



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

АНЕКС 1

**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ НАЦИОНАЛНЕ
СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И
АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПРИМЕНУ НАЦИОНАЛНЕ
СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ЗА 2011.
ГОДИНУ**

Београд, 28. март 2012. године

УВОД	3
I ОПШТИ ДЕО	7
I.1. Препреке и изазови у процесу израде извештаја.....	7
I.2. Оцена примене Стратегије.....	8
I.3. Резиме.....	9
I.4. Препоруке Агенције за борбу против корупције	14
I.5. Анета главних догађаја и проблема	17
II ПОСЕБНИ ДЕО	19
II.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ.....	19
II.1.1. Општи преглед.....	20
II.1.2. Поступање по препорукама Стратегије.....	21
II.1.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције	33
II.2. ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ И ПОЛИЦИЈА	34
II.2.1. Општи преглед.....	34
II.2.2. Поступање по препорукама Стратегије.....	35
II.2.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције	44
II.3. СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЈАВНИХ СЛУЖБИ	45
II.3.1. Општи преглед.....	45
II.3.2. Поступање по препорукама Стратегије.....	46
II.3.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције	55
II.4. СИСТЕМ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА	56
II.4.1. Општи преглед.....	56
II.4.2. Поступање по препорукама Стратегије.....	57
II.4.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције	62
II.5. ПРИВРЕДНИ СИСТЕМ.....	63
II.5.1. Општи преглед.....	63
II.5.2. Поступање по препорукама Стратегије.....	65
II.5.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције	76
II.6. МЕДИЈИ	77
II.6.1. Општи преглед.....	77
II.6.2. Поступање по препорукама Стратегије.....	79
II.6.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције	87
II.7. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА И ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ	88
II.7.1. Општи преглед.....	88
II.7.2. Поступање по препорукама Стратегије.....	90
II.7.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције	96
III ДОДАТАК	97

УВОД

Процес усвајања Стратегије и Акционог плана

Национална стратегија за борбу против корупције¹ усвојена је Одлуком Народне скупштине Републике Србије, 8. децембра 2005. године.² Одлуком је установљена обавеза Владе Републике Србије да донесе Акциони план за спровођење Стратегије, обезбеди средства за његову примену, обезбеди доношење секторских акционих планова за борбу против корупције и предложи доношење закона о самосталном и независном антикорупцијском телу. Такође, Одлуком се сви државни органи предвиђени Стратегијом обавезују да непосредно сарађују у њеној разради, као и изради и спровођењу Акционог плана и секторских акционих планова за борбу против корупције, док се самостално и независно антикорупцијско тело задужује да обавештава Народну скупштину Републике Србије о спровођењу ове одлуке, најмање једном годишње.

Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције³ усвојен је Одлуком Владе Републике Србије донетом крајем 2006. године. Овај документ, нажалост, није доживео промоцију какву би, с обзиром на свој значај, требало да добије. Такође, иако је све време доступан на интернету, није познато да ли је након доношења достављен свим његовим обвезницима, односно да ли је на системском нивоу организовано њихово упознавање са задацима који им по овом основу предстоје. Према једној оцени, Акционим планом нису на довољно квалитетан начин разрађене препоруке из Стратегије, али је он ипак усвојен у таквом облику, с обзиром да је представницима извршне власти у Комисији било стало да се та обавеза испуни што је пре могуће.⁴

Влада Републике Србије је 2006. године, одлуком образовала Комисију за примену Националне стратегије за борбу против корупције и препорука Групе држава за борбу против корупције Савета Европе (*GRECO*).⁵ Каснијим одлукама Владе састав Комисије је мењан у складу с персоналним променама у Министарству правде, а с обзиром на чињеницу да је Министар правде истовремено био и председник Комисије. Комисија се састајала нередовно, али је усвојила пословник о раду, израдила Акциони план, разматрала и нека друга питања, али није одредила начин праћења испуњавања обавеза из Стратегије и Акционог плана нити се бавила питањима израде секторских акционих планова. С обзиром да у периоду од доношења Стратегије и Акционог плана до оснивања Агенције за борбу против корупције праћење остваривања задатака које државни и остали субјекти имају на основу ова два документа није било организовано на системски начин,⁶ оснивање самосталног и независног тела које би имало и такву надлежност од великог је значаја за примену ова два документа.

¹ У даљем тексту: Стратегија.

² „Службени гласник РС“, бр. 109/05.

³ У даљем тексту: Акциони план.

⁴ Транспарентност Србија, „Анализа обавеза Народне скупштине из Националне стратегије за борбу против корупције и предлози за даље поступање“, http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 63/06.

⁶ Транспарентност Србија, „Анализа обавеза Народне скупштине из Националне стратегије за борбу против корупције и предлози за даље поступање“, http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr

Агенција за борбу против корупције⁷ основана је као самосталан и независан државни орган Законом о Агенцији за борбу против корупције⁸ који је у примени од 1. јануара 2010. године. У одредби члана 5 Закона набројане су надлежности Агенције међу које спада и надзор над спровођењем Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, као и давање мишљења у вези с њиховом применом. Према подацима којима Агенција располаже до сада су своје секторске акционе планове израдила четири министарства – Министарство унутрашњих послова, Министарство омладине и спорта, Министарство здравља и Министарство просвете и науке.

Агенција за борбу против корупције је израдила први извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за период од 2005. до 2010. године. Извештај је поднет Народној скупштини у оквиру Годишњег извештаја о раду Агенције за 2010. годину 25. марта 2011, а 14. јула је парламент расправљао о ова два извештаја и усвојио закључке о њима. Извештај је одштампан у облику публикације, објављен је на интернет страници Агенције, а о његовим налазима је током протекле године одржано неколико презентација.

Као компилација великог броја прикупљених информација о овој теми на једном месту, Извештај је послужио и у процесу израде новог стратешког оквира за борбу против корупције,⁹ док су научене лекције у погледу препрека са којима се Агенција сусрела у процесу извештавања, анализе и оцене испуњености актуелне Стратегије и Акционог плана нарочито помогле да се уочене тешкоће у што већој мери предупредe већ у самом поступку израде нових стратешких докумената. Тако је Агенција, будући овлашћена за надзор и извештавање о имплементацији, осмислила и предложила основе механизма за имплементацију, надзор и извештавање о имплементацији, критеријуме за утврђивање носилаца обавезе израде, праћења и извештавања о примени секторских акционих планова, као и низ мера, активности и индикатора за мерење реализације активности у оквиру Акционог плана за примену Стратегије.

Нови извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана

Овај документ је други извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана који се од њиховог доношења подноси Народној скупштини Републике Србије на основу члана 26. став 2. Закона о Агенцији и обухвата поступање органа јавне власти по ова два документа у току 2011. године. Циљ извештаја је да се на једном месту систематизује што већи број података о догађајима, мерама и активностима које су током 2011. године предузимане, а имају утицај на остварење препорука из Стратегије и активности из Акционог плана, да се на основу ових података да оцена испуњености препорука из Стратегије, као и да се укаже на још увек присутне проблеме у овим областима. Извештај је намењен како доносиоцима одлука и носиоцима обавеза из Стратегије и Акционог плана, тако и стручној јавности и свим грађанима заинтересованим за слику стања у коме се Република Србија тренутно налази у погледу борбе против корупције.

⁷ У даљем тексту: Агенција.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 53/10.

⁹ Видети део: III Додатак.

Методологија

Један од циљева израде овог извештаја био је да се у њему, на једном месту, нађе највећи део доступних информација о примени задатака формулисаних Стратегијом и Акционим планом. Сама Стратегија и Акциони план нису предвидели одговарајући план или методологију мониторинга и евалуације обавеза које предвиђају, тако да је развијање ове методологије био један од највећих изазова у процесу израде оба извештаја. Агенција је покушала да искористи научене лекције и да недостатке прошлогодишње методологије отклони у процесу израде новог извештаја.

Методологија прикупљања података. – Агенција није била у могућности да превазиђе тешкоће у вези са текстом Стратегије и Акционог плана, али је зато групу изазова у оквиру процеса прикупљања података покушала да донекле ублажи измењеном методологијом извештавања. Наиме, као полазна основа за прикупљање података, као и у случају прошлогодишњег извештаја, коришћени су одговори носилаца обавеза, али су ови одговори прикупљани на нешто другачији начин. На основу опсежне анализе и закључака из 2010. године, направљена је листа конкретних питања за носиоце обавеза. Питања су се односила на оне препоруке Стратегије које према оцени из претходног извештаја нису биле испуњене, на делове делимично испуњених препорука, као и оне теме за које у оквиру прошлогодишњег извештаја нису нађени подаци. Очекивано је, наиме, да ће на овај начин извештавање бити олакшано и за носиоце обавеза зато што су бар донекле отклоњене недоумице у погледу значења превише уопштених задатака, док је методологија требало да олакша и поступање Агенције, зато што су на ова питања очекивани фокусирани одговори који могу да пруже добру основу за анализу испуњености стратешких докумената. Критеријум према коме је Агенција одредила узорак носилаца обавеза којима су питања упућена, била је оцена да одређени орган јавне власти или група органа јавне власти, с обзиром на своје надлежности, могу дати одговор од суштинског значаја за анализу испуњености. Питања су послата Народној скупштини Републике Србије, Влади Републике Србије, свим министарствима, као и још неким одабраним органима јавне власти. С друге стране, кварталну обавезу извештавања у првих девет месеци 2011. године наставило је на основу старих упитника само неколико органа јавне власти.

Као и прошле године, подаци су прикупљани и из разноврсних извештаја међународних организација и агенција за развој, извештаја домаћих невладиних и струковних организација и разних истраживања и анализа. Ове информације је требало да послуже као допунски извори података и средства за верификацију закључака изнетих у извештајима носилаца обавеза. Ипак, касније ће се показати да су они, опет у неким случајевима, послужили као једини извор података.

Методологија давања оцене испуњености. – Још у прошлогодишњем извештају истакнути су изазови у вези с начином формулисања задатака из стратешких докумената и непостојањем одговарајућих индикатора за мерење њихове испуњености. С друге стране, значајно дужи временски период на који се односио прошлогодишњи извештај, чак и у одсуству великог дела информација, омогућавао је лакше сагледавање напретка и трендова и лакше уочавање проблема у одређеним областима. Ове године је у том смислу анализа била нешто скученија, с обзиром да је, нарочито у погледу трајних задатака, тешко оценити да ли је за годину дана било одређеног напретка. На овај изазов је одговорено тако што су се у овогодишњем

извештају на основу највећег могућег броја прикупљених података, препоруке оцењивале на следећи начин: 1) као препоруке које се реализују у континуитету – нарочито у случају оних које су формулисане као задаци трајне природе (на пример, систематско стручно усавршавање службеника органа управе и јавних служби) – оваква оцена је давана у случајевима у којима постоје информације о предузимању релевантних активности, док ниједан доступан извор не указује на неке веће или систематске проблеме у одређеној области; 2) као препоруке које се делимично реализују, али су у тим областима могућа додатна унапређења – оваква оцена давана је у случајевима у којима се по препоруци поступа, али доступни извори указују на разлоге за забринутост због којих је неопходно уложити додатне напоре у одређеној области; и 3) као неиспуњене препоруке – оваква оцена је давана или када је препорука предвиђала неки једнократан задатак, па он није реализован или када суштински део препоруке није остварен. У случајевима у којима нису прибављени одговарајући подаци за оцену, наглашено је да Агенција није успела да дође до података за анализу.

Структура Извештаја

Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана подељен је у четири поглавља: Увод, Општи део, Посебни део и Додатак.

Увод садржи кратак осврт на процес доношења актуелне Стратегије и Акционог плана, објашњава методологију израде извештаја и даје приказ његове структуре.

Општи део представља препреке и изазове с којима се Агенција сусрела у процесу израде Извештаја, затим општу оцену испуњености Стратегије, листу кључних налаза о спровођењу овог документа, закључак и опште препоруке, као и листу главних догађаја и проблема уочених у процесу израде извештаја.

Посебни део је поглавље подељено на делове, од којих се сваки бави појединачним системом из Стратегије. Сваки део садржи општу оцену стања и испуњености препорука из Стратегије, као и најважније препоруке за даље поступање у оквирима појединог система.

Додатак описује процес израде новог стратешког оквира за борбу против корупције у Србији за период од 2012. до 2016. године.

