



**Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

# **ИЗВЕШТАЈ О РАДУ ЗА 2014. ГОДИНУ**

**Београд, март 2015. године**

---

*Агенција је дужна да поднесе годишњи извештај о раду Народној скупштини, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину (чл. 26. ст. 1. Закона о Агенцији за борбу против корупције).*

*Извештај о раду за 2014. годину, у складу са одредбом члана 26. ст. 2. истог закона, садржи и Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење.*

*Извештај о раду за 2014. годину усвојен је на петој седници Одбора Агенције одржаној 18. марта 2015. године.*

---

## САДРЖАЈ

|   |    |
|---|----|
| УВОДНА РЕЧ .....  | 9  |
| I. О АГЕНЦИЈИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ .....   | 11 |
| II. ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА АГЕНЦИЈЕ У 2014. ГОДИНИ.....  | 13 |
| III. НАЈЗНАЧАЈНИЈИ РЕЗУЛТАТИ АГЕНЦИЈЕ У 2014. ГОДИНИ.....   | 15 |
| IV. ПРЕПОРУКЕ АГЕНЦИЈЕ НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ<br>ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА .....                                | 17 |
| V. НАДЗОРНА УЛОГА ОДБОРА АГЕНЦИЈЕ И УЧЕШЋЕ У КРЕИРАЊУ<br>СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА АГЕНЦИЈЕ .....                           | 21 |
| 1. Законодавни оквир .....  | 21 |
| 2. Значај .....   | 21 |
| 3. Кључни резултати .....   | 21 |
| VI. АКТИВНОСТИ АГЕНЦИЈЕ .....   | 23 |
| 1. РЕШАВАЊЕ О СУКОБУ ИНТЕРЕСА .....   | 23 |
| 1.1. Законодавни оквир.....   | 23 |
| 1.2. Значај.....  | 23 |
| 1.3. Кључни резултати.....  | 23 |
| 1.3.1. Структура новопримљених предмета .....   | 24 |
| 1.3.2. Структура решених предмета .....   | 25 |
| 1.3.3. Структура решених предмета у другом степену.....   | 27 |
| 1.3.4. Структура одлука директора против којих су изјављене жалбе<br>о којима је Одбор одлучио у 2014. години ..... | 27 |
| 1.3.5. Поступци пред Управним судом .....   | 28 |
| 1.3.6. Опис случаја из праксе Агенције.....   | 28 |
| 1.4. Препреке у раду .....  | 29 |
| 1.5. Препоруке.....   | 29 |
| 2. ОПЕРАТИВНИ ПОСЛОВИ .....   | 31 |
| 2.1. Регистар функционера.....  | 31 |
| 2.1.1. Законодавни оквир .....  | 31 |

|   |    |
|---|----|
| 2.1.2. Значај.....  | 31 |
| 2.1.3. Кључни резултати.....  | 31 |
| 2.2. Регистар имовине.....  | 32 |
| 2.2.1. Законодавни оквир.....   | 32 |
| 2.2.2. Значај.....  | 32 |
| 2.2.3. Кључни резултати.....  | 32 |
| 2.3. Провера извештаја и праћење имовинског стања функционера.....  | 33 |
| 2.3.1. Законодавни оквир.....   | 33 |
| 2.3.2. Значај.....  | 33 |
| 2.3.3. Кључни резултати.....  | 33 |
| 2.3.4. Опис случаја из праксе Агенције.....   | 38 |
| 2.4. Каталог поклона.....   | 39 |
| 2.4.1. Законодавни оквир.....   | 39 |
| 2.4.2. Значај.....  | 39 |
| 2.4.3. Кључни резултати.....  | 39 |
| 2.5. Пренос управљачких права за време вршења јавне функције<br>и обавештавање Агенције у поступку јавне набавке..... | 39 |
| 2.5.1. Законодавни оквир.....   | 39 |
| 2.5.2. Значај.....  | 40 |
| 2.5.3. Кључни резултати.....  | 40 |
| 2.6. Препреке у раду.....   | 40 |
| 2.7. Препоруке.....   | 40 |
| 3. КОНТРОЛА ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТАТА.....  | 42 |
| 3.1. Законодавни оквир.....   | 42 |
| 3.2. Значај.....  | 42 |
| 3.3. Кључни резултати.....  | 42 |
| 3.4. Мониторинг изборних кампања.....   | 43 |
| 3.5. Пријем, верификовање и објављивање годишњих финансијских извештаја.....  | 43 |
| 3.6. Пријем, верификовање и објављивање извештаја о трошковима<br>изборних кампања.....                               | 44 |
| 3.7. Контрола – прикупљање података од државних органа, правних лица и<br>политичких субјеката.....                   | 44 |
| 3.8. Сарадња са политичким субјектима.....  | 46 |
| 3.9. Препреке у раду.....   | 46 |

|   |    |
|---|----|
| 3.10. Препоруке.....  | 46 |
| 4. ПРЕДСТАВКЕ И ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА.....   | 48 |
| 4.1. Представке.....  | 48 |
| 4.1.1 Законодавни оквир.....  | 48 |
| 4.1.2. Значај.....  | 48 |
| 4.1.3. Кључни резултати.....  | 48 |
| 4.1.4. Структура представки.....  | 49 |
| 4.1.5. Опис случаја из праксе Агенције.....   | 49 |
| 4.1.6. Препреке у раду.....   | 49 |
| 4.1.7. Препоруке.....   | 50 |
| 4.2. Заштита узбуњивача.....  | 50 |
| 4.2.1. Законодавни оквир.....   | 50 |
| 4.2.2. Значај.....  | 51 |
| 4.2.3. Кључни резултати.....  | 51 |
| 4.2.4. Опис два случаја из праксе Агенције.....   | 52 |
| 5. ПОСЛОВИ ПРЕВЕНЦИЈЕ.....  | 54 |
| 5.1. Едукације.....   | 54 |
| 5.1.2. Законодавни оквир.....   | 54 |
| 5.1.3. Значај.....  | 54 |
| 5.1.4. Кључни резултати.....  | 54 |
| 5.1.5. Активности у области обука о етици и интегритету.....                                    | 54 |
| 5.1.6. Осврт на стање у релевантној области.....  | 55 |
| 5.1.7. Препоруке.....   | 56 |
| 5.2. План интегритета.....  | 56 |
| 5.2.1. Законодавни оквир.....   | 56 |
| 5.2.2. Значај.....  | 56 |
| 5.2.3. Кључни резултати.....  | 56 |
| 5.2.4. Улога Агенције у процесу доношења и спровођења планова интегритета.....                  | 57 |
| 5.2.5. Извештај о самопроцени интегритета органа јавне власти у Републици Србији.....           | 57 |
| 5.2.6. Контрола квалитета самопроцене, односно објективности израђених планова интегритета..... | 57 |
| 5.2.7. Осврт на стање у релевантној области.....  | 58 |

|   |    |
|---|----|
| 5.2.8. Препоруке .....  | 59 |
| 5.3. Надзор над спровођењем стратегије .....  | 59 |
| 5.3.1. Законодавни оквир .....  | 59 |
| 5.3.2. Значај .....   | 59 |
| 5.3.3. Кључни резултати .....   | 59 |
| 5.3.4. Први извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана .....   | 59 |
| 5.3.5. Унапређење механизма надзора .....   | 60 |
| 5.3.6. Осврт на стање у релевантној области .....   | 60 |
| 5.3.7. Препорука .....  | 61 |
| 5.4. Процена ризика корупције у прописима .....   | 62 |
| 5.4.1. Законодавни оквир .....  | 62 |
| 5.4.2. Значај .....   | 62 |
| 5.4.3. Кључни резултати .....   | 62 |
| 5.4.4. Анализа прописа на ризике корупције .....  | 62 |
| 5.4.5. Осврт на стање у релевантној области .....   | 63 |
| 5.4.6. Препоруке .....  | 64 |
| 5.5. Сарадња са цивилним друштвом .....   | 64 |
| 5.5.1. Законодавни оквир .....  | 64 |
| 5.5.2. Значај .....   | 64 |
| 5.5.3. Кључни резултати .....   | 65 |
| 5.5.4. Спровођење конкурса за доделу средстава организацијама<br>цивилног друштва .....                       | 65 |
| 5.5.5. Консултативни састанци са представницима ОЦД .....   | 65 |
| 5.5.6. Остале активности у области сарадње Агенције са ОЦД .....  | 66 |
| 5.5.7. Конкурс за ученике и наставнике поводом 9. децембра,<br>Међународног дана борбе против корупције ..... | 66 |
| 5.5.8. Осврт на стање у релевантној области .....   | 66 |
| 5.5.9. Препорука .....  | 66 |
| 5.6. Истраживања .....  | 67 |
| 5.6.1. Законодавни оквир .....  | 67 |
| 5.6.2. Значај .....   | 67 |
| 5.6.3. Кључни резултати .....   | 67 |
| 5.6.4. Осврт на стања у релевантним областима са препорукама .....  | 68 |

|   |    |
|---|----|
| 6. ОДНОСИ СА ЈАВНОШЋУ .....   | 71 |
| 6.1. Значај представљања Агенције у јавности.....                             | 71 |
| 6.2. Кључни резултати.....  | 71 |
| 6.3. Издавачка делатност.....   | 73 |
| 6.4. Нови медији.....   | 74 |
| 7. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА .....  | 76 |
| 7.1. Нормативни оквир .....   | 76 |
| 7.2. Значај.....  | 76 |
| 7.3. Кључни резултати.....  | 76 |
| 7.4. Европске интеграције .....   | 76 |
| 7.5. Учешће у раду међународних институција/мрежа за борбу против корупције . | 77 |
| 7.6. Пројекти финансирани из међународних донација.....                       | 78 |
| 7.7. Препреке у раду .....  | 78 |
| 7.8. Препоруке.....   | 79 |
| 8. ОПШТИ ПОСЛОВИ .....  | 80 |
| 8.1. Кључни резултати.....  | 80 |
| 8.2. Кадрови .....  | 80 |
| 8.3. Библиотека.....  | 81 |
| 8.4. Информационе технологије.....  | 81 |
| 8.5. Финансијски извештај за 2014. годину.....                                | 81 |
| 8.6. Поступци јавних набавки у 2014. години.....                              | 82 |
| ЗАКЉУЧЦИ .....  | 83 |





## УВОДНА РЕЧ

Извештај о раду за 2014. годину је пети годишњи извештај о раду који Агенција за борбу против корупције подноси Народној скупштини. Извештај, поред осталог, садржи податке о активностима Агенције у претходној години и објективно представља резултате, као и препреке у раду са којима се Агенција суочила током извештајног периода.

Саставни део Извештаја су и препоруке за унапређење нормативног оквира, чије испуњење треба да омогући управо Народна скупштина у вршењу своје законодавне и надзорне функције.

С обзиром на то да су поједина решења из важећег Закона о Агенцији за борбу против корупције темељна препрека у раду Агенције, кључни приоритет је доношење новог закона, који Агенцији треба да омогући ефикасно извршавање послова из њене надлежности и да ојача њену независност. Агенција је 25. јула 2014. године Министарству правде предала Модел новог закона, који је достављен и сваком народном посланику и Влади.<sup>1</sup>

Полазећи од тога да је делотворна примена закона од пресудне важности за јачање поверења у Агенцију и њено позиционирање као институције, а с обзиром на то да смо и у претходној години радили са ограниченим ресурсима, настојали смо да направимо баланс између онога што је важно и онога што је хитно. Истовремено смо настојали да решимо што већи број предмета, у циљу успостављања и унапређења стандарда понашања у обављању јавних функција.

Иако Агенција постоји и ради већ пуних пет година, њена улога се и даље често погрешно схвата. Агенција има првенствено превентивну улогу и основна сврха њеног деловања је успостављање и унапређење стандарда понашања које се очекује од оних који обављају јавне функције, јачање интегритета и транспарентности у обављању јавних функција, као и јачање поверења грађана у органе јавне власти.

Нулту толеранцију на корупцију није могуће постићи без јачања свести код функционера о томе да пожељно поступање у обављању јавних функција подразумева савесно, одговорно, непристрасно, часно и поштено поступање, па и у оним ситуацијама које нису уређене изричитом законском нормом. Због тога је од велике важности да правила која произлазе из Закона о Агенцији за борбу против корупције буду прихваћена од стране функционера, али и да буду препозната од стране грађана, који своје поверење или губитак поверења треба да искажу на изборима.

Грађани с правом очекују да функционери своје дужности обављају са интегритетом и транспарентно. Агенција ће и убудуће настојати да својим деловањем обезбеди да сви функционери испуне то очекивање.

Свесна тога да успешно сузбијање корупције зависи од сарадње и заједничких напора различитих институција, Агенција је и у претходној години наставила да унапређује сарадњу са другим државним органима, али и са организацијама цивилног друштва, медијима и стручном јавношћу, које такође сматра кључним актерима у сузбијању корупције.

---

<sup>1</sup> Решењем министра правде број: 119-00-13/2015-05 од 29. јануара 2015. године образована је Радна група за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији за борбу против корупције, чији је председник директор Агенције, а полазни основ за рад Модел новог закона који је израдила Агенција.

Међутим, важно је нагласити да остварени резултати сваког појединог државног органа у чијем је делокругу рада и спровођење различитих мера и активности у борби против корупције, као и њихов синергијски резултат, па тако и резултати Агенције, могу бити умањени уколико не постоји јасно изражена политичка воља и јавна осуда сваког облика корупције, без обзира на положај појединца који је корумпиран.



Зоран Стојиљковић  
председник Одбора Агенције



Татјана Бабић  
директор Агенције

## I. О АГЕНЦИЈИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

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

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

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

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

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

**Органи Агенције** су Одбор и директор.

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

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

<sup>2</sup> Удружења новинара у Републици Србији ни у 2014. години нису, путем заједничког договора, поднела предлог за члана Одбора, тако да је Одбор и у 2014. години радио у непотпуном саставу од осам чланова: проф. др Бранко Лубарда (председник Одбора), редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду – изабран 8. априла 2013. године на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја, путем заједничког договора; Злата Ђорђевић (заменик председника Одбора), новинар – изабрана 31. марта 2011. године на предлог Владе; проф. др Зоран Стојиљковић, ванредни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду – изабран 8. априла 2013. године на предлог Административног одбора Народне скупштине; проф. др Евица Петровић, проректор Универзитета у Нишу – изабрана 8. априла 2013. године на

**Директор** представља Агенцију, руководи радом, организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова Агенције, доноси одлуке о повреди Закона о Агенцији и изриче мере, даје мишљења и упутства за спровођење Закона о Агенцији, припрема годишњи извештај о раду Агенције, израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције, доноси опште и појединачне акте, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у Агенцији, спроводи одлуке Одбора и врши друге послове одређене Законом о Агенцији.

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

Мандат директора траје пет година.<sup>3</sup>

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

Заменика директора бира и разрешава директор.<sup>4</sup>

Мандат заменика директора престаје избором новог директора.

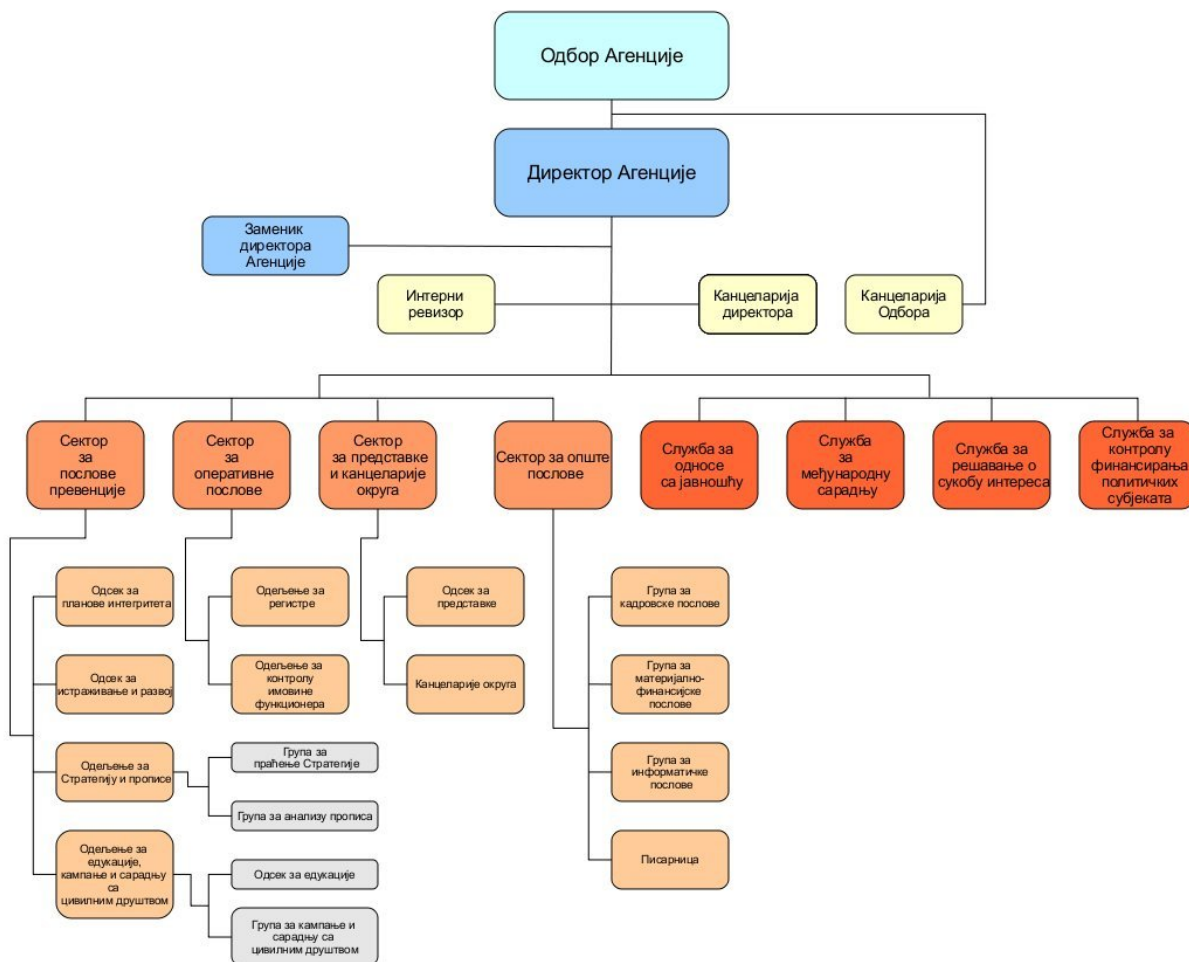
---

предлог Државне ревизорске институције; Никола Станојевић, судија Врховног суда Србије у пензији – изабран 8. априла 2013. године на предлог Врховног касационог суда; проф. др Божо Драшковић, научни радник запослен у Институту економских наука у Београду – изабран 8. априла 2013. године на предлог Социјално-економског савета; Зоран Вујичић, адвокат – изабран 8. априла 2013. године на предлог Адвокатске коморе Србије и проф. др Драгана Коларић, ванредни професор на Криминалистичко-полицијској академији у Београду – изабрана 25. јула 2013. године на предлог председника Републике. Проф. др Бранко Лубарда је 3. фебруара 2015. године поднео оставку на функцију члана Одбора, због избора на функцију судије Европског суда за људска права у Стразбуру, тако да Одбор тренутно има седам чланова. На седници Одбора 11. марта 2015. године за новог председника Одбора изабран је Зоран Стојиљковић, а за новог заменика председника Одбора изабрана је Драгана Коларић.

<sup>3</sup> Директор је Татјана Бабић, дипломирани правник из Београда, изабрана 21. јануара 2013. године.

<sup>4</sup> Заменик директора је Владан Јоксимовић, дипломирани правник из Београда, изабран 27. марта 2013. године, а функцију обавља почев од 1. априла 2013. године.

## II. ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА АГЕНЦИЈЕ У 2014. ГОДИНИ<sup>5</sup>



5 Дана 1. фебруара 2015. године почео је да се примењује нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције број: 014-110-00-11/2014-01 од 3. децембра 2014. године, који је донет по прибављеном мишљењу Одбора Агенције и на који је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине дао сагласност Одлуком 07 број: 02-4435/14 од 15.12.2014. године. Новим Правилником у Агенцији је систематизовано осам положаја, и то: два у првој групи, четири у другој групи и два у трећој групи. Правилником који је престао да важи било је систематизовано десет положаја у првој групи.



### III. НАЈЗНАЧАЈНИЈИ РЕЗУЛТАТИ АГЕНЦИЈЕ У 2014. ГОДИНИ

Резултати Агенције у извештајном периоду, посматрано упоредно у односу на резултате у претходним извештајним периодима и у односу на праксу сродних институција, су веома успешни.

У области решавања о сукобу интереса окончан је рад у 1.286 предмета, а примљено је 1.481 нових предмета, док је у 2013. години окончан рад у 958 предмета, а примљено је 1.402 нових предмета. Од нарочитог значаја је чињеница да током 2014. године број поступака покренутих по службеној дужности бележи континуиран раст, па тај број износи 329 и за 5,11 одсто је већи него у 2013. години када је број поступака покренутих по службеној дужности износио 313. Због повреде Закона о Агенцији поднето је укупно 68 захтева за покретање прекршајног поступка, што у односу на 2013. годину представља повећање од 10 одсто.

У области контроле имовине Одељењу за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва поднето је 14 кривичних пријава због постојања основа сумње да функционери нису пријавили имовину Агенцији или су дали лажне податке о имовини, у намери да прикрију податке о имовини (чл. 72. Закона о Агенцији). У 2013. години било је поднето девет, а у 2012. години свега једна кривична пријава. Поднето је и 34 извештаја надлежним државним органима због постојања основа сумње да су функционери или са њима повезана лица, чија је имовина била предмет контроле, извршили неко друго кривично дело (примање/давање мита, прање новца, пореска утаја и др.). Укупан број обрађених и објављених обавештења у Регистру функционера износи 41.530, док је у 2013. години тај број износио 34.710.

У области представки и заштите узбуњивача било је у раду укупно 2.392 предмета, од чега је 1.049 новопримљених предмета. Од укупног броја предмета у раду, рад је окончан у 916 предмета. Поднете су четири кривичне пријаве, један захтев за покретање прекршајног поступка и 16 извештаја надлежним јавним тужилаштвима.

У области контроле финансирања политичких активности извршена је контрола извештаја о трошковима изборних кампања спроведених 2014. године и јавности је представљен „Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама организованим у првој половини 2014. године“.

Поднета је иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија.

У извештајном периоду обављена је и обимна кореспонденција са бројним институцијама и другим правним лицима, функционерима и другим физичким лицима и политичким субјектима.

Као најзначајнију активност у 2014. години Агенција оцењује израду Модела новог закона о Агенцији за борбу против корупције, који је 25. јула 2014. године у форми иницијативе за доношење новог закона предат Министарству правде и достављен сваком народном посланику и Влади.

Агенција је дуго и темељно радила на изради Модела новог закона, имајући првенствено у виду своје петогодишње искуство у примени важећег закона и проблеме са којима се суочавала у досадашњој пракси. Приликом израде Модела новог закона Агенција се

руководила универзално прихваћеним међународним стандардима у овој области, као и оним што је предвиђено Стратегијом и Акционим планом и препорукама експерата Европске комисије.

Циљ подношења иницијативе за доношење новог закона је увођење јаснијих и строжих правила о одговорности функционера, побољшање ефикасности рада Агенције и јачање њене независности. Предложена законска решења узимају у обзир и постојеће стање, односно воде рачуна о томе да нови закон буде заиста применљив у садашњим условима.



