. године сертифициковано 141 интерних ревизора.

Оцена испуњености мере и активности: у току

Сачињен је Консолидовани извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије. Влада је закључком број 05 Број 400-7706/2014 од 18. јула 2014. године, прихватила Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању ИФКЈ. У Консолидовани извештај унете су препоруке корисницима јавних средстава о потреби усклађивања систематизације и броја извршилаца на основу процене ризика, сложености пословања и обима средстава.

Такође, у Консолидованом извештају, у погледу обука интерних ревизора наводи се: „Обука и сертификација базирана је на међународно прихваћеним стандардима за интерну контролу и ИР и методологији усаглашеној са најбољом праксом земаља чланица ЕУ. У оквиру континуиране обуке за овлашћене интерне ревизоре у јавном сектору, спроведена је обука у подизању вештина комуникације, презентације и преговарања и завршене су пилот ревизије код шест КЈС, који имају успостављену функцију ИР. Теоријским делом обуке за ИР у два циклуса обухваћено је 108 полазника из 46 корисника јавних средстава. Практичним делом обуке за ИР односно вршење надзора и пружање стручне помоћи на терену кандидатима за стицање сертификата обухваћено је 71 полазника из 17 корисника јавних средстава. Организовано је полагање испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору у два испитна рока. Испит је положило 48 кандидата и стекло звање Овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Са 31. децембром 2013. године у јавном сектору је сертифициован 189 (141) интерни ревизор¹⁰⁹. У оквиру подизања свести о значају и користи ИФКЈ одржана је „Конференција о значају интерне финансијске контроле“ за градоначелнике и руководице градских управа у Републици Србији и једнодневна обука „Увод у интерну контролу“ за 67 функционера и руководилаца запослених у градској управи Града Новог Сада. У извештајном периоду, пружани су савети и упутства корисницима јавних средстава у погледу начина организовања ИР и успостављања система ФУК.“

Програм основне обуке за интерне ревизоре подразумева изучавање: **Стандарда, политика и окружења интерне ревизије:** (А. Међународни стандарди професионалне праксе интерне ревизије, Б. Етички кодекс В. Повеља Г. Планирањ Д. Одабир кадрова. обука и стручно усавршавање Ђ. Политика осигурања квалитета Е. Политика везана за проневере, неправилности и незаконитости Ж. Прописи из области интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији), **Вршење интерне ревизије** (А. Основне врсте ревизије Б. Спровођење ревизије система), **Вештине и технике интерне ревизије** (А. Утврђивање и приказ пословног процеса, Б. Основна документација и радни папири, В. Технике тестирања, узорковања и анализе, Г. Вештине и технике вођења разговора, Д. Сврха, структура и израда ревизорских извештаја Ђ. Сврха, структура и израда Плана извршења препорука).

Основна обука за интерне ревизоре траје седам радних дана односно 49 радних сати. Присуство обуци је обавезно. О присуству обуци ЦЈХ води евиденцију. Обука се спроводи системом презентација по модулима, којих има четири, уз објашњења предавача. Пре почетка проучавања сваког модула полазницима се дели штампани материјал-модул. Сваки полазник електронском поштом добија приручник за интерну ревизију. По завршеној обуци сваком полазнику се издаје потврда о присуству обуци¹¹⁰.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У погледу активности број 1. може се закључити да рок за њено испуњење још није истекао зато што није дошло до доношења закона који би уредио питање рада интерних ревизора или битних измена Закона о буџетском систему у том погледу.

¹⁰⁹ Испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору (национални сертификат) организован је у мају 2014. год., 27 кандидата су стекли звање и укупан број сертифициованих интерних ревизора у јавном сектору је 216.

¹¹⁰ Информатор о раду Министарства финансија, децембар 2014.

У вези са активностима број 2. и 3. приметно је да је поступање у случајевима незаконитости, неправилности и превара биле међу темама о којима је вршена обука интерних ревизора. Међутим, како нисмо имали увид у садржај обука, не можемо са сигурношћу проценити да ли је обавеза из АП испуњена у потпуности на задовољавајући начин.

Изазови и препоруке:

Требало би допунити АП. У вези са активношћу 1. можда би је трео преформулисати тако да не буде у зависности са тренутно неизвесним изменама или доношењем посебног закона.

Активности број 2. и 3. би требало изменити тако да се прецизира садржај дела обука који је од посебног значаја за спровођење антикорупцијске стратегије, и прописати дужност објављивања едукативног материјала на ове теме. Такође би требало размотрити прецизирање коришћења (позитивних и негативних) примера из праксе поступања интерних ревизора у Србији, нарочито у вези са случајевима кршења закона који су накнадно откривени а могли су бити спречени или раније откривени одговарајућим деловањем интерних ревизора (пракса ДРИ, јавних тужилаштава и других органа).

3.2.3.1. 4	Ојачати капацитете ЦЈХ	Израдити анализу потреба	12 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Израђена анализа потреба	Нису потребни	Општа напомена број 2.
		Омогућити ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у јавној интерној финансијској контроли, као и запосленима у ЦЈХ других земаља	трајно	Министарство надлежно за послове финансија	Извештај о повезивању	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: у току

Анализу из активности 1 ове мере ће, према извештају Министарства финансија, израдити радна група основана за разматрање и расправу Нацрта стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору¹¹¹. Реализација активности је у току. Једна од мера из преговарачке позиције посвећена је анализи административних капацитета како би се омогућило ЦЈХ да у пуном обиму врши своју функцију. У Нацрт стратегије развоја ИФКЈ 2015-2019 унето је мера: Унапређење стручних знања постојећих запослених у ЦЈХ кроз семинаре и курсеове у одређеним областима финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

¹¹¹ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар и септембар 2014.

У Консолидованом извештају за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије наводи се: „Континуирано се спроводи обука и стално професионално усавршавање запослених у Сектору за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија - ЦЈХ. Сви припадници ЦЈХ похађали су тренинг за тренере и подизање вештине комуникације. Повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ остварује се организовањем редовних састанака, радионица, коришћењем интернет странице ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ. У овом делу послова, ЦЈХ углавном се ослањала на директни контакт са полазницима обуке, пружањем потребних објашњења и савета и подстицала међусобно повезивање самих полазника обуке. На нивоу екстерног повезивања, успостављена је и одржава се сарадња са Државном ревизорском институцијом, Удружењем интерних ревизора Србије - придруженим чланом Глобалног Института интерних ревизора, Комором овлашћених ревизора Србије. Успостављена је веза са ЦЈХ из других земаља, са којима се размењују искуства у вези успостављања и развоја ИФКЈ. У оквиру успостављене међународне сарадње одржани су састанци са представницима Генералне дирекције за буџет Европске комисије и СИГМА – иницијатива ОЕЦД, на којима су расправљане теме из области ИФКЈ.“

Такође у наведеном извештају издвојени су следећи проблеми са којима се суочава ЦЈХ:

- десет запослених службеника није довољно да благовремено и свеобухватно обавља послове из надлежности ЦЈХ;
- неадекватан систем зарада, награђивања и звања у односу на обим и сложеност посла, иако за то постоји основ да се реши на одговарајући начин, има за последицу одлазак кадрова и проузрокује проблем регрутовања, запошљавања и задржавања одговарајућег кадра;
- недовољан степен разумевања и прихватања система за ФУК и ИР од стране руководиоца, који им представља средство за ефикасно управљање и контролу.
- недостатак финансијских средстава и других ресурса који омогућавају ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ коришћењем програма за обраду података, организовањем редовних састанака, радионица, ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ.

Другим нацртом Акционог плана за поглавље 23, рок предвиђен за реализацију ове мере је IV квартал 2015. године

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Препоруке из Консолидованог извештаја за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије:

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

- покренути процес запошљавања одговарајућег кадра;
- ускладити зараде и систем награђивања запослених у ЦЈХ са висином зарада и системом награђивања ревизора у Државној ревизорској институцији како је предвиђено у Стратегији Владе Републике Србије из августа 2009. године.
- обезбедити потребна финансијска средства и друге ресурсе који ће омогућити ЦЈХ да спроводи обуку у функцији подизања степена разумевања и прихватања овог система од стране руководиоца, односно одговорности руководиоца за успостављање и унапређење система ФУК и ИР као средства за ефикасно управљање и контролу.
- обезбедити потребна финансијска средства и друге ресурсе који ће омогућити ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ прибављањем програма за обраду података, организовањем редовних састанака и радионица ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ.

Изазови и препоруке:

Иако мера није реализована неки проблеми су већ сада утврђени и треба радити на њиховом решавању. Требало би ускладити рокове из разних стратешких аката, основних за ову материју, а затим и измени овај АП у складу са тиме, пошто је борба против корупције само један сегмент деловања ЦЈХ.

3.2.3.1. 5	Повећање броја обучених руководиоца и запослених у јавном сектору о суштини и значају система финансијског управљања и контроле	Организовати и спроводити обуке о ФУК	трајно	ЦЈХ	Општа напомена број 7.	10.000.000	
---------------	---	---------------------------------------	--------	-----	------------------------	------------	--

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено*

Министарство финансија – ЦЈХ у континуитету организује обуке за руководиоце и запослене задужене за ФУК. Сврха обуке је упознавање полазника са системом ФУК и активностима које је потребно спровести, како би се систем успоставио и развио. Задатак је рад на побољшању финансијског управљања и одлучивања, ради остваривања циљева корисника јавних средстава и обављања послова на законит, правилан, етичан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Програм основне обуке за ФУК састоји се од четири области и то:

- увод у интерну финансијску контролу у јавном сектору;
- интегрисани оквир интерне контроле COSO модел;
- систем управљања ризицима;
- управљачки контролни систем.

Током 2013. године, одржана је петодневна обука у области финансијске унутрашње контроле, а обуком је обухваћено 121 полазника из 61 корисника јавних средстава. Обука руководиоца надлежних за ФУК, руководиоца средњег нивоа, запослених у финансијско-рачуноводственим службама и осталих запослених код корисника буџетских средстава - За руководиоце су спроведене обуке на лицу места, код корисника јавних средстава, у њиховим просторијама, о Методологији за израду процедура, регистра ризика и стратегије управљања ризицима, уз учешће руководиоца највишег и средњег нивоа и то:

- За 14 министарстава, укључујући и Министарство финансија;
- Јавним комуналним предузећима Града Београда, Управи за заједничке послове, Управи царина;
- БИА – 4. децембар 2013. године - 25 (руководилаца);
- Министарство омладине и спорта, 11. децембар 2013. године за 16 руководиоца;
- Министарство културе и информисања - обука за 31 руководиоца и чланова радне групе у периоду од 21. новембра до 6. децембра 2013. године;
- ЈКП „БЕОГРАДСКЕ ЕЛЕКТРАНЕ“, 27. децембра 2013. године, обука за 16 руководиоца и чланова радне групе;
- Регионална развојна агенција Златибор 25.-26. децембар 2013. године, за 28 руководиоца представника локалних самоуправа, начелника општинских управа и руководиоце одељења општина Златиборског округа;
- А.Д. Железнице Србије 12. новембар 2013. године за 34 руководиоца¹¹².