I ОПШТИ ДЕО

I.1. Препреке и изазови у процесу израде извештаја

Током рада на извештају о спровођењу Стратегије и Акционог плана, Агенција се сусрела с две врсте препрека и изазова, за које сматра да је важно навести у циљу разумевања процеса његове израде, као и могућих ограничења у анализи и закључцима о испуњености препорука из Стратегије: 1) препреке и изазови који се односе на процес извештавања о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана, и 2) препреке и изазови који се односе на садржину и квалитет саме Стратегије и Акционог плана.

1. Процес извештавања

Поред изазова у погледу осмишљавања методологије која ће обезбедити одговарајући квалитет извештаја, Агенција се у процесу извештавања суочила с још неким тешкоћама.

Изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције у јулу 2010. године установљена је дужност обвезника Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова да Агенцију квартално извештавају о њиховом спровођењу (члан 62. став 2.). Ипак, кварталну обавезу извештавања у првих девет месеци 2011. године наставили су, на основу старих упитника, само Град Београд, Градска општина Врачар, Градска општина Звездара, Општина Сурдулица, Народна банка Србије, Министарство финансија и Мачвански управни округ, док је Министарство унутрашњих послова доставило извештај о спровођењу секторског акционог плана. Горе поменути нови упитници упућени су Народној скупштини Републике Србије, Влади Републике Србије, свим министарствима, као и још неким одабраним органима јавне власти.

И ове године су одговори носилаца обавеза на упитник достављани са закашњењем. Ови извештаји представљају основу за анализу испуњености стратешких докумената и у том погледу су најзначајнији извор информација. Зато, у ситуацији када извештаји органа јавне власти касне, док је Агенција у погледу достављања свог извештаја о спровођењу Стратегије Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања, настаје ситуација у којој она, или не располаже са довољно података за анализу, или их добија са закашњењем па није у могућности да сваки део анализе обави на подједнако квалитетан начин.

Одговори на нове упитнике су, с обзиром на фокусираност постављених питања на проблем, дали много више конкретнијег материјала за анализу него прошлогодишњи формулари. Сами носиоци обавеза су, у комуникацији с Агенцијом, истицали да је извештавање на овај начин и за њих олакшано. Ипак, неке негативне стране процеса у 2010. години поновиле су се и ове године. Наиме, и даље је присутна неуједначена употребљивост и квалитет одговора, они нису директни, дати су описно и без фокусирања на сам проблем због кога је препорука предвиђена стратешким документом. Зато се поново у немалом броју случајева, извештавање свело на пуко листање активности које су у некој, често врло далекој вези са активностима или препоруком. Таква ситуација и даље одаје утисак да активности и нису предузимане с намером да се реализују обавезе из стратешких докумената, односно да нису предузете у

оквиру борбе против корупције, већ да су у питању редовне активности носилаца обавеза које се у неком смислу могу довести у везу са темама којима се баве Стратегија и Акциони план. Такође, у неким случајевима органи јавне власти нису послали одговоре на сва питања из упитника. Због тога је, као и прошле године, било немогуће урадити анализу испуњености Стратегије и Акционог плана само на основу ових података, па су као допунски или некада једини извори података коришћени горе поменути извештаји и анализе различитих међународних и домаћих институција.

2. Стратегија и Акциони план

Међу slabим странама Стратегије као документа, истиче се чињеница да она не наводи посебно системе образовања и здравства, који су веома важни са становишта борбе против корупције.

С друге стране, утисак је да Акциони план није у потпуности искористио потенцијале који се наговештавају Стратегијом, као и да даје повода недоумицама о томе да ли активности које садржи на прави начин конкретизују препоруке из Стратегије. Главне карактеристике Акционог плана, које су представљале највеће препреке и изазове у току процеса израде извештаја описане су у Извештају из 2010. године.¹⁰

1.2. Оцена примене Стратегије

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од 123 испитане препоруке Стратегије 22 се реализују у континуитету (18%), 81 се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (66%), 11 препорука није испуњено (9%), док за 9 препорука Агенција није успела да дође до података за анализу (7%).



¹⁰ Видети Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције“, март 2011, доступно на http://www.acas.rs/images/stories/Aneks_1_-_Izvestaj_o_sprovodjenju_Strategije_i_Akcionog_plana-Spojen_sa_naslovnom.pdf.

Као што је приказано, и ове године је највећи број препорука делимично реализован. Овакав тренд је присутан у свим системима Стратегије што појачава утисак да се задацима из стратешког документа не приступа на системски начин и да у овим областима још увек недостају капацитети за делотворно функционисање органа јавне власти, као и осталих институција. С друге стране, чак и за 18% препорука које се реализују у континуитету није могуће проценити стварни ефекат на сузбијање корупције у пракси. Посебно забрињава чињеница да Агенција није успела да у 7% случајева дође до података за анализу, између осталог и због тога, што органи јавне власти једноставно нису послали одговор на сва питања из упитника, док за такве препоруке није пронађен ниједан допунски извор информација.

На основу ове оцене могуће је закључити да 3/4 препорука Стратегије, које су биле предмет истраживања, и даље остаје актуелно у оквиру делимично реализованих (66%) и неиспуњених препорука (9%). Ипак, иако ови закључци несумњиво помажу формирању опште слике о испуњености Стратегије, важно је напоменути да су они резултат бројчаних показатеља који свим препорукама дају једнаку вредност, и који не морају нужно да одговарају и значају сваке појединачне препоруке за остваривање циљева из Стратегије.

1.3. РЕЗИМЕ

Закључак и препоруке

Националном стратегијом за борбу против корупције препоручују се мере које би требало да допринесу смањењу корупције и постизању антикорупцијске културе на нивоу развијених европских земаља. Овај општи циљ треба да се оствари кроз остварење шеснаест посебно наведених потциљева. На основу прикупљених података и анализа, Агенција за борбу против корупције може да закључи да су уочљиви напори на остварењу свих потциљева Стратегије, као и да је један део међу њима донекле реализован, али да су у највећој мери остварени циљеви који се односе на установљавање правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавање сукоба интереса у јавном сектору, укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције, успостављање етичких стандарда и транспарентно финансирање политичких странака.

Према Индексу перцепције корупције за 2011. годину организације Међународна транспарентност (*Transparency International, Corruption Perception Index*), Србија је са 78. места у 2010. години, пала на 86. место, а прошлогодишња оцена 3,5 од могућих 10 умањена је на 3,3.¹¹

Према резултатима Истраживања јавног мњења о корупцији, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији у новембру 2011. спровела агенција ТНС Медијум галуп, корупција се чешће наводи као друштвени проблем у Србији у односу на прошлогодишње истраживање, већи је удео испитаника који опажају да је ниво корупције порастао у односу на претходно истраживање, а очекивања смањења корупције у следећој години су најнегативнија од свих досадашњих истраживања. Скоро 40% испитаника наводи да је неко из њиховог најближег друштвеног окружења дао мито, а 11% признаје и сопствену умешаност у

¹¹ *Transparency International, "Corruption Perception Index 2011"*, децембар 2011, доступно на <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>.

корупцију. Резултати такође говоре да се смањује праг толеранције и прихватања корупције међу грађанима, а да се нагласак у борби против ње ставља на строже законске казне, али је значајно порастао и удео важности који се придаје транспарентности у доношењу одлука.¹²

У даљем тексту представљени су кључни налази Агенције за борбу против корупције у процесу испитивања испуњености препорука из Стратегије. На основу ових налаза формулисане су препоруке за поступање у циљу унапређења даљег процеса остваривања њених циљева и задатака.

Политички систем

Најважнији догађај у оквиру овог система у протеклој години био је доношење Закона о финансирању политичких активности и подзаконских аката неопходних за његову примену. На тај начин је значајно унапређен правни оквир у овој области, између осталог и повећањем броја и врста субјеката на који се примењује контрола. Законом је Агенцији за борбу против корупције поверена надлежност контроле финансирања редовног рада и изборних кампања политичких субјеката, а она то чини на основу методологије коју је развила и која се непрекидно унапређује кроз проширивање сарадње с релевантним субјектима, путем нових знања и вештина запослених, као и кроз развој софтвера за обраду података.

Коришћење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је током 2011. године у сталном порасту, али је ниво права који се гарантује самим законом још увек виши од оног који је постигнут у пракси.

Закон о избору народних посланика још увек није измењен, па тако ни елементи персонализације избора народних посланика нису уведени у изборни систем, а Закон о лобирању још увек није усвојен.

Како би помогла институцијама да донесу своје планове интегритета, Агенција за борбу против корупције је израдила нацрте, односно моделе планова интегритета, прилагођене различитим типовима институција. Израђено је укупно 69 нацрта планова интегритета, који су подељени по системима. Институције ће приступати одговарајућим моделима планова интегритета на основу шифре и лозинке коју ће добити од Агенције. Сви обвезници су дужни да своје планове интегритета израде до краја 2012. године.

Правосудни систем и полиција

С обзиром на уочене недостатке у процесу реформе правосуђа, ревизија овог поступка започета је крајем 2010. године када су усвојене законодавне измене, којима су предмети из Уставног суда враћени у Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Ова два тела су у мају 2011. године усвојила одговарајуће смернице за поступак преиспитивања случајева судија и тужилаца који нису поново именовани, а поступак преиспитивања је отпочео крајем јуна. Ипак, у поступцима се и даље уочавају извесни процедурални недостаци, а критике су упућене и на неке елементе у приступу ревизији реформе. Процес реформе још увек није

¹² Програм Уједињених нација за развој у Србији и ТНС Медијум галуп, „Истраживање јавног мњења о корупцији“, Четврти талас истраживања, новембар 2011, стр. 3, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD>.

заокружен и још увек нису отклоњени недостаци на које су у претходном периоду у више наврата указивали и домаћи и међународни извештаји и анализе.

У току 2011. године вршене су анализе рада судова и јавних тужилаштава и, према извештају Министарства правде, оне показују већу ефикасност у односу на претходни период.

У циљу унапређења ефикасности рада правосуђа у 2011. години су донети нови Закон о парничном поступку, Законик о кривичном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу којим се уводе приватни судски извршитељи и Закон о јавном бележничтву за који се очекује да ће растеретити рад судова. У децембру 2011. у скупштинску процедуру је упућен Предлог закона о медијацији. Ипак, у погледу Законика о кривичном поступку постоји забринутост због недовољних процедуралних гаранција,¹³ док је за неке одредбе Закона о парничном поступку поднета иницијатива за оцену уставности.

Србија се и даље суочава с великим бројем заосталих судских предмета, а многи међу њима се односе на извршење грађанских и кривичних одлука. С друге стране, у погледу рационализације мреже судова још увек се јављају значајне разлике у оптерећености различитих судова, а посебно је велики прилив предмета у судовима у Београду.

Делимична заштита одређеног круга лица која пријављују корупцију обезбеђена је Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију који је Агенција за борбу против корупције донела у јулу 2011. године. Међутим, треба имати у виду да је, у недостатку материјалноправних норми, садржаних у општем извору права, којима би били уређени природа, садржина и обим права које се штити, врсте и начини разоткривања у јавном интересу, као и садржина, карактер и врста кореспондирајуће заштите, Правилник могао да се бави претежно регулисањем поступања Агенције у ситуацијама када би јој неко лице поднело пријаву због сумње у корупцију, а не самом заштитом. Тако потреба да се обезбеди делотворан правни режим заштите лица која пријаве сумњу у корупцију и даље остаје подједнако актуелна.

Етички кодекс тужилаца није усвојен ни у 2011. години.

Започето је унапређење кадровских капацитета Сектора за правосуђе у Министарству правде формирањем Одсека за правосудне професије сразмерно могућностима буџета Републике Србије, а имајући у виду важност предстојећих послова који су Сектору стављени у надлежност на увођењу и праћењу рада нових правосудних професија.

У 2011. години у Министарству унутрашњих послова није дошло до повећања броја извршилаца на радним местима полицијских службеника који раде на пословима борбе против корупције.

Систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби

Међу активностима предвиђеним Акционим планом за спровођење реформе државне управе

¹³ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 24, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

за период од 2009. до 2012. године реализовано је 48%, за 34% активности реализација је у току, док је за остале активности реализација планирана у 2012. години. Према областима, највећи проценат активности реализован је у области рационализације рада државне управе (79%), а најмање у области координације јавних политика (25%). Постоје оцене да Стратегија бележи спор напредак и да је неопходна јача политичка посвећеност и снажнији стратешки приступ реформи, унапређење координације, побољшање праћења спровођења реформе и довољни кадровски и материјални ресурси за потребе координације.