## IV. ПРЕПОРУКЕ АГЕНЦИЈЕ НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА

### • Доношење новог закона о Агенцији за борбу против корупције:

Током примене важећег 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 израдила Модел новог закона, којим, поред осталог, предлаже следеће:

- да се другачије уреди састав Одбора (да се са листе овлашћених предлагача изоставе Влада и председник Републике), чиме би се смањило ризик од политички мотивисаних предлога за избор чланова Одбора;
- да се другачије уреди положај државних службеника у стручној служби Агенције, као специфичног државног органа;
- да се обавеза достављања Агенцији докумената и информација које су јој потребне за обављање послова из њене надлежности прошири и на правна лица изван круга органа јавне власти;
- да се пропише право Агенције на непосредан и неометан приступ службеној евиденцији и документацији органа јавне власти и других правних лица, а који су од значаја за поступак који она води, чиме би се избегло непотребно администрирање и олакшало и убрзало вођење поступака пред Агенцијом;
- да се разграниче појмови сукоба интереса и кумулације јавних функција;
- да се другачије уреди кумулација јавних функција, тако да се пропишу само два изузетка од правила да функционер сме да обавља само једну јавну функцију (када је функционер законом обавезан да истовремено обавља две или више јавних функција и када функционер истовремено обавља две или више јавних функција на које се бира непосредно од грађана);
- да се обавеза пријављивања имовине и прихода прошири на родитеље, односно усвојитеље и децу, односно усвојенике функционера, независно од тога да ли живе са њим у истом породичном домаћинству или не;
- да се пропише право Агенције да захтева да функционер достави податке о имовини и приходима и других повезаних лица, као и право Агенције да захтева да повезано лице непосредно достави податке о својој имовини и приходима, уколико постоји сумња да функционер прикрива стварну вредност своје имовине и прихода;
- да се пропише обавеза функционера да у извештају о имовини и приходима пријави и податке о уделу и акцијама правног лица у коме функционер поседује удео или акције у другом правном лицу;
- да се пропише обавеза банке да Агенцији достави податке о свим рачунима функционера, као и свим другим пословним односима функционера и са њим повезаних лица и банке и да се изричито пропише да се у погледу обавезе доставе ових података не примењују забране и ограничења утврђена другим прописима;

- да се пропише овлашћење Агенције да поступа по анонимним пријавама;
- да се, у циљу обезбеђивања јавности рада Агенције, пропише да су податак о томе да ли је против функционера покренут поступак за одлучивање о постојању повреде закона, као и податак о исходу поступка, доступни јавности и обавеза Агенције да одлуку којом се утврђује повреда Закона о Агенцији и изриче санкција објави на својој интернет страници;
- да се пропише могућност одржавања јавне расправе пре доношења коначне одлуке у поступку, чиме би се омогућило свестраније разматрање предмета поступка и већа отвореност Агенције у случајевима за које постоји оправдани интерес јавности да их зна и прати;
- да се прецизно утврде услови под којима се изричу санкције, чиме би се отклониле нејасноће у важећим законским решењима које се односе на градацију мера и њихове реперкусије;
- да се као један од услова за избор, постављење или именовање на јавну функцију уведе и услов да предложеном кандидату у последње четири године није изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције или одлуке о повреди Закона о Агенцији;
- да се одредбама о иницијативи за разрешење функционера уведе обавеза извршења препоруке Агенције;
- да се одредбама о обавези повраћаја имовинске користи стечене по основу незаконитог обављања друге јавне функције дефинише појам имовинске користи и прецизно уреди начин утврђивања износа и поступак доношења одлуке о обавези повраћаја имовинске користи, као и поступак у случају неиспуњења ове обавезе, будући да је важећи закон у одредби која прописује ову обавезу, због велике непрецизности, практично неприменљив;
- да се пропише да Агенција, у случају да функционер и после коначности одлуке Агенције којом му је изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције или одлуке о повреди Закона о Агенцији настави да незаконито обавља другу јавну функцију и по том основу стиче имовинску корист, доноси одлуку о обустави исплате плата, накнада и других примања која функционер остварује по основу обављања јавне функције;
- да се, везано за достављање одлука и других писмена Агенције функционерима, а у циљу убрзања поступака пред Агенцијом, пропише другачије решење од решења садржаног у закону којим је уређен општи управни поступак;
- да се уреди поступање по представкама и да се пропише овлашћење Агенције да поступа по анонимним представкама;
- да се изричито пропише обавеза не само доношења, већ и спровођења плана интегритета и да се одговорност за доношење и спровођење плана интегритета веже за руководиоца;
- да се одредбама о надзору над спровођењем Стратегије и Акционог плана изврши усклађивање са Стратегијом и Акционим планом;
- да се прецизније уреди питања везана за давање мишљења у вези са спровођењем Стратегије и Акционог плана и обавезе одговорних субјеката с тим у вези;

- да се уведе право Агенције да пропише методологију за процену ризика од корупције у прописима и обавеза предлагача прописа да, приликом израде прописа, примени ту методологију и да предлог прописа достави Агенцији на мишљење, које би предлагач прописа био дужан да достави Народној скупштини уз предлог прописа;
  - да се надлежност Агенције прошири на спровођење анализа ризика од корупције у раду органа јавне власти, чиме би се обезбедио нови механизам за успостављање и унапређење институционалног интегритета;
  - да се изричито пропише обавеза органа јавне власти да спроводе обуке у области борбе против корупције за све запослене и руководиоце, према програмима и смерницама које припрема и објављује Агенција и да се Агенцији да овлашћење да прати спровођење обука;
  - да се, у односу на кривично дело из члана 72. важећег закона, објект радње кривичног дела прошири са имовине и на приходе и да се из субјективне компоненте кривичног дела изостави намера да се прикрију подаци које је функционер дужан да пријави;
  - да се, када је реч о прекршајима, отклони постојећа правна празнина у погледу санкционисања повреда важних законских одредаба и да се предвиди дужи рок застарелости покретања прекршајног поступка;
  - да се отклоне поједине правне празнине и да се јасно и прецизно уреде поједина питања која су важећим законом уређена на неадекватан начин, чиме би се избегла различита тумачења до којих у пракси долази и покретање поступака пред Агенцијом.<sup>6</sup>
- **Свеобухватне измене и допуне Закона о финансирању политичких активности:<sup>7</sup>**
    - Радна група образована 24. октобра 2013. године решењем тадашњег министра финансија, коју су чинили представници Министарства финансија, Министарства правде, Државне ревизорске институције и Агенције (директор Агенције и члан Одбора Агенције проф. др Зоран Стојиљковић), током 2014. године израдила је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, о којем су, по спроведеној јавној расправи, Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права (*ODIHR*) и Венецијанска комисија Савета Европе дали заједничко мишљење у којем је, поред осталог оцењено да Нацрт у великој мери побољшава квалитет Закона.<sup>8</sup>
  - **Обезбедити услове за ефикасно вршење надзора Агенције над спровођењем Стратегије и Акционог плана**

6 Детаљно образложење предложених законских решења народним посланицима је достављено уз Модел новог закона.

7 „Службени гласник РС“, бр. 43/11 и 123/14

8 Текст Нацрта закона са образложењем предложених законских решења доступан је на интернет презентацији Министарства финансија.



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

### 1. Законодавни оквир

§ Одбор Агенције (у даљем тексту: Одбор) бира и разрешава директора, одлучује о увећању плате директора, одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са Законом о Агенцији, усваја годишњи извештај о раду Агенције који подноси Народној скупштини, врши надзор над радом и имовинским стањем директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси пословник о свом раду и врши друге послове одређене Законом о Агенцији (чл. 7. Закона о Агенцији).

### 2. Значај

У циљу обезбеђивања двостепености одлучивања, Одбор одлучује по жалбама на одлуке директора и заузима правне ставове.

Чланови Одбора, између седница, анализирају предмете у којима су известиоци и са саветницима раде на изради нацрта одлука и проучавају прописе ради заузимања правних ставова поводом спорних правних питања.

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

Чланови Одбора сарађују са директором и узимају активно учешће у креирању политике Агенције и у реализацији појединих активности Агенције у вршењу њене законом прописане надлежности. Чланови Одбора учествују и на стручним скуповима, у радним групама у организацији Агенције или по позиву од стране других институција у земљи и иностранству.

### 3. Кључни резултати

Током 2014. године одржана је 21 седница Одбора на којима је донето 144 одлука по жалбама на одлуке директора<sup>9</sup>, усвојен је годишњи извештај о раду Агенције за 2013. годину, извештај о извршењу буџета за 2013. годину и финансијски план Агенције за 2015. годину.

Давањем предлога и сугестија на седницама, чланови Одбора дали су свој допринос у изради Модела новог закона о Агенцији.

<sup>9</sup> У пракси Одбора Агенције у 2014. години издвојио се један специфичан случај (жалба на решење директора којим је препоручено разрешење министра правде са јавне функције) који је Одбор у више наврата разматрао и није донео одлуку, јер ниједан од предлога није добио потребну већину гласова, што говори о томе да је неопходно да Одбор ради у пуном саставу.

Чланови Одбора учествовали су и на свим састанцима координационих радних група за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети, у организацији Агенције, на којима је усвојен низ препорука.<sup>10</sup>

На седницама Одбора разматран је коначан налаз Одељења за буџетску инспекцију Министарства финансија и дати су конкретни предлози за извршење предложених мера, у циљу отклањања свих утврђених неправилности.

Одбор је посебно разматрао и дао позитивно мишљење о новом Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције, који представља извршење једне од предложених мера од стране Буџетске инспекције.

Својим стручним сугестијама чланови Одбора допринели су изради „Извештаја о финансирању политичких активности у изборним кампањама организованим у првој половини 2014. године“.

Представници Одбора учествују у раду комисија које формира Агенција, и то у конкурсним комисијама, у Комисији за доделу средстава организацијама цивилног друштва, као и у Управном одбору пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке.

Иницирана је сарадња Агенције са Криминалистичко-полицијском академијом у Београду и Факултетом политичких наука Универзитета у Београду која је резултирала споразумима о сарадњи са наведеним високошколским установама.

На годишњем радном састанку Агенције који је одржан у Врднику дефинисани су приоритети у раду за 2015. годину и разматране су интерне процедуре.

Када је реч о представљању Агенције у јавности и сарадњи са другим институцијама, чланови Одбора су активно учествовали на конференцији одржаној поводом обележавања Међународног дана борбе против корупције 9. децембра, на конференцији на којој је представљен Модел новог закона о Агенцији, а и појединачно су давали изјаве за медије и учествовали на конференцијама и састанцима на тему борбе против корупције.

---

10 Препоруке са координационих састанака доступне су на интернет презентацији Агенције.

## VI. АКТИВНОСТИ АГЕНЦИЈЕ

### 1. РЕШАВАЊЕ О СУКОБУ ИНТЕРЕСА

#### 1.1. Законодавни оквир

§ Сукоб интереса је ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес (чл. 2. ал. 6. Закона о Агенцији).

Функционер је дужан да јавну функцију врши тако да јавни интерес не подреди приватном, да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе, да ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције и да избегава стварање односа зависности према лицу које би могло да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције. Функционер не сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице (чл. 27. Закона о Агенцији).

Функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција. Изузетно, функционер може да врши другу јавну функцију, на основу сагласности Агенције. Функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом (чл. 28. ст. 1, 2. и 3. Закона о Агенцији).

#### 1.2. Значај

Иако сам по себи не представља корупцију, сукоб интереса, као и истовремено вршење неспојивих јавних функција, је предворје корупције.

Сврха законских одредаба којима се уређује област сукоба интереса и кумулације јавних функција и прописују различите обавезе, забране и ограничења је да се спречи да у обављању јавне функције функционер своје приватне интересе стави изнад јавних, односно да се спречи сукобљавање два или више јавних интереса.

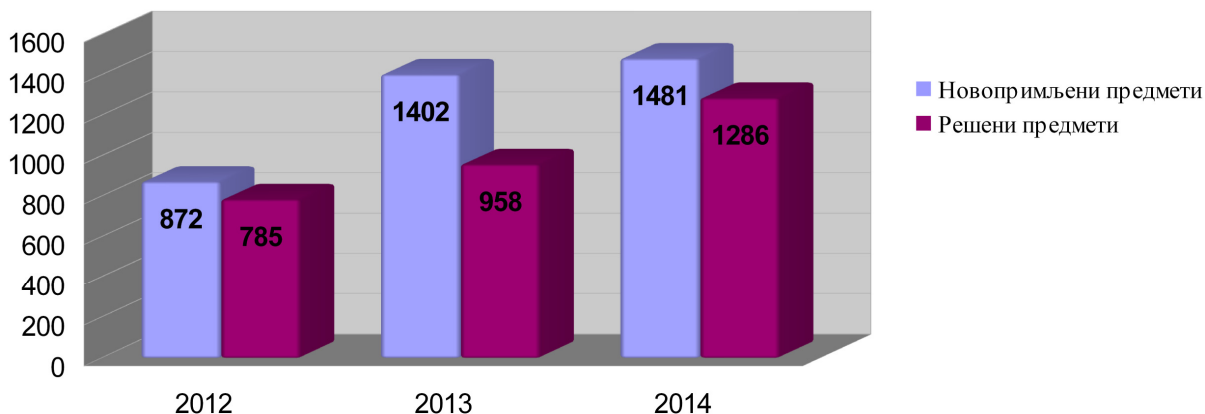
Осим што могу да резултирају корупцијом, неадекватно решени сукоби интереса утичу на слабљење поверења грађана у институције.

#### 1.3. Кључни резултати

У 2014. години окончан је рад у 1.286 предмета, а примљено је 1.481 нових предмета, док је у 2013. години окончано 958 поступака, а примљено 1.402 нова предмета.

Од нарочитог значаја је чињеница да у 2014. години број поступака покренутих по службеној дужности бележи континуиран раст, па тај број износи 329 и за 5,11 одсто је већи него у 2013. години када је број поступака покренутих по службеној дужности износио 313.

Упоредни приказ новопримљених предмета и решених предмета  
у 2012, 2013. и 2014. години

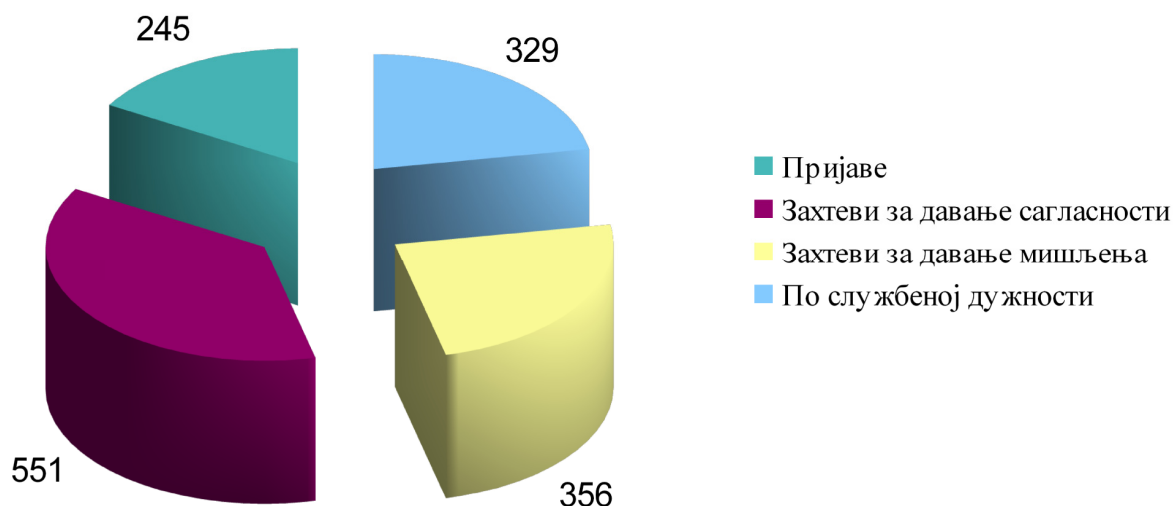


### 1.3.1. Структура новопримљених предмета

У структури новопримљених предмета, од укупно 1.481, највише је предмета у којима су покренути и вођени поступци за одлучивање о постојању повреде Закона о Агенцији – укупно 574, и то по службеној дужности – 329, а на основу пријава – 245. Следе поступци по захтевима за давање сагласности за истовремено вршење више јавних функција, односно за обављање другог посла или делатности за време вршења јавне функције, за чланство у органима удружења и за заснивање радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције – 551. Трећа група, по бројности, су поступци по захтевима за давање мишљења за спровођење Закона о Агенцији – 356.

У 2014. години примљено је:

- 245 пријава, што је за 8,41 одсто више него у 2013. години, када је тај број износио 226;
- 551 захтев за давање сагласности, што је за 12,68 одсто више него у 2013. години, када је тај број износио 489;
- 356 захтева за давање мишљења, што је за 4,81 одсто мање него у 2013. години, када је тај број износио 374.

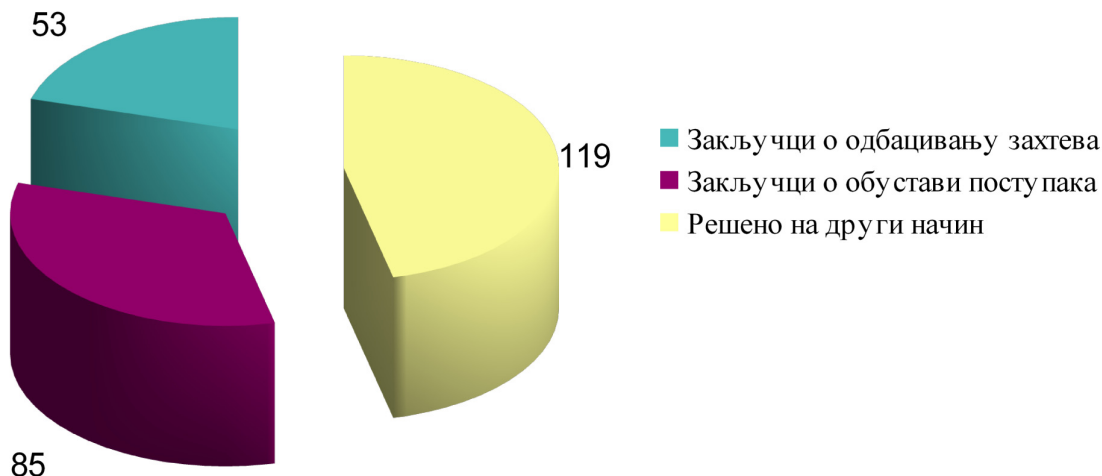




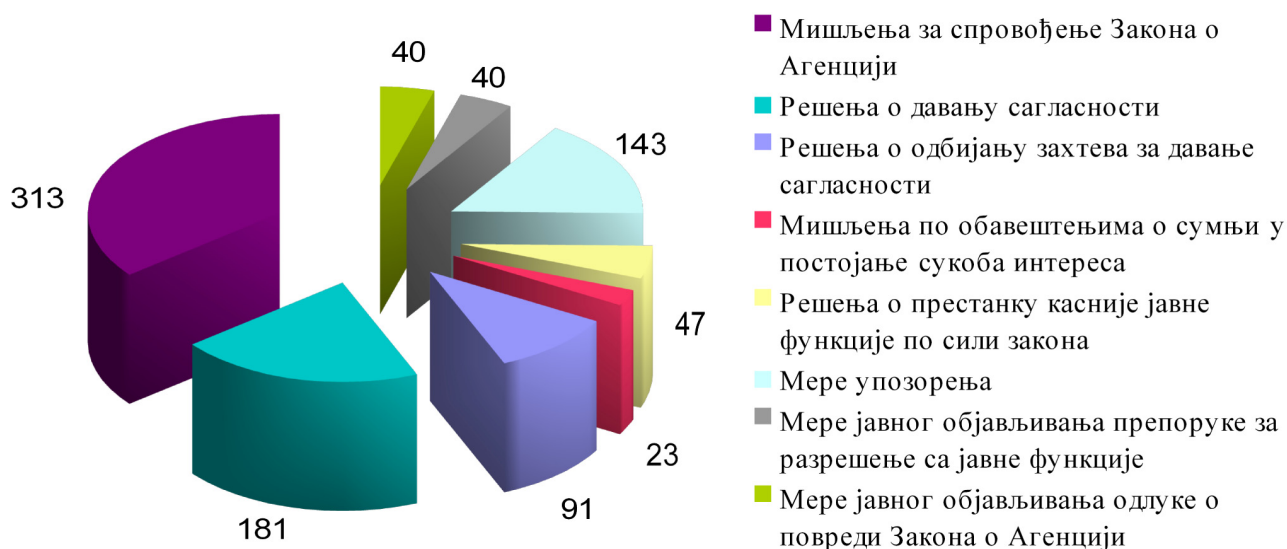
### 1.3.2. Структура решених предмета

У 2014. години окончан је рад у укупно 1.286 предмета, и то на следећи начин:

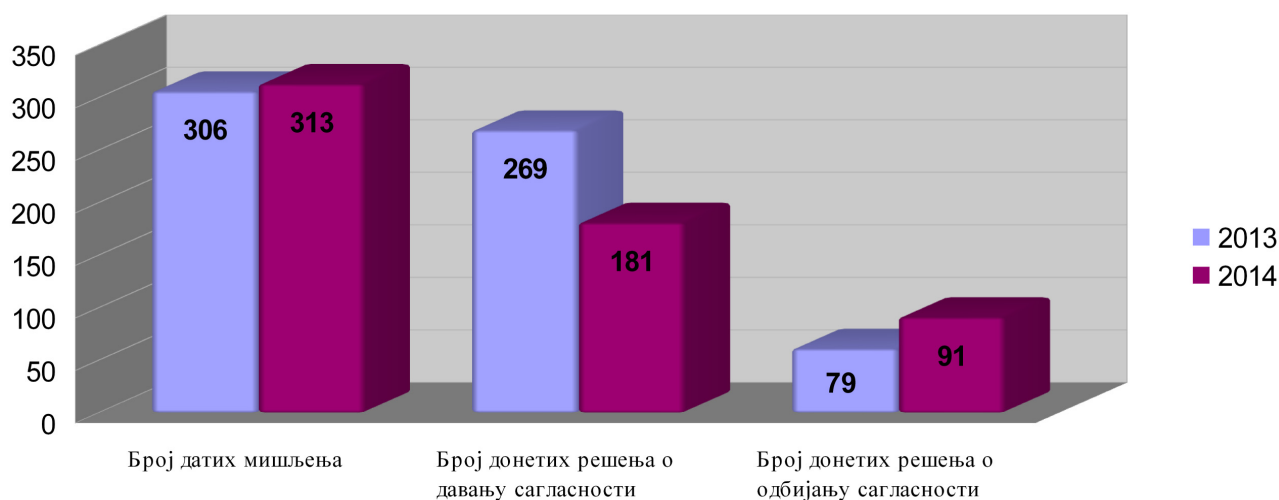
- донето 53 закључка о одбацивању захтева;
- донето 85 закључака о обустави поступка;
- 119 предмета решено на други начин;



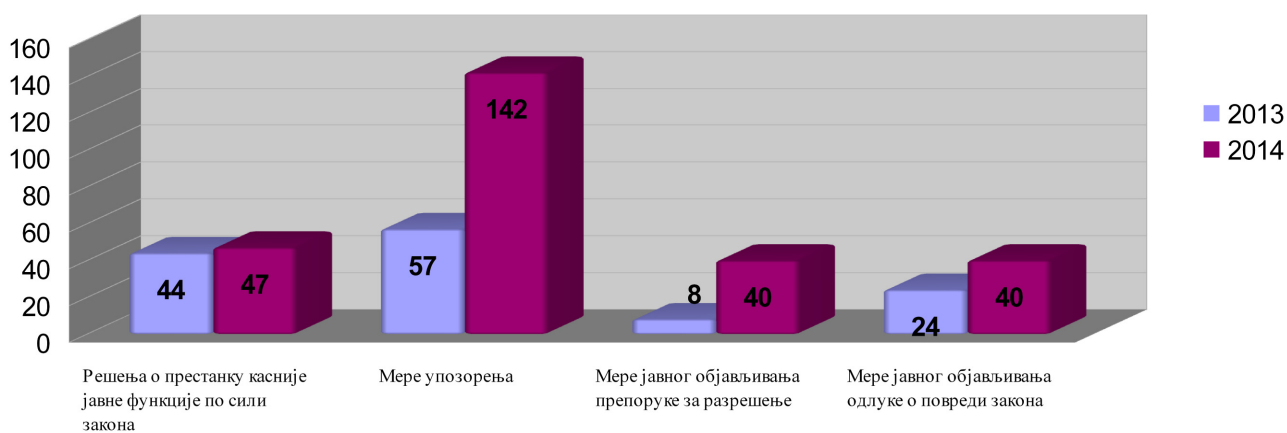
- дато 313 мишљења за спровођење Закона о Агенцији;
- дато 23 мишљења по обавештењима о сумњи у постојање сукоба интереса;
- донето 181 решење о давању сагласности за истовремено вршење више јавних функција, односно за обављање другог посла или делатности, за чланство у органима удружења и за заснивање радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције;
- донето 91 решење о одбијању захтева за давање сагласности;
- донето 47 решења о престанку касније јавне функције по сили закона;
- донета 143 решења којима је изречена мера упозорења;
- донето 40 решења којима је изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције;
- донето 40 решења којима је утврђена повреда закона изречена мера јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији;
- 92 предмета окончано обавештењем да нема сметње за обављање другог посла или делатности и за чланство у органима удружења у смислу члана 31. и 34. Закона о Агенцији;
- 12 предмета окончано обавештењем да нема сметње за обављање другог посла или делатности у смислу члана 30. Закона о Агенцији;
- 19 предмета окончано обавештењем да нема сметње за заснивање радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције у смислу члана 38. Закона о Агенцији;
- 28 предмета окончано обавештењем да нема сметње за истовремено вршење више јавних функција.