Извештај Министарства финансија са стањем до краја септембра 2014. год., наводи да су у оквиру реализације ове активност предузете следеће активности:

¹¹² Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије

- Одржана је дводневна „Конференцију о значају интерне финансијске контроле за председнике општина и руководице општинских управа на подручју подриња, подгорине и рађевине у републици србији“ са радионицама за израду процедура за документовање пословних процеса и регистра ризика од 24. 25.04.2014.године, за 33 учесника из 18 корисника – општинских управа и јавних предузећа.
- одржане презентације о методологији израде пословних процеса и формирању регистра ризика у Министарству унутрашњих послова за 27 учесника.

Савети и упутства су пружани корисницима јавних средстава о управљачкој одговорности, начину како успоставити ФМЦ телефоном, е-маилом, или на лицу места или консултацијама у ЦЈХ.

Обуке код корисника јавних средстава о процедурама развојних методологија, управљање ризиком и регистар ризика организоване су за:

23 руководиоца Компанија "Коридори Србије доо",

62 руководиоца Фонд ПИО,

35 руководиоца Министарства унутрашњих послова,

33 градоначелника и руководиоца, ПИФЦ - Конференција о важности интерне контроле и интерне ревизије, за градоначелнике и лидери градске власти у области Подриња, Подгорине и Рађевине у Србији. Конференцији су присуствовали представници општина, јавних предузећа и индиректних корисника буџетских средстава из Ужица, Крупањ Богатића, Малог Зворника, Осечине, Бајине Баште и Љубовије.

25 руководиоца БИА,

16 руководиоца из Министарства омладине и спорта,

16 руководиоца из Јавног предузећа "Београдске електране,

34 руководиоца Јавно предузеће Железнице Србије,

23 руководиоца Министарства финансија,

15 Државна ревизорска институција - руководиоци.

Основна обука из ФУК (пет дана) је спроведена за 109 учесника из 44 организације свих новона власти. У сарадњи са локалном агенцијом одржана је радионица и тренинг о ФУК, за 28 менаџера из три управна округа са темама о систему ФУК и неопходност успостављања интерне ревизије.

Уз помоћ Центра за политике и правно саветовање (ПЛАЦ) одржано предавање - јачање свести, о управљачкој одговорности за Управу за трезор и Сектор буџета Министарства финансија. Уз помоћ пројекта ПЛАЦ спроведена је једнодневна обука за 38 менаџера Града Новог Сада. Тема је била "Управљачка одговорност и доношење буџета".

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Из достављених материјала се може закључити да је дошло до повећања броја обучених руководиоца, чиме се мера испуњава.

Изазови и препоруке:

Као и код других активности које су формулисане на сличан начин, требало би прецизирати планирани број полазника обука и садржаја обука, како би се праћењем спровођења АП могло доћи до закључка да ли су циљеви остварени.

3.2.3.1.6	Повећан број оспособљених интерних ревизора	Организовати обуке за интерне ревизоре и сертификацију	трајно	ЦЈХ	Општа напомена број 7.	60.000.000	Обучити интерне ревизоре за ревизије усаглашености, финансијске ревизије, ревизије
-----------	---	--	--------	-----	------------------------	------------	--

							информационих технологија и ревизије успешности или комбинације наведених типова ревизије, као и начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара
--	--	--	--	--	--	--	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Министарство финансија је у свом извештају навело да су у октобру и новембру 2013. године одржане седмодневне обуке за 80 учесника из 51 корисника јавних средстава и да је одржан испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

Извештај Министарства финансија наводи да је активност реализована:

Одржан је испитни рок за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, 26 кандидата је стекло звање овлашћени интерни ревизор у јавном сектору (Записник са испита 153-00-165/2014-09 од 10. јуна 2014). Уз менторство и стручно праћење 72 учесника из 30 организација је укључено у практични део едукације из интерне ревизије ради стицања звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору (национални сертификат) организован је у мају 2014. год., 27 кандидата су стекли звање и укупан број сертифицираних интерних ревизора у јавном сектору сада је 216 (на крају 2013. год. укупан број сертифицираних интерних ревизора у јавном сектору био је 189).

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

На основу извештаја Министарства финансија може се закључити да се мера спроводи. Будући да нисмо имали увид у садржај обука не можемо да оценимо у којој мери су обуке обухватиле питања на која је посебно скренута пажња у напомени.

Изазови и препоруке:

Требало би прецизирати АП у погледу број ревизора који ће бити обучени о специфичним темама које су од значаја за спровођење антикорупцијске стратегије (а не њиховим обукама уопште), спровођење провера стеченог знања и прописати обавезу објављивања програма обуке. Чини се да би ове активности могле бити спојене са неким од претходно поменутих.

3.2.3.1. 7	Направити електронску евиденцију о обвезницима увођења система јавне	Направити софтвер, дефинисати који подаци су неопходни и	12 месеци	Министарство надлежно за послове	Направљена транспарентна електронска	2.000.000	
---------------	--	--	-----------	----------------------------------	--------------------------------------	-----------	--

	интерне финансијске контроле на свим нивоима	прикупити и унети информације о обвезницима		финансија	евиденција са свим дефинисаним подацима која се редовно ажурира		
--	--	---	--	-----------	---	--	--

Оцена испуњености мере и активности: у току

Извештај Министарства финансија са стањем на дан 30. септембра 2014. год., наводи да је активност у току: спроведен је тендер и одабран најбољи понуђач. Израђен је пројектни задатак, израђена је платформа за софтвер и презентована демо верзија.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Мера није реализована у предвиђеним роковима.

Изазови и препоруке:

АП би требало прецизирати тако да се предвиди објављивање евиденције.

Циљ	Измењен правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и спроведене ревизије сврсисходности
Индикатор циља	Независна процена свих нивоа усклађености са стандардима ИНТОСАИ показује усклађеност

3.2.3.2.1	Изменити Закон о Државној ревизорској институцији којим је обезбеђена потпуна финансијска и оперативна независност	Израдити и доставити Предлог закона о изменама и допунама Закона, тако да се усклади са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ)	10 месеци	Влада	Предлог Закона о изменама и допунама Закона у складу је са стандардима ИНТОСАИ	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	Продужење мандата чланова Савета и других функционера ДРИ тако да буде дужи од мандата законодавне и извршне власти, обезбедити да функционер у ДРИ којем је престао мандат настави професионалан рад у ДРИ. Повећање броја посланика који могу иницирати разрешење чланова Савета. Ојачати
-----------	--	---	-----------	-------	--	--	---

		Усвајање Закона о изменама и допунама Закона	12 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон о изменама и допунама Закона	Нису потребни	финансијску независност и имунитет чланова Савета
--	--	--	-----------	-------------------	--	---------------	---

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

Закон о Државној ревизорској институцији ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010) није измењен.

Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Нису познати. Проблем би могло да буде то што је као носилаца посла одређена Влада, а не неки орган државне управе који би припремио нацрт закона (у сарадњи са ДРИ).

Изазови и препоруке:

Измена АП како би се одредио други носилац активности (орган државне управе), или тако да сама ДРИ предложи измене закона и да оне потом буду достављене надлежном скупштинском одбору, који би организовао јавно слушање, омогућио достављање предлога електронским и писаним путем и на основу коментара утврдио предлог измена и допуна Закона.

3.2.3.2. 2	Ојачани капацитети ДРИ и унапређени услови рада, кроз повећање броја запослених и трајно решавање проблема са просторијама за рад	Повећање броја запослених у складу са Кадровским планом ДРИ	15 месеци	ДРИ	Запослен кадар у складу са Кадровским планом ДРИ	У складу са кадровским планом (по запосленом најмање бруто 50.000)	Општа напомена број 3.
		Обезбеђење адекватног пословног простора који обезбеђује адекватно кадровско попуњавање ДРИ	15 месеци	Влада	ДРИ усељена у нове просторије	150.000 динара месечно (закупнина)	Цела институција на једном месту

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

Са стањем на дан 31.10.2014. год., укупан број систематизованих радних места запослених у ДРИ је био 431, од чега је било попуњено 223.

Државна ревизорска институција користи пословни простор у седишту, Београд, од 358,22 м² у улици Макензијевој 41, 163 м² у улици Гаврила Принципа 16,

247 м2 у улици Коче Поповића 3, у Палати Србија 13 канцеларија и 148,70 м2 у улици Ресавска 24. У Нишу Институција користи пословни простор од 150,62 м2, у Новом Саду од 308,20 м2 и у Крагујевцу 70,02 м2.¹¹³

Другим нацртом Акционог плана за поглавље 23 померен је рок за спровођење ове активности на II квартал 2016. године¹¹⁴.

Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Тренутно недостају подаци о попуњености до истека рока који је био предвиђен за спровођење ове активности, тако да је могуће да је степен испуњености ове мере већи него што је био са стањем од пре два ипо месеца. Збуњује то што се као рок за испуњење ове мере у АП за поглавље 23 помиње тек 2. квартал 2016, с обзиром на то да се чини да би она могла бити раније остварена.

Изазови и препоруке:

Требало би кориговати АП, с обзиром на то да су протекли рокови за испуњење мере. Месечна закупнина одређена на прениском нивоу имајући у виду број запослених у ДРИ и величину простора који би требало обезбедити. Требало би размотрити и друге начине решавања проблема смештаја осим закупа пословног простора, на основу претходне процене економске исплативости различитих решења.

Циљ	Успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација						
Индикатор циља	Позитивна процена ЕУ о систему превенције успостављеног у Србији.						
3.2.3.3. 1	Унапређење нормативног оквира којим се уређује превенција, откривање, извештавање и поступање са неправилностима у оквиру коришћења средстава из фондова Европске уније	Доношење измена Уредбе о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи ЕУ у оквиру ИПА	6 месеци	Влада	Усвојене измене и допуне	Нису потребни	Приликом израде консултовати донаторе
		Израдити и доставити Влади Закон којим се уређује ИПА у програмском периоду 2014–2020	6 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрт Закона достављен Влади	1.600.000 (најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	
		Подношење Предлога	8 месеци	Влада	Поднет Предлог		

¹¹³ Информатор о раду ДРИ, ажуриран 31.10.2014

¹¹⁴ <http://www.drzavnauprava.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> , активност 2.2.2.6.

		Закона Народној скупштини			Закона		
		Усвајање Закона	10 месеци	Народна скупштина	Усвојен Закон	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено*

Влада је донела Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године и Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте II Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године,¹¹⁵ којима је успостављен систем децентрализованог управљања средствима ИПА. Влада је 20. децембра 2013. године донела Уредбу о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмената претприступне помоћи (ИПА),¹¹⁶ којом је уређено питање контроле трошења наведених средстава¹¹⁷.