Од фебруара 2012. у скупштинској процедури се налази Предлог Закона о општем управном поступку који има за циљ увођење поједностављених поступака како би се смањила оптерећеност нерешеним предметима. Закон о управним споровима и даље није у потпуности усклађен с европским стандардима у области судске ревизије управних аката.

Поред три министарства која су већ донела своје секторске акционе планове – Министарство унутрашњих послова, Министарство омладине и спорта и Министарство здравља, у 2011. години Агенцији је достављен и секторски акциони план Министарства просвете и науке.

У Србији још увек не постоји анализа која би на јасан начин сагледала обим дискреционих овлашћења у поступцима доношења одлука органа јавне власти ни могућност да се она ограничи, а питање ових овлашћења се не поставља ни у контексту доношења нових прописа. Први кораци у том правцу учињени су кроз увођење обавезе органа јавне власти да израде планове интегритета.

Стратегија стручне обуке државних службеника за период од 2011. до 2013. године усвојена је у јулу 2011. године у циљу креирања новог система обуке, кроз успостављање централне институције задужене за имплементацију програма обуке за државне службенике.

Систем јавних финансија

У септембру 2011. усвојена је Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији. У јануару 2012. у скупштинску процедуру је упућен предлог измена и допуна Закона о јавним набавкама. Основни циљ измена и допуна је да отклони недостатке уочене у досадашњој примени, предвиди нова ефикаснија решења, унапреди ниво транспарентности, обезбеди ефикаснију заштиту права, као и да омогући даље усаглашавање с директивама Европске уније и добром праксом у овој области. Ипак, Министарству финансија су упућене критике, између осталог и због тога што се измене и допуне доносе по хитном поступку и без широких консултација са цивилним друштвом и стручном јавношћу.

У мају 2011. Централна јединица за хармонизацију у Министарству финансија је организовала први испит за стицање звања *овлашћени интерни ревизор у јавном сектору*, па је овај сертификат добило 68 кандидата из 22 корисника јавних средстава.

Измене Закона о финансирању локалне самоуправе из јуна 2011. године обезбеђују општинама додатна финансијска средства преко алокација пореза на приход. Ипак, потпуни преглед и попис функција које су делегиране општинама није установљен, а пренос надлежности је извршен а да се притом нису обезбедили и довољни капацитети и ресурси на локалном нивоу, делом и због утицаја економске кризе на јавне финансије, због чега су се смањили и сопствени приходи самих општина.

Привредни систем

У 2011. години донети су Закон о привредним друштвима којим је извршено додатно усклађивање закона у области привредног система и на свеобухватан начин је регулисан правни положај предузетника. Нови Закон о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава, Закон о јавно приватном партнерству и концесијама, као и прописи у области регистрације привредних субјеката дају допринос ограничењу улоге државе у привреди, формулисању основних правила за поштено надметање, слободу уговарања, стварање окружења погодног за ефикасно пословање, као и отклањање неусаглашености и противречности појединих привредно-системских прописа.

Свеобухватна реформа прописа је окончана с годину дана закашњења, али је кроз ову реформу, иако није у потпуности спроведена, много тога урађено по питању отклањања непотребних и штетних прописа и остварене су значајне уштеде домаћој привреди. Ипак, упоредо с отклањањем старих непотребних и штетних прописа, појавило се и јако много нових закона, уредби и правилника који су увели и неке нове неоправдане обавезе и процедуре. Стратегија регулаторне реформе је истекла крајем 2011. године, па је свакако важно донети нову. Предлог нове стратегије за период од 2011. до 2014. налази се на интернет страници Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа.

Увођење електронске комуникације Пореске управе и пореских обвезника, за коју се очекује да ће донети највеће уштеде привреди и грађанима, као и значајно олакшање пословања привреди је у току. Ипак, подзаконски акти неопходни за пуну примену Закона о електронском документу и коришћење квалификованих електронских сертификата још увек нису комплетирани.

Неопходно је оснаживање Комисије за заштиту конкуренције, а учени су и одређени недостаци у правном оквиру којим се уређује политика заштите конкуренције, концентрације и државне помоћи.

Медији

Дуго очекивана Стратегија развоја система јавног информисања у Србији до 2016. године усвојена је у септембру 2011. године са циљем унапређења уређивачке независности и боље заштите медијских кућа од непримереног утицаја.

И домаћи и међународни извештаји у овој области указују на проблем недовољне транспарентности власништва над медијима, могућности недозвољене медијске концентрације, као и економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове буџетских давања.

Републичка радиодифузна агенција и Републичка агенција за телекомуникације имају релативно добре капацитете, али њихова независност и овлашћења се морају оснажити како би се свим учесницима на тржишту омогућили једнаки конкурентни услови.

Од 2010. године у Србији постоји Савет за штампу као независно саморегулаторно тело које чине представници медијске индустрије и професионалних новинарских удружења, са основном улогом праћења поштовања Кодекса новинара Србије у штампаним медијима и решавања представки појединаца и организација поводом конкретних садржаја штампаних медија, посредовања између оштећених појединаца, организација и редакција и изношење јавних опомена у случајевима кршења етичких стандарда садржаних у Кодексу, обуке у

поступању у складу са Кодексом и јачања угледа медија, као и објављивања мишљења и одлука у штампаним средствима јавног информисања. Оваква саморегулаторна тела не постоје за област електронских медија.

Учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције

Организације цивилног друштва у Србији су добро развијене и играју важну улогу у друштвеном, економском и политичком животу земље. Ипак, Канцеларија Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом још увек не функционише у потпуности, сарадња између државних органа и организација цивилног друштва се још увек одвија на *ad hoc* основи, и неравномерно је развијена у различитим деловима Србије. Такође, неопходни су додатни напори у циљу јачања учешћа цивилног друштва у јавним консултацијама у законодавном процесу.

Законом о изменама и допунама Закона о порезима на имовину који је почео да се примењује од 1. јануара 2011. године уведено је пореско ослобођење на наслеђе и поклон које остваре удружења основана ради остварења општекорисног циља – за имовину која служи искључиво за намене за које је то удружење основано, а исто пореско ослобођење уведено је и за задужбине и фондациије.

Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, коју је Влада Србије усвојила 27. јануара 2012. уводи у поступак доделе средстава за финансирање ових програма транспарентност и јавност, тако што прописује обавезе надлежног органа, али и самих удружења.

Канцеларија Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом отпочела је с припремом Годишњег збирног извештаја о утрошку средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима грађана и другим организацијама цивилног друштва из буџета Републике Србије. Ова анализа има за циљ подстицање транспарентнијег планирања и додељивања средстава из буџета Републике Србије за програмске и пројектне активности удружења грађана и других организација цивилног друштва.

У јуну 2011. године, на скупу који су организовале Грађанске иницијативе, потписан је Етички кодекс организација цивилног друштва у Србији. Кодекс је до сада потписало 106 организација.

I.4. Препоруке Агенције за борбу против корупције

Агенција сматра да је за даље остваривање антикорупцијских циљева корисно предузети следеће активности:

1. Установити, кроз консултативни процес, критеријуме на основу којих ће неки пропис моћи да се уврсти у листу антикорупцијских прописа у целини или делу и обезбедити законски оквир за непосредније учешће Агенције за борбу против корупције у поступку доношења нових и измена постојећих прописа у овој области.

2. Обезбедити даље јачање јавности и транспарентности рада државних органа, нарочито путем стварања услова за примену информационих технологија, уз објављивање што ширег круга информација од јавног значаја.
3. Унапредити садржину извештаја носилаца обавеза о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
4. Регулисати област јавних расправа у поступцима доношења закона на начин да обезбеди њихову редовну и делотворну употребу, нарочито применом информационих технологија.
5. Прописати обавезу предлагача закона да заједно с текстом предлога подноси и предлоге подзаконских аката неопходних за њихову примену.
6. Усвојити Закон о лобирању.
7. Наставити с напорима да се обезбеди отклањање недостатака у процесу реформе правосуђа и заокружити овај процес у складу с међународним стандардима и уз консултације са стручном јавношћу.
8. Предузети неопходне мере у циљу унапређења ефикасности правосуђа, уводити где год је и колико год то могуће употребу информационих технологија ради растерећења правосудних органа непотребног административног рада и креирања основе за анализу рада правосуђа и даље радити на јачању поступака алтернативног решавања спорова.
9. Усвојити у кратком року посебан закон којим ће бити установљен општи правни режим заштите лица која чине разоткривања у јавном интересу у различитим аспектима друштвеног живота (Закон о заштити узбуњивача). У процес израде закона укључити широк круг заинтересованих субјеката: представнике јавног, приватног и цивилног сектора, а нарочиту пажњу посветити учешћу независних контролних тела.
10. Увести мултидисциплинарни рад на свим битним истрагама поводом кривичних дела с елементима корупције, као и ефикасан систем решавања пријаве притисака.
11. Обезбедити одговарајуће услове и ресурсе за рад полиције у области борбе против корупције.
12. Наставити напоре на уједначеном процесу реформе државне управе.
13. Ускладити Закон о управним споровима с европским стандардима у потпуности.
14. Мапирати дискрециона овлашћења у прописима који се примењују у поступку одлучивања и ограничити их формулисањем одговарајућих услова, рокова и критеријума.
15. Увести принцип ротације службеника органа управе и јавних служби на радним местима подложним корупцији и успоставити механизме за пријављивање незаконитог и неетичког рада државних и јавних службеника.
16. Уложити даље напоре на увођењу система напредовања у каријери заснованог на заслугама, делотворном управљању људским ресурсима, као и капацитету државне управе у одређеним секторима и одговарајућој координацији.
17. Успоставити ефикасан надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и обезбедити делотворан механизам за извршење коначних решења Повереника.
18. Обезбедити делотворну примену Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији и Закона о јавним набавкама и његових начела.
19. Успоставити механизам за оцену целисходности потреба буџетских корисника

- при планирању буџета.
20. Обезбедити доследно спровођење Закона о буџету у смислу објављивања предлога буџета и завршних рачуна.
 21. Обезбедити одговарајуће услове за рад Државној ревизорској институцији.
 22. Унапредити систем успостављања интерних ревизора.
 23. Наставити рад на усклађивању прописа у области привреде и отклањању непотребних процедура и унапредити систем доношења подзаконских аката неопходних за примену закона.
 24. Оснажити Комисију за заштиту конкуренције и отклонити све недостатке правног оквира у области политике конкуренције, концентрација и државне помоћи.
 25. Обезбедити адекватан и независан надзор у поступцима приватизације.
 26. Успоставити механизме за запослене који желе да пријаве корупцију унутар привредног субјекта, као и механизме за њихову заштиту у оквиру ових субјеката.
 27. Обезбедити транспарентност власништва над медијима.
 28. Отклонити услове који омогућавају политички и економски утицај на рад медија.
 29. Прописати санкције за трговину медијским утицајем.
 30. Формализовати на одговарајући начин праксу да државни органи позивају представнике удружења грађана и професионалих удружења на учешће приликом доношења важних антикорупцијских прописа.
 31. Наставити с процесом увођења и имплементације етичких правила у свакодневно функционисање организација цивилног друштва и промовисати учешће на конкурсима за доделу јавних средстава оних организација цивилног друштва које у свом раду примењују и унапређују стандарде професионалне етике.