*Упоредни приказ датих мишљења и донетих решења о давању сагласности, односно одбијању захтева за давање сагласности у 2013. и 2014. години*



*Упоредни приказ донетих решења о престанку касније јавне функције по сили закона и изречених мера у 2013. и 2014. години*



У 2014. години, због повреде Закона о Агенцији, поднето је 68 захтева за покретање прекршајног поступка, што је, у односу на 2013. годину, када је тај број износио 58, повећање од 17,24 одсто.

Поређења ради, у 2012. години поднето је свега девет захтева за покретање прекршајног поступка.

### 1.3.3. Структура решених предмета у другом степену

У 2014. години Одбор је донео 132 одлуке по жалбама на одлуке директора.

У једном предмету Одбор је по службеној дужности прекинуо поступак ради решавања претходног питања. Одбијена је 91 жалба, уважено је 24 жалби, седам жалби је делимично уважено, а у девет предмета Одбор је донео одлуку да се поступак допуни.

|                                       | Одбијено | Уважено | Делимично уважено | Враћено на допуно | Одбачено | Поступак прекинут по службеној дужности |
|---------------------------------------|----------|---------|-------------------|-------------------|----------|---|
| Жалба на решење                       | 71       | 21      | 7                 | 6                 | /        | 1                                       |
| Жалба на закључак                     | 18       | 3       | /                 | 3                 | /        | /                                       |
| Захтев функционера за прекид поступка | 2        | /       | /                 | /                 | /        | /                                       |
| Укупно одлука                         | 91       | 24      | 7                 | 9                 | /        | 1                                       |
| Укупно                                | 132      |         |                   |                   |          |   |

### 1.3.4. Структура одлука директора против којих су изјављене жалбе о којима је Одбор одлучио у 2014. години

У структури одлука директора против којих су изјављене жалбе, о којима је Одбор одлучио у 2014. години, највише је решења о престанку касније јавне функције по сили закона, мера упозорења и мера јавног објављивања препоруке за разрешење (по 22). Следе решења којима се одбијају захтеви функционера за истовремено вршење више јавних функција (20), мере јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији (16), закључци о одбацивању захтева за давање сагласности, као непотпуних, односно неблаговремених (14) и решења поводом обавештења функционера о обављању другог посла или делатности у тренутку ступања на јавну функцију (11). Најмање је изјављено жалби против решења о одбијању захтева за давање сагласности за заснивање радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције и закључака о обустави поступка по захтеву за давање сагласности за обављање другог посла (по једна), решења о одбијању захтева за давање сагласности за обављање другог посла или делатности (2) и закључака о одбацивању жалбе (5).

|   |                   |
|---|-------------------|
| решење о престанку касније јавне функције по сили закона  | 22                |
| мера упозорења  | 22                |
| мера јавног објављивања препоруке за разрешење  | 22                |
| решење о одбијању захтева за давање сагласности за истовремено вршење више јавних функција                                  | 20                |
| мера јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији  | 16                |
| закључак о одбацивању захтева за давање сагласности   | 14                |
| решење поводом обавештења функционера о обављању другог посла или делатности у тренутку ступања на јавну функцију           | 11                |
| закључак о одбацивању жалбе   | 5                 |
| решење о одбијању захтева за давање сагласности за обављање другог посла или делатности                                     | 2                 |
| решење о одбијању захтева за давање сагласности за заснивање радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције | 1                 |
| закључак о обустави поступка по захтеву за давање сагласности за обављање другог посла                                      | 1                 |
| Укупно  | 136 <sup>11</sup> |

### 1.3.5. Поступци пред Управним судом

У 2014. години Управни суд доставио је Одбору девет пресуда којима се тужбе одбијају, два решења којима је поступак по тужби обустављен и једну пресуду којом се тужба уважава. Пред Управним судом у току је још 21 поступак по свим до сада поднетим тужбама.

### 1.3.6. Опис случаја из праксе Агенције

У поступку покренутом по службеној дужности против директорке једне здравствене установе утврђено је да је функционер са својом ћерком закључила уговор о раду којим је њена ћерка у болници засновала радни однос на неодређено време, а затим (након што је њена ћерка раскинула радни однос у болници) и вансудско поравнање којим је прихваћено да болници враћа дуг по основу стипендирања у ратама, без камате; да је са својим сином закључила уговор о раду којим је њен син засновао радни однос у болници на одређено време, а затим и донела одлуку о његовом пријему у радни однос на неодређено време; да је, након закључења уговора о пословно-техничкој сарадњи између болнице и једне школе, у тој школи почела да обавља посао професора. Наведеним радњама функционер је поступила супротно одредбама члана 27. и 32. став 1. Закона о Агенцији, јер је стекла материјалну корист и погодности за себе и са њом повезана лица, а да о сукобу интереса који је имала у конкретним ситуацијама није обавестила орган који ју је именовао на јавну функцију и Агенцију. Због утврђених повреда Закона о Агенцији функционеру је изречена

<sup>11</sup> Број је мањи у односу на број укупно донетих одлука Одбора јер је у неколико случајева Одбор, поред жалбе функционера, у истом предмету одлучивао и о допуни поступка, односно решавао о захтевима функционера за прекид поступка, као и по жалбама против закључака директора у истом предмету.

мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора болнице и утврђено је да је одлука којом је свог сина примила у радни однос ништава.

У поступку пред Одбором жалба функционера је делимично уважена и првостепено решење поништено у делу који се односи на ангажман функционера у школи, у ком делу је предмет враћен на поновни поступак, док је у преосталом делу жалба одбијена, чиме је одлука директора у том делу постала коначна, а мера изречена у првостепеном поступку потврђена.

У поновљеном делу поступка донето је решење којим је утврђено да је функционер након закључења уговора о пословно-техничкој сарадњи између болнице и школе почела да обавља посао професора у тој школи, са 5% радног времена, и на тај начин стекла материјалну корист, чиме је поступила супротно одредбама члана 27. и 32. став 1. Закона о Агенцији, па је функционеру изречена још једна мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора болнице. Поступак по жалби функционера изјављеној против овог решења је у току.

#### 1.4. Препреке у раду

- неконзистентност прописа који регулишу материју сукоба интереса

#### 1.5. Препоруке

- Новим Законом о Агенцији:
  - проширити обавезу достављања Агенцији докумената и информација које су јој потребне за обављање послова из њене надлежности и на правна лица изван круга органа јавне власти;
  - прописати право Агенције на непосредан и неометан приступ службеној евиденцији и документацији органа јавне власти и других правних лица, а који су од значаја за поступак који она води;
  - разграничити појмове сукоба интереса и кумулације јавних функција;
  - другачије уредити кумулацију јавних функција, тако да се пропишу само два изузетка од правила да функционер сме да обавља само једну јавну функцију (када је функционер законом обавезан да истовремено обавља две или више јавних функција и када функционер истовремено обавља две или више јавних функција на које се бира непосредно од грађана);
  - прописати овлашћење Агенције да поступа по анонимним пријавама;
  - прописати могућност одржавања јавне расправе пре доношења коначне одлуке у поступку;
  - прецизно утврдити услове под којима се изричу санкције;
  - као један од услова за избор, постављење или именовање на јавну функцију увести и услов да предложеном кандидату у последње четири године није изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције или одлуке о повреди Закона о Агенцији;
  - одредбама о иницијативи за разрешење функционера увести обавезу извршења препоруке Агенције;

- одредбама о обавези повраћаја имовинске користи стечене по основу незаконитог обављања друге јавне функције дефинисати појам имовинске користи и прецизно уредити начин утврђивања износа и поступак доношења одлуке о обавези повраћаја имовинске користи, као и поступак у случају неиспуњења ове обавезе;
- прописати да Агенција, у случају да функционер и после коначности одлуке Агенције којом му је изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције или одлуке о повреди Закона о Агенцији настави да незаконито обавља другу јавну функцију и по том основу стиче имовинску корист, доноси одлуку о обустави исплате плата, накнада и других примања која функционер остварује по основу обављања јавне функције;
- везано за достављање одлука и других писмена Агенције функционерима прописати другачије решење од решења садржаног у закону којим је уређен општи управни поступак;
- када је реч о прекршајима, отклонити постојећу правну празнину у погледу санкционисања повреда важних законских одредаба и предвидети дужи рок застарелости покретања прекршајног поступка;
- отклонити поједине правне празнине и јасно и прецизно уредити поједина питања која су важећим законом уређена на неадекватан начин.

## 2. ОПЕРАТИВНИ ПОСЛОВИ

### 2.1. Регистар функционера

#### 2.1.1. Законодавни оквир

§ Агенција води Регистар функционера (чл. 68. ст. 1. ал. 1. Закона о Агенцији). Орган у коме функционер врши јавну функцију дужан је да обавести Агенцију да је функционер ступио на функцију, односно да му је функција престала, у року од седам дана од дана ступања на функцију, односно престанка функције (чл. 43. ст. 1. Закона о Агенцији).

#### 2.1.2. Значај

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

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

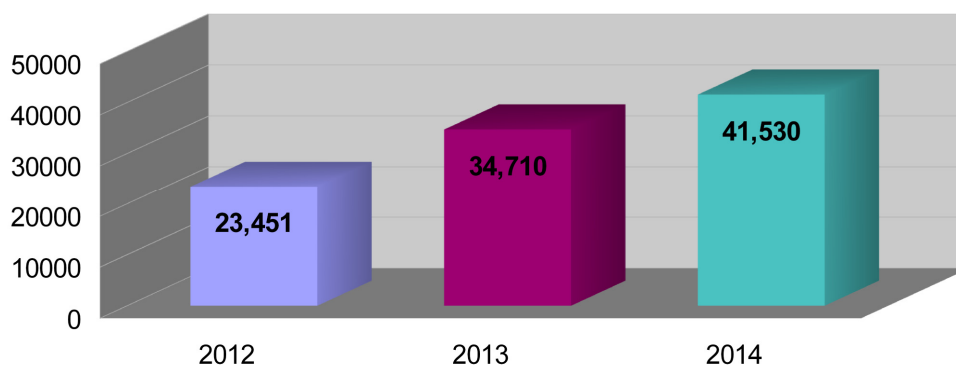
#### 2.1.3. Кључни резултати

У 2014. години примљено је укупно 2.505 предмета,<sup>12</sup> и то 2.186 допуна и 319 нових предмета.

Од укупног броја примљених предмета 320 је имало недостатке, чиме је успораван рад Сектора, с обзиром на то да је накнадно требало отклонити уочене недостатке.

Укупан број обрађених и објављених обавештења у Регистру функционера износио је 41.530, од чега 26.494 активних функционера.

*Упоредни приказ обрађених и објављених обавештења у Регистру функционера у 2012, 2013. и 2014. години*



Подаци из Регистра функционера су променљиви, посебно у односу на имена, односно конкретна лица, због престанка функције једних и ступања на функцију других.

<sup>12</sup> Један предмет може да садржи једно или више обавештења органа да је функционер ступио на функцију, односно да му је функција престала.

## 2.2. Регистар имовине

### 2.2.1. Законодавни оквир

§ Агенција води Регистар имовине (чл. 68. ст. 1. ал. 1. Закона о Агенцији). Функционер је дужан да у року од 30 дана од дана избора, постављења или именована поднесе Агенцији извештај о својој имовини и приходима, односно праву коришћења стана за службене потребе и о имовини и приходима супружника или ванбрачног партнера, као и малолетне деце уколико живе у истом породичном домаћинству (у даљем тексту: Извештај), на дан избора, постављења или именована. Извештај се подноси и у року од 30 дана од дана престанка јавне функције, према стању на дан престанка јавне функције (чл. 43. ст. 2. и 4. Закона о Агенцији).

Функционер је дужан да поднесе Извештај о битним променама у односу на податке из претходно поднетог Извештаја најкасније до 31. јануара текуће године са стањем на дан 31. децембра претходне године. Битном променом сматра се свака промена података из Извештаја, која се односи на имовину чија вредност прелази износ годишње просечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији (чл. 44. ст. 1. и 2. Закона о Агенцији). У 2014. години то је био износ од 534.360,00 динара.

Функционер коме је престала јавна функција дужан је да поднесе Извештај о битним променама у односу на податке из претходно поднетог Извештаја једном годишње и у наредне две године по престанку јавне функције (чл. 44. ст. 3. Закона о Агенцији).

### 2.2.2. Значај

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

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

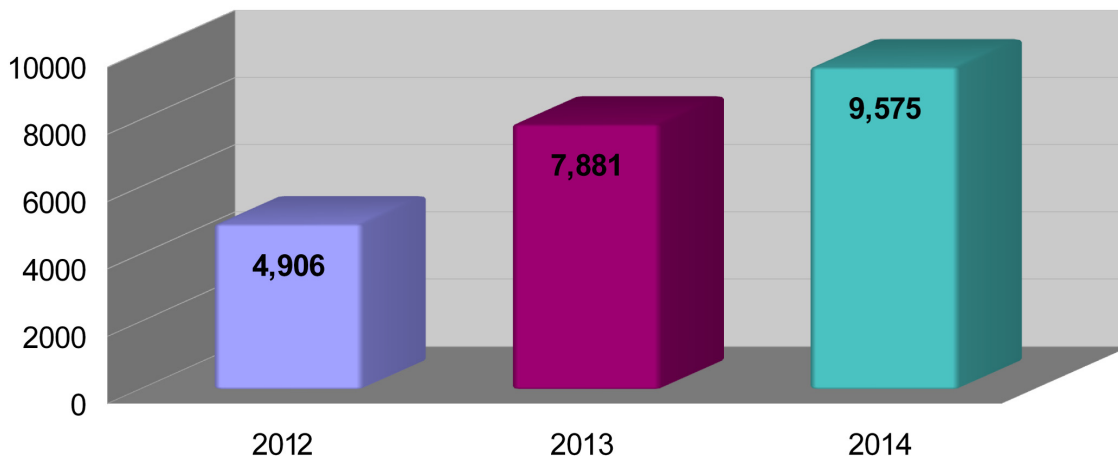
Ову законску обавезу функционери не би требало да доживљавају као терет, већ као помоћно средство за очување њиховог интегритета и отклањање сумње у савесно и одговорно обављање јавне функције.

### 2.2.3. Кључни резултати

У 2014. години примљено је укупно 6.644 Извештаја, а 9.575 Извештаја је обрађено и објављено на интернет презентацији Агенције.



*Упоредни приказ обрађених и објављених Извештаја у Регистру имовине у 2012, 2013. и 2014. години*



## **2.3. Провера извештаја и праћење имовинског стања функционера**

### **2.3.1. Законодавни оквир**

§ Агенција проверава благовременост подношења Извештаја и тачност и потпуност података. Агенција обавезно проверава тачност података из Извештаја према годишњем плану провере за одређени број функционера и категорије функционера (чл. 48. ст. 1. и 2. Закона о Агенцији).

Ако се у поступку праћења имовинског стања функционера утврди да постоји несагласност између података поднетих у Извештају и стварног стања или да постоји несагласност између увећане вредности имовине функционера и његових законитих и пријављених прихода, Агенција утврђује разлоге несагласности и о томе обавештава орган у коме функционер врши јавну функцију, односно друге надлежне органе (чл. 49. ст. 1. Закона о Агенцији).

### **2.3.2. Значај**

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

### **2.3.3. Кључни резултати**

У 2014. години предмет провере било је 179 Извештаја чија провера није завршена у претходном извештајном периоду, као и 223 Извештаја према годишњем плану провере и по службеној дужности.

Предмет провера према годишњем плану провере у 2014. години, били су, поред осталих, Извештаји председника и чланова Владе, 64 државна секретара, као и 130 директора и чланова управних и надзорних одбора јавних предузећа.

Предмет провера по службеној дужности у 2014. години били су Извештаји 33 функционера за које је постојала сумња да нису тачно и потпуно пријавили своју имовину и приходе.

Од укупног броја провераваних Извештаја, завршена је провера 313 Извештаја.

Током 2014. године Одељењу за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва поднето је 14 кривичних пријава због постојања основа сумње да функционер није пријавио имовину Агенцији или је дао лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини (чл. 72. Закона о Агенцији).

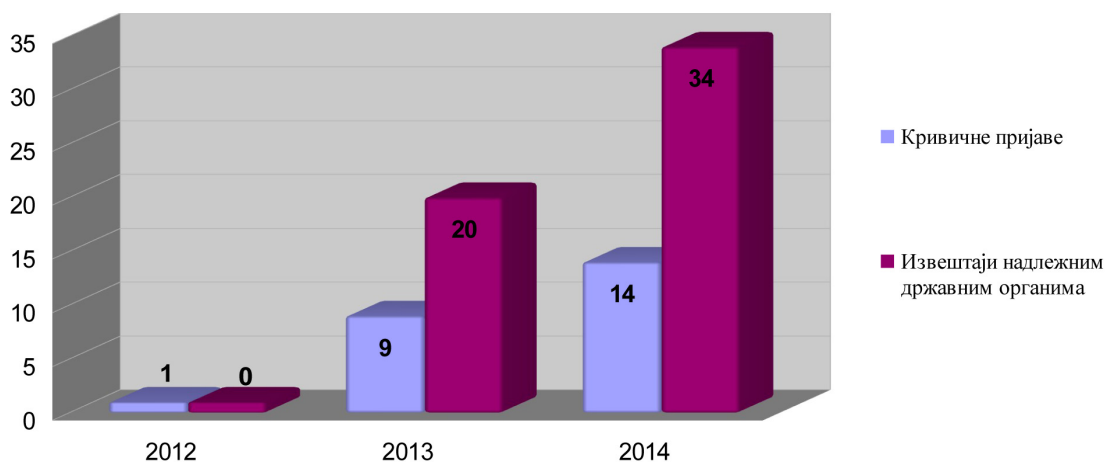
Кривичне пријаве поднете су против ранијег министра здравља, два државна секретара, једног потпредседника Покрајинске владе АП Војводине, два заменика председника градских општина града Београда, једног помоћника градоначелника града Лесковца, једног члана Комисије за хартије од вредности, једног судије Привредног суда у Београду, једног члана надзорног одбора Туристичке организације Београда, ранијег директора Инспектората за рад, ранијег директора РФЗО и два директора јавних предузећа.

Од наведених кривичних пријава, једна је одбачена, у једном случају поднет је оптужни предлог, у пет случајева поднет је захтев за прикупљање потребних обавештења од МУП, у три случаја заказано је саслушање сведока, а четири кривичне пријаве су у фази одлучивања од стране надлежног јавног тужилаштва.

Републичком јавном тужилаштву и другим државним органима поднето је 34 извештаја због постојања основа сумње да су функционери или са њима повезана лица, чија су имовина и приходи били предмет провера, извршили неко друго кривично дело (примање/давање мита, пореска утаја, прање новца и др.), и то:

- Управи за спречавање прања новца – 15;
- Републичком јавном тужилаштву – 14;
- Пореској управи – 5.

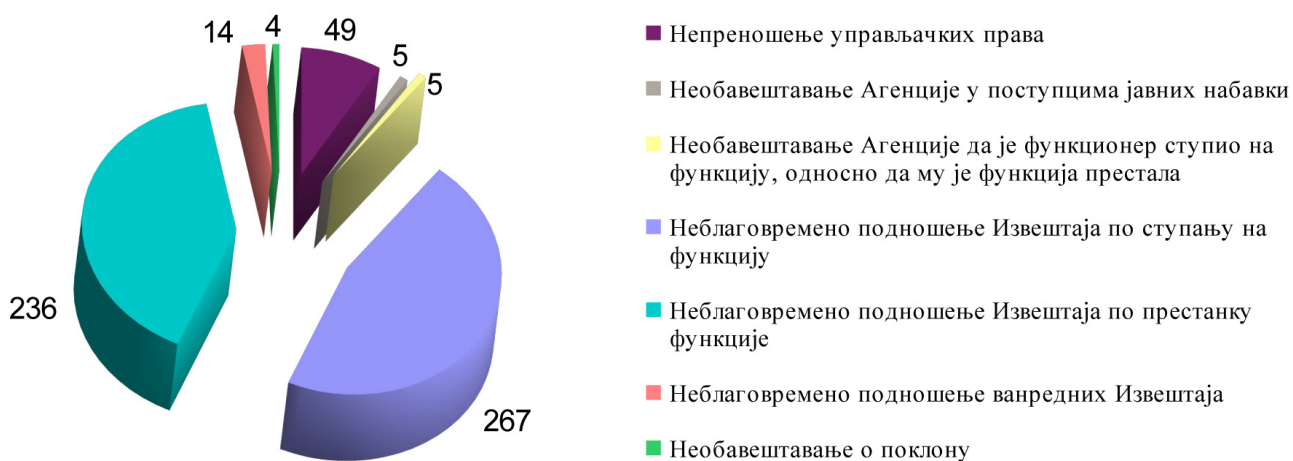
*Упоредни приказ поднетих кривичних пријава  
и извештаја надлежним државним органима у 2012, 2013. и 2014. години*



У 2014. години успостављена је сарадња са Управом царина и настављено унапређење сарадње са другим државним органима (јавним тужилаштвима, прекршајним судовима, Пореском управом, Министарством унутрашњих послова, Агенцијом за привредне регистре, Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности, Републичким геодетским заводом и Управом за спречавање прања новца.

У извештајном периоду дато је 21 мишљење за спровођење Закона о Агенцији и покренут је укупно 581 поступак због повреде Закона о Агенцији, и то због:

- недостављања докумената и информација на захтев Агенције (чл. 25. ст. 2.) – 1;
- непреношења управљачких права за време вршења јавне функције (чл. 35. ст. 1.) – 49;
- необавештавања Агенције у поступку јавне набавке (чл. 36. ст. 1.) – 5;
- необавештавања о поклону (чл. 41.) – 4;
- необавештавања Агенције да је функционер ступио на функцију, односно да му је функција престала (чл. 43. ст. 1.) – 5 поступака;
- неблаговременог подношења Извештаја по ступању на функцију (чл. 43. ст. 2.) – 267;
- неблаговременог подношења Извештаја по престанку функције (чл. 43. ст. 4.) – 236;
- неблаговременог подношења ванредног Извештаја (чл. 44. ст. 1.) – 14.



На републичком нивоу, највећи број поступака (38) покренут је против народних посланика. Поступци су покренути и против четири министра, 20 помоћника министара, 21 државног секретара, једног саветника председника Републике, 32 судије, три посланика у Скупштини АП Војводине, три амбасадора и једног заменика тужиоца.

На локалном нивоу, највећи број поступака (94) покренут је против чланова градских и општинских већа. Поступци су покренути и против једног градоначелника, пет помоћника градоначелника, 14 председника општина, 11 председника скупштина општина. Такође, покренуто је 64 поступка против директора и 28 поступака против в.д. директора привредних друштава чији је оснивач Република, аутономна покрајина, град или општина, 148 поступака против чланова управних и надзорних одбора, чланова скупштина и одбора директора.

Изречена је укупно 551 мера због повреде Закона о Агенцији, и то:

- 526 мера упозорења, због:
  - непреношења управљачких права за време вршења јавне функције (чл. 35. ст. 1.) – 28;

- необавештавања Агенције у поступку јавне набавке (чл. 36. ст. 1.) – 1;
- необавештавања о поклону (чл. 41.) – 3;
- необавештавања Агенције да је функционер ступио на функцију, односно да му је функција престала (чл. 43. ст. 1.) – 7;
- неблагоприятног подношења Извештаја по ступању на функцију (чл. 43. ст. 2.) – 239;
- неблагоприятног подношења Извештаја по престанку функције (чл. 43. ст. 4.) – 233;
- неблагоприятног подношења ванредног Извештаја (чл. 44. ст. 1.) – 15;
- 20 мера јавног објављивања одлуке о повреди закона, због:
  - непреношења управљачких права за време вршења јавне функције (чл. 35. ст. 1.) – 9;
  - необавештавања Агенције у поступку јавне набавке (чл. 36. ст. 1.) – 2;
  - неблагоприятног подношења Извештаја по ступању на функцију (чл. 43. ст. 2.) – 2;
  - неблагоприятног подношења Извештаја по престанку функције (чл. 43. ст. 4.) – 7;
- 5 мера јавног објављивања препоруке за разрешење, због:
  - непреношења управљачких права за време вршења јавне функције ни по изреченој мери упозорења повреде (чл. 35. ст. 1.) – 2;
  - необавештавања Агенције да је функционер ступио на функцију, односно да му је функција престала (чл. 43. ст. 1.) – 1;
  - неблагоприятног подношења Извештаја по ступању на функцију (чл. 43. ст. 2.) – 1;
  - неблагоприятног подношења Извештаја по престанку функције (чл. 43. ст. 4.) – 1.