Осим наведеног, Влада је на седници одржаној 29. маја 2014. године донела Закључак 05 Број: 337-4390/2014, којим се усваја План активности за обезбеђење функционалности система за управљање и спровођење Програма претприступне помоћи Европске уније за 2013. годину у Републици Србији.

Влада је на седници одржаној 3. јуна 2014. године донела Закључак 05 Број: 48-4881/2014-1, којим се усваја текст Финансијског споразума између Владе Републике Србије и Европске уније коју представља Европска комисија о Националном програму за Републику Србију за 2013. годину у оквиру Инструмента за претприступну помоћ, компонента за изградњу институција (децентрализовано управљање).

Најзад, Влада је донела и Одлуку о именовању одговорних лица и одређивању тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007-2013. године („Службени гласник РС”, број 62/14).

За нову финансијску перспективу 2014 - 2020 Европска комисија увела је нови инструмент претприступне помоћи - ИПА II. ИПА II је успостављена на основу Уредбе Савета министара и Европског парламента бр. 231/2014 (Regulation (EU) No 231/2014), од 11. марта 2014. године, уз уношење одређених новина у процес програмирања. У том смислу, програмирање овог инструмента за период 2014-2020 врши се, поред осталог, у складу са областима политика и секторима како су предвиђени у Индикативном Стратешком Документу Европске комисије за Републику Србију (2014-2020) који је усвојен августа 2014.године (Indicative Strategy Paper – ISP)¹¹⁸.

¹¹⁵ Сл. гласник РС, бр. 92/13.

¹¹⁶ Сл. гласник РС, бр. 113/13.

¹¹⁷ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹¹⁸ Министарство финансија, *Инструкција за обезбеђивање износа суфинансирања пројеката који се финансирају из финансијске помоћи европске уније*
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2015/Instrukcija%20za%20projekte%20koji%20se%20finansiraju%20iz%20evropskih%20fondova%20%28IPA%29.pdf>

Закон о потврђивању оквирног споразума између Републике Србије и Европске Комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ипа ii) сачињен 23. децембра 2014.год. усвојен је 25. децембра 2014. године¹¹⁹.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

С обзиром на то да је било предвиђено доношење одређених аката, без детаљног одређења у погледу њиховог садржаја, и да су ти акти донети, може се закључити да је активност испуњена.

Изазови и препоруке:

Нема.

3.2.3.3. 2	Спровести кампање ради подизања свести о потреби савесног управљања фондовима	Направити програм и план кампање	2 месеца од усвајања Закона	Министарство надлежно за послове финансија	Израђен програм и план кампање	Нису потребни	У раду учествују донатори и НВО
---------------	---	----------------------------------	-----------------------------	--	--------------------------------	---------------	---------------------------------

Оцена испуњености мере и активности: *Рок за реализацију ове мере доспева 25.02.2015. године*

3.2.3.3. 3	Успостављене организационе јединице за сузбијање неправилности и превара у оквиру министарства унутрашњих послова (AFCOS) као механизма сарадње надлежних институција са Европском канцеларијом за спречавање превара (ОЛАФ)	Изменити Правилник о систематизацији радних места у министарству унутрашњих послова	8 месеци	Министарство унутрашњих послова	Измењен Правилник о систематизацији тако да је успостављена нова организациона јединица AFCOS	Нису потребни	
		Обезбеђивање адекватног простора за рад AFCOS канцеларије	10 месеци		AFCOS има адекватне просторије за рад	У складу са потребама	
		Запослити кадар у складу са измењеном систематизацијом	10 месеци		Број и структура запосленог кадра одговара измењеној систематизацији	У складу са систематизацијом (по запосленом најмање бруто 50.000)	

¹¹⁹ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/4703-14.pdf>

Оцена испуњености мере и активности: *испуњено*

На основу дописа бр.01-2636/13-9 од 19.09.2013. Министарства унутрашњих послова са ображложењем о немогућности институционализације АФКОС-а у Министарству унутрашњих послова и поновног отварања овог питања непосредно уочи почетка експланаторног скрининга за поглавље 32 – Финансијска контрола, одлучено је да се АФКОС институционализује у оквиру Министарства финансија, као би се отклониле препреке за формално започињање активности на преговорима. Влада Републике Србије је 21. октобра 2013. дала сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија 08 број:112-01-3/91-2013, којим се АФКОС формално институционализује као Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније. Два радна места (од три систематизована) су попуњена у јулу 2014. године и простор за рад канцеларије је обезбеђен у згради Министарства финансија, ул. Кнеза Милоша 20. Након попуњавања два радна места у Групи за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније (од три која су систематизована Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија) започело се са израдом плана и програма обуке за запослене у Групи.

У сарадњи са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ), направљен је нацрт Акционог плана за јачање координације у области борбе против превара којим су, између осталих активности, обухваћене и обуке запослених у АФКОС-у. Мере за обезбеђивање функционалности и оперативности АФКОС-а су предвиђене кроз блиску сарадњу са представницима ОЛАФ-а и одобрену техничку помоћ из пројекта за „Јачање капацитета тела у систему за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ“, као и ТАИЕКС програм за јачање координације у сузбијању неправилности и превара у средњем року.

Прва од планираних активности је радионица на тему „Управљања неправилностима у коришћењу фондова Европске уније“ реализована у сарадњи са представницима ОЛАФ-а кроз ТАИЕКС програм која је одржана у Београду 01-03.10.2014. године за 35 представника релевантних институција државне управе који учествују у спровођењу програма који се финансирају из фондова ЕУ.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Засада нема података о томе да је остварена пуна попуњеност у складу са актом о системаизацији, мада је могуће да је у међувремену и овај проблем решен, а мера остварена у потпуности, иако на модификован начин (у оквиру Министарства финансија уместо МУП).

Изазови и препоруке:

Реализација ове мере представља добар пример превазилажења проблема због неодговарајућих решења из АП. Међутим, могло би се претпоставити да је проблем решен зато што је успостављање ове канцеларије било део неких ширих планова, а не само спровођења антикорупцијске стратегије. Сам АП није мењан.

То показује да механизми за прилагођавање АП променама до којих долази у стварности не функционише како би требало, да се сазнања о томе да неке одредбе треба мењати не користе као покретач за периодичне измене овог документа, услед чега он не служи као прави мотор промена у антикорупцијској сфери, већ оне зависе превасходно од других приоритета државних органа.

5. Област: 3.9. Медији

5.1 Опис стања

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

а) Опис стања

Корупција у медијима онемогућава објективно информисање и јавни надзор над овим друштвеним делатностима. О значају ових питања говори и чињеница да су она препозната као веома битна и у Стратегији развоја система јавног информисања у Републици Србији из 2011. године. У сфери заштите новинара постигнут је значајан напредак усвајањем Закона о изменама и допунама Кривичног законика ("Службени гласник РС", број 121/12), који је декриминализовао кривична дела "Клевета" и "Неовлашћени јавни коментар о судским поступцима". У међународним препорукама и конвенцијама, плурализам и разноврсност медија, препознати су као кључни фактори за функционисање демократског друштва. Препорука бр. Р (94) 13 Савета Европе објашњава да регулисање концентрације медија претпоставља да надлежне службе или органи имају информације које им омогућавају да знају какве су стварне власничке структуре у медијима и, осим тога, да идентификују треће стране које би могле да врше утицај на њихову независност. Наглашава, такође, да је транспарентност медија неопходна и да би се омогућило јавности да формира мишљење о вредности коју треба дати информацијама, идејама и мишљењима које шире медији. Поред тога, Резолуцијом Европског парламента о процесу европских интеграција Србије Б7-0021/2011, изражена је забринутост због покушаја власти да контролишу рад медија и скренута пажња на концентрацију власништва и мањак транспарентности у власничкој структури медија. Та тенденција би, из перспективе транспарентности медија, могла да створи двоструки проблем. С једне стране, јавности је теже, или јој може бити теже, да сазна ко су власници медија које она користи и на основу тога формира мишљење о вредности информација, мишљења и идеја које ти медији емитују или шире у светлу идентитета и мотива њихових власника и оних који можда иза њих стоје. С друге стране, та тенденција отежава делатност Републичке радиодифузне агенције (у даљем тексту: РРА), одговорне за примену одредаба које се односе на праћење постојања недозвољене медијске концентрације, а посебно у поступку за издавање дозвола за емитовање радио и телевизијским станицама. Битан предуслов за утврђивање власничке структуре у јавним гласилима јесте Регистар јавних гласила, али чињеница је да законом нису јасно прецизирани подаци који се евидентирају нити начин вођења тог регистра, што практично онемогућава утврђивање власничке структуре у јавним гласилима. Недостатак транспарентности уочен је и у поступку доделе дозвола РРА, као и приликом одлучивања о расподели новца од лиценци.

Обзиром на то, да не постоје јасно утврђени критеријуми и процедура за доделу државне помоћи путем конкурса, примењују се општи прописи и начела, због чега учесници на конкурс могу бити доведени у неравноправан положај. Проблем представља и чињеница, да држава нема јединствену евиденцију утрошених средстава, како на централном, тако и на покрајинском и локалном нивоу, па је тачан обим и структуру помоћи готово немогуће утврдити. Додатно, нема ефикасног праћења реализације помоћи, процене њених ефеката и адекватног извештавања. Прихватајући највише међународне стандарде

и регулаторни оквир Савета Европе и Европске уније, Република Србија би требало да усагласи своје медијске законе са европским документима (а приоритетно с Директивом о аудиовизуелним медијским услугама) који се односе на област медија и јавног информисања и да донесе прописе који у тој области недостају.

б) Циљеви

3.9.1. Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика.

2) У првом годишњем извештају о спровођењу Стратегије, Агенција за борбу против корупције истакла је следеће:

Медији

Министарство културе и информисања је припремило нацрте три закона: Закона о јавном информисању и медијима, Закона о електронским медијима и Закона о јавним медијским сервисима. Министарство је, како наводи у извештају, ове законе ускладило с директивом и стандардима Европске уније, нацрти су прошли јавну расправу, били на интернет страни Министарства, а након одржаних јавних расправа, упућени су на мишљење надлежним органима. Министарство такође наводи да су Нацрт закона о јавном информисању и медијима и Нацрт закона о електронским медијима у потпуности усклађени с мишљењима надлежних ресора и биће упућени на мишљење Канцеларији за европске интеграције, након чега ће се утврдити коначан текст нацрта и упутити Влади на усвајање. С изразом Нацрта закона о јавним медијским сервисима се тренутно застало, док се не изнађе коначно решење за финансирање јавних сервиса.

Министарство културе и информисања је у извештају истакло да су у наведеним нацртима закона у потпуности усклађене одредбе које се односе на финансирање медија и начин доделе државне помоћи с Медијском стратегијом и правним тековинама ЕУ у тој области.