I.5. Листа главних догађаја и проблема

Главни догађаји у посматраном периоду

- Усвојен Закон о финансирању политичких активности
- Агенција за борбу против корупције израдила 69 модела нацрта планова интегритета

- Усвојен Закон о парничном поступку, Законик о кривичном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу и Закон о јавном бележничтву
- Усвојен Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију

- Израђен Предлог Закона о општем управном поступку
- Усвојена Стратегија стручне обуке државних службеника за период од 2011. до 2013. године

Системи

**ПОЛИТИЧКИ
СИСТЕМ**

**ПРАВОСУЂЕ И
ПОЛИЦИЈА**

**ДРЖАВНА
УПРАВА...**

И даље присутни проблеми

- Елементи персонализације избора народних посланика нису уведени у изборни систем
- Закон о лобирању није усвојен

- Незаокружен процес реформе правосуђа
- Велики број заосталих судских предмета, нарочито у области извршења
- У Министарству унутрашњих послова није дошло до повећања броја службеника који раде на пословима борбе против корупције

- Закон о управним споровима и даље није у потпуности у складу с европским стандардима
- Недовољно брз напредак у спровођењу Стратегије реформе државне управе

- Усвојена Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији
- Организован први испит за стицање звања *овлашћени интерни ревизор у јавном сектору*

ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

- Недовољна транспарентност у поступку доношења измена и допуна Закона о јавним набавкама

- Усвојен Закон о привредним друштвима, Закон о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава и Закон о јавно приватном партнерству и концесијама
- Увођење електронске комуникације Пореске управе и пореских обвезника је у току

ПРИВРЕДА

- Кашњење у доношењу подзаконских прописа неопходних за примену закона у овој области
- Недостаци у правном оквиру којим се уређује политика заштите конкуренције, концентрације и државне помоћи

- Усвојена Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године

МЕДИЈИ

- Недовољна транспарентност власништва над медијима и могућности за недозвољену медијску концентрацију
- Економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове буџетских давања

- Доношење Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења
- Усвојен Етички кодекс организација цивилног друштва

ГРАЂАНИ И ЦИВИЛНО ДРУШТВО

- Недовољно учешће цивилног друштва у јавним консултацијама у законодавном процесу

II ПОСЕБНИ ДЕО

II.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Прва област коју Стратегија обрађује односи се на **политички систем Србије**. У овом делу се налазе препоруке које се углавном односе на: усклађивање домаћег законодавства с међународним стандардима и уопште унапређење домаћег законодавства доношењем нових или изменом постојећих прописа, јачање јавности и транспарентности рада државних органа и доступности информација од јавног значаја, као и стварање правног и институционалног оквира за већу ефикасност, квалитет, интегритет, одговорност и систем надзора у оквирима органа јавне власти. Најважније области за које су препоручена нова законска решења у овом делу Стратегије су финансирање политичких странака, избор народних посланика и лобирање.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од шеснаест испитаних препорука, две се реализују у континуитету (13%), дванаест се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (75%), једна препорука није испуњена (6%), док за једну препоруку Агенција није успела да дође до података за анализу (6%).



II.1.1. Општи преглед

Резултати Истраживања јавног мњења о корупцији, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији у новембру 2011. спровела агенција ТНС Медијум галуп, говоре да се политички живот у Србији опажа као област где има највише корупције, па 80% испитаника сматра да је ова сфера у великој мери или умерено захваћена корупцијом. Грађани сматрају да само Влада и остале државне институције имају снагу да се супротставе корупцији и да би требало да имају главну улогу у борби против ње, али се у исто време ове институције опажају у великој мери корумпираним. Доминантан утисак у сва четири круга истраживања је да испитаници сматрају да политичари немају стварну вољу да стану на пут корупцији, јер су и сами корумпирани. Такође, већина сматра да Влада, односно политичари нису у стању да зауставе корупцију.¹⁴

Према аналитичком извештају Европске комисије, рад Народне скупштине у овом сазиву бољи је и делотворнији у поређењу с претходним. Почев од 2008. године, представничко тело је ангажовано на опсежним законодавним активностима у циљу успостављања системског нормативног оквира у складу с европским стандардима. Ипак, у многим случајевима, закони се усвајају по хитном и другим скраћеним поступцима, укључујући и кључне делове законодавства, чиме се ограничавају могућности за скупштинске и јавне расправе, а не постоји ни доследан приступ у консултацијама са заинтересованим странама и не посвећује се довољно пажње квалитету законодавства. Једна од последица таквог поступања јесте и поништавање делова неколико битних закона од стране Уставног суда.¹⁵

Правни оквир и пракса организовања јавних расправа у Србији нису довољно развијени. Законске одредбе о јавним расправама су неодређене, не постоји унапред дефинисан облик јавне дебате, нити санкције у случају да орган јавне власти пропусти да то учини. Извршавање ове законске обавезе не прати се на одговарајући начин, а интересовање грађана је слабо. Могућности које Портал е-управе пружа органима републичке и локалне власти да објаве информације о јавним расправама које организују, не користе се у довољној мери, такође због нејасно дефинисаних обавеза за употребу и недовољне информисаности грађана.¹⁶ Још један проблем у вези са законима односи се на кашњење у њиховом спровођењу, односно у доношењу подзаконских аката неопходних за њихову примену.¹⁷

¹⁴ Програм Уједињених нација за развој у Србији и ТНС Медијум галуп, „Истраживање јавног мњења о корупцији“, Четврти талас истраживања, новембар 2011, стр. 3, 10 – 11, доступно на http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public_publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD.

¹⁵ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 13, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁶ Транспарентност Србија, „Јавне расправе у процесу припреме закона“, доступно на http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&id=24&Itemid=&lang=sr.

¹⁷ Видети Национална алијанса за локални економски развој, „Барометар прописа“, доступно на <http://www.naled-serbia.org/barometer>.

II.1.2. Поступање по препорукама Стратегије

Међународни стандарди и међународна сарадња

Република Србија је ратификовала Конвенцију УН против корупције, Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији, Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији, Грађанскоправну конвенцију о корупцији, Конвенцију УН против међународног транснационалног криминала и Конвенцију Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом.

У аналитичком извештају Европске комисије констатовано је да Србија није потписала Конвенције ОЕЦД о борби против подмићивања страних државних званичника у међународним пословним трансакцијама и о борби против подмићивања у међународним пословним трансакцијама.¹⁸

На питање Агенције да ли носилац обавезе у процедури израде нацрта закона води рачуна о усклађености нових законских решења са стандардима садржаним у међународним инструментима за борбу против корупције (**преорука бр. 1**) предлагачи закона углавном одговарају да воде рачуна о усклађености, као и да се та усклађеност обезбеђује достављањем нацрта закона на мишљење другим надлежним органима, нарочито Министарству правде у чију надлежност спада област борбе против корупције. У извештају Министарства правде наводи се да је у јуну 2011. године формирана радна група за израду радне верзије Закона о изменама и допунама Кривичног законика због потребе да се његове одредбе ускладе с препорукама Групе држава Савета Европе за борбу против корупције (*GRECO*), које се односе на потпуну имплементацију одредби из Кривичноправне конвенције о корупцији и Додатног протокола уз ову конвенцију. Такође, у току је и рад на изменама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела где ће се у потпуности водити рачуна о усклађености с Конвенцијом Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом.¹⁹ У погледу скупштинске процедуре, надлежни одбор Народне скупштине оцењује усаглашеност с ратификованим међународним уговорима предлога закона или другог акта у поступку доношења, а уколико се утврди неусклађеност о томе обавештава Народну скупштину. Током 2011. није било аката за које је оцењено да нису усаглашени с ратификованим међународним уговорима.²⁰ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу наводи да су у Нацрт Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе унете одредбе којима се регулише спречавање сукоба интереса.²¹

Република Србија је члан следећих међународних тела и иницијатива у области борбе против корупције: Групе држава Савета Европе за борбу против корупције (*GRECO*), Комитета

¹⁸ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 129, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁹ Министарство правде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

²⁰ Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

²¹ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

Савета Европе за спречавање прања новца (*MONEYVAL*), Међународног удружења финансијских обавештајних служби (*The Egmont Group*), Савета за регионалну сарадњу (*RCC*), Регионалне антикорупцијске иницијативе (*RAI*), Међународне антикорупцијске академије (*LACA*), Процеса сарадње у Југоисточној Европи (*SEECF*) и Радне групе за борбу против корупције на међународном нивоу – УН Глобални договор.

Република Србија је учесник у програму за евалуацију примене УН Конвенције против корупције и УН Конвенције против организованог криминала, сарађује са специјализованим међународним иницијативама које унапређују сарадњу у области одузимања имовине проистекле из кривичног дела – СТАР иницијатива (*STAR initiative*) и КАРИН мрежа (*CARIN network*), а надлежни органи у свом свакодневном раду остварују међународну сарадњу и са Међународном организацијом криминалистичке полиције (*INTERPOL*), Европском канцеларијом за борбу против превара (*OLAF*), као и Европским одељењем за судску сарадњу (*EUROJUST*).

Транспарентност рада државних органа

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник), који прати поштовање обавеза органа јавне власти на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ) прикупља информације о томе из жалби и представки које су му упућене поводом ускраћивања права на приступ информацијама, на основу извештаја које му органи јавне власти подносе једном годишње, као и на основу других извора из области слободног приступа информацијама (**препорука бр. 2**).

До средине децембра 2011. године, Повереник је примио 3.747 предмета што са 1.365 предмета пренетих из прошле године износи 5.112 предмета у раду. Прилив предмета у протеклој години био је за око 25% већи у односу на 2010. Од укупног броја решених жалби до средине децембра, 91% је било основано. У истом периоду Повереник је изрекао 50 новчаних казни поводом административног извршења својих решења (28 казни од по 20.000 РСД и 22 казне од по 180.000 РСД). Влади је упућено 16 захтева за обезбеђење извршења решења Повереника, али до средине децембра није добијена повратна информација да је Влада поступила и у једном случају.

Од 31 тужбе поднете против одлука Повереника у истом периоду, Управни суд је решио 20, а од 329 представки које је Повереник примио у овом периоду, решено је 311. О броју тужби које су поднете против шест органа јавне власти против чијих решења ЗСПИЈЗ изричито искључује могућност жалбе Поверенику, Повереник ће бити обавештен тек у оквиру годишњег извештаја Управног суда поводом спровођења овог закона.

У току 2011. године Повереник је извршио контролу око 370 интернет страница органа јавне власти који имају законску обавезу да израде информатор о раду, а извршена је и провера квалитета 50 информатора о раду које су поједини органи јавне власти достављали Поверенику. На основу ових контрола, Повереник је упутио сугестије за 41 информатор, 194 упозорења због неиспуњавања обавезе или неусаглашености информатора с Упутством, а у најдрастичнијим случајевима, када органи јавне власти нису поступили ни након упозорења

или се нису изјаснили, донето је 12 решења којима се налаже извршење ове обавезе. Од тога је у 6 случајева поступљено по решењу, а за остале се планира спровођење даљих Законом предвиђених мера. Овако мали број решења, која се иначе раде у континуитету, последица је недовољног броја запослених у служби Повереника и потребе да се упоредо предузимају и друге мере у циљу унапређења спровођења обавезе израде и објављивања информатора о раду. Такође се наглашава да основ за доношење нових решења постоји.

Структура органа јавне власти којима су упућивани дописи је следећа: 60 дописа је упућено јавним предузећима, републичким агенцијама и осталим органима јавне власти на републичком нивоу, седам се односило на самосталне државне органе и они су готово сви, у потпуности или делимично испунили законску обавезу, 34 дописа је упућено органима градова (сваком посебно уколико су имали посебно израђене информаторе, а не заједничке за све градске органе), а 66 органима општина. Уопштено посматрано, органи градова и општина су се позитивно изјашњавали и изразили спремност да постојеће информаторе ускладе с Упутством.

У последњем кварталу 2012. године, Повереник је иницирао измене ЗСПИЈЗ у циљу јачања проактивног објављивања информација од стране самих органа јавне власти, утврђивања овлашћења Повереника за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, повећања новчаних казни за прекршаје и др. Ову иницијативу је Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу прихватило и упутило Влади ради утврђивања предлога закона, али до подношења извештаја Повереника Агенцији овај предлог закона није утврђен.

Такође, у интересу веће транспарентности рада органа јавне власти, Повереник је почетком новембра 2011. надлежном министарству поднео иницијативу да се Закон о државној управи допуни одредбама којима би електронске презентације органа јавне власти биле прописане као обавеза уз сходну примену ових одредаба и за органе локалне самоуправе, агенције и државна предузећа, с прописаним санкцијама за непоштовање обавезе. У децембру су истом министарству упућене сугестије поводом Нацрта закона о службеницима у локалним самоуправама у вези с одредбама које се односе на приступ информацијама у циљу примене стандарда на којима је заснован ЗСПИЈЗ.

Повереник закључује да је коришћење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја током 2011. године у сталном порасту, али да је ниво права који се гарантује самим законом још увек виши од оног који је постигнут у пракси. Повереник сматра да органи јавне власти нису предузели све потребне мере у циљу обезбеђења одговарајућих услова за остваривање овог права.