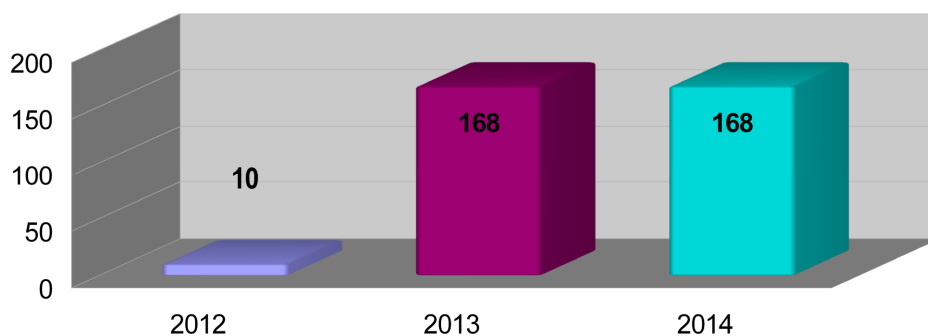
Против 23 решења којима су изречене мере изјављене су жалбе Одбору. У 11 случајева жалба је одбијена, у једном случају жалба је уважена, а у једном случају Одбор још увек није одлучио.

У 2014. години, због повреде Закона о Агенцији, поднето је укупно 168 захтева за покретање прекршајног поступака, и то због:

- недостављања докумената и информација у прописаном року (чл. 74. ст. 3. тач. 1.) – 2;

- поступања супротно одредбама члана 39. и 40. Закона о Агенцији (чл. 74. ст. 1. тач. 8.) – 1;
- пријављивања имовине након истека рока предвиђеног у чл. 43. и 44. Закона о Агенцији (чл. 74. ст. 1. тач. 11.) – 153;
- необавештавања Агенције о ступању функционера на функцију, односно престанку функције (чл. 74. ст. 3. тач. 4.) – 6;
- поступања супротно одредбама чл. 35. Закона о Агенцији (чл. 74. ст. 1. тач. 7.) – 5;
- необавештавања Агенције у складу са чл. 36. ст. 1. Закона о Агенцији (чл. 76.) – 1.

*Упоредни приказ поднетих захтева за покретање прекршајног поступка у 2012, 2013. и 2014. години*



У 2014. години Прекршајни суд у Београду донео је укупно 101 одлуку, и то:

- за прекршај из члана 76, за који је забрањена новчана казна за правно лице од 100.000 до 500.000 динара, а за одговорно лице у правном лицу од 10.000 до 50.000 динара):
  - 1 решење о обустави поступка због застарелости<sup>13</sup>;
  - 1 осуђујућа пресуда (изречена новчана казна у износу од 100.000 динара за правно лице и 10.000 динара за одговорно лице);
- за прекршај из члана 74. став 3. тачка 4, за који је забрањена новчана казна за функционера од 50.000 до 150.000 динара:
  - 5 осуђујућих пресуда (3 изречене новчане казне у износу од по 50.000 динара; 1 изречена новчана казна у износу од 20.000 динара и 1 опомена);
- за прекршај из члана 74. став 1. тачка 7, за који је забрањена новчана казна за функционера од 50.000 до 150.000 динара:
  - 1 решење којим се одбацује захтев за покретање прекршајног поступка;
  - 4 осуђујуће пресуде (1 изречена новчана казна у износу од 50.000 динара; 1 изречена новчана казна у износу од 15.000 динара и 2 опомене);
- за прекршај из члана 74. став 1. тачка 11, за који је забрањена новчана казна за функционера од 50.000 до 150.000 динара:
  - 75 осуђујућих пресуда (2 изречене новчане казне у износу од по 80.000 динара; 3 изречене новчане казне у износу од по 70.000 динара; 1 изречена новчана казна у износу од 60.000 динара; 34 изречене новчане казне у износу од по 50.000 динара; 5 изречених новчаних казни у износу од по 30.000 динара; 1 изречена новчана казна у

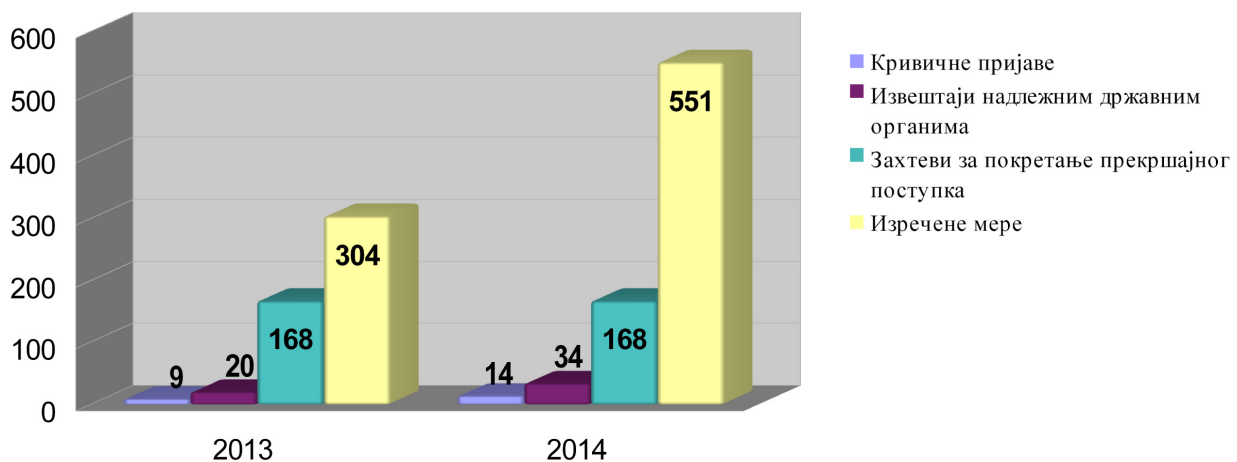
13 Застарелост покретања, односно вођења прекршајног поступка наступила је у суду.

износу од 25.000 динара; 3 изречене новчане казне у износу од по 20.000 динара; 2 изречене новчане казне у износу од по 15.000 динара; 4 изречене новчане казне у износу од по 10.000 динара и 20 опомена);

- 8 решења о обустави поступка;
- 6 решења о прекиду поступка.

Апелациони прекршајни суд је у 23 случаја донео пресуде по жалбама на решења о обустави поступка и пресуде којима су изречене опомене. У 10 случајева потврђена је пресуда првостепеног прекршајног суда, у два случаја наступила је апсолутна застарелост, у шест случајева укинута је првостепена пресуда и предмет враћен на поновни поступак, а у пет случајева преиначена је пресуда првостепеног прекршајног суда.

*Упоредни приказ поднетих кривичних пријава, извештаја надлежним државним органима, захтева за покретање прекршајног поступка и изречених мера у 2013. и 2014. години*



### 2.3.4. Опис случаја из праксе Агенције

Увидом у Регистар функционера утврђено је да је функционеру престала јавна функција, а провером Регистра имовине утврђено је да исти није поднео Агенцији Извештај по престанку јавне функције.

Како функционер није у законом прописаном року од 30 дана од дана престанка јавне функције поднео Агенцији Извештај, против њега је покренут поступак за одлучивање о постојању повреде Закона о Агенцији, а како ни након покретања поступка то није учинио, донето је решење којим му је изречена мера упозорења и остављен рок од 8 дана да поднесе Агенцији Извештај.

Међутим, функционер није поступио ни по изреченој мери упозорења, па је Агенција против њега поднела кривичну пријаву надлежном јавном тужилаштву због постојања основа сумње да је извршио кривично дело непријављивања имовине из члана 72. Закона о Агенцији.<sup>14</sup>

14 Напомена: Поводом кривичне пријаве Агенције из 2013. године, поднете против функционера који такође није поднео Извештај по престанку јавне функције, кривични поступак је окончан пресудом основног суда којом је окривљени функционер оглашен кривим због кривичног дела из члана 72. Закона о Агенцији и изречена му је условна казна затвора у трајању од шест месеци са роком провере од једне године.

## 2.4. Каталог поклона

### 2.4.1. Законодавни оквир

§ Функционер је дужан да о сваком поклону у вези са вршењем јавне функције обавести државни или други орган, организацију, јавну службу у којој врши јавну функцију, који су обавезни да о поклонима воде посебну евиденцију. Копија евиденције за претходну календарску годину доставља се Агенцији, најкасније до 1. марта текуће године (чл. 41. ст. 1. и 2. Закона о Агенцији). Агенција води каталог поклона (чл. 68. ст. 1. ал. 4. Закона о Агенцији). Агенција објављује каталог поклона за претходну календарску годину до 1. јуна текуће године (чл. 41. ст. 4. Закона о Агенцији).

### 2.4.2. Значај

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

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

### 2.4.3. Кључни резултати

Каталог поклона за 2013. годину, у којем је евидентирано 582 поклона, објављен је пре истека законског рока, у априлу 2014. године.

Најчешћи поклони су: књиге, слике, фотографије, плакете, вина и друга алкохолна пића. Највећи број поклона су протоколарни поклони. Највише поклона пријавили су: Генерални секретаријат председника Републике, Влада, Народна скупштина, Министарство спољних послова, Министарство саобраћаја, Министарство одбране, Покрајинска влада АП Војводине и Град Београд.

Рок за достављање копија евиденција о поклонима за 2014. годину истиче 1. марта 2015. године, а каталог поклона биће објављен до 1. јуна 2015. године, у складу са Законом о Агенцији.

## 2.5. Пренос управљачких права за време вршења јавне функције и обавештавање Агенције у поступку јавне набавке

### 2.5.1. Законодавни оквир

§ Функционер који поседује удео у привредном друштву преко 3% дужан је да у року од 30 дана од избора, постављења или именовања, пренесе своја управљачка права у привредном друштву на правно или физичко лице које није повезано лице, да их оно, у своје име, а за рачун функционера, врши до престанка јавне функције (чл. 35. ст. 1. Закона о Агенцији).

Правно лице у којем је функционер власник више од 20% удела или акција, ако учествује у поступку приватизације, јавних набавки или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом Републике, територијалне аутономије, локалне самоуправе,

другим корисником буџета, односно другим правним лицем чији је оснивач орган Републике, територијалне аутономије или локалне самоуправе или правним лицем у којем је више од 20% капитала у јавној својини, обавезно је да о томе обавести Агенцију у року од три дана од дана предузимања прве радње у поступку, као и о коначном исходу поступка у року од три дана од дана сазнања о његовом окончању. Агенција води евиденцију наведених правних лица и поступака. Подаци из ове евиденције су јавни. (чл. 36. ст. 1. Закона о Агенцији).

### **2.5.2. Значај**

Значај преноса управљачких права за време вршења јавне функције као и вођења и објављивања евиденције правних лица у којима је функционер власник више од 20 % удела или акција је у повећању транспарентности у обављању јавних функција и омогућавању контроле да ли функционер користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

### **2.5.3. Кључни резултати**

У току 2014. године 66 функционера пренело је управљачка права, а 19 правних лица у којима су функционери власници више од 20% удела или акција, обавештавала су Агенцију о поступцима јавних набавки у којима су учествовала, и то за укупно 276 поступака јавних набавки.

## **2.6. Препреке у раду**

- непрецизне и нејасне одредбе Закона о Агенцији које доводе до проблема у комуникацији са другим институцијама;
- велики прилив докумената, недовољан број запослених и недостатак адекватног простора за одлагање и чување обимне документације;
- немогућност директног приступа базама података и евиденцијама које воде други надлежни државни органи

## **2.7. Препоруке**

- Новим Законом о Агенцији за борбу против корупције:
  - проширити обавезу достављања Агенцији докумената и информација које су јој потребне за обављање послова из њене надлежности и на правна лица изван круга органа јавне власти;
  - прописати право Агенције на непосредан и неометан приступ службеној евиденцији и документацији органа јавне власти и других правних лица, а који су од значаја за поступак који она води;
  - проширити обавезу пријављивања имовине и прихода на родитеље, односно усвојитеље и децу, односно усвојенике функционера, независно од тога да ли живе са њим у истом породичном домаћинству или не;
  - прописати право Агенције да захтева да функционер достави податке о имовини и приходима и других повезаних лица, као и право Агенције да захтева да повезано



- лице непосредно достави податке о својој имовини и приходима, уколико постоји сумња да функционер прикрива стварну вредност своје имовине и прихода;
- прописати обавезу функционера да у извештају о имовини и приходима пријави и податке о уделу и акцијама правног лица у коме функционер поседује удео или акције у другом правном лицу;
  - прописати обавезу банке да Агенцији достави податке о свим рачунима функционера, као и свим другим пословним односима функционера и са њим повезаних лица и банке и изричито прописати да се у погледу обавезе доставе ових података не примењују забране и ограничења утврђена другим прописима;
  - у односу на кривично дело из члана 72. важећег закона, објект радње кривичног дела проширити са имовине и на приходе и из субјективне компоненте кривичног дела изоставити намеру да се прикрију подаци које је функционер дужан да пријави;
  - предвидети дужи рок застарелости покретања прекршајног поступка;
  - да се отклоне поједине правне празнине и да се јасно и прецизно уредe поједина питања која су важећим законом уређена на неадекватан начин, чиме би се избегла различита тумачења до којих у пракси долази и покретање поступака пред Агенцијом.
- Информационо повезати базе података Агенције и других државних органа који располажу подацима од значаја за рад Агенције.

### 3. КОНТРОЛА ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА

#### 3.1. Законодавни оквир

§ Агенција обавља послове у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака, односно политичких субјеката (чл. 5. ал. 4. Закона о Агенцији). Политички субјекти који имају представнике у представничким телима и регистроване политичке странке, дужни су да подносе Агенцији годишњи финансијски извештај, као и извештај о прилозима и имовини, уз претходно прибављено мишљење овлашћеног ревизора лиценцираног у складу са прописима о рачуноводству и ревизији, до 15. априла текуће године за претходну годину (чл. 28. ст. 1. Закона о финансирању политичких активности). Политички субјекат који учествује у изборној кампањи дужан је да Агенцији поднесе извештај о трошковима изборне кампање, у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата избора (чл. 29. ст. 1. Закона о финансирању политичких активности).

#### 3.2. Значај

Транспарентно финансирање редовног рада политичких субјеката и изборних кампања и њихова делотворна контрола је један од основних предуслова у борби против свих облика корупције.

#### 3.3. Кључни резултати

Извршена је контрола извештаја о трошковима изборних кампања спроведених током прве половине 2014. године и јавности представљен *„Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама организованим у првој половини 2014. године“*.

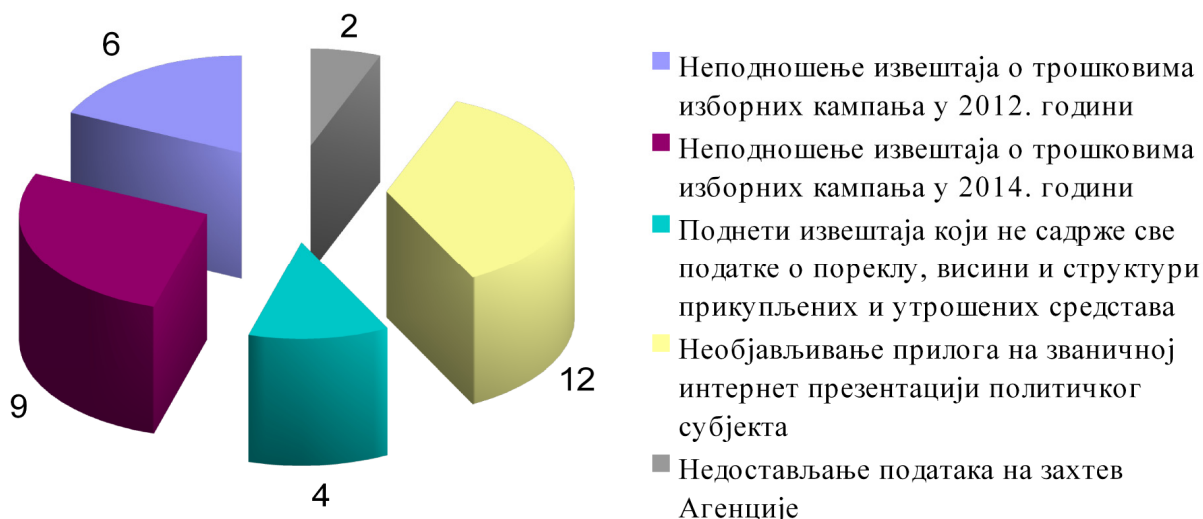
Израђен је извештај који садржи обједињене налазе контроле финансирања политичких субјеката који су учествовали у једанаест изборних кампања током 2013. године и поднетих годишњих финансијских извештаја шест политичких субјеката са највећим приходима и расходима у 2013. години.

Организован је и координиран рад посматрача током појединих изборних кампања које су спроведене у 2014. години, и то: за изборе за народне посланике, изборе за одборнике у Скупштину града Београда, Скупштину општине Неготин и Скупштину општине Пећинци.

Јавности је представљен извештај под називом *„Налази мониторинга активности политичких субјеката у изборној кампањи у 2014. години“*.

У 2014. години, због повреде Закона о финансирању политичких активности, поднето је 33 захтева за покретање прекршајног поступка, и то због:

- неподношења извештаја о трошковима изборних кампања у 2012. години – 6;
- неподношења извештаја о трошковима изборних кампања у 2014. години – 9;
- поднетих извештаја који не садрже све податке о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава – 4;
- необјављивања прилога на званичној интернет презентацији политичког субјекта – 12;
- недостављања података на захтев Агенције – 2.



На основу свих до сада поднетих захтева за покретање прекршајног поступка (420), до сада је донето укупно 163 пресуде, од којих је 91 постала правоснажна. Од тога, током 2014. године донето је 125 пресуда, од којих је 45 постало правоснажно.

На основу правоснажних пресуда Агенција је донела 31 решење о губитку права на добијање средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину.

Поднете су три пријаве Министарству просвете због одржавања политичких скупова у образовно-васпитним установама, што је противно забрани страначког организовања, деловања и коришћења просторија наведених установа у те сврхе.

Поднета је једна пријава Министарству здравља због вршења бесплатних лекарских прегледа у неадекватним условима у сврху промоције у изборној кампањи на иницијативу политичке странке.

### 3.4. Мониторинг изборних кампања

Предмет посматрања изборних кампања спроведених током 2014. године биле су све активности политичких субјеката којима се промовише изборна листа и кандидати.

Посматрачи су водили евиденцију о уоченим јавним догађајима, подељеном изборном материјалу, јавном оглашавању, као и оглашавању у локалним електронским и штампаним медијима.

У оквиру мониторинга, изборне кампање пратило је укупно 142 посматрача.

За обављање послова контроле трошкова изборних кампања спроведених током 2014. године утрошено је 39.170.256,00 динара.

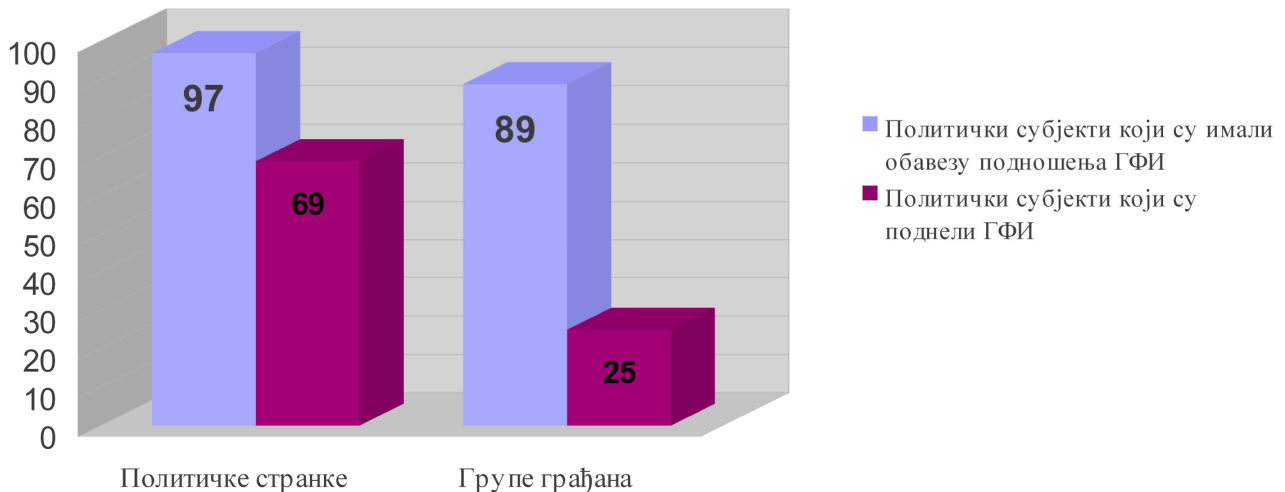
### 3.5. Пријем, верификовање и објављивање годишњих финансијских извештаја

Годишњи финансијски извештај за 2013. годину, као и извештај о прилозима и имовини, уз претходно прибављено мишљење овлашћеног ревизора који су политички субјекти били дужни да поднесу Агенцији до 15. априла 2014. године (у даљем тексту: ГФИ), осим података који се односе на редован рад у 2013. години, обухвата и податке садржане у извештајима о трошковима изборних кампања спроведених током 2013. године.

Обавезу подношења ГФИ имало је 186 политичких субјеката (97 политичких странака и 89 група грађана).

ГФИ је поднело 94 политичка субјекта (69 политичких странака и 25 група грађана), док 92 политичка субјекта (28 политичких странака и 64 група грађана) није поднело ГФИ.

Сви политички субјекти који имају своје представнике у Народној скупштини поднели су ГФИ.



Од укупно примљена 94 ГФИ, 92 су верификована и објављена на интернет презентацији Агенције.

### 3.6. Пријем, верификовање и објављивање извештаја о трошковима изборних кампања

У 2014. години примљено је укупно 105 извештаја о трошковима изборних кампања (у даљем тексту: извештај). Од тога, 101 извештај односи се на изборне кампање из 2014. године, један – на изборне кампање из 2012. године, а три су допуне већ поднетих извештаја за изборне кампање из 2014. године.

Сви политички субјекти који имају своје представнике у Народној скупштини поднели су извештаје.

Од укупно примљених 105 извештаја, 101 је верификован и објављен на интернет презентацији Агенције.