3) Оцена стања из Годишњег извештаја ЕК о напретку за 2014. годину

Поглавље 10: Информационо друштво и медији.

У области **аудиовизелне политике**, пакет од три закона – Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима, усвојен је у августу. Доношење ова три закона знатно побољшава правни оквир у области медија, у складу са српском Медијском стратегијом из 2011. године и даље усклађује српско законодавство са правним оквиром ЕУ у овој области. Њихово спровођење и доношење неопходних подзаконских аката биће кључно за постизање циљева српске Медијске стратегије из 2011. Извештава се да медијско тржиште и даље трпи због нетранспарентног јавног финансирања одабраних медија у државном власништву и комерцијалних медија преко директних буџетских субвенција и уговора са јавним предузећима и државним органима. У очекивању потпуног спровођења недавно усвојеног пакета закона, српски медији су наставили да раде у нејасном правном окружењу које одлаже повлачење државе из власништва у медијима, један од камена темељаца српске Медијске стратегије

из 2011. Власништво над медијима и даље није транспарентно. Треба обезбедити независност и транспарентност рада Регулаторног тела за електронске медије. Спровођење преласка на дигитални систем треба у потпуности обезбедити како би се испоштовао задати рок, јуни 2015. године, кроз техничке припреме и кампању комуникације са грађанима.

Закључак

Постигнут је приметан напредак у области информационог друштва и медија. Усвојен је пакет од три закона којима се спроводи српска Медијска стратегија из 2011. године и даље усаглашава српски правни оквир са правним тековинама ЕУ. Прелазак на дигитални систем тек треба спровести. Законодавни оквир у области електронских комуникација треба усагласити са оквиром из 2009. године. Остаје да се обезбеди независност Регулаторног тела за електронске медије. Уопштено посматрано, у усклађивању са правним тековинама ЕУ у области информационог друштва и медија остварен је умерен напредак.

Поглавље 23: Правосуђе и основна права – слобода изражавања

Што се тиче **слобода изражавања**, пакет од три закона – Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима, усвојен је у августу, након инклузивног процеса консултација уз активно учешће медијских удружења у припремној фази, мада по хитном поступку. Усвајање ових закона представља значајан позитиван развој. Њихово спровођење биће од кључног значаја за постизање циљева Медијске стратегије Србије усвојене 2011. године. Комисија са посебним задатком да проучи нерешене случајеве новинара убијених 1999. и 2001. године учинила је напредак у свом раду, са до сада откривеним нови детаљима у вези са једним одређеним убиством и трима оптуженим лицима. Регулаторно тело за електронске медије је појачало активност која се односи на надзор садржаја, али треба ојачати његову независност. Приступ информацијама од јавног значаја је углавном функционалан, иако до обелодањивања неких докумената долази тек после интензивног притиска јавности.

Међутим, постоји забринутост да су се услови за пуно остваривање слободе изражавања у Србији погоршали. Уопштено, постоји растућа тенденција аутоцензуре, која у комбинацији са непримереним утицајем на уређивачку политику и низом интервенција против сајтова на вебу, штети слободи медија и негативно утиче на развој професионалног и истраживачког новинарства. У том погледу очекују се напори како би се идентификовали и кривично гонили осумњичени за повреду слободе на интернету. Док се чека на пуну примену недавно усвојеног законодавног пакета, српски медији су наставили да раде у нејасном правном амбијенту у коме је одложено повлачење државе из власништва у медијима, што је један од камена темељаца Медијске стратегије из 2011. године. Неопходно је значајно учешће професионалних удружења у регулисању положаја новинара и обезбеђивању њихових права из радног односа. Треба обезбедити одрживост јавних радиодифузних сервиса на мањинским језицима, укључујући одрживо финансирање РТВ.

Претње и насиље усмерени ка новинарима, укључујући случајеве физичких напада на локалном нивоу, и даље представљају разлог за забринутост. Иако је поднет извесан број кривичних пријава за изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости, ретко долази до правноснажних осуда.

Медијске кампање засноване на анонимним процурелим изворима, у којима се наводе ближи подаци о истрагама, најављују хапшења и цитирају документи из истраге, подривају поверење у правосудне органе, крше законе о заштити података о личности и доводе у питање претпоставку невиности. Мора се успоставити евиденција истрага и осуђујућих пресуда у овим случајевима. Уопштено, власници медија и главна и одговорна уредништва би требало да посвете више пажње поштовању професионалних стандарда, уз подршку Савета за штампу.

4) Оцена стања у оквиру независног мониторинга

Опис стања истиче штетност од корупције у медијима („онемогућава објективно информисање и јавни надзор над овим друштвеним делатностима“) и прави референцу на Стратегију развоја система јавног информисања у Републици Србији из 2011. године. Даље се говори о „значају за заштиту новинара“ укидањем два кривична дела (2012). Врши се позивање на препоруке СЕ о регулисању медијске концентрације и јавности медијског власништва, на Резолуцију ЕП из 2011 којом је „изражена забринутост због покушаја власти да контролишу рад медија“ и указано на штетне последице нетранспарентног власништва. Успостављање регистра јавних гласила се види као једно од могућих решења. Такође се указује на нетранспарентност поступка доделе дозвола од стране РРА, као и приликом одлучивања о расподели новца од лиценци.

У опису стања се даље говори о неких од проблема који настају због непостојања јасно утврђених критеријума и процедура за доделу државне помоћи путем конкурса, непостојања евиденције о додељеној помоћи и неадекватном праћењу реализације помоћи, да би се на крају указало на потребу усаглашавања правног оквира са регулаторним оквиrom ЕУ и СЕ.

Дефинисан је само један циљ – „Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика“.

Стратегија добро уочава неке од кључних проблема са којима се суочавају медији у Србији и који могу бити од значаја за борбу против корупције. То се пре свега може рећи за питање јавности медијског власништва, те јавности података, контроли и критеријумима за доделу државне помоћи медијима. Стратегија се бави и питањем медијске концентрације које није непосредно везано за могућу корупцију.

С друге стране, у Стратегији није нађено места за решавање проблема одсуства јавности података о другим каналима скривених утицаја на уређивачку политику медија, о чему говоре Медијска стратегија из 2011, и резолуција ЕП на коју се Стратегија позива. Пре свега, реч је о утицајима који се могу остварити на основу комерцијалног (или наводно комерцијалног) финансирања, кроз добротине правне послове и „пријатељске позајмице“.

Стратегија се не бави ни другим могућим видовима дискриминације медија од стране органа власти (осим кроз арбитражну доделу државне помоћи), другим видовима угрожавања новинара и медија који би желели да остваре своју друштвену улогу у борби против корупције (нпр. претње), као ни питањем медијске инструментализације питања корупције и борбе против корупције (нпр. објављивање података о истрагама у току).

Иако се у опису стања помиње улога РРА, нису разрађене мере које се односе на рад те институције.

У погледу питања **која нису обухваћена Стратегијом** у протеклих годину дана није решен ни један од проблема, а има аргумената и за тврдње да је у неким сегментима дошло и до погоршања ситуације.

Тако, у новоусвојеном Закону о јавном информисању и медијима нема мера које би обезбедиле јавност других података од значаја за стицање увида у могуће утицаје на уређивачку политику (нпр. подаци о претежним или најкрупнијим финансијерима), што је у супротности са још увек важећом Медијском стратегијом. Услед економске кризе и јачање тржишног удела нових медија (интернет, кабловски ТВ оператери) изложеност медија утицајима комерцијалних и добротних финансијера је постала још већа него што је била пре неколико година.

Појаве дискриминације медија од стране органа власти се и даље јављају, али се не може потпуно поуздано закључити да ли су више или мање заступљене него раније. Један од начина на које се дискриминација испољава јесте и директно кршење законских одредаба (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја), при чему се тражени подаци ускраћују пре свега оним медијима који су критички оријентисани према властима на одређеном нивоу (медији који су наклонени властима се ређе и обраћају са таквим захтевима)¹²⁰.

И даље има случајева претњи новинарима и медијима. Према извештају НУНС, у 2014. су представници медија претрепели 12 физичких и 10 вербалних напада. Представници овог удружења сматрају да је број стварних случајева далеко већи, али да није пријављен¹²¹. Од 2008. до 2013. године забележено 348 напада на новинаре¹²². Представници медија у локалним срединама изложени самовољи моћника, да им се често ускраћују информације и да их ометају у обављању посла. Као проблеми се наводе и економски притисци на медије и појава аутоцензуре а 2014. је обележио и повећан притисак на "онлајн" медије. Против новинара у Србији покренуто је шест судских процеса¹²³.

О појави притисака на медије и новинаре у погледу тема о којима ће извештавати и нивоу критичког односа према властима се доста говорило¹²⁴, а тим поводом је била одржана и једна седница скупштинског одбора за културу и информисање, а закључци су били генералне природе¹²⁵. У највећем броју

¹²⁰ На пример: http://www.danas.rs/danasrs/iz_sata_u_sat/sabic_ponovo_kaznio_ministarstvo_odbrane.83.html?news_id=86929

¹²¹ <http://anem.org.rs/sr/medijskaScena/uFokusu/story/17042/Mediji+izlo%25%BEeni+razli%24%8Ditim+vrstama+pritiska.html>

¹²² Исто.

¹²³ Исто.

¹²⁴ Нарочито након прекида емитовања емисије „Утисак недеље“ на ТВ станици Б92, видети нпр. https://www.youtube.com/watch?v=AXLXXfI_6B4

¹²⁵ http://www.parlament.gov.rs/13_25%81%20%25%BD%20%25%86%20%25%9E%20%25%BD%20%25%80%20%25%BA%20%25%83%20%25%82%20%25%80%20%25%23142.43.html

случајева када се тврди да постоје политички притисци на медије и новинаре, њихова спољна манифестација је тзв. аутоцензура – уздржавање од писања о некој теми или одлуке власника и уредника медија које су (наводно) засноване на комерцијалним или неким другим оправданим разлозима¹²⁶.