У оквиру извештаја о спровођењу ЗСПИЈЗ за 2010. годину, Повереник је Народној скупштини упутио неколико препорука за предузимање одговарајућих мера у циљу квалитетнијег остваривања овог права. У истом циљу, Влади Републике Србије су упућени предлози за интензивнији и обухватнији надзор над применом ЗСПИЈЗ и примену конкретних мера у случајевима непоштовања закона, већи степен извршења обавезујућих и извршних одлука Повереника, одговарајућу заштиту „узбуњивача“, већи степен транспарентности рада органа јавне власти и објављивање информација о њиховом раду на проактивној основи, континуирано обучавање запослених у органима јавне власти у циљу

доследног и благовременог испуњавања обавеза које произилазе из ЗСПИЈЗ, као и обезбеђивање одговарајућег простора за несметан рад Повереника у најкраћем року. Нажалост већина од предложених мера није реализована.²²

У претходном периоду, управна инспекција је извршила 302 инспекцијска надзора над спровођењем ЗСПИЈЗ, у делу који се односи на израду и објављивање информатора о раду државних органа и подношење годишњег извештаја Поверенику о радњама државних органа предузетим у циљу примене овог закона. Утврђено је да 140 органа не примењује доследно наведене одредбе ЗСПИЈЗ и поднети су захтеви за покретање прекршајног поступка против 41 градоначелника и председника општина, 93 директора центара за социјални рад и 6 старешина републичких органа. Прекршајни судови су утврдили одговорност одређеног броја руководилаца органа јавне власти. Такође, управна инспекција је вршила надзор над спровођењем ЗСПИЈЗ у делу који се односи на поступање органа јавне власти по решењима Повереника донетим по жалби тражиоца информација и то у 453 предмета.²³

Јавност рада Народне скупштине (**препорука бр. 3**) обезбеђује се омогућавањем услова за телевизијске и интернет преносе седница, конференцијама за новинаре, издавањем званичних саопштења, омогућавањем праћења рада Народне скупштине од стране представника медија, посматрача домаћих и међународних удружења и организација и заинтересованих грађана, увидом у документацију, архиву, стенографске белешке и записнике са седница Народне скупштине, као и на њеној интернет страници.²⁴

Средином јуна 2011. године Народна скупштина је пустила у рад своју нову, унапређену интернет страницу развијену у оквиру Програма поделе власти (*Separation of Powers Program*), а уз подршку УСАИД (*USAID*).

На интернет страници објављују се предлог и усвојени дневни ред седнице Народне скупштине (НСРС) и њених радних тела, усвојени записник са ових седница, предлози закона и других аката који су јој поднети, закони и други акти НСРС, амандмани на предлоге закона и других аката, извод гласања на седници, време одржавања и дневни ред састанка Колегијума, информатор о раду, дневне информације о раду НСРС и њених радних тела, извештај о раду одбора и друге информације и документи настали у раду или у вези с радом НСРС, а који су од значаја за информисање јавности. Ипак, у овом тренутку не постоје технички услови за овакво објављивање усвојених записника са седнице НСРС и њених радних тела, амандмана на предлоге закона и других аката и извода гласања на седници НСРС. Када се стекну технички услови, што ће констатовати надлежни одбор НСРС, наведени документи ће бити доступни и на интернет страници НСРС.²⁵

Крајем децембра 2011. Административни одбор НСРС одржао је прву електронску седницу, чиме је завршена прва фаза увођења е-парламента. Пројекат је реализован уз подршку

²² Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

²³ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

²⁴ Народна скупштина Републике Србије, „Информатор о раду“, стр. 22, доступно на <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/informator%2023.%20septembar.pdf>.

²⁵ *Ibid.* стр. 24.

Шведске агенције за међународни развој и сарадњу и Мисије ОЕБС у Србији. Очекује се да ће се на овај начин ојачати надзорна функција парламента, као и транспарентност рада НСРС и њених радних тела.²⁶

Ефикасност надзорне функције Народне скупштине

Током маја и јуна 2011. Одбор за правосуђе и управу разматрао је годишње извештаје Заштитника грађана, Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за заштиту равноправности, Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Одбор за финансије је разматрао годишњи извештај о раду Државне ревизорске институције. Одбори су затим Народној скупштини поднели извештаје и предлоге закључака које је она, у јулу 2011. године усвојила.

Одбор за здравље и породицу благовремено је размотрио Редован годишњи извештај о раду Здравственог савета Србије за 2010. годину, утврдио предлог закључака и доставио Народној скупштини на разматрање и одлучивање, али она овај извештај није разматрала. Одбор за културу и информисање је разматрао Извештај о спровођењу ЗСПИЈЗ и Закона о заштити података о личности и донео закључак о прихватању извештаја Повереника с предлогом мера, који је Народна скупштина усвојила.

Надлежни одбори Народне скупштине редовно су разматрали тромесечне извештаје о раду министарстава о чему су подносили извештаје Народној скупштини.²⁷

У аналитичком извештају Европске комисије констатује се да постоји постепено побољшање у улози Народне скупштине поводом надзора и контроле рада Владе. Та улога се спроводи углавном путем постављања посланичких питања члановима Владе, једном или неколицини министара и премијеру, а постоје и институције интерпелације, гласање о поверењу и оснивање анкетних одбора. Влада представља свој годишњи извештај док појединачни министри представљају одређене извештаје и присуствују седницама релевантних одбора. Ипак, и поред развоја употребе средстава за надзор, он је и даље великим делом формалан.²⁸

Изменама Пословника Народне скупштине у фебруару 2011. брисана је одредба по којој је парламент могао аутоматски да покрене поступак за утврђивање одговорности независног тела уколико не прихвати његов извештај о раду. На тај начин су, између осталог, разјашњени односи парламента с овим телима. Према оцени аналитичког извештаја Европске комисије, НСРС ипак треба да на бољи начин употреби њихове налазе да би побољшала сопствени надзор над извршном влашћу (**препоруча бр. 4**).²⁹

²⁶ Народна скупштина Републике Србије, „Сто десета седница Административног одбора“, 28. децембар 2011, доступно на http://www.parlament.gov.rs/Сто_десета_седница_Административног.14793.43.html.

²⁷ Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

²⁸ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 13 – 14, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

²⁹ *Ibid.*

Изборни систем

Увођење елемената персонализације избора народних посланика (**препорука бр. 5**) могуће је спровести кроз усвајање новог правног оквира, којим би се извршиле измене изборног система у фази гласања, и то на начин који би обезбедио већи степен непосредности избора и контроле бирача над изабраним представницима. До оваквих промена у претходној години није дошло, иако су постојале одређене иницијативе у том правцу.

Неки недостаци пропорционалног изборног система са системом затворених изборних листа кандидата (листа које формирају њихови подносиоци, без могућности да бирачи у њима интервенишу) донедавно су били и постојање „бланко оставки“ и додела мандата кандидатима с листе без редоследа, односно према вољи страначког руководства. „Бланко оставке“ представљају вид својеврсног уговорног односа између кандидата с листе и носилаца листе, по коме се носиоцу листе оставља могућност да у сваком тренутку одузме мандат кандидату и додели га неком другом са своје изборне листе, чиме се потпуно урушава принцип унутарстраначке демократије и јача самовоља страначког руководства. Оба недостатка уклоњена су усвајањем измена и допуна Закона о избору народних посланика у мају 2011. и Закона о локалним изборима у јулу 2011. године. До обе измене дошло је у процесу испуњавања услова за добијање позитивног мишљења Европске комисије на кандидатуру за приступање Европској унији, која је неколико последњих година наглашавала да ове две тековине у изборном законодавству нису у складу с европским стандардима.

На основу иницијативе за оцену уставности коју је поднела Агенција за борбу против корупције, одлуком Уставног суда Србије из септембра 2011. утврђена је неуставност одредбе Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције из јула 2010. године. Наиме, овом одредбом су функционери који су на другу јавну функцију били изабрани непосредно од грађана, били изузети од обавезе да Агенцији доставе обавештење о више функција које врше, а на основу кога је она могла да, уколико утврди да се вршењем више функција угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да то представља сукоб интереса, одреди функционеру рок у коме је дужан да престане с обављањем неспојивих функција.

Обавезе органа јавне власти у области борбе против корупције

На питање Агенције које активности носилац обавезе предузима како би испунио своје обавезе из Акционог плана, да ли се у том циљу одржавају састанци, као и на који начин се запослени упознају с овим обавезама (**препорука бр. 7**) одговори узоркованих органа јавне власти су различити. Наиме, носиоци обавеза планирају ове активности и упознају се с њима на редовним састанцима на којима је то једна од тема, кроз едукативне активности у којима учествују њихови представници, кроз укључивање у рад на изради нацрта планова интегритета, кроз укључивање у израду извештаја о спровођењу Стратегије, кроз израду и спровођење секторског акционог плана, тако што се обавезе из Акционог плана уносе у план рада институције или се документи достављају руководиоцима са задатком да с њиховом садржином упознају запослене.

Како би помогла институцијама да донесу своје планове интегритета (**препорука бр. 9**),

Агенција за борбу против корупције је израдила нацрте, односно моделе планова интегритета, прилагођене различитим типовима институција. Израђено је укупно 69 нацрта планова интегритета, који су подељени по системима.

Нацрти планова интегритета урађени су у форми електронске апликације која се налази на серверу Агенције и којој свака институција може приступити на основу корисничког имена и лозинке. Садржина нацрта плана интегритета израђена је кроз два процеса: 1) на основу података, предлога и сугестија које су Агенцији достављали чланови радних група, формираних са циљем израде нацрта, и 2) на основу анализе података који су добијени истраживањем за верификацију и допуну садржине нацрта планова интегритета.

У изради нацрта планова интегритета учествовале су радне групе које су чинили представници различитих државних институција (укупно 109 чланова) разврстаних у 14 система. Чланови радних група су у сарадњи са Агенцијом вршили препознавање оних области и процеса у институцијама који су најизложенији ризицима за настанак и развој корупције и других неправилности. Резултат тог рада су дефинисани ризици и формулисана адекватна мере побољшања за њихово спречавање и отклањање. Радне групе су радиле на нацртима планова интегритета у периоду од децембра 2010. до септембра 2011. године, кроз одржавање састанака и израду задатака за потребе садржаја нацрта плана интегритета. Дефинисање ризика вршено је, дакле, уз помоћ представника институција који познају надлежности и функционисање својих институција.

Нацрт плана интегритета садржи области које су радне групе у сарадњи са Агенцијом препознале као најизложеније ризицима за настанак корупције и других неправилности. У процесу израде нацрта идентификоване области подељене су на заједничке области, области етике и личног интегритета и специфичне области. Заједничке области су оне без којих ниједна институција не би могла добро да функционише – управљање институцијом, финансијама, јавним набавкама, документацијом и кадровима, као и безбедност. Област етике и личног интегритета је она која се односи на поступање запослених и функционера у јавном сектору, у складу с моралним вредностима и обављање јавних овлашћења са сврхом ради које су установљена – сукоб интереса, пријем поклона, делотворно поступање по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака и заштита запослених који пријављују такво понашање. Специфичне области се односе на надлежности институције, на остваривање њихове друштвене функције, односно функције због које је институција и основана. Специфичне области наведене су у нацртима планова интегритета само за оне институције за које су добијени подаци од чланова радних група или до којих се дошло на основу спроведеног истраживања. У свакој од наведених области идентификовани су процеси неопходни за њено обављање, а у оквиру сваког процеса дефинисани су појединачни и конкретни ризици који могу угрозити ефикасност и квалитет извршења тог процеса, као и мере за спречавање, односно умањење препознатих ризика.

На основу овако израђеног нацрта, свака институција врши самопроцену, тако што ће запослени и радна група изразити своје слагање или неслагање са идентификованим ризицима кроз све наведене области и процесе, у складу с понуђеном методологијом. Такође, радне групе имају могућност да дефинишу процесе, ризике и мере за отклањање ризика који су специфични само за њихову институцију.

Институције ће приступати одговарајућим моделима планова интегритета на основу шифре и лозинке коју ће добити од Агенције за борбу против корупције. Сви обвезници су дужни да своје планове интегритета израде до краја 2012. године.

Кроз обуку, састанке и консултације Агенција је комуницирала с великим бројем обвезника, на свим нивоима. Оно што је примећено и што је већ истакнуто у прошлогодишњем извештају, односи се на проблеме везане за процес израде плана интегритета. Наиме, представници институција које су обвезници израде планова интегритета, сопствено ангажовање на том послу схватају као још једну обавезу више, која пада на њихов терет, у ситуацији у којој су иначе преоптерећени текућим пословима.

Коначно, сви органи јавне власти који су у обавези да израде план интегритета треба озбиљно да приступе његовој изради и спровођењу, имајући у виду значај њиховог доношења како за рад самог органа, тако и за спречавање и сузбијање корупције уопште. План интегритета треба да буде производ објективне самооцене ризика за настанак корупције и других неправилности унутар институције, а не документ који је донет само да би се испунила још једна законска обавеза. Израда плана интегритета је процес у који треба укључити што већи број запослених унутар институције, с обзиром да већи број лица која раде на различитим пословима унутар институције могу свеобухватније идентификовати и проценити ризике унутар институције и предложити адекватне мере и активности за њихово смањење или отклањање. Уколико је институција организована тако да обавља своје дужности преко организационих јединица на територији Републике Србије, потребно је уважити специфичности сваке од њих.