### 3.7. Контрола – прикупљање података од државних органа, правних лица и политичких субјеката

У циљу прикупљања података потребних за контролу, упућени су захтеви за доставу података државним органима и правним лицима, и то:

- Министарству финансија, одељењима градских и општинских управа надлежним за финансије, Министарству унутрашњих послова, Министарству просвете, Министарству здравља, Регионалној лекарској комори за југоисточну Србију, здравственим установама, Пореској управи, Управи за јавне набавке и Централном

- регистру депо и клиринг хартија од вредности (упућено 38 захтева – одговорено на све захтеве) – тражени су подаци о укупном износу трансферисаних средстава из буџета одговарајућег нивоа за покриће трошкова изборних кампања политичких субјеката и изборном јемству, као и износ средстава за редован рад који је трансферисан политичким субјектима са назнаком броја рачуна на који су средства пренета; подаци о одговорним лицима у политичком субјекту; подаци о томе која су правна лица и предузетници, као даваоци прилога политичким субјектима, учествовали као понуђачи у поступку јавне набавке и са којима од њих је закључен уговор о јавној набавци, која је вредност уговора и датум закључења уговора; подаци о повезаним лицима која су куповала акције давалаца прилога; подаци о томе да ли су правна лица и предузетници као даваоци прилога имали измирене обавезе по основу јавних прихода на дан давања прилога политичком субјекту; подаци о томе у чијем су власништву и ко су корисници моторних возила која су од стране посматрача уочена у изборним кампањама за време одржавања политичких скупова; сви потребни подаци у вези са учешћем лекара и коришћењем здравствене опреме у сврху промоције политичког субјекта, као и организовањем промотивних скупова у васпитно-образовним установама;
- пословним банкама (упућено 32 захтева – није одговорено на један захтев, поднет захтев за покретање прекршајног поступка) – тражени су изводи по свим динарским и девизним рачунима политичких субјеката за редован рад у 2013. години и за изборне кампање у 2014. години, са подацима који се односе на промет по рачунима, подацима о лицима која су овлашћена за располагање средствима са рачуна и уговорима о одобреним кредитима и банкарским гаранцијама за изборне кампање и за редован рад;
  - градским и општинским изборним комисијама (упућено седам захтева – одговорено на све захтеве) – тражени су подаци који се односе на проглашене изборне листе, коалициони споразуми и споразуми о оснивању група грађана, решења о проглашењу изборних листа, изјаве политичких субјеката о намерама да користе средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање, одлуке изборних комисија о проглашењу коначних резултата избора за одборнике и одлуке изборних комисија о додели мандата одборницима;
  - издаваоцима билборда, штампаријама и локалним штампаним медијима (упућено 126 захтева – није одговорено на 13 захтева упућених локалним медијима, од којих су четири била недоступна Агенцији) – тражени су подаци који се односе на пружене услуге политичким субјектима и уговори којима су прецизирани услови пружених услуга и сва документација која се односи на измирење обавеза;
  - телевизијама са националном фреквенцијом и локалним ТВ и радио станицама (упућено 20 захтева – одговорено на све захтеве) – тражени су подаци који се односе на пружене услуге оглашавања, уговори којима су прецизирани услови пружених услуга оглашавања и сва документација која се односи на измирење обавеза;
  - аутопревозницима (упућено седам захтева – одговорено на све захтеве) – тражени су подаци који се односе на врсту и регистарски број возила која су политички субјекти користили поводом јавних догађаја у изборној кампањи и подаци о уговореној и тржишној цени пружених услуга;

- ранијем председнику и члановима Владе (упућено 22 захтева, одговорено на све) – тражени су подаци о њиховим планираним активностима на унутрашњем и међународном плану у току изборне кампање.<sup>15</sup>
- политичким субјектима (упућено 143 захтева и обавештења – није одговорено на 15 захтева упућених политичким странкама, углавном мањинским, које су биле недоступне Агенцији) – тражени су подаци о лицима у политичким субјектима одговорним за финансијско пословање и подношење извештаја, подаци у вези са формалним и садржинским недостацима у извештајима, подаци о стању дуговања према добављачима и по основу кредита, и упућена су обавештења политичким субјектима о датуму истека законског рока за подношење ГФИ.

### 3.8. Сарадња са политичким субјектима

Посебан вид сарадње са политичким субјектима остварен је кроз пружање подршке у вези са подношењем извештаја.

Такође, дато је 19 мишљења по захтевима политичким субјектима у вези са применом Закона о финансирању политичких активности.

### 3.9. Препреке у раду

- неусаглашеност Закона о финансирању политичких активности са Законом о платном промету, у делу који се односи на отварање рачуна за редован рад и изборну кампању групама грађана које, као политички субјекти, не могу да отворе рачун јер нису правна лица, већ рачун могу да отворе само на име физичког лица које је члан групе грађана, без могућности назнаке назива групе грађана и намене рачуна, због чега није могуће разликовати рачун групе грађана од приватног рачуна физичког лица;
- ненавођење лица одговорног за финансијско пословање и подношење извештаја у споразумима о формирању коалиције или образовању групе грађана, као и отежано прибављање личних података одговорног лица у политичком субјекту, чиме се отежава и успорава рад Агенције у вези са подношењем захтева за покретање прекршајног поступка

### 3.10. Препоруке

- изменити и допунити Закон о финансирању политичких активности<sup>16</sup>
- информационо повезати базе података Агенције и других државних органа који располажу подацима од значаја за рад Агенција;

15 Ранији председник и шест чланова Владе доставили су одговоре тек по поновљеним захтевима Агенције.

16 Радна група образована 24. октобра 2013. године решењем тадашњег министра финансија, коју су чинили представници Министарства финансија, Министарства правде, Државне ревизорске институције и Агенције (директор Агенције и члан Одбора Агенције проф. др Зоран Стојиљковић), током 2014. године израдила је текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, о којем је, по спроведеној јавној расправи, и Венецијанска комисија дала своје мишљење и констатовала да у великој мери побољшава квалитет Закона.

- унапредити сарадњу са пословним банкама и пружаоцима услуга политичким субјектима кроз узајамно прихватање форме за доставу тражених података у циљу њихове брже и квалитетније обраде;
- унапредити сарадњу са организацијама цивилног друштва и њихово укључивање у пројекте у вези са контролом финансирања политичких субјеката

## 4. ПРЕДСТАВКЕ И ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

### 4.1. Представке

#### 4.1.1 Законодавни оквир



Агенција поступа по представкама правних и физичких лица (чл. 5. ал. 17. Закона о Агенцији). Агенција прима представке правних и физичких лица, у оквиру своје надлежности. Агенција не поступа по анонимним представкама. Агенција може од подносиоца представке да затражи додатне информације, објашњења и документацију. Агенција је дужна да одговори подносиоцу представке о исходу поступка по представци (чл. 65. Закона о Агенцији).

#### 4.1.2. Значај

Поступање по представкама је од великог значаја за спречавање и сузбијање корупције, јер омогућава идентификовање најчешћих облика корупције и области у којима се она најчешће јавља, као и њених узрока.

Анализа представки омогућава Агенцији боље дефинисање тема и циљева истраживања о стању корупције, планирање медијских кампања и дефинисање комуникационе стратегије.

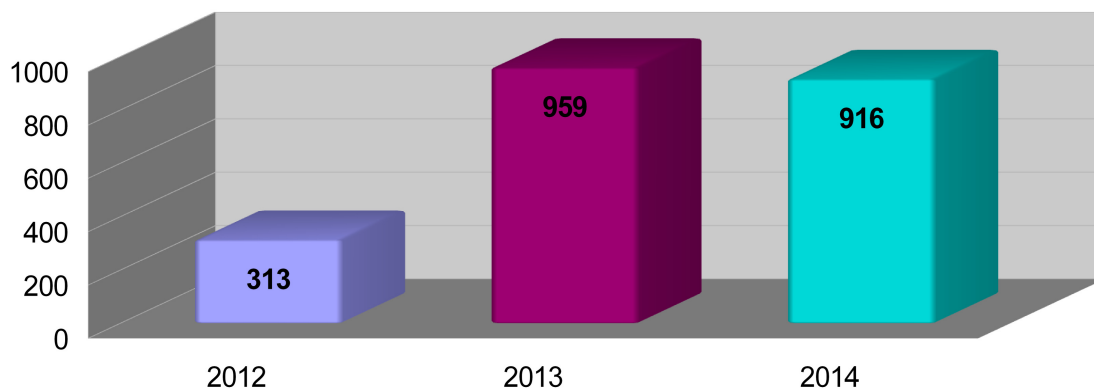
Рад по представкама значајан је и за промену тренда нерадог пријављивања случајева корупције од стране грађана код којих још увек у великој мери постоји уверење да ништа неће бити предузето поводом њихових пријава.

#### 4.1.3. Кључни резултати

Укупан број предмета у раду у 2014. години износио је 2.392. Од тога је 1.343 предмета пренето из претходних извештајних периода, а примљено је нових 1049 предмета. Од укупног броја предмета у раду, рад је окончан у 916 предмета.

Поднете су четири кривичне пријаве, 16 извештаја надлежним јавним тужилаштвима и један захтев за покретање прекршајног поступка.

*Упоредни приказ броја представки по којима је поступање окончано у 2012, 2013. и 2014. години*

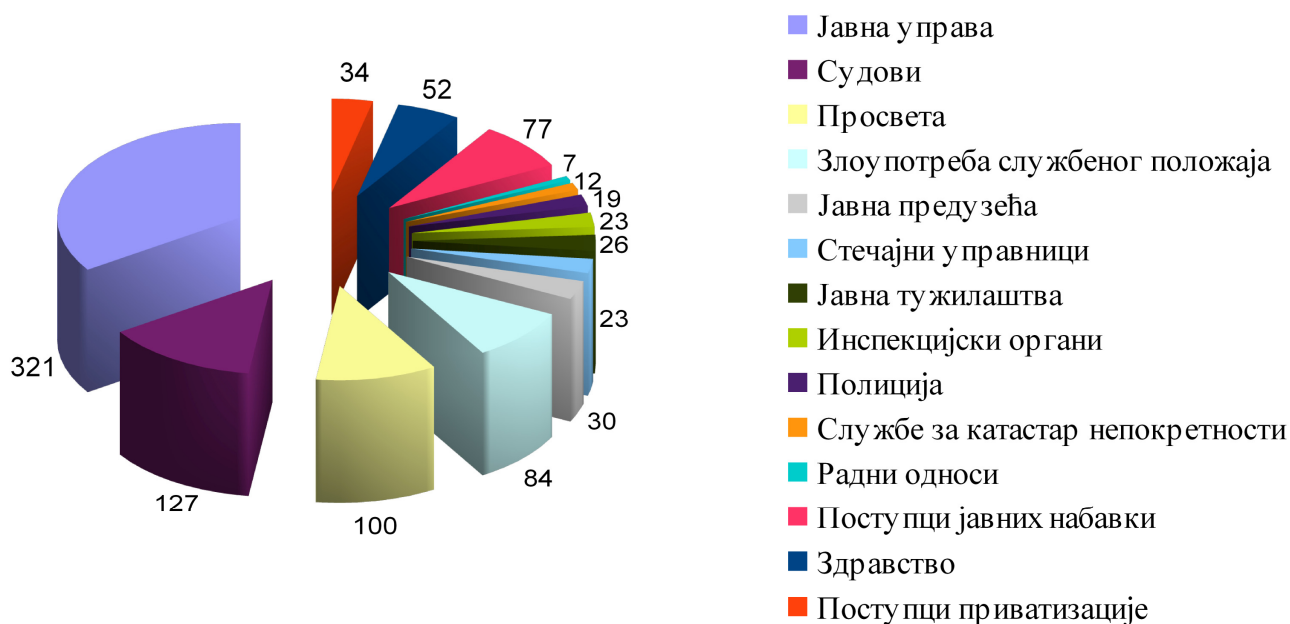




#### 4.1.4. Структура представки

Анализа поднетих представки показује да су грађани најчешће пријављивали сумњу на корупцију и друге неправилности и незаконитости у јавној управи (321), судовима (127) и просвети (100), затим на злоупотребу службеног положаја (84) и на корупцију и друге неправилности и незаконитости у поступцима јавних набавки (77), здравству (52), поступцима приватизације (34), јавним предузећима (30), јавним тужилаштвима (26), раду стечајних управника (23), инспекцијских органа (23), полиције (19) и служби за катастар непокретности (12), као и на корупцију у области радних односа – 7.

У 2014. години поднето је 114 представки са захтевом за заштиту (узбуњивачи).



#### 4.1.5. Опис случаја из праксе Агенције

Агенцији је поднета представка у којој је указано на незаконитости приликом издавања локацијске дозволе једном привредном друштву за изградњу објекта (мини хидроелектране) на реци која се налази на територији једног парка природе. Идејним решењем цевовод је постављен у парцелама реке, иако није могао бити ту постављен без постојања водне сагласности, и нису били решени имовинско-правни односи пре него што је издата локацијска дозвола.

Поступајући по поднетој представи, Агенција се обратила ресорном министарству које је поништило решење о издавању локацијске дозволе и о случају известила надлежно јавно тужилаштво.

#### 4.1.6. Препреке у раду

- законски ограничена овлашћења Агенције да сама непосредно проверава основаност навода из представки, због чега се Агенција у највећој мери ослања на документа и информације које на захтев добија од других државних органа;
- непоштовање обавезе других државних органа да у законском року доставе тражена документа и информације, чиме се знатно отежава и успорава рад Агенције;

- недостављање повратних информација од других државних органа, чиме се онемогућава или знатно отежава даље праћење тока поступка, што је од нарочитог значаја за праћење и анализирање података о стању корупције;
- недостатак одговарајуће законске регулативе када је реч о поступању по представкама;
- недовољан број запослених у Сектору (током 2014. године у Сектору је било распоређено пет извршилаца, од чега два виша саветника, два самостална саветника и један сарадник, што значи да је просечан број примљених предмета по извршиоцу био 209,8, а просечан број предмета у раду – 478,4)

#### 4.1.7. Препоруке

- Новим Законом о Агенцији:
  - прописати овлашћење Агенције на право непосредног и неометаног приступа службеној евиденцији и документацији органа јавне власти и других правних лица, а који су од значаја за поступак који она води;
  - прописати могућност одржавања јавне расправе пре доношења коначне одлуке у поступку;
  - уредити поступање по представкама и прописати овлашћење Агенције да поступа по анонимним представкама.

### 4.2. Заштита узбуњивача

#### 4.2.1. Законодавни оквир

§ Одредбама чл. 56. ст. 2, 3, 4. и 5. Закона о Агенцији прописано је да државни службеник, односно запослени у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, који у доброј намери Агенцији поднесе пријаву ако оправдано верује да постоји корупција у органу у коме ради, не може због тога да трпи штетне последице, да, у циљу заштите тог лица, Агенција му пружа неопходну помоћ, у складу са законом, и штити његову анонимност, а да ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи том лицу доноси директор Агенције.

Одлуком Уставног суда донетом на седници одржаној 23. октобра 2014. године утврђено је да одредба чл. 56. ст. 5. Закона о Агенцији и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију (у даљем тексту: Правилник) нису у сагласности са Уставом. Даном објављивања наведене одлуке Уставног суда у “Службеном гласнику Републике Србије” (26. јануара 2015. године) наведена одредба Закона о Агенцији и Правилник престали су да важе. 25. новембра 2014. године донет је Закон о заштити узбуњивача, који је ступио на снагу 4. децембра 2014. године, а примењиваће се по истеку шест месеци од дана ступања на снагу, дакле од 4. јуна 2015. године.

Прелазним и завршним одредбама наведеног закона није уређено питање важења одредаба чл. 56. ст. 2, 3. и 4. Закона о Агенцији.

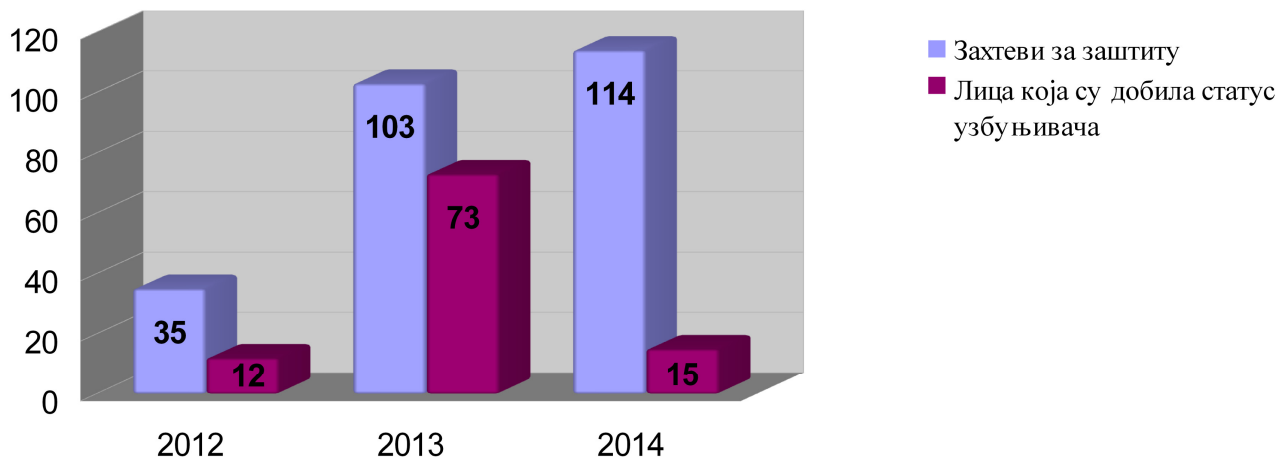
#### 4.2.2. Значај

Откривање случајева корупције од стране узбуњивача је једно од најефикаснијих средстава у борби против корупције и због тога је значај заштите узбуњивача за борбу против овог друштвеног проблема огroman.

#### 4.2.3. Кључни резултати

У 2014. години, од укупно 114 поднетих захтева за заштиту, 15 лица је добило статус узбуњивача.

*Упоредни приказ захтева за заштиту и лица која су добила статус узбуњивача у 2012, 2013. и 2014. години*



Од укупног броја поднетих захтева за заштиту у 2014. години (114) у 56 случајева није дат статус узбуњивача, јер је утврђено да није испуњен неки од услова предвиђених Правилником (подносиоци захтева нису били запослени у органу јавне власти или им је радни однос престао пре подношења захтева; нису указали на случај корупције, већ најчешће на повреду прописа из области радних односа, па су од стране Агенције упућени на остваривање заштите у судском поступку) или су у исто време захтевали заштиту анонимности и заштиту од одмазде, што се међусобно искључује. У 43 случаја није донета одлука због тога што су захтеви имали формалне недостатке који су онемогућавали поступање Агенције, па их је требало накнадно отклонити.

#### 4.2.4. Опис два случаја из праксе Агенције

##### 4.2.4.1. Случај узбуњивача који је пријавио сумњу на корупцију у Комесаријату за избеглице Републике Србије

Агенција је дала статус узбуњивача лицу запосленом у Комесаријату за избеглице Републике Србије (у даљем тексту: Комесаријат), које је пријавило сумњу да у Центру за азил у Боговађи (у даљем тексту: Центар), постоје незаконитости у обављању послова обезбеђивања смештаја и основних животних услова лица са статусом азиланата или оних који чекају на добијање тог статуса, као и да управник Центра, злоупотребљава службени положај у циљу стицања користи на тај начин што тражи и наплаћује азилантима смештај, приморава их на принудан рад и ускраћује им храну и здравствену заштиту.

Агенција је обавестила руководиоца о давању статуса узбуњивача и обавези заштите од одмазде, а у вези са овим случајем обратила се Апелационом јавном тужилаштву у Београду којем је доставила све доказе из предмета. У току трајања заштите Агенција је позвала руководиоца да се изјасни у вези са променама у систематизацији радног места, које су се тичале узбуњивача, али није констатована одмазда.

У току трајања заштите узбуњивач је више пута допуњавао своје наводе, а Агенција се обраћала надлежним јавним тужилаштвима у циљу провере свих навода узбуњивача.

Две године је трајала провера навода узбуњивача, а Више јавно тужилаштво у Ваљеву је обавестило Агенцију да нису прикупљени конкретни докази за пријављена лица у Комесаријату, али да су захваљујући узбуњивачу и подацима које је доставио Агенцији и јавном тужилаштву иницирани многи кривични поступци претежно за кривично дело недозвољени прелаз државне границе и кријумчарење људи, те да је узбуњивач указао на врбовање миграната и организовање илегалног транспорта миграната преко границе, као на праве проблеме и пропусте у раду Комесаријата и Центра, што говори о значају узбуњивача.

Заштита је истекла, а узбуњивач и даље ради на свом радном месту на којем је указао на незаконитости.

##### 4.2.4.2. Случај узбуњивача који је пријавио сумњу на корупцију у Заводу за здравствену заштиту радника у Новом Саду

Агенција је дала статус узбуњивача лицу запосленом у Заводу за здравствену заштиту радника у Новом Саду (у даљем тексту: Завод), које је пријавило сумњу на злоупотребу службеног положаја у циљу стицања користи и спровођење поступака јавних набавки супротно прописима који регулишу ову област.

Агенција је обавестила руководиоца о давању статуса узбуњивача и обавези заштите од одмазде, а у вези са овим случајем обратила се Вишем јавном тужилаштву у Новом Саду којем је доставила све доказе из предмета. Од тренутка давања статуса узбуњивача Агенција се више пута обраћала директору Завода који је континуирано предузимао неповољне радње у вези са радно-правним статусом узбуњивача, да би на крају отказао

уговор о раду узбуњивачу, због чега је Агенција констатовала одмазду, односно утврдила да је доношење решења о отказу од стране руководиоца узроковано околностима које су у вези са пријављивањем корупције у Заводу.

Агенција се у вези са овим случајем обратила градоначелнику града Новог Сада и председнику Скупштине града Новог Сада, као и Инспекторату за рад – Одељењу инспекције рада за Јужнобачки управни округ.

Инспекторат за рад обавестио је Агенцију да је извршио инспекцијску контролу и да је нашао да је решењем о отказу уговора о раду послодавац очигледно повредио права запосленог због чега је донето решење којим се одлаже извршење решења о отказу уговора о раду до правоснажног окончања судског поступка покренутог по тужби узбуњивача ради поништаја овог решења. Узбуњивач је враћен на радно место на којем је добио заштиту.

Више јавно тужилаштво у Новом Саду обавестило је Агенцију да су више пута упућиване ургенције Полицијској управи у Новом Саду за поступање у овом предмету, али да још увек нису добијене потребне информације, због ангажованости оперативних радника у радној групи за борбу против организованог криминала.

## 5. ПОСЛОВИ ПРЕВЕНЦИЈЕ

### 5.1. Едукације

#### 5.1.2. Законодавни оквир

§ Агенција уводи и спроводи програме обуке о корупцији, у складу са овим Законом о Агенцији (чл. 5. ал. 15. Закона о Агенцији). Агенција може да учествује у припремању, односно да припрема програме обуке о борби против корупције у државним органима и организацијама, територијалној аутономији и локалној самоуправи, јавним службама и другим правним лицима, који спровode обуку државних службеника и запослених у сарадњи са Агенцијом. Агенција може да учествује у програмима обуке о борби против корупције у средствима јавног информисања и приватном сектору (чл. 64. Закона о Агенцији).

#### 5.1.3. Значај

Значај едукација о етици и интегритету огледа се у развијању друштвеног, институционалног и индивидуалног интегритета, јачању свести о значају индивидуалне одговорности и професионалности, јачању етичких компетенција.

#### 5.1.4. Кључни резултати

Израђен је програм тренинга за тренере у области етике и интегритета у јавном сектору, који је прошао 51 представник институција на републичком, покрајинском и локалном нивоу.

#### 5.1.5. Активности у области обука о етици и интегритету

У августу 2014. године Агенција је усвојила основни Програм и план стручног усавршавања на тему етике и интегритета у јавном сектору, који подразумева шесточасовну обуку која се састоји из четири сесије од по 90 минута: „Улога и вредности јавних службеника – етички кодекс“, „Ризичне ситуације за настанак корупције у радном окружењу“, „Улога етичког кодекса у решавању етичких дилема“ и „Одговорност за етичко поступање“.

Израђен је и програм тренинга за тренере из области етике и интегритета у јавном сектору. Реч је о петодневним обукама које се састоје из разраде елемената основног програма и обраде садржаја везаног за стицање вештина држања тренинга. Такође је израђен и припремљен за објављивање приручник за тренере из области етике и интегритета у јавном сектору.<sup>17</sup> Израђени су тестови за процену знања и вештина полазника и то пре и након

---

<sup>17</sup> Приручник је израђен захваљујући помоћи Мисије ОЕБС-а у Србији која је финансирала ангажовање експерта, израду програма тренинга за тренере и одржавање пилот тренинга у Београду.

завршетка тренинга. Одржана су и четири петодневна тренинга за тренере из области етике и интегритета у јавном сектору које је прошао 51 учесник.<sup>18</sup>

Током 2014. године спровођене су обуке у оквиру меморандума о сарадњи са Службом за управљање кадровима Републике Србије и Службом за управљање људским ресурсима АП Војводине. Одржано је укупно 13 обука са 200 полазника: пет обука под називом „Етика у државној управи“ са 75 полазника; једна обука под називом „Отворено о корупцији“ са 18 полазника; две обуке под називом „Спречавање сукоба интереса и контрола имовине функционера“ са 31 полазником; две обуке под називом „Процена ризика корупције у прописима као механизам за превенцију корупције“ са 33 полазника; две обуке под називом „Спровођење мера из плана интегритета“ са 23 полазника и једна обука под називом „Превенција корупције: лична и професионална етика“ са 20 учесника.

У просторијама Канцеларије за младе градске општине Звездара у фебруару одржана је дводневна обука за 17 представника девет организација цивилног друштва на тему „Механизми за спречавање корупције“, у организацији Иницијативе за демократско друштво.

У априлу је одржана једнодневна обука за 18 студената са следећих факултета Универзитета у Београду: Правни факултет, Факултет политичких наука и Факултет безбедности на тему „Механизми за спречавање корупције“. За исте студенте у мају је организована посета Агенцији где им је одржано предавање о надлежностима Агенције. Обука и посета Агенцији су реализоване на основу Споразума о сарадњи Агенције и Центра за развој каријере Универзитета у Београду.

У априлу је одржан и једнодневни семинар о етици и интегритету у Врњачкој Бањи за 19 службеника за јавне набавке, у организацији привредног друштва „Електросрбија“ д.о.о. Краљево.