“Чини се да у Србији оволико повика на цензуру и аутоцензуру нисмо имали још од 2009. године и усвајања, како је касније и Уставни суд закључио („Службени гласник РС”, бр. 89/10 и 41/11), неуставног Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС”, бр. 71/2009).¹²⁷ Медијска стратегија из 2011. године („Службени гласник РС”, бр. 75/11) управо је резултат протеста који је Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању из 2009. године изазвао у стручној јавности. У истој тој Стратегији, у делу који анализира постојеће стање на медијској сцени, чак се изричито наводе аутоцензура, а уз њу и таблоидизација, као постојеће и неспорне последице не непосредно чињенице да је тадашња скупштинска већина себи допустила усвајање, испоставило се, неуставног медијског закона, већ урушеног економског положаја медија, финансијске зависности, и неуспешно спроведене приватизације¹²⁸. Чињеница је да формалне цензуре, као такве, нема. Немамо у скорој пракси ни случајеве у којима је дистрибуција информација била забрањивана одлукама судова¹²⁹. Шта се онда на српској медијској сцени променило у последњих годину или нешто више дана да, ако се и сложимо да формалне цензуре нема, перцепција о томе да се медијске слободе сужавају постане толико јака¹³⁰... Оно о чему за дискусију изгледа да нема простора јесте чињеница да медији готово да више уопште и немају способност да се одупру притисцима који их обесхрабрују у легитимном вршењу права на слободу изражавања. А то је тако пре свега зато што је њихов економски положај, који је још 2011. године у Медијској стратегији оцењен као „урушен”, данас само још гори, а њихова финансијска зависност од власти још дубља. Ово нас доводи до закључка да притисци на медије у Србији данас уопште не морају бити јачи него што су били претходних година и да обесхрабљивање легитимног вршења права на слободу изражавања уопште не мора бити снажније да би довело до ефеката који су слични ефектима цензуре. Урушен економски положај медија и њихова дубока финансијска зависност од власти сами по себи довољни су да објасне неспорно сужавање простора за дебату о питањима од јавног интереса у медијима”¹³¹.

О овим појавама се говори и у истраживању УНС из 2014.¹³² Као највећи проблеми новинарске професије издвајају се ниске зараде (62.22%), као и непрофесионализам и неодговарајуће образовање новинара (54.36%). Самовољу власника и нерегулисане радне односе издваја 38.29%, 27.86%

¹²⁶ На могуће притиске се односи и следећа изјава: "Емпиријски се можда не може доказати притисак, али се низом примера може доказати атмосфера у којој новинари осећају страх", казао је Јанковић и указао да је посао државе да обезбеди атмосферу у којој ће се новинари осећати безбедно (заштитник грађана Саша Јанковић, на представљању извештаја НУНС, 24.12.2014.)

¹²⁷ Слободан Кремењак у XI публикацији мониторинга медијске сцене АНЕМ-а.

<http://anem.org.rs/cr/aktivnosti/Анема/мониторинг/стору/17062/АНЕМОВА+МОНИТОРИНГ+ПУБЛИКАЦИЈА+ХИ.хтмл>

¹²⁸ Исто.

¹²⁹ Исто.

¹³⁰ Исто.

¹³¹ Исто.

¹³² Извештај истраживања економског и професионалног положаја новинара – март-септембар 2014.

анкетираних указује на проблем претњи и уцена упућеним новинарима, а проблем недоступности информација наводи 20.51%. Да је један од већих проблема власничка структура сматра 27.52%, а 14.02% да је нешто друго главни проблем новинарске професије. Да су константно изложени цензури изјавило је 5.98% испитаних новинара, 40.68% повремено, 49.74% никада, док одговор 'друго', што се најчешће односило на аутоцензуру, наводи 3.59%. На питање 'Да ли Ваше колеге прибегавају самоцензури због страха од цензуре?' чак 48.55% даје одговор 'да, повремено', 28.89% сматра да њихове колеге то чине у великој мери, 15.56% није приметило, 6.15% сматра да они то никада не раде, а 0.85% наводи одговор 'друго'.

Протеклих година сви релевантни извештаји о стању у медијима (Транспарентност – Србија, Процена система друштвеног интегритета, 2011¹³³, извештај Савета за борбу против корупције¹³⁴, процене председника најзначајнијих удружења новинара) слажу се у оцени да истраживачко новинарство у Србији није развијено, да постоји цензура и висок ниво аутоцензуре. На појаву диригованог цурења информација из истражних или предистражних поступака у пробране медије указује се чак и у извештају Европске комисије о напретку Србије на путу европских интеграција, као и у извештају са скрининга за поглавље 23 претприступних преговора.

Стога, не чуди чињеница да се у медијима у Србији може наћи изузетно мали број случајева корупције који су истраживачким радом открили сами медији, односно новинари, било да су доспели до докумената који указују на сумњиве случајеве, било да су пренели наводе особа које су сведоци корупције, жртве или учесници у коруптивном ланцу. У укупном обиму, о корупцији се доста објављује¹³⁵.

Случајеви који се појављују у медијима могу се поделити на неколико категорија¹³⁶:

- новооткривени случајеви, односно изнете сумње на корупцију, који су засновани на документима – овакви примери су најређи, углавном се могу пронаћи у текстовима или емисијама специјализованих редакција, као што су ЦИНС (Центар за истраживачко новинарство)¹³⁷, Инсајдер¹³⁸, и на порталу Пиштаљка¹³⁹. У таквим случајевима дешава се да прође више година (што обично значи промену власти и „климе“) пре објављивања информација о покренутим истрагама и подигнутим оптужницама. Наравно, и у таквим случајевима реакција понекада у потпуности изостане.

¹³³ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/publikacije/PROCENA%20SISTEMA%20DRUSTVENOG%20INTEGRITETA%20U%20SRBIJI%20-%20Izvestaj%202011%20strana%20po%20strana.pdf>

¹³⁴ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>

¹³⁵ Према истраживању НВО Бироди, у новембру и децембру 2013. године је на теме у вези са корупцијом било објављено 240 прилога код највећих ТВ емитера, док је у дневним новинама број текстова био 934.

¹³⁶ Преузето из публикације: Како против корупције? Актуелни проблеми и питања из рада репресивних антикорупцијских органа у контексту европских интеграција, Транспарентност – Србија, децембар 2014.

¹³⁷ <http://www.cins.rs/srpski>

¹³⁸ <http://www.b92.net/insajder/>

¹³⁹ <http://pistaljka.rs/>

- **новооткривени случајеви, односно изнете сумње на корупцију, засновани на сведочењима или тврдњама других особа** – ни овакви примери нису чести у медијима. Углавном је реч о преношењу навода узбуњивача, извештаја независних државних органа, Савета за борбу против корупције, тврдњи синдиката, невладиних организација или оштећених радника, политичара из „супротног табора“, бивших „инсајдера“ итд. Период реаговања (или нереаговања) је сличан као и у првом случају.

- **случајеви, односно изнете сумње на корупцију, засновани на сазнањима из истрага** – Ово је веома чест случај. Медији сазнају да полиција (или ређе, неки други орган) истражује неки случај, да се „спрема хапшење“, преносе се детаљи из истраге или предистражног поступка. У великом броју случајева (али не у свим) заиста се у то време или ускоро потом покаже да се најављена активност органа гоњења заиста догодила.

- **саопштења полиције, тужилаштва, судова** – „Омиљени“ начин извештавања већине медија. Преносе се саопштења надлежних органа, не исказује се интересовање да се случајеви испрате до краја. Стога се често дешава да драстично опада интересовање медија за праћење целог ланца – од хапшења, подизања оптужнице, преко почетка суђења до пресуде.

Имајући све наведено у виду, извођење било какве статистике о поступању државних органа на основу информација које су објављене у медијима о могућој корупцији било би незахвалан посао и сигурно не би показало праву слику ствари. Тако би се могло догодити да се као случајеви корупције који су након медијског извештавања разрешени тумаче и они који су свесно „пуштени у медије“ управо зато што се нека истрага или покретање оптужнице планира. С друге стране, и текстови у којима се тема могуће корупције третира на озбиљан начин, углавном не садрже доказе о томе да је до корупције заиста и дошло, већ само мање или више поткрепљене сумње и тврдње у то да су прекршене процедуре или да је настала штета.

У погледу рада РРА (сада РЕМ), дошло је до битних промена правног и институционалног оквира. Доношење Закона о електронским медијима није решило проблеме о којима се говори у опису стања Стратегије (начин доделе дозвола, трошење новца „од лиценци“), мада је значај ових питања донекле умањен услед других чинилаца (дигитализација, расподела новца кроз конкурсе).

У погледу питања **која се помињу у Стратегији** може се истаћи следеће:

Према проценама са почетка ове године, удео државе у укупном маркетиншком тржишту је значајан и креће се између 23 до 40% „реалне вредности“. Директне субвенције које држава даје медијима у свом власништву озбиљно нарушавају слободну конкуренцију на тржишту. Државно оглашавање је арбитарно и нетранспарентно и лако се претвара у механизам политичког притиска на медије¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Ово су неки од закључака из истраживања: „Прикривена контрола - угрожавање медија у Србији“ објавила је Светска асоцијација новина и новинских издавача (WAN-ИФРА) у сарадњи са Балканском истраживачком мрежом (БИРН).

<http://анем.орг.рс/cp/медијскаСцена/истраживања/стору/15962/Објављено+истра%Ц5%БЕивање+о+прикривеној+контроли+медија+у+Србији.хтмл>

У међувремену су створени неки од нормативних предуслова да се ово стање поправи, макар у погледу **начина финансирања медија из буџета**. Нови Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник Републике Србије бр. 83/2014) који је на снази од 13. августа 2014, уредио је у члановима 17-28 питање суфинансирања медијских пројеката од јавног интереса. Законом је одређена расподела новца на конкурс као правило, услови за учешће на конкурс, обавеза да се за сваки конкурс утврде ближи критеријуми за расподелу, нека правила о формирању конкурсне комисије, начин одлучивања о предлозима комисије и начин расподеле државне помоћи медијима без конкурса када је реч о мањим износима. Такође је прописана обавеза достављања наративног и финансијског извештаја о реализацији пројекта. Министарство културе и информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса и прописује обрасце за пријаве на конкурс и подношење извештаја. Прелазним одредбама Закона одређено је да се финансирање мора обављати по новим правилима почев од 1. јула 2015, а да се средства за суфинансирање одређују у буџетима на свим нивоима власти за ту годину¹⁴¹.

Најкрупнији проблем у вези са финансирањем рада и финансирањем програмских активности медија у Републици Србији из буџета у досадашњем периоду била је чињеница да услови, критеријуми и поступак финансирања нису уопште били уређени законом. Та околност представљала је велики ризик за настанак корупције по више основа. Први основ су широка дискрециона овлашћења код одређивања у којем обиму ће финансирање бити вршено, који програми ће бити финансирани и ко ће бити примаоци тих средстава. Други основ за настанак ризика од корупције тиче се мањка одговорности – непостојање дужности извештавања о ефектима трошења новца, непостојање могућности да се законски оспори висина и начин расподеле додељених средстава и слично¹⁴².

Нови закон, у члану 15. уређује шта се сматра јавним интересом у области јавног информисања. Ове одредбе су значајне, зато што се искључиво за њих може наменити суфинансирање пројеката. Транспарентност – Србија је у вези са овим чланом упутила предлог амандмана свим посланичким групама, који је гласио (овај амандман није прихваћен од стране посланичких група којима је упућен): „8). подршка производњи медијских садржаја у циљу подизања интересовања грађана за јавне послове, јавност рада органа власти, располагање средствима у јавној својини, квалитет услуга које грађани добијају од јавног сектора и сврсисходност трошкова насталих на терет садашњих или будућих пореских обвезника“.