У погледу обавезе државних органа да на захтев антикорупцијског тела одговоре у законском року (**препорука бр. 10**), као и обавезе да периодично подносе извештаје о спровођењу антикорупцијских мера из свог делокруга (**препорука бр. 11**), досадашње искуство Агенције за борбу против корупције говори да у овој области у погледу праксе постоји простор за додатна унапређења. На пример, приликом процеса извештавања о спровођењу Стратегије и овај пут су одговори на упитник достављани са закашњењем, док су кварталну обавезу извештавања током 2011. године на основу старог упитника наставили да испуњавају само неки органи јавне власти. Овде је важно напоменути да су за Агенцију, извештаји носилаца обавеза основа за анализу испуњености стратешких докумената и да су у том погледу најзначајнији извор информација. Зато у ситуацији када извештаји државних органа касне, док је Агенција у погледу достављања свог извештаја о спровођењу Стратегије Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања, настаје ситуација у којој она или не располаже са довољно података за анализу или их добија са закашњењем, па није у могућности да сваки део анализе обави на подједнако квалитетан начин.

Финансирање политичких активности

Република Србија је значајно унапредила правни оквир у овој области доношењем новог Закона о финансирању политичких активности у јуну 2011. године³⁰ (**препорука бр. 16**). Према Закону, политички субјекти су регистроване политичке странке, коалиције и групе грађана (члан 1.), а политичке активности су активности њиховог редовног рада и активности

³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 43/11.

у изборној кампањи (члан 2.). Дефиницијама које се уводе Законом, поље регулисања ове области је проширено у односу на ранија решења и то повећањем броја и врста субјеката на које се односи (“политички субјекти” уместо “политичке странке”) што представља напредак у области финансирања политичких активности.

Закон наглашава значај контроле над процесом финансирања политичких активности, што је био један од недостатака претходног Закона. Агенција за борбу против корупције је орган надлежан за контролу финансирања редовног рада и изборних кампања политичких субјеката. У том смислу се као директни субјекти контроле јављају сами политички субјекти, док се као индиректни субјекти контроле могу јавити и друга правна и физичка лица повезана на одређени начин с политичким субјектима, било као даваоци прилога, било као круг лица којима није дозвољено да финансирају политичке субјекте, али ипак то чине.

Агенција контролише финансирање политичких субјеката према методологији коју је развила, а која се непрекидно унапређује кроз проширивање сарадње са другим државним органима и пословним банкама, путем нових знања и вештина запослених, као и кроз развој софтвера за обраду података.

По службеној дужности или по пријави физичког или правног лица, Агенција покреће и води поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда Закона о финансирању политичких активности и изриче мере у складу са законом (члан 35.). Уколико у поступку контроле утврди недостатке који се могу отклонити, она изриче меру упозорења политичком субјекту, а уколико се по мери не поступи до истека рока који је одређен у одлуци, Агенција подноси захтев за покретање поступка (члан 36.). Казнене одредбе се не односе само на политичке субјекте, већ и на даваоце финансијских средстава. Осим тога, предвиђа се кривична (члан 38.) и прекршајна одговорност политичких субјеката (члан 39.) у случајевима непоштовања одредаба Закона. Као механизми санкционисања, уведени су и привремена обустава преноса средстава из јавних извора за период након покретања кривичног или прекршајног поступка (члан 43.), као и губитак права на финансирање из јавних извора у случају осуде за кривично дело, или изрицања казне за прекршај (члан 42.). Ефикасност у санкционисању које је предвиђено Законом остаје као изазов који ће се наћи не само пред Агенцијом већ и пред правосудним органима.

Ради ефикасније контроле финансирања политичких активности, директору Агенције је дато овлашћење да донесе подзаконске акте неопходне за примену Закона, а у оквиру таквих аката да пропише обрасце евиденција имовине и прилога, као и обрасце годишњег финансијског извештаја и извештаја о трошковима изборних кампања (члан 27 – 29). На основу тог овлашћења, у септембру 2011. године усвојен је Правилник о евиденцијама прилога и имовине, годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта,³¹ као и четири врсте образаца – Годишњи финансијски извештај, Извештај о трошковима изборне кампање, Евиденција о прилозима и Евиденција о имовини. Политички субјекти ће, почев од априла 2012. године, на новим обрасцима подносити годишњи финансијски извештај, односно од првих избора у 2012. години извештај о трошковима изборне кампање. У годишњим финансијским извештајима политички субјекти извештавају о целокупном финансијском пословању у току календарске године, а у извештају

³¹ „Службени гласник РС“, бр. 72/11.

о трошковима изборне кампање, о трошковима и прикупљеним средствима у току изборне кампање, која траје од дана расписивања избора до дана проглашења коначних резултата избора.

За спровођење спољне ревизије финансирања политичких странака надлежни су Агенција за борбу против корупције и Државна ревизорска институција. Агенција има право непосредног и неометаног приступа књиговодственој евиденцији и документацији и финансијским извештајима политичког субјекта, као и право да ангажује одговарајуће стручњаке и институције (члан 32.). Такође, она има и право на непосредан и неометан приступ књиговодственој евиденцији и документацији задужбине или фондације чији је оснивач политичка странка. У току изборне кампање политички субјекат је дужан да на захтев, и у року који одреди Агенција, достави податке које су јој потребни за обављање послова прописаних законом. Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, банке, као и правна и физичка лица која финансирају политичке субјекте, односно која су у њихово име и за њихов рачун обавила одређену услугу, дужни су да, на захтев Агенције, доставе све податке који су јој потребни за обављање послова прописаних законом.

Након обављене контроле финансијских извештаја политичког субјекта, Агенција може Државној ревизорској институцији упутити захтев за обављање ревизије тих извештаја, у складу са законом којим се уређује надлежност Државне ревизорске институције (члан 34.).

Изменама Закона о Државној ревизорској институцији,³² које су на снази од 5. јуна 2010. године, политичке странке су одређене као обавезни субјекти у којима се врши ревизија у складу са са законом којим се уређује финансирање политичких странака (члан 10. став 1. тачка 10), а члан 9. детаљније дефинише предмет ревизије у случају политичких странака.

На овај начин, успостављен је целовит систем ревизије од стране две независне институције, који своје ефекте у пракси тек треба да покаже.

Чланом 33. Закона о финансирању политичких активности предвиђају се финансијска средства која су потребна за контролу финансирања политичких субјеката у изборном периоду. Средства за обављање послова контроле трошкова изборне кампање за изборе за председника Републике, изборе за народне посланике, посланике и одборнике, обезбеђују се за Агенцију у буџету Републике Србије. За ову намену, у буџету Републике Србије обезбеђују се средства у износу не мањем од 1%, ако су у питању избори за председника Републике и народне посланике, 0,5% ако су у питању избори за посланике и одборнике у скупштини града, односно 0,25% ако су у питању избори за одборнике у скупштинама општина, од укупног износа средстава који се из буџета Републике Србије издваја за изборну кампању за изборе за народне посланике. Када је реч о контроли редовног рада политичких субјеката, средства се предвиђају текућим буџетом Агенције, која је за потребе контроле политичких субјеката, Правилником о систематизацији, усвојеним 22. јула 2011. године, предвидела Службу за контролу финансирања политичких странака.

Закон о финансирању политичких активности унапређује транспарентност финансирања

³² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10.

политичких субјеката. Политички субјекат објављује годишњи финансијски извештај на својој интернет страници осам дана од дана достављања извештаја Агенцији, а уједно га објављује и у Службеном гласнику Републике Србије (члан 28.). Када је реч о извештају о трошковима изборне кампање, 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, а овај извештај се објављује и на интернет презентацији Агенције (члан 29.).

Највећи изазов у будућем периоду налази се у ефикасној примени Закона и подзаконских аката, у анализи њихове примене и евентуалним изменама правног оквира у правцу прилагођавања искуствима из праксе. Изазов је утолико већи што политички субјекти на које се Закон односи немају довољно изграђену свест, искуство и праксу у поступању по Закону, а институције и организације које треба да надзиру процес финансирања политичких субјеката још увек немају довољно капацитета и искуства за процес контроле њиховог финансирања. Посебно је важно унапредити поступање прекршајних судова ради ефикаснијег отклањања противправних стања која настају кршењем Закона о финансирању политичких активности.

Прописи и борба против корупције

Део надлежности Агенције за борбу против корупције у погледу прописа обухвата овлашћења за давање иницијатива за измену и доношење прописа у области борбе против корупције, сарадњу с другим државним органима у припреми таквих прописа и пружање стручне помоћи у области борбе против корупције (члан 5. став 1. тачка 6, 11. и 12. Закона о Агенцији за борбу против корупције). Такође, Агенција је овлашћена да у циљу спровођења Националне стратегије за борбу против корупције подноси иницијативе за измену прописа (члан 62. став 3). Тако, заправо, њене активности у вези с овом надлежношћу подразумевају анализу прописа и, с њом тесно повезано, учешће у поступку доношења нових и измена и допуна постојећих прописа за које су надлежни други државни органи (**препорука бр. 18**).

Ипак, у остваривању ове надлежности Агенција се суочава с неколико важних потешкоћа. Најпре, сам Закон о Агенцији за борбу против корупције није пружио јасне инструкције, односно критеријуме на основу којих би се могла лако утврдити листа прописа у области борбе против корупције у односу на које би Агенција несумњиво заснивала ову своју надлежност. Главни изазов је, заправо, у сложености и распрострањености корупције као феномена, због чега се она појављује у вези с многим темама и активностима, а непрегледан низ прописа може бити осетљив на њу. Надаље, неки прописи су очигледно и у целини антикорупцијски, као што су, на пример, Закон о Агенцији за борбу против корупције или Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, док су неки несумњиво антикорупцијски у једном свом делу, као на пример, Кривични законик у делу у коме прописује кривична дела у вези с корупцијом, Закон о јавним набавкама или Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На другој страни остаје низ других, најразноврснијих прописа чији поједини делови могу отворити простор за корупцију. Они нису антикорупцијски, али постоји разумно очекивање јавности да Агенција за борбу против корупције анализира и ове прописе и даје препоруке за њихово унапређење, нарочито у случајевима када се коментари о злоупотребама појаве у средствима јавног информисања. Ипак, овакви прописи су толико бројни, а материја коју они обрађују је толико разноврсна да

је немогуће да било која институција сама одговори оваквом задатку у потпуности. Зато је вероватно корисније изградити капацитете свих релевантних органа јавне власти у области анализе ризика на корупцију у прописима (*corruption risk assessment*), док би улога Агенције могла да се ограничи на израду методологије за ове поступке, као и пружање сваке друге помоћи потребне у анализи. У сваком случају, како оцена о томе којој групи поједини пропис припада не би била остављена појединачној, арбитрарној одлуци сваког органа јавне власти од случаја до случаја, Агенција сматра да је неопходно усвојити јасне, прецизне и јавно доступне критеријуме на основу којих би се несумњиво могло утврдити да ли је пропис антикорупцијски у целини или делу, или је у питању пропис који само може отворити простор за корупцију.

Још једна важна потешкоћа у овој области произилази из чињенице да не постоји прописана обавеза ниједног предлагача закона да консултује Агенцију приликом израде нових или измена постојећих закона, па чак и ако су они важни за област борбе против корупције, чиме је ова одлука остављена доброј вољи самих органа јавне власти. Тако, на пример, у поступак измена и допуна Закона о јавним набавкама у 2011. години Министарство финансија није укључило заинтересоване стране, па ни саму Агенцију, иако се област јавних набавки у многим извештајима и истраживањима истиче као веома ризична управо с аспекта корупције. Такође, Агенција је у радну групу за израду измена и допуна Закона о планирању и изградњи и Модела локалних аката за спровођење легализације позвана тек након што је јавно реаговала на најављена проблематична решења. У вези с овим је важно нагласити да због одсуства горе поменутих критеријума ни сами предлагачи закона не могу бити у потпуности сигурни да ли и у којим случајевима постоји њихова обавеза да Агенцији упуте позив за учешће у изради нових и измена и допуна постојећих прописа.