У децембру је одржано предавање о плану интегритета, као и о етичком кодексу и начину његовог сачињавања за 17 учесника, представника јавних предузећа и страних компанија, у организацији Привредне коморе Србије.

Израђени су програми и планови обука о превенцији сукоба интереса, контроли имовине функционера и контроли финансирања политичких субјеката за запослене у јавном сектору, функционере и представнике политичких субјеката након што су претходно спроведена испитивања потреба за обукама поменутих циљних група.

### 5.1.6. Осврт на стање у релевантној области

У светлу предвиђених мера и активности из Акционог плана и обавеза Агенције које се тичу њених надлежности за израду програма и спровођење обука, на почетку 2014. године донет је стратешки циљ Агенције у вези са обукама.<sup>19</sup>

18 Прва обука организована је у Београду (18–19. и 22–24. септембра), захваљујући помоћи Мисије ОЕБС која је финансирала ангажовање експерта. Три обуке организоване су у следећим градовима: Нови Сад (од 20. до 24. октобра 2014), Ниш (од 24. до 28. новембра 2014) и Крагујевац (од 8. до 12. децембра 2014) захваљујући помоћи UNDP, која је финансирала организацију тренинга и ангажман експерта.

19 До стратешког циља, али и плана за његову реализацију, дошло се кроз процес обука под називом „Антикорупцијске вештине“ у трајању од 56 сати, које су за запослене у Агенцији организоване захваљујући подршци Америчке агенције за међународни развој (USAID) у оквиру Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт (JRGА) и помоћи експерта Стјуарта Гилмана из САД, који је одржао и два предавања за запослене у Агенцији: „Компарација рада антикорупцијских тела у свету“ и „Обуке о етици и интегритету као механизам за спречавање корупције и лошег функционисања јавног сектора“, као и предавање за руководство Агенције: „Зашто антикорупцијска тела (не)успевају“.

Утврђено је да су циљеви обука: а) оснаживање носилаца јавних функција и запослених у јавном сектору да се понашају етички, одговорно и професионално са циљем супротстављања свакој толеранцији корупције и јачања институционалног интегритета развијањем разумевања и поштовања етичких вредности; б) помоћ кључним партнерима да постану ефикасни у изградњи интегритета у јавном сектору.

Стратешко планирање Одељења за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом померило је рад ове организационе јединице са реактивног ка проактивном приступу у реализацији послова у вези са обукама, као вид припреме за предстојеће измене Закона о Агенцији које се тичу обавезе носилаца јавних функција и запослених у јавном сектору да похађају обуке о етици и интегритету у јавном сектору.

### 5.1.7. Препоруке

- размотрити могућност увођења обавезе за све органе јавне власти да систематизују радно место за особу која ће бити задужена за организацију и спровођење обука из области етике и интегритета;
- омогућити да Агенција бројчано ојача капацитете своје јединице за обуке високостручним кадром, како би се створиле могућности за испуњење законских обавеза.

## 5.2. План интегритета

### 5.2.1. Законодавни оквир



Агенција даје смернице за израду планова интегритета у јавном и приватном сектору (чл. 5. ал. 13. Закона о Агенцији). Агенција израђује и објављује процене интегритета, односно смернице за израду и спровођење плана интегритета, са роковима, и прати доношење и спровођење плана интегритета.

План интегритета доносе државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа у складу са наведеним смерницама и о томе обавештавају Агенцију, и дужни су да на захтев Агенције, у року од 15 дана од дана пријема захтева, доставе извештај о спровођењу плана интегритета (чл. 59. Закона о Агенцији).

### 5.2.2. Значај

Значај израде и примене плана интегритета огледа се, пре свега, у јачању личног и институционалног интегритета. Тиме се, уједно, смањују ризици за настанак корупције у оквиру институција система, па се корупција манифестује као појединачни случај, а не као системска појава.

### 5.2.3. Кључни резултати

Израђен је и објављен Извештај о самопроцени интегритета органа јавне власти у Републици Србији на основу израђених планова интегритета.



Извршена је контрола и израђени извештаји о квалитету и објективности планова интегритета које су усвојиле 53 институције из различитих система (министарства, судови, центри за социјални рад, геронтолошки центри, локалне самоуправе, школе, домови здравља и др.), у девет градова и то: Београд, Суботица, Зајечар, Ужице, Јагодина, Нови Пазар, Ниш, Вршац и Пожаревац.

Дефинисана је методологија за праћење примене мера побољшања из израђених планова интегритета.

#### **5.2.4. Улога Агенције у процесу доношења и спровођења планова интегритета**

Улога Агенције у процесу доношења и спровођења плана интегритета је двострука – консултативна и контролна.

Консултативна улога огледала се у доношењу Смерница за израду и спровођење плана интегритета, Приручника, Водича за израду, као и пакета докумената (модела одлуке о именовању радне групе, Упутства за радну групу, Упутства за запослене, Упитника за интервју и др.), као и у едукацији лица задужених за израду и спровођење плана интегритета у институцијама.

Контролна улога огледа се у праћењу спровођења мера и активности дефинисаних у плановима интегритета, као и у контроли квалитета израђених планова интегритета.

#### **5.2.5. Извештај о самопроцени интегритета органа јавне власти у Републици Србији**

На основу израђених планова интегритета, Агенција је израдила Извештај о самопроцени интегритета органа јавне власти у Републици Србији, у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Србији.

Извештај је израђен и објављен у електронској форми на интернет презентацији Агенције и у форми публикације у 250 примерака. Извештај поред статистичких података о израђеним плановима интегритета, садржи и анализу најризичнијих области и процеса рада које су институције изразом планова интегритета препознале, као и препоруке за смањење и отклањање системских ризика на корупцију. Извештај садржи анализе на националном нивоу као и на нивоу конкретних система.

Кроз рад на анализи израђених планова интегритета за потребе писања Извештаја, уочено је да су слабости у функционисању институција – непримењивање одређених системских закона, неуређена област етичког поступања функционера и запослених, неуређене процедуре делотворног разматрања пријава на неправилности у раду институција, недостаци код управљања институцијом, слабости поступка запошљавања, оцењивања и напредовања запослених.

#### **5.2.6. Контрола квалитета самопроцене, односно објективности израђених планова интегритета**

По истеку рока за израду плана интегритета Агенција је у 2014. години приступила контроли квалитета самопроцене, односно објективности израђених планова интегритета. У ту сврху израђен је план мониторинга израђених планова интегритета који је реализован

током 2014. године. За потребе мониторинга израђена је методологија и упитници који су коришћени приликом одласка у институције.

Ова активност остварена је у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке.

С обзиром на број израђених планова интегритета (2121), контролу није било могуће спровести у свакој од институција, па је контрола извршена на узорку.

Контролу је спроводио тим Агенције, одласком у одређени број институција у одабраном граду. Приликом одабира институција водило се рачуна о подједнакој заступљености институција по системима, односно по типу институције, као и о регионалној заступљености градова.

Од почетка фебруара до 15. новембра 2014. године, тим Агенције је посетио 53 институције из различитих система (министарства, судове, центре за социјални рад, геронтолошке центре, локалне самоуправе, школе, домове здравља и др.), у девет градова и то: Београд, Суботица, Зајечар, Ужице, Јагодина, Нови Пазар, Ниш, Вршац и Пожаревац.

### 5.2.7. Осврт на стање у релевантној области

На основу налаза контроле квалитета, може се закључити да је квалитет самопроцене, односно објективност планова интегритета органа јавне власти у Републици Србији прилично неуједначен.

Тако, квалитет самопроцене у области етике и интегритета је веома висок. Наиме, органи јавне власти су проценили да готово уште не поседују ефикасне интерне механизме за препознавање, рано откривање, реаговање и спречавање неетичких, непрофесионалних и коруптивних поступака функционера и запослених.

С друге стране, квалитет самопроцене у области управљања кадровима, посебно када је реч о системима јавних предузећа, социјалне политике, здравства и просвете, је веома низак. Наиме, органи јавне власти, који припадају наведеним системима, нису препознали као ризичан процес запошљавања кадрова који се одвија без расписаних конкурса, или се конкурси спроводе без адекватне провере стручне оспособљености, знања и вештина кандидата.

Низак ниво квалитета самопроцене уочен је и у области управљања финансијама, јер органи јавне власти готово уопште нису препознали ризике у овој области, док је Агенција, спроводећи контролу, установила да се планирање буџетских средстава не спроводи на основу прецизно извршене анализе потреба и планираних активности, произашлих из јасно одређених стратешких циљева, већ искључиво на основу буџета који се преписују из претходне године. На исти начин се приступа и трошењу буџетских средстава, приоритети се, готово по правилу, одређују *ad hoc* у односу на то шта руководиоци процене да је у датом тренутку институцији потребно.

Процес изградње и јачања институционалног и личног интегритета је континуиран и дуготрајан, па Агенција очекује да ће број институција које ће доносити планове интегритета из циклуса у циклус расти, и да ће се, исто тако, и квалитет ових докумената побољшавати, те да ће, посебно руководиоци у институцијама почети да схватају значај планова интегритета за институционални и лични напредак и развој.

## 5.2.8. Препоруке

- Новим Законом о Агенцији:
  - изричито прописати обавезу не само доношења, већ и спровођења плана интегритета и одговорност за доношење и спровођење плана интегритета везати за руководиоца;
  - прописати прекршајну одговорност институције и одговорног лица у институцији за недостављање Агенцији извештаја о спровођењу плана интегритета.

## 5.3. Надзор над спровођењем стратегије

### 5.3.1. Законодавни оквир



Агенција надзире спровођење Стратегије и Акционог плана за њену примену и даје мишљења у вези са њиховом применом (чл. 5. ал. 1. и 7. Закона о Агенцији).

### 5.3.2. Значај

Значај ове надлежности Агенције произилази из значаја самих стратешких докумената за борбу против корупције, потребе за њиховом делотворном применом и унапређивањем квалитета будућих сличних докумената. Наиме, надзор над спровођењем јавних политика у било којој области, па и у области борбе против корупције, је неопходна фаза, која не обезбеђује само контролу примене, већ бележи добру праксу, резултате, изазове и проблеме, на основу којих се извлаче поуке и формулишу препоруке како за унапређење квалитета примене постојећег документа, тако и за унапређење квалитета сваког наредног процеса израде јавне политике у истој области.

### 5.3.3. Кључни резултати

Средствима из пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, организован је први конкурс за доделу средстава организацијама цивилног друштва за учешће у првом кругу пилот програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

### 5.3.4. Први извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана

Крајем марта 2014. године Народној скупштини је предат први извештај о спровођењу нове Стратегије и Акционог плана у оквиру годишњег извештаја о раду Агенције за 2013. годину. Народна скупштина је о ова два извештаја расправљала почетком јуна 2014. године и донела закључак у коме се наводи да је неопходно да сви државни органи, који су према Акционом плану за спровођење Националне стратегије означени као одговорни субјекти, приликом реализације активности предвиђених Акционим планом, предузму све прописане мере и активности за реализацију стратешких циљева уз поштовање рокова и форме за

извештавање, како би се обезбедило испуњење циљева утврђених Стратегијом и омогућио ефикасан надзор над њеним спровођењем.

Крајем 2014. године започет је процес израде новог годишњег извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана који је саставни део овог извештаја.

### **5.3.5. Унапређење механизма надзора**

Агенција је у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, покренула пилот програм алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

На конкурс организованом у мају и јуну и поновљеном конкурс у августу, одабране су три организације цивилног друштва – Транспарентност Србија, Београдски центар за безбедносну политику у сарадњи с Удружењем јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Београдски центар за људска права – које су пратиле спровођење Стратегије и Акционог плана у одређеним областима и о томе, средином јануара 2015. године, поднеле Агенцији алтернативни извештај за 2014. годину.

Алтернативни извештаји су израђени у складу са јединственом методологијом коју је Агенција развила у сарадњи с организацијама цивилног друштва – ауторима алтернативних извештаја, и употребљени су за верификацију података и закључака из извештаја одговорних субјеката, анализу испуњености Стратегије и Акционог плана, као материјал за уједначавање квалитета надзора и извештавања о свим деловима Стратегије и Акционог плана и као компонента која надзор над испуњењем обавеза одговорних субјеката допуњује перспективом цивилног друштва.

Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину је први извештај у коме су уграђени закључци и препоруке из алтернативних извештаја, а научене лекције из овог процеса користиће се у следећем кругу пилот програма, који ће бити организован у 2015. години, у оквиру истог пројекта.

Крајем 2014. године, средствима из истог пројекта, започета је израда софтвера за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана, који подразумева формирање базе података у коју ће одговорни субјекти уносити своје извештаје о спровођењу Стратегије, користећи претходно додељено корисничко име и лозинку за приступ бази. Поред уштеда и знатно олакшаног процеса извештавања, као и спречавања праксе појединих обвезника да предају извештаје који нису комплетни, софтвер ће омогућити и лакшу систематизацију и квантитативну обраду података о испуњеним, односно неиспуњеним обавезама, као и статистичко-аналитичку обраду података, на основу којих ће бити олакшано закључивање које врсте активности су најмање, односно највише испуњене, у којим областима, од стране којих органа јавне власти и др.

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

Значајан помак који је нова Стратегија донела у односу на Стратегију из 2005. године, односи се на механизам надзора и на успостављање основа за неку врсту система одговорности за неиспуњавање обавеза из стратешких докумената. Тако, она предвиђа да ће се извештај о спровођењу Стратегије подносити Народној скупштини одвојено од годишњег извештаја о раду Агенције, да ће се уредити поступак праћења примене закључака које је Народна скупштина донела поводом разматрања овог извештаја, уз могућност предузимања

мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога, као и увођење обавезе Владе да у року од шест месеци поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу њених закључака донетих поводом разматрања извештаја Агенције. Такође, Агенцији се дају већа овлашћења у погледу истраживања процеса испуњења обавеза, па ће она, поред прикупљања полугодишњих извештаја обвезника, имати право да прикупља и доказе који су у складу с индикаторима активности у Акционом плану и да обвезнике позива да се усменим путем изјашњавају о испуњавању обавеза, уколико постоје неке недоумице око тога да ли су оне испуњене, а на састанку на коме је дозвољено присуство јавности. Агенцији се такође даје могућност да органу јавне власти који обавезу није испунио, односно није испунио на начин предвиђен Акционим планом, достави мишљење о томе, о чему је орган јавне власти дужан да расправља у року од 60 дана и да Агенцију и јавност обавести о закључцима дискусије. Мишљење се доставља и органу јавне власти који је изабрао, поставио и именовано руководиоца обвезника на кога се мишљење односи.

Измене и допуне Закона о Агенцији, које треба да омогуће ова унапређења, Акционим планом су предвиђене за март 2014. године. Ипак, оне нису усвојене у извештајном периоду, иако је Народна скупштина, у закључку којим је усвојила Извештај о раду Агенције и Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2013. годину, навела да очекује да ће Влада, у најкраћем року, предложити Народној скупштини измене Закона о Агенцији, како би се правни оквир за рад Агенције ускладио с потребама уоченим у њеном досадашњем раду, као и надзорном улогом коју она треба да има над спровођењем Стратегије и Акционог плана.

С друге стране, другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23, усвајање измена и допуна Закона о Агенцији које се односе на механизам надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана мером 2.1.4.2. планирано је за четврти квартал 2014. године. Поред тога што одлаже рок за усвајање измена и допуна Закона о Агенцији, Акциони план за Поглавље 23 одступа од механизма предвиђеног Стратегијом и мером 5.2. Акционог плана, тако што изоставља састанке на које Агенција може позвати одговорне субјекте и јавност, и замењује их овлашћењем Агенције да позове носиоца посла да достави потребне податке, а по потреби пружи и додатне усмене информације у вези с достављеним подацима. Нејасно је и због чега је изостављен повратни механизам за одговорност носиоца посла коме Агенција достави мишљење због неспровођења или незадовољавајућег спровођења Стратегије и Акционог плана, тако што се не помиње његова обавеза да о овом мишљењу расправља, и о резултатима расправе обавести Агенцију и јавност, онако како је то предвиђено Стратегијом и Акционим планом.

Ово није једина обавеза из Акционог плана чији је рок за реализацију померен другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23. Због тога се могу јавити недоумице, како за одговорне субјекте, у погледу јасноће у вези са роковима у којима су дужни да предузимају одређене мере, тако и за Агенцију, у погледу начина на који треба да се односи према будућим извештајима одговорних субјеката који ће се, очекивано, позивати на ову чињеницу као разлог због кога неку обавезу из Акционог плана нису реализовали у предвиђеном року.

### 5.3.7. Препорука

- приликом усвајања Акционог плана за Поглавље 23 јасно дефинисати однос између овог документа и Акционог плана за спровођење Стратегије и механизам надзора у Акционом плану за Поглавље 23 ускладити са механизмом надзора који је предвиђен Акционим планом за спровођење Стратегије

## 5.4. Процена ризика корупције у прописима

### 5.4.1. Законодавни оквир



Агенција, у оквиру својих надлежности прописаних чланом 5. Закона о Агенцији, анализира прописе и њихову примену у областима које су подложне корупцији, припрема мишљења и извештаје у циљу указивања на ризике корупције и даје препоруке за њихово отклањање, те подноси иницијативе за измене и доношење прописа.

### 5.4.2. Значај

Ризик корупције у пропису постоји уколико поједине његове одредбе остављају простор за настанак корупције. Ако су прописи прецизни и јасни и ако нема правних празнина сужава се простор за њихово различито тумачење и злоупотребе приликом примене.

Циљ ове превентивне мере је да се доношењем јасних и прецизних прописа сузи простор за настанак корупције у областима које се тим прописима уређују.

Уколико процена ризика корупције постане обавезни део процеса доношења прописа и уколико предлагачи прописа своје нове обавезе схвате на одговарајући начин, а не као још једну формалност у том процесу, може се очекивати да ће ова мера допринети остваривању прокламованог циља.

### 5.4.3. Кључни резултати

Примењујући Методологију за процену ризика корупције у прописима<sup>20</sup>, Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 17 нацрта и предлога прописа. Агенција је припремила извештај са препорукама за отклањање ризика корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија.

Поднета је иницијатива за измене и допуне Закона о јавним предузећима и Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија.

Одржане су две обуке о процени ризика корупције у прописима, у оквиру Програма за законодавни процес за запослене на нормативним пословима, у организацији владине Службе за управљање кадровима.

### 5.4.4. Анализа прописа на ризике корупције

Агенција је у иницијативи за доношење новог закона о Агенцији, коју је у јулу 2014. године поднела Министарству правде, поново предложила да јој се повери да пропише и објави Методологију за процену ризика корупције у прописима, а да се предлагачи обавезу да ову методологију примењују приликом припреме прописа.

Стратегијом и Акционим планом су, поред поменутих измена Закона о Агенцији, предвиђене и измене Пословника Владе и Пословника Народне скупштине на основу којих би требало да буде прописано да ће образложења предлога закона као свој обавезни елемент

---

<sup>20</sup> Агенција је 2013. године израдила Методологију за процену ризика корупције у прописима коју примењује као интерни акт.

садржати анализу ризика корупције, а да ће Влада имати обавезу да нацрте закона и предлоге прописа доставља на мишљење Агенцији и да та мишљења прилаже уз предлоге закона Народној скупштини.

Током 2014. године, Агенција је анализирала и израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 13 нацрта закона, три предлога закона и једног нацрта правилника.

Број мишљења о процени ризика корупције у овој години мањи је у односу на 2013. годину из неколико разлога. Пре свега, у марту 2014. године одржани су избори за народне посланике, тако да од почетка године, па све до конституисања новог сазива Народне скупштине, у априлу 2014. године, практично није било законодавне активности. Поред тога, од конституисања садашњег сазива до септембра 2014. године, Народна скупштина донела је 50 закона, све у хитној процедури. На овај начин јавност је онемогућена да на адекватан начин учествује у доношењу нових закона.

Агенција је припремила и објавила извештај са препорукама за отклањање ризика корупције о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија, које су упућене Министарству финансија, Влади, Народној скупштини и Комисији за јавно-приватно партнерство. Значај отклањања ризика корупције у области јавно-приватног партнерства препознат је и приликом доношења Стратегије и Акционог плана и представља један од прокламованих циљева у овим документима. Иако је овај извештај достављен надлежним институцијама у јулу 2014. године, још увек нема информација о томе да ли су препоруке Агенције разматране.

Агенција је поднела Министарству привреде и Влади иницијативу за измене и допуне Закона о јавним предузећима, као и измене и допуне Уредбе о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија. Отклањање ризика корупције у овим прописима значајно је, пре свега, како би се у што већој мери ограничила дискрециона овлашћења субјеката надлежних за именовање директора јавних предузећа и обезбедило да најбољи кандидати буду именовани на ове функције. Иако је ова иницијатива достављена надлежним институцијама у августу 2014. године, још увек нема информација о томе да ли је она до сада разматрана.

Представници Агенције су у 2014. години одржали две обуке о процени ризика корупције у прописима, у оквиру Програма за законодавни процес за више од 30 запослених на нормативним пословима, у организацији владине Службе за управљање кадровима. Циљ ових обука био је да се државни службеници који су укључени у процес припреме и израде нацрта и предлога прописа упознају са значајем ризика корупције и врстама ових ризика, како би били у могућности да их препознају и избегну у свом раду.

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

Агенција сва мишљења, која садрже налазе и препоруке за унапређења текста анализираних нацрта и предлога прописа, доставља министарствима и скупштинским одборима, представља јавности на својој интернет презентацији.

Неке од препорука које је Агенција дала у мишљењима о процени ризика корупције у нацртима и предлозима закона који су у међувремену донети су у целини или делимично усвојене.

Најчешћи недостаци и ризици корупције у анализираним нацртима и предлозима прописа су недовољно јасне одредбе, неусаглашеност појединих одредаба, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти приликом њихове примене и препуштање министарствима да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би та питања морала бити уређена законским одредбама.

На квалитет предложених прописа у великој мери утиче и начин на који се они припремају. Не тако ретко Влада упућује предлоге закона у скупштинску процедуру без претходно спроведене јавне расправе. Такође, у случајевима када се спроведе јавна расправа, често се дешава да нацрти закона не садрже образложење, тако да се не може утврдити циљ њиховог доношења, с обзиром на то да он није дефинисан ни њиховим одредбама.

Значајан проблем представља и кашњење са доношењем подзаконских аката. Наиме, према подацима Националне алијансе за локални економски развој (*NALED*) из августа 2014. године кашњење при доношењу подзаконских аката у Републици Србији износи 931 дан. Имајући у виду да је без благовремено донетих подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, јасно је да се подзаконски акти морају припремати заједно са нацртима законима, како би били донети у што краћем року.

#### 5.4.6. Препоруке

- поверити Агенцији да пропише и објави Методологију за процену ризика корупције у прописима и обавезати предлагаче да примењују ову методологију приликом припреме прописа;
- прописати да образложења предлога закона као свој обавезни елемент садрже анализу ризика корупције и обавезати Владу да нацрте закона и предлоге прописа доставља на мишљење Агенцији и да та мишљења прилаже уз предлоге закона Народној скупштини;
- обезбедити обуку представника предлагача закона за примену Методологије за процену ризика корупције у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција

### 5.5. Сарадња са цивилним друштвом

#### 5.5.1. Законодавни оквир



Агенција сарађује са научним организацијама и организацијама цивилног друштва у спровођењу активности превенције корупције (чл. 5. ал. 14. Закона о Агенцији).

#### 5.5.2. Значај

Цивилно друштво је један од стратешких партнера државе у борби против корупције и јачању друштвеног интегритета.



### 5.5.3. Кључни резултати

Средства за активности из области борбе против корупције додељена су кроз два конкурса за четири организације цивилног друштва.

Усвојен је Правилник о спровођењу јавног конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва за реализовање програма и пројеката у области борбе против корупције.

### 5.5.4. Спровођење конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва

Агенција је спровела два конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД) за пројекте у области борбе против корупције.

У оквиру првог конкурса који је спроведен током априла и маја 2014. године додељена су средства у износу од 997.250 динара организацији Биро за друштвена истраживања (БиРОДИ) за спровођење пројекта „Градови против кумулације функција“, на територији града Ниша, у трајању од 6 месеци, а чија је реализација почела 1. септембра 2014. године.