Проблем на чије решење смо желели да утичемо овим амандманом, било је то што за неке теме и програме, који су несумњиво од јавног интереса, нису предвиђене на списку којим је у закону дефинисан јавни интерес. Овде наведене теме су у блиској вези са борбом против корупције у којој медији имају нарочито значајну улогу, како у омогућавању контроле рада органа јавне власти, тако и у едукацији грађана о разним питањима која су важна за оцену квалитета рада органа јавне власти. Грађани који су свесни својих права, који су оспособљени да разумеју начин финансирања и функционисања органа јавне власти и који су заинтересованији за начин обављања јавних послова неће бити равнодушни ни према лошем управљању јавним ресурсима и

¹⁴¹ Анализа која следи објављена је први пут у:

[хттп://www.transparentnost.org.rs/images/stories/иницијативеианализе/БИРН_Транспарентност%20Србија_Анализа%20и%20препоруке_Закон%20о%20медијима%20Септембар%202014.пдф](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/иницијативеианализе/БИРН_Транспарентност%20Србија_Анализа%20и%20препоруке_Закон%20о%20медијима%20Септембар%202014.пдф)

¹⁴² Исто.

лошем раду органа јавне власти и корупцији. Иако улагање ове врсте иницијално ствара трошкове за државу, ти трошкови се вишеструко враћају јер освешћено и заинтересовано грађанство смањује потребу за ангажовањем средстава буџета на другом месту – у надзорном и репресивном апарату државе.

Члан 16. Закона уређено је на који начин се остварује јавни интерес у области јавног информисања, јер је суфинансирање пројеката само један од начин, а осим тога ту су формирање јавног сервиса и друге активности. Члан 17. уређује начин обезбеђивања и распоређивања средстава за суфинансирање програма. Као правило се уводи распоређивање на конкурс, али и могућност да се то учини кроз појединачна давања, „на основу принципа о додели државне помоћи и заштити конкуренције, без дискриминације». Као лимит за појединачна давања одређено је може се одредити највише 5% средстава од укупно одређених средстава за остваривање јавног интереса путем јавних конкурса. Члан 18. уређује да се конкурс расписује за пројекте производње медијских садржаја и за организовање и учешћа на стручним, научним и пригодним скуповима као и унапређивања професионалних и етичких стандарда у области јавног информисања, при чему се за производњу медијских садржаја издваја најмање 90% новца, а реализација пројеката не може бити дужа од три године.

У члану 19. се уређује расписивање конкурса, тако да се налаже органу надлежном за послове јавног информисања Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, да у складу са прописима којим се регулише рад ових органа, донеси одлуку о конкурсима који се расписују у току календарске године. Конкурс се расписује у облику јавног позива и објављује се на веб-сајту органа, као и најмање у једним дневним, односно недељним новинама које се дистрибуирају на подручју надлежности органа који расписује конкурс.

Недостатак овог решења јесте то што је задржан превисок степен арбитрерности при одређивању које ће од потреба (које представљају јавни интерес) бити финансиране из буџета.

Обавезна садржина конкурса је уређена чланом 20. Обавезни елементи су следећи:

- 1) *намена средстава за остваривање јавног интереса и њихов износ;*
- 2) *право учешћа на конкурс;*
- 3) *критеријуми за учешће на конкурс;*
- 4) *рокови у којима се спроводи конкурс;*
- 5) *документација коју подноси подносилац пројекта.*

На овај начин је законодавац утврдио све кључне елементе који су битни за спровођење конкурса. Међутим, ови елементи нису довољно разрађени у одредбама које следе, већ је то делимично учињен у подзаконском акту.

Чланом 21. је уређено ко има право да учествује на конкурсима, а у члану 22. су прописани поједини услови за учешће на конкурс (само један пројекат, до 80% вредности пројекта и слично). У члану 23. се каже да се „пријаве на конкурс оцењују се према мери у којој су предложене пројектне активности подесне да остваре општи интерес у области јавног информисања, у складу са чланом 15. овог закона и према мери у којој, на основу поднете документације, учесник на конкурс пружа већу гаранцију привржености професионалним и етичким медијским стандардима“, те да се „ближи критеријуми за сваки расписани конкурс објављују се у јавном позиву за учешће на конкурс“. Ова норма пружа добре смернице, које су додатно разрађене у подзаконском акту, али е и довољно да би омогућиле објективно оцењивање (нпр. не постоји бодовање по постављним критеријума, као нпр. код оцне понуда приликом јавних набавки).

Члан 24. прописује да „оцену пројеката поднетих на конкурс врши стручна комисија од три или пет чланова“. Чланове стручне комисије именује руководиоца органа који је расписао конкурс „и то из реда независних стручњака за медије и медијских радника који нису у сукобу интереса и не обављају јавну функцију.“ Већина чланова комисије именује се на предлог новинарских и медијских удружења уколико такав предлог постоји и уколико предложена лица испуњавају законом предвиђене услове. Чланови комисије именују се за сваки конкурс посебно, а одлука о именовању се објављује се на веб-сајту органа.

Свакако је добро што се предвиђа именовање стручњака у комисију, и то стручњака који су независни и немају сукоб интереса. Међутим, сама норма не може да реши проблеме о којима се овде говори. Примера ради, неки облици сукоба интереса се могу унапред предвидети и избећи, али не сви, јер се не зна унапред ко ће се све јавити на неки конкурс и, самим тим, ко ће од чланова комисије можда бити у сукобу интереса. Због тога о сукобу интереса треба водити рачуна накнадно и уредити на који начин ће се такав сукоб при одлучивању разрешити ако до њега дође. Осим тога, потенцијално спорне и подложне тумачењима су и норме које говоре о „независним стручњацима“ и „медијским радницима“, јер се оне могу широко тумачити. Најзад, и сам појам „медијских и новинарских удружења“ може изазвати контроверзе јер не укључује нужно одређену репрезентативност, број чланова и слично.

Члан 25. одређује да одлуку о расподели средстава доноси руководиоца органа који је расписао конкурс, а на основу образложеног предлога комисије. Одлука се доноси у облику решења са образложењем за сваки расписани конкурс. Решење је коначно и против њега се може покренути управни спор. Решење о расподели средстава објављује се на веб-сајту органа који је расписао конкурс, и доставља се сваком учеснику конкурса у електронској форми. То решење је основ за закључење уговора с лицем које је добило средства за суфинансирање пројектних активности.

Извештај о спроведеним активностима је уређен чланом 26, тако да се „наративни и финансијски извештај о спроведеним пројектним активностима доставља органу који је донео одлуку о расподели средстава, у складу са уговореним обавезама.“ Уз тај извештај доставља се и доказ о реализацији пројекта.

Транспарентност – Србија је предложила да се у члану 26, иза ст. 2. додаје и нови ст. 3. који гласи:

„Наративни и финансијски извештај из ст. 1. овог члана објављује се на веб-сајту органа који је донео одлуку о расподели средстава.“

Наиме, предлогом није предвиђено објављивање извештаја о утрошку средстава која су медији добили из јавних извора. Будући да је реч о средствима која су наменски дата за остваривање утврђеног јавног интереса и да се већ предвиђа објављивање информације о томе који пројекти ће бити финансирани из буџета, сматрали смо да на једнак начин треба предвидети и јавност података о томе да ли је пројекат у потпуности спроведен онако како је било предвиђено. Овај амандман¹⁴³ је одбијен „из разлога што су наративни и финансијски извештаји информације од јавног значаја и као такве доступне свим заинтересованим лицима. Образложење овог одбијања је апсурдно – уместо да се омогући да извештаји буду свима доступни, каже се да ће они бити доступни, али се истовремено од заинтересованих лица тражи да подносе посебне захтеве за приступ информацијама да би дошли до ових докумената.

У члану 27. се уређује расподела средстава за појединачна давања. Она се такође расподељују одлуком руководиоца органа надлежног за послове јавног информисања, али без спровођења јавног конкурса. Износ расподељених средстава сваком појединачном одлуком не може бити већи од 20% износа који је прописан за јавне набавке мале вредности (око 80.000 динара). Овако расподељена средства не могу се кумулирати с другим видовима државне помоћи. На услове и поступак расподеле средстава опредељених за појединачна давања сходно се примењују одредбе чл. 21, 22, 23, 25. и 26. овог закона. Последњи члан из ове групе, број 28, доноси „остала правила обезбеђивања и расподеле средстава. Ту се каже да Министарство надлежно за послове јавног информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања и прописује обрасце за пријаве на конкурс и обрасце за подношење наративног и финансијског извештаја. Образац за пријаву на конкурс обавезно садржи податак о томе да ли је подносилац пројекта већ користио јавна средства за исти пројекат.

Иако је доношењем Закона о јавном информисању и медијима, битно унапређен правни оквир за суфинансирања медијских програма из буџета на разним нивоима власти, проблеми који су били присутни у претходном периоду су само умањени, али не отклоњени. Кључни проблеми који су остали нерешени су следећи:

1. Превелика дискреција код планирања обима средстава који ће бити издвојен за финансирање програма од јавног интереса и одабира тема од јавног интереса које ће бити финансиране у одређеној буџетској години. Овај проблем се само делимично може решити отвореним и партиципативним планирањем буџета.

¹⁴³ Предложиле су га народне посланице Гордана Чомић и Александра Јерков.

2. Критеријуми за доношење одлуке о расподели средстава и начин њихове примене нису довољно разрађени у Закону. Подзаконски акт министарства је донео разраду, али и даље није обезбеђена уједначена примена закона од стране разних органа нити је у потпуности ограничила самовоља код расписивања појединачних конкурса.
3. Питање квалификација и разрешавања сукоба интереса чланова конкурсне комисије није довољно прецизно утврђено, а тај недостатак је делимично отклоњен (у погледу квалификација) подзаконским актом.
4. Закон не обезбеђује проактивно објављивање појединих битних докумената за оцену законитости и исправности доделе средстава, а тај недостатак није отклоњен ни подзаконским актом.
5. Не постоје ефикасна правна средства за оспоравања услова и критеријума конкурса, што се може делимично ублажити увођењем могућности приговора на сваки појединачни конкурс.

По питању **јавности власништва** такође је начињен помак усвајањем новог Закона о јавном информисању и медијима.

У члану 39. је предвиђено да се у регистар уносе и следећи подаци:

«8) документ који садржи податке о правним и физичким лицима која непосредно или посредно имају више од 5% удела у оснивачком капиталу издавача, податке о њиховим повезаним лицима у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава и податке о другим издавачима у којима та лица имају више од 5% удела у оснивачком капиталу;»

Стога се може сматрати да је одредбом делимично остварена мера. Наиме, омогућена је јавност власничке структуре (преко 5% удела), јавност података о повезаним лицима, али не и потпун увид у податке о „крајњим власницима“ (који стоје иза номиналних). У току припреме Закона, ТС је упутила свим посланичким групама амандман на ову одредбу, у којем смо предложили да се она преформулише на следећи начин:

„у тачци 8), иза постојећег текста додају се речи: „о лицу за које оснивач, посредно или непосредно, држи удео у оснивачком капиталу издавача и лицу које је оснивачу ставило на располагање капитал под условом повољнијим од тржишних, ради стицања удела у оснивачком капиталу издавача.»