Поступање по осталим препорукама у оквиру система

У погледу осталих препорука у оквиру политичког система важно је нагласити следеће:

- Усвајање Закона о лобирању очекује се у другом кварталу 2012. године.³³ Друштво лобиста Србије има Етички кодекс који је доступан на њиховој интернет страни <http://www.drustvolobistasrbije.org/eticki-kodeks.html> (**преорука бр. 19**).
- Влада објављује одлуке о постављењу, разрешењу и предлагању кандидата за функционерска места, али ове одлуке и даље не садрже образложење (**преорука бр. 17**).
- Административни одбор Народне скупштине је на седници одржаној 27. јуна 2011, донео Одлуку о образовању Радне групе за разматрање одредаба Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине које се односе на имунитет народног посланика, ради њихових измена. Задатак Радне групе је да изврши анализу одредаба Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине које се односе на имунитет народних посланика, као и да о потреби евентуалних измена ових прописа извести Административни одбор и председника Народне скупштине (**преорука бр. 14**).³⁴

³³ Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, Одговори на уштитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

³⁴ Народна скупштина, „Двадесет трећа седница Административног одбора“, 27. јун 2011, доступно на

- Административни одбор Народне скупштине образовао је Радну групу коју чине представници посланичких група у НСРС са задатком да изради предлог кодекса понашања народних посланика. Предлог би, у складу с препоруком бр. 20 требало да, између осталог, садржи одредбу о упознавању народног посланика с кодексом понашања по утврђивању мандата. Први састанак радне групе одржан је у децембру 2011 (**преорука бр. 20**).³⁵
- Агенција није успела да дође до података о томе да ли се приликом израде закона који регулише зараде функционера разматра потреба за формулисањем одговарајућих критеријума, који су то критеријуми и да ли се они повезују с одговорношћу функционера за вршење функције (**преорука бр. 8**).

II.1.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Установити, кроз консултативни процес, критеријуме на основу којих ће неки пропис моћи да се уврсти у листу антикорупцијских прописа у целини или делу и обезбедити законски оквир за непосредније учешће Агенције за борбу против корупције у поступку доношења нових и измена постојећих прописа у овој области.
- Обезбедити даље јачање јавности и транспарентности рада државних органа, нарочито путем стварања услова за примену информационих технологија, уз објављивање што ширег круга информација од јавног значаја.
- Унапредити садржину извештаја носилаца обавеза о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
- Регулисати област јавних расправа у поступцима доношења закона на начин да обезбеди њихову редовну и делотворну употребу, нарочито применом информационих технологија.
- Прописати обавезу предлагача закона да заједно с текстом предлога подноси и предлоге подзаконских аката неопходних за њихову примену.
- Усвојити Закон о лобирању.

http://www.parlament.gov.rs/Девелесет_трећа_седница_Административног.13329.43.html.

³⁵ Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

II.2. ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ И ПОЛИЦИЈА

Следећа област којом се Стратегија бави односи се на **правосудни систем и полицију** чија су независност, непристрасност, ефикасност и одговорност услов изградње правне државе, а њихово оснаживање јако важан задатак. Положај правосудних институција и полиције је у овој области специфичан и може се посматрати из два угла: правосуђе и полиција као органи за процесуирање корупције и правосуђе и полиција као системи у којима се случајеви корупције дешавају.

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од 24 испитане препоруке у систему правосуђа и полиције, седам се реализује у континуитету (29%), десет се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (42%), четири препоруке нису испуњене (17%), док за три препоруке Агенција није успела да дође до података за анализу (12%).



II.2.1. Општи преглед

Резултати Истраживања јавног мњења о корупцији, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији у новембру 2011. спровела агенција ТНС Медијум галуп, показују да судије имају лошу репутацију у овој области па их две трећине грађана доживљава као прилично или веома корумпиране. У незавидном положају су и тужиоци и адвокати, па их тако више од 60% грађана сматра високо корумпираним. Полицији је донекле погоршан имиџ у односу на истраживање из октобра 2010. године, а у погледу грађана који су имали искуства с

корупцијом, полицајци су на другом месту по учесталости примања мита (26%).³⁶

II.2.2. Поступање по препорукама Стратегије

Носиоци правосудних функција

Процес реформе правосуђа у Србији није заокружен и још увек нису отклоњени недостаци у појединим аспектима реформе на које су у претходном периоду указивала како струковна удружења судија и тужилаца, тако и Европска комисија и GRECO у својим извештајима.³⁷ С обзиром на уочене недостатке у процесу реформе правосуђа, ревизија овог поступка започета је крајем 2010. године када су усвојене законодавне измене којима су предмети из Уставног суда враћени у Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Ова два тела су у свом сталном саставу у мају 2011. године усвојила одговарајуће смернице за поступак преиспитивања случајева судија и тужилаца који нису поново именовани. Након општих консултација свих заинтересованих страна, према оцени из аналитичког извештаја Европске комисије, смернице обухватају јасне и транспарентне критеријуме и дају добру основу за поступак преиспитивања који је отпочео крајем јуна. У 837 предмета судија које нису поново именоване, спроведено је 375 саслушања и до средине септембра је одлучено о 155 предмета, док је за 157 предмета тужилаца донето 127 одлука. Иако за већину предмета писмена образложења тек треба да буду дата, у извештају се оцењује да је преиспитивање одлука у погледу судија спроведено на задовољавајући начин и да је већина одлука углавном донета у складу са смерницама, без обзира на неке процедуралне недостатке. Одређени процедурални недостаци постојали су и приликом одлучивања о предметима тужилаца, док ће преостала сумња у погледу поштовања смерница морати да буде отклоњена писменим одлукама. У припреми је и преиспитивање новоизабраних судија и тужилаца, као и оних који су поново именовани упркос текућим дисциплинским поступцима **(преорука бр. 25)**.³⁸

У анализи истраживачког форума Европског покрета у Србији, критикују се неки елементи у приступу ревизији процеса реформе која је отпочела доношењем Закона о изменама и допунама Закона о судијама, 29. децембра 2010. године.³⁹ Наиме, основна одредба о ретроактивности Закона садржана је у члану 5. став 2. и 3. на основу кога се *ex lege* сви поступци по жалбама судија Уставном суду, као и по уставним жалбама, окончавају и предмети се уступају Високом савету судства, а наведене жалбе се сматрају приговорима. Проблем се налази у томе што се посредством ретроактивности законских одредаба чланова

³⁶ Програм Уједињених нација за развој у Србији и ТНС Медијум галуп, „Истраживање јавног мњења о корупцији“, Четврти талас истраживања, новембар 2011, стр. 8 и 12, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD>.

³⁷ Видети Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције“, март 2011, стр. 29 – 30, доступно на http://www.acas.rs/images/stories/Aneks_1_-_Izvestaj_o_sprovodjenju_Strategije_i_Akcionog_plana-Spojen_sa_naslovnom.pdf.

³⁸ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 22, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 101/10.

5. и 6. Закона, омогућава ретроактивност подзаконског акта, чија садржина није била позната посланицима у време доношења закона, тако што је предвиђено је да ће се одлуке о реизбору судија преиспитати у складу с критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које ће донети стални састав Високог савета судства. Зато ће Србија имати судије изабране по критеријумима и мерилима из 2009. године, и оне изабране у складу с критеријумима и мерилима из 2011. године. Надаље, жалбе судија, засноване на критеријумима и мерилима из 2009. године, претварају се у приговоре који ће бити преиспитивани по неким другим критеријумима и мерилима, а тешкоћа је и у томе што се овом одредбом надлежност за одлучивање, не само по жалбама судија Уставном суду, него и по уставним жалбама, преноси с Уставног суда на Високи савет судства. Проблематично је и то што је сам Закон донет по хитном поступку и што је ступио на снагу првог дана по објављивању.⁴⁰

Према одговорима на упитник Државног већа тужилаца, контрола о активностима које могу бити неспојиве с положајем носилаца јавнотужилачких функција је стална, а пошто до сада није било сумњи, није вршено ни посебно извештавање о томе (**преорука бр. 29**).⁴¹

Један од 14 система за које су израђени нацрти планова интегритета је и систем правосуђа. У оквиру овог система израђено је пет нацрта међу којима су и један за судове и један за тужилаштва (**преорука бр. 31**).⁴²

Од 2010. године, Одељење за надзор у правосудним органима води интерне евиденције основаних притужби по судовима (**преорука бр. 32**). Један од приоритета надзора односи се и на поступање судске управе по притужбама поднетим непосредно суду, утврђивање разлога основаности притужбе, по којима је председник суда дужан да прати стање у предметима, налаже предузимање потребних мера и израђује извештаје за непосредно виши суд. Апелациони судови су подручним судовима доставили упутство о вођењу евиденција о основаним притужбама. Сектор за правосуђе је притужбе, у којима се указује на корупцију, достављао Републичком јавном тужилаштву, а притужбе у којима се указује на разлоге за разрешење судије Високом савету судства, Дисциплинској комисији или Државном већу тужилаца.⁴³

Агенција није успела да дође до података о примени одредаба Етичког кодекса судија. У 2011. години није усвојен Етички кодекс тужилаца (**преорука бр. 33**).⁴⁴

Правосудна академија је, на основу Закона о Правосудној академији, овлашћена да спроводи обуку судија и тужилаца (**преорука бр. 34 и 43**). Академија је израдила Програм почетне обуке и Програм континуиране обуке. У оквиру Програма почетне обуке, који је намењен будућим судијама основних судова и заменицима основних јавних тужилаца, обрађују се и теме о борби против корупције, међународним стандардима и регулаторним телима. Програм континуиране обуке намењен носиоцима правосудних функција обухвата и шире теме о

⁴⁰ Истраживачки форум Европског покрета у Србији, „Правосуђе и људска права – Поглавље 23“, фебруар 2012, стр. 14 – 15, доступно на http://www.emins.org/sr/onama/forum-if/Pravosudje_i_ljudska_prava.pdf.

⁴¹ Државно веће тужилаца, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁴² Видети више у делу: II.1. Политички систем.

⁴³ Министарство правде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

⁴⁴ Државно веће тужилаца, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

борби против корупције. Засебне целине у овом програму су: кривично дело корупције, конвенције Савета Европе, Група држава Савета Европе против корупције, домаћа пракса и међународни стандарди, организовани криминал и корупција, Агенција за борбу против корупције и њени акти у правном поретку, као и посебне истражне радње у откривању кривичних дела корупције. Правосудна академија организује семинаре за судије и тужиоце, а већем броју семинара присуствују и припадници Министарства унутрашњих послова и Службе за борбу против организованог криминала. Програм усваја Програмски савет Правосудне академије који одобрава Управни одбор, контролу реализације програма врше Програмски савет и Управни одбор кроз редовне годишње и периодичне извештаје, а достављају се и информације о реализацији планираних обука, полазницима, потребама и евалуацији.⁴⁵

У аналитичком извештају Европске комисије оцењује се, да је изменама и допунама Закона о Правосудној академији из 2011. године, побољшан приступ запошљавању, који се заснива на заслугама, а завршетак програма стручне обуке предвиђен је као општи предуслов за именовање судија основног суда и судија за прекршаје, као и заменика основних тужилаца. Ипак, потребно је у потпуности развити одговарајући каријерни систем на бази заслуга за судије и тужиоце, а истиче се и да је још увек могуће ступити у судску професију, посебно на вишим нивоима, на основу нејасних критеријума и без завршене Правосудне академије. Редовне процене резултата тек почињу да се уводе, а Правосудна академија још увек ради с недовољним ресурсима.⁴⁶

Рад правосудја

У току 2011. године вршене су анализе рада судова и јавних тужилаштва и оне, према извештају Министарства правде, показују већу ефикасност у односу на претходни период (**препоруча бр. 35**). На основу извештаја о раду Републичког јавног тужиоца, тужилаштва су током 2011. године укупно имала у раду пријава против 202.837 лица, што је за 0,26% више од претходног извештајног периода. Од тога је одбачено 13,51% пријава. Подаци о нерешеним кривичним пријавама указују на узастопну неажурност и спорост органа од којих се захтева прикупљање потребних обавештења, па је неопходно томе посветити више пажње. У овом контексту треба размотрити и квалитет поднетих кривичних пријава, као и доказе који се прилажу уз њих, а у прилог томе иде и нови Законик о кривичном поступку који тужиоцу даје овлашћења за тужилачку истрагу. Податак о повећању примене института одлагања кривичног гоњења у 2011. години, указује на тренд смањења оптерећења суда и могућност за ефикаснији кривични поступак. У 2011. години бележи се и смањење захтева за спровођење истраге, повећање броја оптужених лица и повећање броја пресуда (за 24,38%). За кривична дела против привреде и службене дужности у 2011. години, повећање броја пријава у раду је за 11,58%. Одбачено је незнатно више пријава него у претходној години, институт одлагања

⁴⁵ Правосудна академија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, март 2012.