Другим конкурсом додељена су и средства из пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке. Конкурс за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију пројеката Алтернативног извештавања о спровођењу новог стратешког оквира за борбу против корупције у Републици Србији расписан је у мају. Конкурсом је одређено додељивање три донације од по 1.150.000 динара по областима стратегије које су подељене у три групе. За прву групу области на коју се пројекат односи, средства су додељена Транспарентности Србија за пројекат „Спровођење Стратегије и Акционог плана – између посвећености и привида ангажовања“. За другу групу области на коју се пројекат односи средства су додељена Београдском центру за безбедносну политику за пројекат „Мапирање и надгледање одговорних за сузбијање корупције у Србији“. За трећу групу области средства су додељена Београдском центру за људска права за пројекат „Спровођење Националне стратегије за борбу против корупције 2013-2018. године и Националног плана акције – Алтернативни извештај за 2013. и 2014. годину“. Пројекти трају до фебруара 2015. године.

### 5.5.5. Консултативни састанци са представницима ОЦД

У току 2014. године Агенција је организовала и одржала два консултативна састанка са представницима ОЦД. Први састанак одржан је мају. На њему је окупљеним представницима ОЦД представљена идеја Конкурса за алтернативно извештавање и улога ОЦД у праћењу спровођења Стратегије. Састанку су присуствовали представници 20 ОЦД. Други састанак одржан је у новембру, у сарадњи са владином Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом. Теме састанка су биле: учешће ОЦД у процесима креирања односно праћења јавних политика и укључивање ОЦД у процес креирања и праћења локалних антикорупцијских планова. Састанку је присуствовало 24 представника из 20 ОЦД.

### **5.5.6. Остале активности у области сарадње Агенције са ОЦД**

У новембру 2014. године усвојен је Правилник о спровођењу јавног конкурса за доделу средстава ОЦД за реализацију програма и пројеката у области борбе против корупције. Значај овог документа се огледа у формулисању прецизних критеријума и процедуре за избор пројеката ОЦД којима Агенција додељује средства из буџета или средства донатора која су поверена Агенцији на даљу расподелу.

Изрђен је и усвојен Програм и план обука за ОЦД. Реч је о дводневном програму чији је циљ подизање капацитета и јачање компетенција ОЦД у превенцији корупције.

У складу са Смерницама Агенције за сарадњу са цивилним друштвом, пружена је начелна подршка за девет предлога пројеката са којима су ОЦД конкурисале за средства код различитих донатора. Агенција је остварила сарадњу са организацијом Партнери за демократске промене у оквиру пројекта „Активни грађани против корупције“. Представници Агенције учествовали су у раду округлих столова који су организовани у шест градова и општина.

### **5.5.7. Конкурс за ученике и наставнике поводом 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције**

Поводом 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције, Агенција је расписала 5. Конкурс за ученике основних и средњих школа, студенте факултета и просветне раднике на територији Републике Србије под називом: „Ако не поштујемо правила, онда...“ На конкурс је пристигло 216 радова у три категорије: 1) литерарни рад; 2) кратки филм; 3) предавање (за просветне раднике), а у прве две категорије учесници су подељени у три старосне групе. Награђена су по три првопласирана рада у све три категорије и у све три старосне групе у прве две категорије. Награде су донирале издавачке куће: Завод за уџбенике, Лагуна, Дерета и Креативни центар.

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

Агенција и цивилно друштво су равноправни партнери у борби против корупције.

Стратегијом и Акционим планом (мера 4.5.5.) Агенција се обавезује да успостави систем сталне координације ОЦД у области борбе против корупције. Међутим, Агенција сматра да ниједан државни орган, па ни Агенција, не треба да буде координатор активности које предузимају ОЦД у области борбе против корупције, јер се тиме нарушава поменути однос равноправности, тако да Агенција састанке које реализује са ОЦД схвата искључиво као консултативне састанке на којима се размењују искуства и ставови у релевантној области.

### **5.5.9. Препорука**

- изменити Акциони план у вези са мером 4.5.5, тако да, уместо „Агенција се обавезује да успостави систем сталне координације организација цивилног друштва у борби против корупције“, пише да је Агенција дужна да обавља редовне консултације са организацијама цивилног друштва у области борбе против корупције

## 5.6. Истраживања

### 5.6.1. Законодавни оквир

§ Агенција организује истраживања, прати и анализира статистичке и друге податке о стању корупције (чл. 5. ал. 19. Закона о Агенцији), организује истраживања о стању корупције и борби против корупције, прати и анализира статистичке податке, обавља друге анализе и истраживања и предлаже измене начина вођења статистичких података од значаја за праћење стања корупције (чл. 66. Закона о Агенцији).

### 5.6.2. Значај

Агенција се налази у уском кругу државних органа којима је изворно дата могућност да самостално организују и реализују сопствену истраживачку делатност. Овакво законско решење произлази из стандарда предвиђеног Конвенцијом УН против корупције по коме је свака страна уговорница дужна да развија и примењује делотворну политику и праксу спречавања и смањивања корупције. Истраживање корупције је један од незаобилазних алата који служи за идентификовање полазне основе у односу на коју се оцењује да ли су антикорупцијске јавне политике и њихови ефекти успешни и колики је њихов домет. Специфичан циљ истраживања која спроводи Агенција је да се обезбеди емпиријска база за делотворно и фокусирано деловање, узимајући у обзир испитане ставове, мишљења, очекивања и искуства различитих циљних група о теми корупције, као и о улози Агенције у спречавању и сузбијању корупције.

### 5.6.3. Кључни резултати

Током 2014. године израђене су анализе потреба и спроведена су истраживања предвиђена у оквиру три мере из Акционог плана:

- мера 3.1.1.7 (успоставити механизме континуиране обуке и информисања политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности);
- мера 3.1.2.5 (извршити едукацију запослених у јавној управи/политичких странака о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине);
- мера 3.1.5.1 (израдити моделе акционог плана за борбу против корупције за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине).

Чињеница да Агенцији нису била опредељена средства за спровођење ниједног од предвиђених истраживања пресудно је утицала на избор истраживачке методологије и техника, а могла је утицати и на квантитет и квалитет обезбеђене емпиријске грађе.

## 5.6.4. Осврт на стања у релевантним областима са препорукама

### 5.6.4.1. Анализа потреба за обукама политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности

Циљ ове анализе је да будуће планове и програме обука усклади са препознатим тешкоћама у примени важећих прописа, као и са очекивањима политичких субјеката у домену јачања њихових капацитета да благовремено испуњавају обавезе из области управљања својим финансијама.

С обзиром на расположиве ресурсе, као оптимална методологија изабрано је истраживање путем слања упитника политичким субјектима. Упитник је послат на укупно 121 адресу политичких странака, коалиција и група грађана. Одговор је стигао од 26 политичких субјеката (21%).

Без обзира на то што је истраживање било добровољног карактера, забрињава релативно висок степен незаинтересованости политичких субјеката за учешће у оваквом типу активности, с обзиром на то да њен исход треба да буде механизам који ће олакшати и унапредити њихов рад. Забринутост повећава чињеница да већина политичких странака које имају своје представнике у Народној скупштини није послала одговоре, иако су то политичке странке које троше највећи део јавних ресурса опредељених за финансирање политичких субјеката. На упитник је одговорило 81% политичких странака, 15% коалиција и 4% група грађана.

Анализом достављених одговора утврђена је недвосмислена потреба политичких субјеката да се детаљније информишу и обуче за процес вођења финансија и извештавања о обавезама које имају.

Најзначајније препоруке које се односе на одржавање обука у области финансирања политичких субјеката могу се груписати на следећи начин:

- Политички субјекти су у највећој мери заинтересовани за теме у области финансирања редовног рада и трошкова изборних кампања.
- Политички субјекти су у највећој мери заинтересовани да сазнају о начинима прикупљања средстава за финансирање у складу са прописима.
- Имајући у виду да су испитаници изјавили да су у великој мери упознати са одредбама општих аката, већу пажњу је потребно посветити оперативним документима, упутствима и обрасцима.
- У обуке би требало укључити и део о ревизији и рачуноводству, што може значајно утицати на квалитет испуњавања обавеза и контролу финансирања политичких субјеката.
- Већу пажњу потребно је посветити, условно речено, мањим политичким субјектима (групама грађана и политичким странкама које немају своје представнике у Народној скупштини) него онима које имају велики број чланова, разгранату инфраструктуру и веће приходе.
- Посебну пажњу потребно је посветити локалним огранцима политичких субјеката, јер велики део проблема у вођењу финансија и извештавању потиче са овог нивоа.
- Са становишта исказаних потреба, потребно је организовати најмање дводневне или тродневне, интерактивне тренинге и сложене семинаре који би садржали и теоријске и практичне елементе.

#### 5.6.4.2. Анализа потреба запослених у јавној управи о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине

Специфичност овог истраживања састоји је у томе што је њиме извршена анализа потреба за обукама запослених у органима јавне власти у време пре доношења предвиђених измена и допуна закона којима ће бити уведена нова правила у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине.

И у случају овог истраживања, као оптимална методологија изабрано је истраживање путем слања упитника органима јавне власти. Упитник је послат на адресе свих органа јавне власти из евиденције Агенције (4.651), сврстаних у 14 система. Одговори су стигли од 570 органа јавне власти из 13 система (нешто више од 12%).

Имајући у виду да је истраживање било добровољног карактера, овакав одзив органа јавне власти може се сматрати очекиваним.

Анализом достављених одговора утврђено је да постоји немали простор за унапређење постојећег нивоа знања у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине.

Најзначајније препоруке које се односе на одржавање обука у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине могу се груписати на следећи начин:

- Иако и функционери представљају значајну циљну групу будућих едукација, акценат би требало ставити на запослене у органима јавне власти, с обзиром на то да су, према постојећем стању ствари, могућности да се и они нађу у ситуацији у којој њихов приватни интерес оставља сразмерне реперкусије на јавни, остале изван регулаторног фокуса.
- У обуке би требало укључити теме које обрађују: појам сукоба интереса; начине препознавања и откривања сукоба интереса; повреде прописа из области сукоба интереса и начине решавања; повреде прописа из области пријављивања имовине и прихода; начине контроле имовине и појмове најзначајнијих института у овој области.
- Обуке би требало да обраде питања на које начине је могуће апстрактне законске одредбе конкретизовати и прилагодити реалним животним ситуацијама.
- Имајући у виду да је исказан релативно висок ниво информисаности о обавезама које проистичу из законских одредаба, обуке би требало усмерити на оперативне документе и технике којима се испуњава обавеза пријављивања имовине и прихода.

#### 5.6.4.3. Анализа узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу

Акционим планом предвиђено је да се израда локалних и покрајинских планова за борбу против корупције реализује уз помоћ модела које ће израдити Агенција. Изради модела локалних и покрајинских антикорупцијских планова претходи анализа појавних облика корупције на овим нивоима, која треба да пружи адекватан емпиријски основ и идентификује проблеме који ће бити третираны локалним/покрајинским плановима за борбу против корупције.

У току 2014. године, Агенција је спровела истраживање и анализу појавних облика и узрока корупције на локалном нивоу.

Подаци за анализу узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу обезбеђени су на основу постојеће праксе Агенције, затим на основу постојећих истраживања и анализа које су спровеле међународне организације и ОЦД, као и на основу истраживања које је Агенција спровела у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина, чију су циљну

групу представљале јединице локалне самоуправе. Истраживање је подразумевало слање упитника јединицама локалне самоуправе. На упитник је одговорила 41 јединица локалне самоуправе. Имајући у виду да Акциони план предвиђа и обавезу консултовања експерата и ОЦД у процесу израде анализе, Агенција је у више наврата покушавала да их укључи у овај процес, али је интересовање ОЦД било врло мало.

Најзначајније препоруке које се односе на потенцијалну садржину будућих модела локалних планова за борбу против корупције су следеће:

- Модел локалног плана за борбу против корупције мора да узме у обзир капацитете, домете и надлежности локалне самоуправе у идентификовању узрока корупције, као и спектар мера које су на располагању овом нивоу власти.
- Органи јединица локалне самоуправе посебну пажњу треба да обрате на своје изворне надлежности. С тим у вези, неопходно је спровести анализу нормативног оквира на локалном нивоу са циљем његовог унапређења.
- Органи јединица локалне самоуправе посебну пажњу треба да обрате на транспарентност у доношењу прописа на локалном нивоу, како би се обезбедило да се прописи доносе у општем, а не појединачном интересу.
- Обавезан део локалног плана за борбу против корупције треба да буде и прецизирање регулисања међусобних односа органа јединица локалне самоуправе и предузећа, служби и установа које она оснива, финансира и контролише, јер анализа показује велику неуједначеност њиховог регулисања, што представља значајан ризик за настанак корупције.
- Локални планови за борбу против корупције би требало да садрже мере интерног регулисања оних области које су посебно ризичне за настанак корупције, као што су: управљање јавним ресурсима, инспекцијски послови, јавне набавке и др.

## 6. ОДНОСИ СА ЈАВНОШЋУ

### 6.1. Значај представљања Агенције у јавности

Обавештавањем јавности о активностима и резултатима рада Агенције обезбеђује се транспарентност у раду.

### 6.2. Кључни резултати

Унапређена је сарадња са медијима, организацијама цивилног друштва и корисницима друштвених мрежа.

Удвостручен је број одговора Агенције на новинарске захтеве.

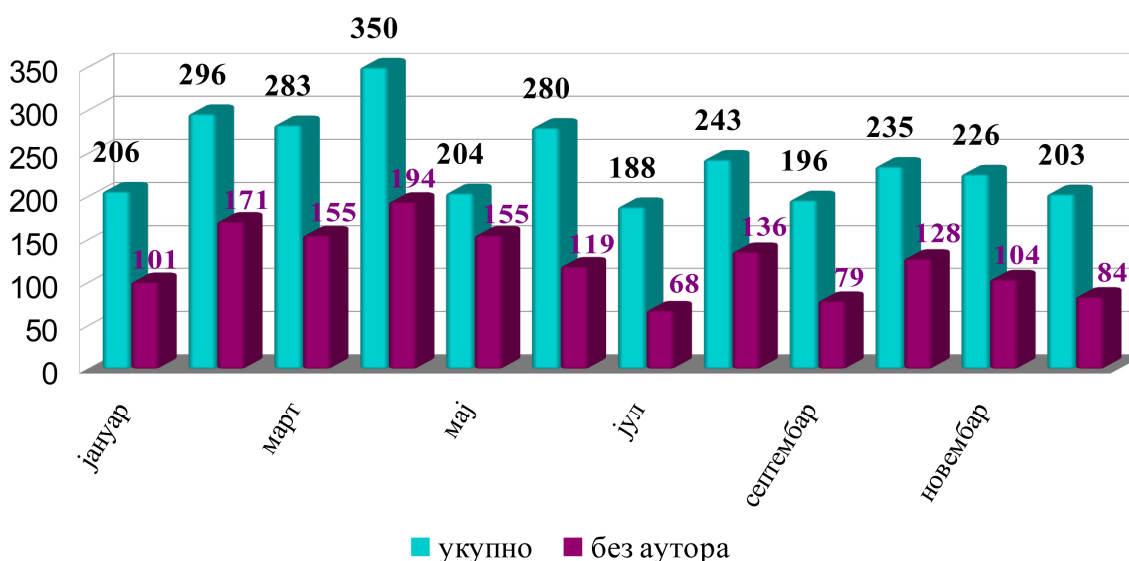
Током изборних кампања Агенција је превентивно деловала упозоравајући функционере да не смеју да користе јавне ресурсе и јавне функције за промоцију политичких субјеката и да су дужни да увек недвосмислено предоче саговорницима и јавности да ли износе став органа у којем врше јавну функцију или став политичког субјекта.

Интензивнијом и стратешки испланираном комуникацијом Агенција је јавности указала на неопходност доношења новог закона о Агенцији за борбу против корупције, свеобухватних измена и допуна Закона о финансирању политичких активности.

Фокусирана на редовно информисање јавности о активностима и резултатима рада у областима контроле имовине и спречавања сукоба интереса функционера, планова интегритета и едукација, Агенција је настојала да охрабри и подстакне грађане да се и сами активно укључе у борбу против корупције.

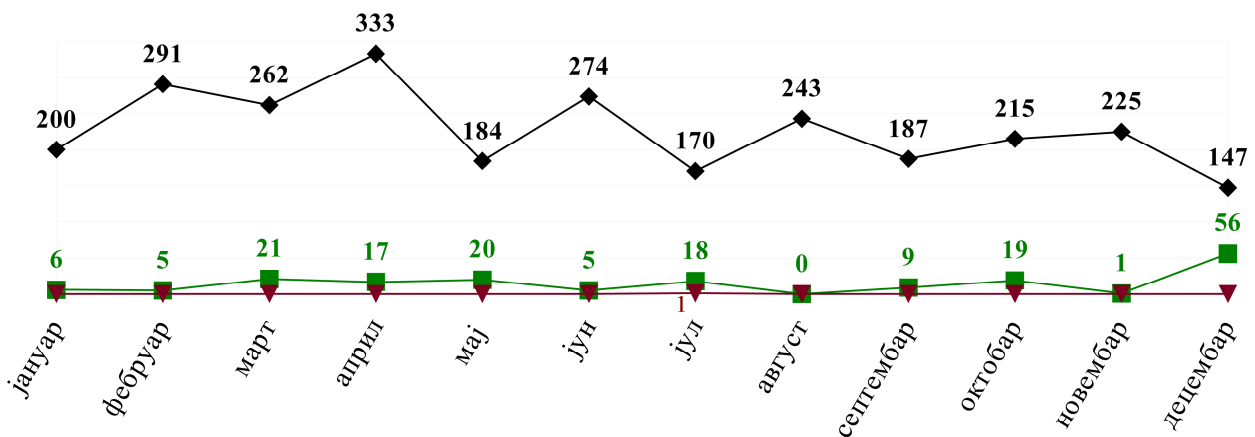
Број корисника на Фејсбуку је удвостручен, док је Твитер налог Агенције пети најактивнији налог државних институција у Србији.

Медијске објаве у 2014. години



Препознатљивост Агенције задржана је на високом нивоу и забележено је 2.910 медијских објава, пре свега у медијима са националном и регионалном покривеношћу. У 94 одсто медијских објава доминирао је неутралан тон извештавања у коме се преносе изјаве представника или саопштења Агенције, позитивно је интонирано 6 одсто медијских објава, док је само једна медијска објава (0,03 одсто) била негативна.

Тон медијског извештавања о Агенцији у 2014. години



Извор: [www.klipping.rs](http://www.klipping.rs)

У извештајном периоду одговорено је на 491 новинарски захтев, што представља увећање од два и по пута у односу на 2013. годину, када је дато 180 одговора. У одговорима на новинарске захтеве Агенција је детаљније анализирао поједине законске надлежности, одговарала на питања о конкретним поступцима који се воде против функционера и достављала на увид јавности одлуке и друге акте Агенције.

Агенција је примила још 105 захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, и то 61 од грађана, 33 од ОЦД, осам од органа јавне власти, док је најмање захтева, укупно три, примљено од политичких субјеката.

За разлику од 2013. године, медији су највише интересовања показали за финансирање политичких субјеката (20 одсто), посебно у првој половини 2014. године када су организовани избори. Агенција је превентивно деловала током изборних кампања упозоравајући функционере да не смеју да користе јавне ресурсе и јавне функције за промоцију политичких субјеката и да су дужни да увек недвосмислено предоче саговорницима и јавности да ли износе став органа у којем врше јавну функцију или став политичког субјекта.

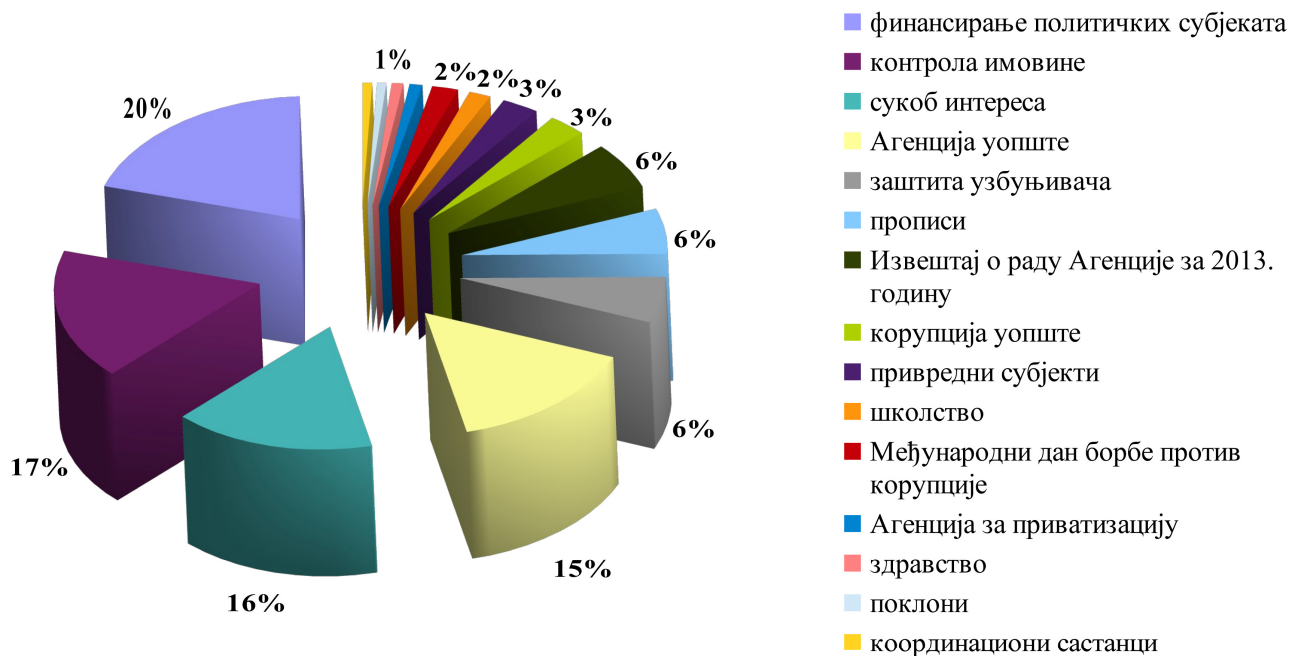
На конференцији за медије одржној 8. априла јавности су представљени налази мониторинга политичких активности у изборној кампањи коју је пратило 142 посматрача у 23 града.

Новинари су се током 2014. године учестало бавили контролом имовине (17 одсто), сукобом интереса (16 одсто), Агенцијом уопште (15 одсто), као и Извештајем о раду Агенције за 2013. годину (5 одсто). Заштита узбуњивача (6 одсто), прописи и анализе на ризике корупције које Агенција даје на нацрте и предлоге прописа (6 одсто), корупција уопште (3 одсто), корупција у привредним субјектима (3 одсто) и у школству (2 одсто), поклони (2 одсто) и остале теме (5 одсто) биле су заступљене у медијским извештајима током целе године.



Најчешће су цитирани директор (349), чланови Одбора (149), други представници Агенције (142) и заменик директора (103).

Структура медијских објава у 2014. години



Извор: [www.kliping.rs](http://www.kliping.rs)

На конференцији одржаној 7. новембра у амфитеатру НБС јавности је представљен Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године<sup>21</sup>.

Међународни дан борбе против корупције 9. децембар обележен је конференцијом „Борба против корупције у Србији – у сусрет новом закону о Агенцији за борбу против корупције“ на којој су говорили директор Агенције Татјана Бабић, председник Владе Александар Вучић, шеф делегације Европске уније у Србији Мајкл Давенпорт, заменица сталне координаторке УН Стелиана Недера, народна посланица Олгица Батић, председник Врховног касационог суда Драгомир Милојевић, потпредседник Савета за борбу против корупције Мирослав Милићевић. Председник Одбора Агенције проф. др Бранко Лубарда, говорио је о неопходности промене Закона о Агенцији, а члан Одбора Зоран Вујичић представио је Модел новог закона који је израдила Агенција.

### 6.3. Издавачка делатност

Агенција је у циљу подизања свести функционера о обавезама које имају према Закону о Агенцији одштампала 500 примерака „Водича за функционере“ који су достављени свим народним посланицима, председнику, и члановима Владе, као и градоначелнику, заменику градоначелника, председнику, заменику председника и секретару Скупштине града Београда, члановима градског већа и градским одборницима.

21 Конференција је одржана уз подршку Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт (USAID).

Уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, Агенција је одштампала 250 примерака „Извештаја о самопроцени интегритета органа јавне власти у Републици Србији – Планови интегритета“.