У случају да се једно лице јавља као номинални власник медија, то јест, као оснивач издавача, али то у ствари то чини за неког другог, ко не жели да буде означен као власник, постојала би обавеза да се такав податак наведе и унесе у регистар. Разлози за скривање стварног власника могу бити различити – од жеље да се стварни власник не експонира у јавности, преко заобилажења законских ограничења у погледу прекомерног обједињавања медијског власништва или директног кршења прописа о оснивачима неких врста медија. Шта год да је разлог, није реално очекивати да ће фиктивни власници обелодањивати имена и називе правих. Међутим, оваква одредба је потребна како би се фиктивни власник позвао на одговорност због изостављања битних података о медијском власништву.

5.2 Оцена реализације појединачних активности из Акционог плана

Циљ	Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика
Индикатор циља	Представници Повереника за информације од јавног значаја, независних новинских удружења, Агенције, и цивилног друштва су се сагласили да је приступ информација о власништву и финансирању медија омогућен грађанима

3.9.1.1.	Ускладити прописе којима се регулише медијска концентрација и јавност власништва са правилима ЕУ, како би се обезбедила транспарентност информација о крајњем власнику и већинском власнику, на свим нивоима власти	Израдити и доставити Влади Нацрт закона којим се регулише област јавног информисања	6 месеци	Министарство надлежно за послове јавног информисања	Нацрт закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)	У радну групу укључити представнике министарстава надлежних за послове правосуђа, трговине, финансија и економије, као и Агенције за борбу против корупције; за јавне сервисе неопходно је регулисати транспарентност и у погледу података о главним финансијерима и оглашивачима
		Израдити и доставити Влади Нацрт закона којим се регулише област електронских медија (усклађивање са Директивом АВМС)	6 месеци		Нацрт закона достављен Влади		
		Подношење предлога закона Народној скупштини	9 месеци	Влада	Предлози закона поднети Народној скупштини	Нису потребни	
		Усвајање закона	12 месеци	Народна скупштина	Закони усвојени	Нису потребни	

Оцена испуњености мере и активности: *делимично испуњено*

Министарство културе и информисања је припремило нацрте три закона: Нацрт закона о јавном информисању и медијима, Нацрт закона о електронским медијима и Нацрт закона о јавним медијским сервисима. У извештају Министарства наводи се да су ови закони усклађени с директивом и стандардима Европске уније, написале су их радне групе Министарства, прошли су јавну расправу и били на интернет страни Министарства. Након одржаних јавних расправа, упућени су на мишљење надлежним органима, а затим и Влади на усвајање¹⁴⁴

¹⁴⁴ Министарство културе и информисања, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Закон о јавним медијским сервисима, Закон о електронским медијима и Закон о јавном информисању и медијима усвојени су 02. августа 2014. године.¹⁴⁵

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

У годишњем извештају о напретку ЕК, каже се следеће:

„У области **аудиовизелне политике**, пакет од три закона – Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима, усвојен је у августу. Доношење ова три закона знатно побољшава правни оквир у области медија, у складу са српском Медијском стратегијом из 2011. године и даље усклађује српско законодавство са правним оквиром ЕУ у овој области. Њихово спровођење и доношење неопходних подзаконских аката биће кључно за постизање циљева српске Медијске стратегије из 2011. Извештава се да медијско тржиште и даље трпи због нетранспарентног јавног финансирања одабраних медија у државном власништву и комерцијалних медија преко директних буџетских субвенција и уговора са јавним предузећима и државним органима. У очекивању потпуног спровођења недавно усвојеног пакета закона, српски медији су наставили да раде у нејасном правном окружењу које одлаже повлачење државе из власништва у медијима, један од камена темељаца српске Медијске стратегије из 2011. Власништво над медијима и даље није транспарентно. Треба обезбедити независност и транспарентност рада Регулаторног тела за електронске медије. Спровођење преласка на дигитални систем треба у потпуности обезбедити како би се испоштовао задати рок, јуни 2015. године, кроз техничке припреме и кампању комуникације са грађанима.“

У вези са активношћу број 2. није могуће донети недвосмислен закључак о усклађености Закона о електронским медијима са поменутом директивом. Наиме, у образложењу предлога Закона¹⁴⁶ помиње се потреба усклађивања, али не и тврдња да је оно у потпуности постигнуто предложеним нормама. У одговорима на коментаре дате на нацрт Закона на неколико места се може пронаћи да се усклађивање са Директивом помиње као разлог за одбијање датих предлога¹⁴⁷.

У извештају ЕК се говори о томе да доношење ових закона иде у правцу усклађивања са ЕК стандардима, али не и експлицитна тврдња да су они остварени (ово је такође у вези са активношћу број 1).

У вези са активношћу број 1. такође нема експлицитних тврдњи о постизању пуне усклађености са правилима ЕУ, мада се на више места говори о усклађености појединих правила из Закона са разним одлукама Европског суда или конвенцијама¹⁴⁸.

¹⁴⁵ <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/2511-14.pdf>

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/2512-14.pdf>

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/2513-14.pdf>

¹⁴⁶ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2512-14.pdf

¹⁴⁷ <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-elektronskim-medijima-i-nacrtu-zakona-o-javnim-medijским-servisima/odgovori-na-komentare-na-nacrt-zakona-o-elektronskim-medijima>

¹⁴⁸ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2511-14.pdf

Са друге стране, може се разматрати квалитет остваривања појединих обавеза које су утврђене у АП. Сама активност број 1 није најсрећније формулисана јер се тражи да закон обезбеди транспарентност информација о „крајњем власнику“ (без обзира на удео) и о „већинском власнику“ и то „на свим нивоима власти“ (реч је о медијима који не функционишу на „нивоима власти“, већ у неким географским подручјима).

Законом су прописана правила о медијском плурализму („медијска концентрација“) у члановима 45-47.

У члану 39. је предвиђено да се у регистар уносе и следећи подаци:

«8) документ који садржи податке о правним и физичким лицима која непосредно или посредно имају више од 5% удела у оснивачком капиталу издавача, податке о њиховим повезаним лицима у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава и податке о другим издавачима у којима та лица имају више од 5% удела у оснивачком капиталу; «

Стога се може сматрати да је одредбом делимично остварена мера. Наиме, омогућена је јавност власничке структуре (преко 5% удела), јавност података о повезаним лицима, али не и потпун увид у податке о „крајњим власницима“ (који стоје иза номиналних). У току припреме Закона, ТС је упутила свим посланичким групама амандман на ову одредбу, у којем смо предложили да се она преформулише на следећи начин:

„у тачци 8), иза постојећег текста додају се речи: „о лицу за које оснивач, посредно или непосредно, држи удео у оснивачком капиталу издавача и лицу које је оснивачу ставило на располагање капитал под условом повољнијим од тржишних, ради стицања удела у оснивачком капиталу издавача.“»

У случају да се једно лице јавља као номинални власник медија, то јест, као оснивач издавача, али то у ствари то чини за неког другог, ко не жели да буде означен као власник, постојала би обавеза да се такав податак наведе и унесе у регистар. Разлози за скривање стварног власника могу бити различити – од жеље да се стварни власник не експонира у јавности, преко заобилажења законских ограничења у погледу прекомерног обједињавања медијског власништва или директног кршења прописа о оснивачима неких врста медија. Шта год да је разлог, није реално очекивати да ће фиктивни власници обелодањивати имена и називе правих. Међутим, оваква одредба је потребна како би се фиктивни власник позвао на одговорност због изостављања битних података о медијском власништву.

АП није поштован ни у делу који се односи на процес израде Закона. Наиме, Нацрт овог закона је израђен и постављен на јавну расправу пре него што је усвојена антикорупцијска стратегија. Након тога је битно мењан, али није отворан нов процес јавне расправе, нити је објављено ново решење о формирању радне групе.

Изазови и препоруке:

Иако је мера углавном испуњена онако како је зацртано, постоје још бројни други проблеми који су могли бити решени кроз ова два закона, а нису. О овим питањима се детаљно говори у амандманима ТС који нису прихваћени.¹⁴⁹ Најкрупнији недостатак је одсуство било каквих правила о јавности финансијера медија (осим оних који долазе из јавног сектора), што онемогућава јавност да стекне увид у овај могући канал утицаја на уређивачку политику. Сликовито речено, јавност ће имати пуне информације о томе ко је власник 5% оснивачког капитала неког издавача медија (оснивачки капитал може бити и само 100 динара), а неће имати никаква сазнања о томе ко тај исти медиј финансира са 100 милиона динара годишње, кроз комерцијалне или кроз бестеретне послове.

¹⁴⁹[http://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/amandmani%20Transparentnost%20Srbija%20na%20predlog%20zakona%20o%20elektronskim%20medijima%20jul%202014%20\(1\).doc](http://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/amandmani%20Transparentnost%20Srbija%20na%20predlog%20zakona%20o%20elektronskim%20medijima%20jul%202014%20(1).doc)

<http://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/amandmani%20Transparentnost%20Srbija%20na%20predlog%20zakona%20o%20medijima%20jul%202014.doc>

Други по значају су проблеми у вези са расподелом новца из буџета за суфинансирање медијских програма. У том погледу нови Закон о медијима представља крупан искорак у односу на претходно стање, али су норме морале да буду прецизније како би се сузио простор за дискреционо одлучивање о висини средстава која ће бити додељена, приоритетима за финансирање и одлучивању о томе коме ће буџетски новац бити додељен.

Уопште узев, потребно је да се у контексту антикорупцијске стратегије отклоне ови недостаци и да се обезбеди праћење примене усвојених мера, тако да би требало допунити АП.

3.9.1.3	Изменити Закон о јавним предузећима тако да забрани сваки облик непосредног финансирања медија од стране било ког јавног предузећа и других организација које се финансирају из јавних прихода, с тим да је оглашавање допуштено под условима и на начин које предвиђа Закон о оглашавању	Израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама закона	9 месеци	Министарство надлежно за послове финансија	Нацрт закона о изменама и допунама закона достављен Влади	1.600.000 (информације о најбољим праксама; трошкови јавне расправе)
		Подношење Предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини	12 месеци	Влада	Предлог закона о изменама и допунама закона поднет Народној скупштини	Нису потребни
		Усвајање Закона о изменама и допунама закона	15 месеци	Народна скупштина	Закон о изменама и допунама закона усвојен	Нису потребни

Оцена испуњености мере и активности: *неиспуњено*

Министарство финансија указује да је за активност 1 надлежно Министарство привреде.

Ни иначе, Закон о јавним предузећима није мењан након доношења Стратегије и Акционог плана.

Нисмо могли да пронађемо информације које би указале на то да је Министарство привреде радило на припреми измена и допуна Закона о јавним предузећима. Тренутно је на јавну расправу изнет Нацрт новог Закона о оглашавању (до 3. фебруара 2015).¹⁵⁰

Могући разлози за неиспуњење мере и активности:

Нису познати. Генерално, проблем је што АП није измењен након што је уочено да орган задужен за извршење није надлежан.

Изазови и препоруке:

¹⁵⁰ <http://mtt.gov.rs/vesti/javna-rasprava-o-zakonu-o-oglasavanju/>

Мера се не може реализовати изменом само Закона о јавним предузећима, јер обухвата и забрану финансирања медија од стране „других организација које се финансирају из јавних прихода“. Због тога би требало утврдити које би прописе требало променити, јасно их назначити у АП и одредити наново органе и рокове за извршење. Требало би упоредо са тиме водити рачуна и о одредбама Закона о оглашавању, или прописати унутар тога закона нека посебна правила која би спречила скривено финансирање медија од стране јавног сектора које је обавијено у форму наводно чисто комерцијалних пословних односа.

3.9.1.4	Ускладити одредбе домаћих прописа којима се омогућује финансирање појединих медија из државног буџета, на свим нивоима власти са правним тековинама ЕУ	Започети са применом Акционог плана за спровођење Медијске стратегије, који покрива област државне помоћи медијима и њено усклађивање са правним тековинама ЕУ	15 месеци	Министарство надлежно за послове јавног информисања	Извршене релевантне активности из Акционог плана уз Медијску стратегију; Достављен извештај о спровођењу Медијске стратегије	У складу са трошковима предвиђеним у Медијској стратегији	Одредбе које дозвољавају финансирање појединих медија из државног буџета остају треба да се ускладе са правним тековинама ЕУ, пошто то представља државну помоћ. Србија је Прелазним трговинским споразумом преузела обавезу да усклади начин доделе државне помоћи са ЕУ правилима
---------	--	--	-----------	---	--	---	---

Оцена испуњености мере и активности: у току

У оквиру мере 3.9.1.4. предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове јавног информисања да у року од 15 месеци започне с применом Акционог плана за спровођење Медијске стратегије¹⁵¹, који покрива област државне помоћи у медијима и њено усклађивање с правним тековинама ЕУ. У вези с овом мером, Министарство културе и информисања је у извештају истакло да су наведеним законима (из мере 3.9.1.1) у потпуности усклађене одредбе које се односе на финансирање медија и начин доделе државне помоћи с Медијском стратегијом и правним тековинама ЕУ у тој области¹⁵².

13. новембра 2014. године, министар културе и информисања донео је Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања¹⁵³.

Оцена квалитета реализоване мере и активности:

Из извештаја о напретку ЕК не може се закључити да су усвојени прописи на било који начин у супротности са правним тековинама ЕУ.

¹⁵¹ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године ("Сл. гласник РС", бр. 75/2011)

¹⁵² *Ибид.*

¹⁵³ <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/pravilnik-o-sufinansiranju-projekata-za-ostvarivanje-javnog-interesa--u-oblasti-javnog-informisanja->

Тврдње о усклађености законских норми са Медијском стратегијом нису у потпуности основане. Стратегија је предвидела следеће:

ДРЖАВНА ПОМОЋ

1. Државна помоћ

Република Србија ће постојећу законску регулативу о додели државне помоћи унапредити у смислу обухватања области јавног информисања и спроводити је у складу са утврђеним јавним интересом водећи рачуна о критеријумима који подразумевају јавност финансијске контроле, забране преплаћивања, сразмерности и понашања на тржишту које не нарушава правила о заштити конкуренције. Република Србија ће истовремено примењивати правила о додели државне помоћи и у свим осталим поступцима у којима се додељују јавна средства јавним гласилима.

2. Принципи пројектног финансирања

Република Србија ће обезбедити, у свему у складу с прописима којима је регулисана контрола државне помоћи, суфинансирање јавног интереса у медијском сектору, по јединственој методологији, без обзира на то да ли се као давалац помоћи у конкретном случају појављује Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа или других правних лица која управљају, односно располажу јавним средствима и додељују државну помоћ у било ком облику.

Укупна средства за ту намену биће утврђена и опредељена у одговарајућим буџетима, у обиму који ће обезбедити остваривање јавног интереса у медијском сектору. Тако опредељена средства додељиваће се у јавном поступку, под једнаким и недискриминаторним условима, на јавним конкурсима за суфинансирање пројеката којима се обезбеђује остваривање јавног интереса утврђеног законом. Те конкурсе ће даваоци помоћи расписивати за јавна гласила која испуњавају услове за пријаву. Начин доделе средстава биће на јединствен начин утврђен законом и подзаконским актима.

Као критеријуми за избор пројеката на јавним конкурсима вредноваће се најпре значај пројекта за остваривање јавног интереса, његов допринос разноликости медијских садржаја и плурализму идеја и вредности, валидна аргументација пројекта и адекватна спецификација буџета, усклађена и образложена са становишта планираних пројектних активности, као и одрживост пројекта.

Ради одлучивања о избору пројеката на јавним конкурсима, даваоци помоћи формираће независне комисије, чији ће рад бити јаван. Те комисије ће бити састављене од компетентних представника јавности, професионалних удружења и сектора који се не финансира из буџета.

Резултати јавних конкурса, с детаљним образложењем одлука биће објављивани на законом предвиђен начин којим се гарантује њихова доступност учесницима на конкурс и јавности. С корисницима средстава закључиваће се уговори којима ће они бити обавезани да добијена средства троше наменски и у одређеним роковима, као и да, по завршетку пројекта, доставе одговарајући наративни и финансијски извештај о утрошеним средствима.

Даваоци помоћи вршиће редовну процену и надзор над начином располагања и коришћења средстава после извршене расподеле и резултате о томе ће објављивати тако да у потпуности буду доступни јавности.

3. Специфичне подстицајне мере

Преиспитаће се могућност примене додатних подстицајних мера, у складу с прописима за доделу државне помоћи, као што су:

- 1) значајно смањивање стопе ПДВ-а на продају штампе, сервиса новинских агенција и медијских садржаја чија је продукција пројектно финансирана средствима државне помоћи;
- 2) смањење, односно укидање царина на репро-материјал, делове и основна средства која је потребно сервисирати, а који се не производе, односно на услуге које се не пружају у Републици Србији;
- 3) стимулисање запошљавања у медијском сектору ослобађањем послодаваца од дела пореза и доприноса на новозапослене и пореза на ауторске хонораре;
- 4) подршка јавним гласилима, новинарским удружењима и медијским асоцијацијама за програме усавршавања новинара у различитим областима (економија, одбрана, мањинска права, унутрашњи послови, пољопривреда, нове технологије и др.);
- 5) обавезивање државних органа да огласни простор у медијима купују директно од јавних гласила, без посредника;
- 6) ослобађање локалних јавних гласила дела локалних такса и накнада, као што су таксе за истицање фирми, накнаде за коришћење грађевинског земљишта и сл.

Између осталог, предвиђено је да ће Србија „постојећу законску регулативу о додели државне помоћи унапредити у смислу обухватања области јавног информисања и спроводити је у складу са утврђеним јавним интересом водећи рачуна о критеријумима који подразумевају јавност финансијске контроле, забране преплаћивања, сразмерности и понашања на тржишту које не нарушава правила о заштити конкуренције. Република Србија ће истовремено примењивати правила о додели државне помоћи и у свим осталим поступцима у којима се додељују јавна средства јавним гласилима.“ Међутим, Закон о контроли државне помоћи (из 2009), уопште није мењан након доношења медијске стратегије (2011).

Принципи пројектног финансирања су уведени Законом. Међутим, законске норме уређују случајева када је давалац помоћи у конкретном Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (буџети), а не и случајеви када се државна помоћ додељује „преко надлежних органа или других правних лица која управљају, односно располажу јавним средствима и додељују државну помоћ у било ком облику“.

Начин доделе средстава јесте на јединствен начин утврђен Законом и подзаконским актима, али се може јавити као спорно питање да ли је претерано велика дискреција остала код одређивања услова конкретних конкурса, а нарочито начина вредновања пројеката¹⁵⁴.

Такође, новодонети закони не садрже (нити би требало да садрже, с обзиром на природу регулативе) норме које се односе на „Специфичне подстицајне мере“ (пореске, царинске, обуке, куповина огласног простора без посредника).

Изазови и препоруке:

Требало би преиспитати остваривање циљева који су постављени медијском стратегијом и утврдити које мере треба спровести у том контексту, а затим прецизирати и АП.

Још важније је да се и у контексту спровођења антикорупцијске стратегије прати примена новоусвојених правила о државној помоћи медијима и да се, након прве године примене, уоче узроци могуће корупције, односно куповине медијског утицаја буџетским новцем.

¹⁵⁴ Детаљније о томе у оквиру публикације *Анализа и предлози за унапређење процедуре за доделу средстава за суфинансирање пројеката у области јавног информисања*, БИРН и ТС, септембар 2014.

Прилог: Списак коришћених извора

1. Заједничко мишљење OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission донето на пленарном заседању OSCE-ODIHR и Council of Europe Venice Commission одржаном од 10-11 октобра 2014.
2. Други нацрт Акционог плана за поглавље 23
3. Агенција за борбу против корупције, Контрола финансирања политичких субјеката - Годишњи финансијски извештаји за 2012. годину
4. Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2013 годину
5. Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана за 2013 годину, март 2014.
6. Агенција за борбу против корупције, Анализа потреба за обукама запослених у јавној управи о примени одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине, септембар 2014.
7. Резолуција Народне скупштине о законодавној политици
8. Стратегија развоја јавних набавки РС за период 2014 – 2018. год
9. Управа за јавне набавке, Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2014 – 30.6.2014. године, септембар 2014.
10. Консолидовани извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије
11. Министарство финансија, Инструкција за обезбеђивање износа суфинансирања пројеката који се финансирају из финансијске помоћи европске уније
12. Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године ("Сл. гласник РС", бр. 75/2011)
13. Анализа и предлози за унапређење процедуре за доделу средстава за суфинансирање пројеката у области јавног информисања, БИРН и ТС, септембар 2014.
14. Савет за борбу против корупције, Извештај о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у републици србији за период од 2013. до 2018. године и пратећег акционог плана
15. Одговори по захтеву за приступ информацјама од јавног значаја упућени одговорним субјектима из АП
16. Информатори о раду и сајтови одговорних субјеката из АП
17. Квартални извештаји о спровођењу Стратегије и Акционог плана одговорних субјеката из АП
18. База прописа, Паргараф нет
19. Извештај о напретку ЕК за 2014. год.