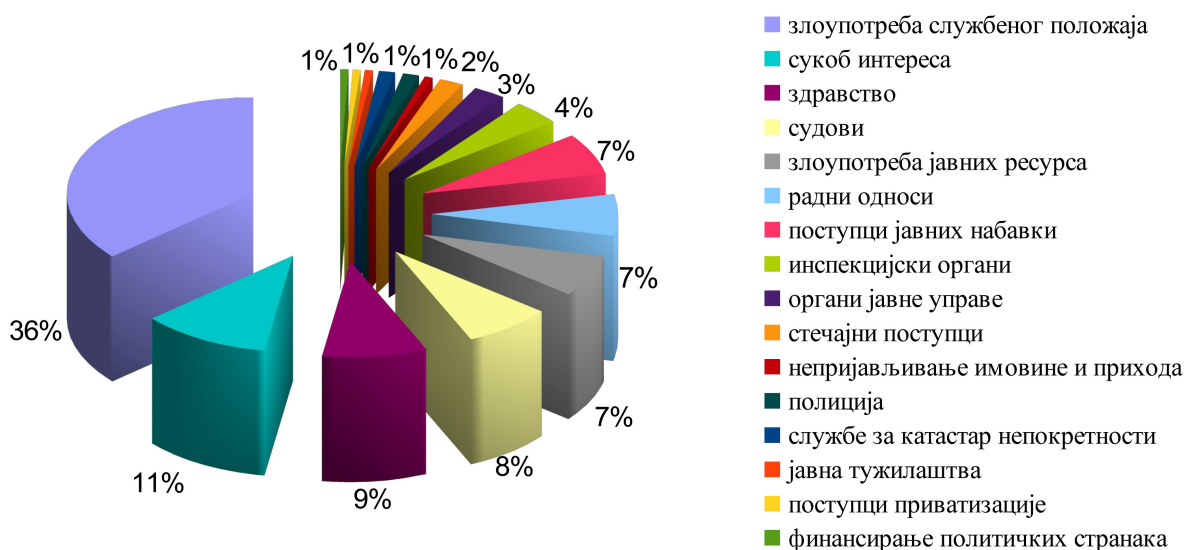
## 6.4. Нови медији

Сајт Агенције [www.acas.rs](http://www.acas.rs), на којем је објављено 76 текстова, реакција и саопштења за јавност, посетило је више од 94.000 корисника, а укупно је прегледано 638.761 страница. У просеку, корисници су се задржавали четири минута на сајту Агенције.

Израђена је нова верзија сајта Агенције, са садржајем и на енглеском језику.<sup>22</sup>

На микросајту Агенције [www.prijavikorupciju.rs](http://www.prijavikorupciju.rs) грађани су се у току 2014. године обратили Агенцији 145 пута са пријавом сумње на корупцију, а пријављивали су: злоупотребу службеног положаја (52), сукоб интереса (16), корупцију у здравству (13) и судовима (11), злоупотребу јавних ресурса (10), корупцију у области радних односа (10), поступцима јавних набавки (10), раду инспекцијских органа (6), раду органа јавне управе (4) и стечајним поступцима (3), непријављивање имовине и прихода (3), корупцију у полицији (2), службама за катастар непокретности (2), јавним тужилаштвима (1), поступцима приватизације (1) и финансирању политичких странака (1).

Структура онлајн пријава корупције

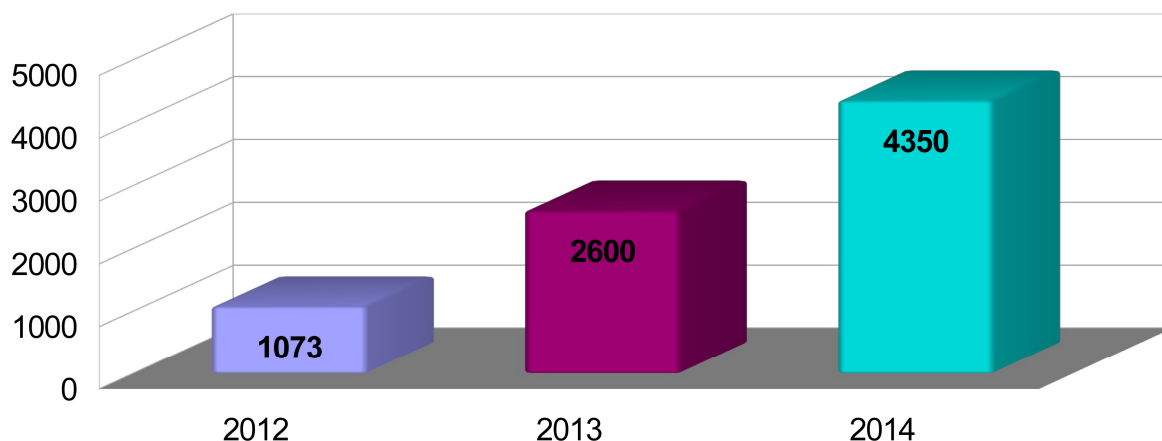


Извор: [www.prijavikorupciju.rs](http://www.prijavikorupciju.rs)

У току 2014. године на фејсбук страни Агенције [www.facebook.com/acas.rs](http://www.facebook.com/acas.rs) пласирано је више од 300 објава и инфографика. Број „лајкова“ се удвостручио у односу на 2013. годину (2.600), односно утростручио у односу на 2012. годину (1.073).

<sup>22</sup> Превођење садржаја сајта на енглески језик омогућено је захваљујући подршци Америчке агенције за међународни развој (USAID) у оквиру Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт (JRGА).

Упоредни приказ броја „лајкова“ на фејсбук страни Агенције у 2012, 2013 и 2014. години



Проактивно коришћење друштвених мрежа највидљивије је на Твитеру где се број корисника који прате налог Агенције удвостручио у односу на претходну годину. Налог *@Ne Korupciji* сада прати 4.670 корисника, док је у 2013. години број корисника био 2.800. Према подацима сајта *www.tvitni.me* који мери активност корисника, као и интеракцију на профилима, твитер налог Агенције је пети најактивнији налог државних институција у Србији.

## 7. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА

### 7.1. Нормативни оквир

§ Устав предвиђа примат општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора над домаћим законодавством. Члан 5. Конвенције УН против корупције указује на важност међународне сарадње у борби против корупције.<sup>23</sup> Агенција у сарадњи са надлежним државним органима прати међународну сарадњу у области борбе против корупције (чл. 5. ал. 20. Закона о Агенцији). Агенција у сарадњи са надлежним државним органима прати и у случају потребе учествује у координацији међународне сарадње у борби против корупције коју воде државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе. Надлежни државни органи дужни су да обавесте Агенцију о свим пословима међународне сарадње у борби против корупције (чл. 67. Закона о Агенцији).

### 7.2. Значај

Међународна сарадња, путем различитих механизма, доприноси унапређењу резултата свих држава у борби против корупције, посебно имајући у виду транснационални карактер овог проблема. Успостављање и развијање међународне сарадње, размена и уједначавање антикоруптивних стандарда и праксе је од изузетног значаја за ефикасну превенцију и сузбијање корупције.

### 7.3. Кључни резултати

Агенција је интензивирала међународну сарадњу на мултилатералном и билатералном нивоу.

Агенција активно учествује у процесу придруживања Републике Србије Европској унији.

### 7.4. Европске интеграције

У циљу развијања међународне сарадње, размене искустава, промовисања стандарда и, уопште, значаја који међународна сарадња има у борби против корупције, у извештајном периоду Агенција је имала више важних састанака са високим званичницима Европске комисије, међународних организација, као и међународним експертима.

Као члан Преговарачке групе за поглавље 23 – Правосуђе и основна права, Агенција је током 2014. године имала значајну улогу у спровођењу активности које претходе отварању овог поглавља у преговорима за пуноправно чланство у Европској унији (ЕУ). Након

---

23 Међународна сарадња – Државе уговорнице треба да имају на уму потребу да се тежи побољшањима практичних напора за спречавање корупције – оних описаних у самој стратегији и различитим програмима и плановима акције – као и начинима за процену шта функционише и зашто. Мере са доказаним дејством треба даље развијати, ширити међу свим заинтересованим странама и ефикасно уводити у општије коришћење. Државе уговорнице треба да развију и успоставе начине идентификовања, добијања, анализе, ширења и усвајања добрих пракси на свим нивоима (Технички водич за Конвенцију УН против корупције).

скрининг састанака у којима је Агенција активно учествовала, и објављеног Извештаја о скринингу, уследила је израда Акционог плана за наведено поглавље, чији рад координира Министарство правде. Агенција је наставила да стручним коментарима утемељеним на законским надлежностима, али и искуствима из праксе, даје свој допринос унапређењу овог документа, у склопу потпоглавља борбе против корупције, како би постављени циљеви били успешно реализовани.

Као део тима формираног у циљу ефикасног спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Републике Србије, Агенција, у складу са законским надлежностима, учествује у раду Пододбора за правду, слободу и безбедност, као и у Посебној групи за реформу јавне управе, а своје резултате представља и за потребе рада самог Одбора за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању. С тим у вези, важан састанак одржан је са директором Генералног директората за проширење Европске комисије Жан-Ерик Пакеом, на којем је било речи о кључним резултатима рада Агенције, као и изазовима са којима се суочава у пракси.

Као члан Радне групе за усклађивање активности председавања Републике Србије Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) за 2015. годину, Агенција је у извештајном периоду учествовала на састанцима које координира Министарство спољних послова.

Ради процене развоја кључних аспеката владавине права у Србији и припремања Извештаја о скринингу Европске комисије у вези са поглављима 23 (Правосуђе и основна права) и 24 (Правда, слобода и безбедност) одржан је састанак са експертском мисијом Европске комисије за област владавине права, односно борбе против корупције.

Уз помоћ *TAIEX* програма, Агенција је одржала две радионице са експертима Европске уније Лауром Стефан<sup>24</sup>, и Маурициом Варанезеом<sup>25</sup>, са циљем подизања капацитета Агенције у области сукоба интереса и контроле имовине, као и разматрања Модела новог закона о Агенцији. Радионицама су присуствовали и представници Министарства правде и прекршајних судова.

У циљу упознавања међународне заједнице са најзначајнијим резултатима рада Агенције са нагласком на спровођење Стратегије и Акционог плана, организован је тзв. *брифинг* којем су присуствовали највиши званичници међународне заједнице, као и представници других независних државних органа.

## **7.5. Учешће у раду међународних институција/мрежа за борбу против корупције**

У 2014. Агенција је наставила са учешћем у раду најважнијих међународних институција/мрежа за борбу против корупције. Агенција је своје учешће искористила за представљање резултата рада, консултације са колегама у смислу размене добрих пракси, као и за испуњавање обавеза и израду посебних одговора на упитнике или писање прилога за тематске извештаје. У том смислу, извештајни период обележило је представљање на заседањима референтних тела, међу којима су Канцеларија УН за питања дроге и криминала

24 Експерткиња је координаторка за владавину права и борбу против корупције у Форуму експерата из Румуније.

25 Експерт је главни полицијски инспектор у Министарству унутрашњих послова Италије.

(*UNODC*), Група држава за борбу против корупције (*GRECO*) и Мрежа за борбу против корупције Организације за економску сарадњу и развој (*ACN/OECD*).

Поред активног учешћа на пленарним заседањима *GRECO*, у извештајном периоду започет је Четврти круг евалуације *GRECO* који се односи на превенцију корупције у вези са судијама, тужиоцима и посланицима. Агенција је остварила важну улогу у процесу координације израде и превода прилога за свеобухватни упитник који су израдиле све релевантне институције, са којима је Агенција одржала неколико консултација, након чега је уследила и посета делегације *GRECO*.

Пракса редовног представљања резултата рада Агенције на форумима међународних организација у 2014. години посебно је настављена кроз учешће у телима за спровођење УН Конвенције против корупције, односно петом заседању Радне групе за превенцију корупције, чије деловање је усмерено на спровођење одредби УН Конвенције.

Агенција је, у координацији са другим државним органима, учествовала у изради две тематске студије ОЕЦД које се односе на борбу против корупције.

## 7.6. Пројекти финансирани из међународних донација

У извештајном периоду окончана је прва година пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке. Настављена је успешна сарадња и са другим међународним донаторима кроз њихову системску подршку спровођењу активности Агенције, међу којима су Делегација ЕУ у Републици Србији, Програм УН за развој (*UNDP*), Пројекат Америчке агенције за међународни развој (*USAID*) за реформу правосуђа и одговорну власт (*JRGA*) и Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС).

Сагласно својим потребама, кроз конструктивну комуникацију са другим потенцијалним донаторима, Агенција је разматрала и нове могућности подршке међународне заједнице.

С обзиром на то да је Европска комисија за период 2014-2020. године креирала нови Инструмент за претприступну помоћ (*IPA II*), као и да се њиме уводи и секторски приступ у планирању коришћења средстава, допринос Агенције остварује се активном улогом у свим фазама програмирања *IPA* помоћи, односно идентификацији секторских циљева, њиховој приоритизацији, као и операционализацији формулисаних секторских мера.

У извештајном периоду, Агенција је била у потпуности укључена у процес испуњавања предуслова за почетак и успешно спровођење пројекта који финансира ЕУ, односно *IPA* 2013 пројекта „Превенција и борба против корупције“. У делу пројекта који се односи на „братимљење“ са сродном институцијом из неке од земаља чланица ЕУ („Твининг“), средства подршке биће првенствено усмерена на рад Агенције, као формалног корисника.

## 7.7. Препреке у раду

- недовољан број запослених у Служби за међународну сарадњу (у извештајном периоду у Служби је био распоређен само један извршилац у звању самосталног саветника);

- неуједначено разумевање значаја објективног извештавања о стварном стању у области борбе против корупције, као и усклађеног приступа свих надлежних државних органа

### 7.8. Препоруке

- наставити унапређење сарадње са институцијама других држава које имају сродне надлежности;
- унапредити комуникацију са другим државним органима ради усклађеног представљања резултата у борби против корупције у међународним институцијама;
- размотрити могућност потврђивања *OECD* Конвенције о сузбијању подмићивања страних функционера у међународним пословним трансакцијама;
- размотрити могућности увођења система грађанскоправног одузимања имовине, као механизма одузимања/повраћаја имовине и средстава која је коришћена за извршење коруптивних кривичних дела

## 8. ОПШТИ ПОСЛОВИ

### 8.1. Кључни резултати

Обезбеђен је минимум услова за кадровско, материјално-финансијско и техничко функционисање Агенције из буџетских средстава која су додељена Агенцији, али су она недовољна за реализацију програмских активности.

Израђен је Правилник о стручном усавршавању и додатном образовању запослених у Стручној служби Агенције.

Запослени у Агенцији током 2014. године похађали су курсеве и обуке из области заштите узбуњивача, примене Закона о прекршајима, обраде и заштите података, финансијског, правног и буџетског пословања, као и обуке у организацији Регионалне школе за државну управу (*ReSPA*). У априлу 2014. године представници Агенције били су у студијској посети Сједињеним Америчким Државама у оквиру програма „Отворени свет“.

Због ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о раду, Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника извршена су усаглашавања интерних аката Агенције и појединачних решења о радно-правном статусу запослених у Агенцији са поменутих изменама и допунама закона.

### 8.2. Кадрови

Током 2014. године Агенција није спроводила конкурсе за попуњавање радних места. На основу споразума о преузимању преузета су два државна службеника из других државних органа.

*Упоредни преглед запослених и ангажованих лица у Агенцији у 2013. и 2014. години*

#### Запослена и ангажована лица у Агенцији на дан 31.12.2013. године

| запослени на неодређено време | запослени на одређено време | лица ангажована по уговорима о делу и уговорима о обављању привремених и повремених послова |
|-------------------------------|-----------------------------|---|
| 73                            | 6                           | 10  |

#### Запослена и ангажована лица у Агенцији на дан 31.12.2014. године

| запослени на неодређено време | запослени на одређено време | лица ангажована по уговорима о делу и уговорима о обављању привремених и повремених послова |
|-------------------------------|-----------------------------|---|
| 74                            | 2                           | 7   |



### 8.3. Библиотека

Агенција ради на организовању и развијању своје библиотеке. Библиотека Агенције броји 1.745 библиотечких јединица.

### 8.4. Информационе технологије

Инсталиран је нови софтвер за управљање картицама, чиме је обезбеђена независност везана за продужење сертификата на картицама.

Обезбеђени су услови за израду и пуштање у функцију новог сајта Агенције.

Успостављена је *VPN* конекција ка Управи за заједничке послове републичких органа за потребе приступа Порталу централизованих јавних набавки.

Проширен је капацитет бежичне мреже.

Започето је са израдом апликативног софтвера за потребе израде и спровођења планова интегритета и надзора над спровођењем Стратегије.

Сprovedено је континуирано праћење сервера и мрежне опреме у циљу анализе и откривања проблематичног дела мреже због кога долази до успореног рада информационог система Агенције.

Сprovedено је континуирано праћење логова, стања дискова и напајања ради утврђивања проблема везаних за *storage*.

### 8.5. Финансијски извештај за 2014. годину

(износи су исказани у хиљадама)

| Економска класификација | Назив позиције буџета   | Приход (у РСД) | Расход (у РСД) | Неостварено (у РСД) |
|-------------------------|---|----------------|----------------|---------------------|
| 411                     | Плате за запослене  | 111.687        | 107.909        | 3.778               |
| 412                     | Социјални доприноси на зараде   | 20.539         | 19.310         | 1.229               |
| 413                     | Накнаде у природи, поклони за децу запослених   | 550            | 426            | 124                 |
| 414                     | Социјална давања запосленима  | 3.300          | 2.353          | 947                 |
| 415                     | Накнаде за превоз на посао  | 3.700          | 3.087          | 613                 |
| 416                     | Награде запосленима и остали посебни расходи  | 923            | 870            | 53                  |
| 421                     | Стални трошкови – услуге телефонирања, комуналне услуге, осигурање запослених, осигурање возила | 9.428          | 8.935          | 493                 |
| 422                     | Трошкови путовања у земљи и иностранству  | 3.206          | 1.802          | 1.404               |
| 423                     | Услуге по уговору – укупно  | 48.226         | 47.226         | 1.000               |
| 423                     | Услуге одржавања софтвера   |                | 1.610          |                     |
| 423                     | Услуге по уговору – накнаде члановима Одбора  |                | 13.238         |                     |
| 423                     | Уговори о делу-ППП  |                | 29.533         |                     |
| 423                     | Остале услуге   |                | 2.845          |                     |

|        |   |         |         |        |
|--------|---|---------|---------|--------|
| 425    | Текуће поправке и одржавање                             | 850     | 551     | 299    |
| 426    | Материјал – канцеларијски материјал, стручна литература | 2.410   | 2.252   | 158    |
| 481    | Дотације невладиним организацијама                      | 1.000   | 1.000   | 0      |
| 482    | Порези, обавезне таксе и казне                          | 10.080  | 9.678   | 402    |
| 483    | Новчане казне и пенали по решењу судова                 | 500     | 53      | 447    |
| 512    | Машине и опрема   | 700     | 163     | 537    |
| УКУПНО |   | 217.099 | 205.615 | 11.484 |

\*Извор финансирања 01 – Буџет РС

| Економска класификација | Назив позиције Буџета                    | Приход (у РСД) | Расход (у РСД) | Неостварено (у РСД) |
|-------------------------|--|----------------|----------------|---------------------|
| 422                     | Трошкови путовања у земљи и иностранству | 250            | 126            | 124                 |
| 423                     | Услуге по уговору – укупно               | 9.817          | 514            | 9.303               |
| 423                     | Уговори о делу                           |                | 379            |                     |
| 423                     | Уговори о делу – остале услуге           |                | 134            |                     |
| 426                     | Материјал                                | 162            | 0              | 162                 |
| 481                     | Дотације невладиним организацијама       | 3.450          | 2.366          | 1.084               |
| УКУПНО                  |  | 13.679         | 3.006          | 10.673              |

\*Средства из донација

## 8.6. Поступци јавних набавки у 2014. години

У 2014. години Агенција је спровела следеће поступке јавних набавки:

- јавна набавка мале вредности – „Набавка услуга, ангажовање лица за обављање послова домара у објекту у улици Царице Милице бр. 1 у Београду“;
- јавна набавка мале вредности – „Набавка тонера за штампаче за потребе Агенције за борбу против корупције“;
- јавна набавка мале вредности – набавка услуге посредовања при куповини авио карата и резервацији хотелског смештаја за службена путовања у земљи и иностранству;
- отворени поступак – „Услуга израде софтвера за потребе израде и спровођење планова интегритета и надзора над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013. до 2018. године“.

Закључен је појединачни Уговор о пружању услуга мобилне телефоније са „Телеком Србија“ а.д. Београд на основу Оквирног споразума о пружању услуга мобилне телефоније, односно спроведене централизоване јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа.

## ЗАКЉУЧЦИ

Као најважнији закључак целог Извештаја о раду за 2014. годину, више пута понављан и у овом као и у претходном извештају, намеће се потреба за одговарајућим изменама и допунама законске регулативе.

Агенција је важећим законским решењима лишена одговарајућих механизма за спровођење својих законских надлежности, што има значајне негативне последице по испуњавање циљева због којих је основана.

Такође, с обзиром на број функционера који су обухваћени Законом о Агенцији<sup>26</sup>, потребу уредног и ажурног вођења законом прописаних евиденција, посебно имајући у виду бројност и учесталост избора од националног до локалног нивоа, што укључује и редовне и ванредне изборе, и честе промене законодавства којим се регулише финансирање политичких активности, као и других послова које је Агенција дужна да обавља, потребни су јој додатни људски и материјални ресурси.

Уз разумевање тешке материјалне ситуације у друштву, ипак је неопходно истаћи да се, ако желимо успешну борбу против корупције, у буџету морају издвојити већа средства за рад Агенције, као кључне институције у овој области, јер програмске активности не могу даље да трпе.

Упркос свим препрекама, може се констатовати да су резултати Агенције у 2014. години у односу на претходне извештајне периоде веома успешни. Тако, у само две области рада Агенције (сукоб интереса и контрола имовине) донето је укупно 1093 мериторних одлука, у односу на 2013. годину када је донето укупно 785 мериторних одлука. О коликом порасту је реч најбоље говори податак да је тај број у 2012. години износио 337. У истим областима рада укупан број поднетих захтева за покретање прекршајних поступака у 2014. години износио је 236, што је 26 пута више него у 2012. години, када је тај број износио свега девет. Као резултат контроле имовине поднето је 14 кривичних пријава, што је један и по пута више у односу на 2013. годину када је тај број износио девет, док је у 2012. години поднета свега једна кривична пријава. Када се томе дода број поднетих извештаја надлежним државним органима (2014. године – 34, 2013. године – 20 и 2012. године – 0), и има у виду чињеница да се кривичне пријаве и извештаји подносе увек уз претходне консултације са тужилаштвом, очигледно је да Агенција овом послу приступа са неупоредиво већом озбиљношћу.

Агенција подсећа да је Република Србија 2005. године ратификовала Конвенцију Уједињених нација против корупције, која у поглављу под називом “Превентивне мере”, у члану 5, прописује да ће свака држава уговорница настојати да установи и унапреди ефикасну праксу усмерену на спречавање корупције и да редовно врши процену одговарајуће правне регулативе и административних мера у циљу утврђивања њихове адекватности за спречавање и борбу против корупције. У члану 6. Конвенција прописује обавезу сваке државе уговорнице да, не само оснује тело за спречавање корупције, већ и да таквом телу обезбеди потребну независност како би оно могло да врши своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја, као и неопходна материјална средства и квалификовано особље.

26 Према подацима из Регистра функционера у 2014. години било је 26.494 активних функционера.

Када се ова међународна обавеза Републике Србије, посебно у контексту начела хијерархије правних аката, упореди са законским и практичним ограничењима у погледу могућности Агенције да ефикасно и неометано извршава своје задатке, као и са сталним суочавањем са недовољним капацитетима и немогућношћу запошљавања довољно високо квалификованих кадрова, због ограничења из закона који уређују систем државних службеника, немогуће је избећи закључак да обављање функција Агенције није омогућено у смислу како је то прописано Конвенцијом.

Наведено произлази и из последњег извештаја Европске комисије о напретку Србије, у којем је посебно истакнута потреба унапређења капацитета Агенције за прикупљање и анализу података, као и обезбеђења њеног приступа релевантним базама података, те обезбеђења адекватних надлежности и средстава како би се ојачала Агенција са циљем да оствари свој мандат. Како је констатовано, спровођење Стратегије и Акционог плана тек треба да одрази снажан политички подстицај за борбу против корупције, и потребно је да се усвоје измене и допуне законодавства које ће омогућити Агенцији да врши надзор у складу са Стратегијом.

Агенција ће, вршећи своју законску надлежност, дати свој пуни допринос да се циљеви из Стратегије остваре.