⁴⁶ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 21, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

кривичног гоњења знатно је повећан у односу на прошлу годину, незнатно је смањен број захтева за спровођење истрага, процентуално је оптужено нешто мање лица и бележи се знатно повећање броја првостепених пресуда, а смањење процента ослобађајућих пресуда. У току 2011. године процесуирана су 32 случаја ради утврђивања одговорности правних лица за кривична дела, што представља увећање за 18,51% у односу на 2010. годину. Закључено је 358 споразума о признању кривице што је знатно увећање у односу на 2010. годину када је тај број износио 70.

Из анализираних података се, према извештају Министарства правде, могу извући следећи закључци: 1) повећано је пријављивање кривичних дела против привреде и службене дужности; 2) највећи број кривичних пријава поднет је од стране полиције; 3) учава се предност тимског рада и сарадње између државних органа, посебно с Управом за спречавање прања новца и Министарством финансија уз координацију с тужилаштвом, када је у питању борба против привредног криминалитета и корупције; 4) тенденција смањења одбачених кривичних пријава, смањења обустава кривичног поступка, као и мањи број ослобађајућих пресуда указују на значајне резултате рада Одељења за борбу против корупције. Током 2011. године дошло је до потпуне афирмације примене Закона о одузимању имовине и примене нових института – споразума о признању кривице и одложеног кривичног гоњења, односно примене принципа опортунитета. Поступање јавнотужилачке организације је у претходној години било усмерено првенствено на сузбијање организованог криминала и корупције.⁴⁷

С друге стране, један од проблема идентификованих у овој области је непостојање алата који би омогућио праћење предмета од случаја до случаја, као и стратешку анализу засновану на анализи резултата кривичног гоњења. Основни предуслов за такав алат био би да основне „јединице за праћење“ (случајеви и осумњичени), могу да се прате кроз целу историју кривичног поступка, од уласка у полицију до њихове финализације на било ком нивоу кривично-правних институција. Ипак, тренутно сви документи кривичног предмета носе различите бројеве, из различитих органа који на њима раде у оквиру своје надлежности, па тако сваки случај добија три различита броја и уноси се у различит формулар. То значи да се у свакој одвојеној фази, за сваки случај идентификују различите ствари о починиоцу, делу и процедури која је у току, без могућности да се ови делови саставе. Због тога тренутно не постоји могућност да се формира унифицирана база података, нити постоји статистичка кохерентност између података које воде судови и оних које воде јавна тужилаштва. Број оптужења за одређену годину не може се повезати са случајевима којима се бавила полиција, нити број судских поступака са бројем оптужења. Зато једноставно питање као што је, који проценат заведених случајева у некој години је довео до оптужења или осуђења, остаје без одговора.

У погледу унапређења ефикасности рада правосуђа (**препоруке бр. 39 и 41**) важно је нагласити да су у 2011. години донети нови Закон о парничном поступку,⁴⁸ Законик о кривичном поступку,⁴⁹ Закон о извршењу и обезбеђењу⁵⁰ којим се уводе приватни судски извршитељи и Закон о јавном бележничтву⁵¹ за који се очекује да ће растеретити рад судова.

⁴⁷ Министарство правде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

⁴⁸ „Службени гласник РС“, бр. 72/11.

⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 101/11.

⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 31/11.

⁵¹ „Службени гласник РС“, бр. 31/11.

У децембру 2011. у скупштинску процедуру је упућен Предлог закона о медијацији.

Законик о кривичном поступку дубински мења ову врсту поступка тако што водећу улогу у истрази додељује тужилаштву. Он ће се у првој фази примењивати само у поступцима које воде специјални тужиоци за организовани криминал и ратне злочине пре него што се његова примена прошири на цео систем. Ипак, постоји забринутост да у новом Законику нема довољно процедуралних гаранција. Према оцени из аналитичког извештаја Европске комисије, Закон о парничном поступку генерално представља добру основу за повећање ефикасности правосуђа.⁵² Ипак, у јануару 2012. године, коалиција за приступ правди коју чини неколико невладиних организација и правних стручњака, поднела је Уставном суду иницијативу за оцену уставности новог Закона о парничном поступку, због одредби које фаворизују државу као странку у поступку, одредби које ограничавају приступ суду, као и оних које се односе на заштиту колективних права и интереса.

Србија се и даље суочава с великим бројем заосталих судских предмета, па је тако 30. јуна 2011. године око 1,9 милиона нерешених предмета било старије од 9 месеци, а многи међу њима се односе на извршење грађанских и кривичних одлука у просечном трајању од преко 600 дана за грађанске предмете. С друге стране, у погледу рационализације мреже судова још увек се јављају значајне разлике у оптерећености различитих судова, а посебно је велики прилив предмета у судовима у Београду. Наставак рада судских јединица које су задржане на локацијама претходних општинских судова и даље ствара трошкове одржавања зграда и путне трошкове судског особља, али може подразумевати и неке ризике за безбедност поступка, нарочито у смислу потребе за преношењем предмета и обезбеђењем зграда судских јединица. У пет судова су покренути пилот програми за смањење броја старих предмета, а ради се и на унапређењу инфраструктуре и опреме. Ипак, систем управљања предмета на информатичкој основи није у потпуности оперативан за целу мрежу судова.⁵³

На основу најновијег извештаја Европског суда за људска права, број представки против Републике Србије порастао је за око 2.000 у односу на претходну годину. По броју представки Србија је на шестом месту у Европи, док је процентуално у односу на број становника убедљиво на првој позицији, с индексом 5,10.⁵⁴ Од 6.750 представки против Србије колико је крајем 2011. године регистровано, највећи број се односи на дужину трајања извршног поступка.

Основ за успостављање система пријављивања корупције у судској управи (**препорука бр. 42**) је примена члана 8. Закона о уређењу судова, по којем странка и други учесник у судском поступку имају право притужбе на рад суда кад сматрају да се поступак не спроводи у одговарајућим роковима, да је неправилан или да постоји било какав недозвољен утицај на

⁵² Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 24, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

⁵³ *Ibid.*, стр. 23 – 24.

⁵⁴ Заступник Републике Србије пред Европским судом за људска права, „На крају 2011. године евидентарно је 6750 представки пред Европским судом за људска права против Републике Србије“, 31. децембар 2012, доступно на <http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/na-kraju-2011.-godine-evidentiarno-je-6750-predstavki-pred-evropskim-sudom-za-ljudska-prava-protiv-republike-srbije.html>.

његов ток или исход. Ова одредба је разрађена у члану 9. Судског пословника, који предвиђа да председник суда разматра притужбе, предузима одговарајуће мере у складу са законом и дужан је да о поступању обавести подносиоца притужбе, као и председника непосредно вишег суда у року од 15 дана од дана пријема притужбе. Ако је притужба поднета преко Министарства правде, вишег суда или Високог савета судства, о основаности притужбе и предузетим мерама обавештавају се и ти органи.

Чланом 328. Судског пословника прописано је да судови воде евиденцију Контролник за предмете корупције (образац бр. 107), који садржи податке о броју предмета, називу кривичног дела, правоснажној пресуди, врсти санкције и преиначеној пресуди по ванредним правним лековима. У посебној књизи се евидентирају поступци, правоснажне пресуде и осуђена лица у кривичним поступцима због кривичног дела корупције.

Сектор за правосуђе Министарства правде непосредно достављене притужбе, које се односе на корупцију упућује Републичком јавном тужилаштву. С тим у вези, Сектору за европске интеграције и међународне пројекте, у оквиру пројекта финансирања из норвешке билатералне помоћи, достављен је предлог за израду пројекта софтверских решења за евиденције о поступцима по притужбама грађана које указују на корупцију, који би требало да садржи праћење тока и исхода поступка по тим поднесцима. Министарство правде – Сектор за правосуђе ће у поступку надзора пратити рад судске управе у вези са вођењем наведених евиденција, као и поступање по притужбама и представкама у вези с корупцијом. У циљу транспарентнијег и ефикаснијег рада судске управе, судови су израдили информаторе о раду, уведени су информациони пултови, израђени су флајери у вези с правом странке на подношење притужбе и покретање судског поступка, обезбеђена је јавност рада писарнице, као и увид у ток предмета преко Портала судова Србије (www.portal.sud.rs).⁵⁵

Републичко јавно тужилаштво је обавестило Министарство правде да у току 2011, као и претходне године, нису регистровани случаји утицаја на преткривични поступак, због чега није уведен систем решавања пријаве притисака (**препорука бр. 45**).⁵⁶ Према оцени из аналитичког извештаја Европске комисије, уставни и законодавни оквир још увек оставља простор за неоправдани политички утицај на правосуђе, а тужилаштво је осетљиво на политички утицај због своје хијерархијске организације и постојеће праксе издавања усмених инструкција, упркос законској обавези да се дају писмене инструкције.⁵⁷

Делимична заштита ограниченог круга лица која пријављују корупцију (**препорука бр. 48**) обезбеђена је Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију⁵⁸ који је Агенција за борбу против корупције донела у јулу 2011. године. Међутим, треба имати у виду да је у недостатку материјалноправних норми, садржаних у општем извору права, којима би били уређени природа, садржина и обим права које се штити, врсте и начини разоткривања у

⁵⁵ Министарство правде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 21, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

⁵⁸ „Службени гласник РС“, бр. 56/11.

јавном интересу, као и садржина, карактер и врста кореспондирајуће заштите, маневарски простор Агенције у изради Правилника био изразито сужен. Стога је овај акт могао да се бави претежно регулисањем поступања Агенције у ситуацијама када би јој неко лице поднело пријаву због сумње у корупцију, а не самом заштитом. Томе у прилог говори и сама формулација члана 56. Закона о Агенцији, чија одредба не говори о заштити коју Агенција пружа лицу које пријави сумњу у корупцију, већ о помоћи „у циљу заштите ... у складу са законом“ (став 3.). Будући да се Правилником није могло ићи изван Законом установљених оквира, потреба да се обезбеди делотворан правни режим заштите лица која пријаве сумњу у корупцију и даље остаје подједнако актуелна. Овакав закључак је усвојен и на стручној расправи коју је Агенција организовала у јулу 2011. године, поводом представљања нацрта правилника.

У 2011. години је започето с унапређењем кадровских капацитета Сектора за правосуђе у Министарству правде, формирањем Одсека за правосудне професије сразмерно могућностима буџета Републике Србије, као и позитивном мишљењу Министарства финансија, а имајући у виду важност послова који се у њему обављају, као и предстојећих послова који су Сектору стављени у надлежност на увођењу и праћењу рада нових правосудних професија. Посебна пажња је усмерена на област вештачења (**препорука бр. 59**).

Нова законска решења Закона о судским вештацима из 2010. године, уз нове процесне законе у кривичној и грађанској материји, треба да унесу нови квалитет у рад вештака. Прописани су строжији услови и виши критеријуми за именовање вештака у погледу стручне спреме, радног искуства, стручног знања и практичних искустава неопходних за обављање послова вештачења, а именовање вештака-физичких лица врши се на основу објављеног јавног позива министра надлежног за правосуђе, уз претходно сагледавање потреба за вештацима за одређене области, које достављају председници првостепених судова. Поред физичких лица вештачење могу вршити и правна лица под условом да су уписана у регистар надлежног органа за делатност вештачења у одговарајућој области и да су у том правном лицу запослена лица која су уписана у Регистар вештака, а вештачење могу вршити и државни органи у оквиру којих се може обавити вештачење, као и научне и стручне установе. Изузетно, у појединачним случајевима, под одређеним условима, послове вештачења може обавити и вештак или правно лице из друге државе. Министар надлежан за правосуђе доноси решење о именовању и разрешењу вештака и одлучује о упису и брисању правних лица у Регистар правних лица за обављање послова вештачења. Детаљно су прецизирани и услови за разрешење, а вештак који не буде именован или буде разрешен у прописаној процедури, може водити управни спор. Законом је прописана и обавеза праћења рада вештака од стране суда и разматрање питања од значаја за суд која се односе на рад вештака на седницама судија у првостепеним судовима, најмање једном годишње. Обављене су веома интензивне, обимне и сложене активности на завршној фази посла на обради пријава кандидата за именовање судских вештака за целу територију Републике, а почетком јула 2011. године објављено је решење о именовању вештака у Републици Србији. Настављен је рад и на обради пријава правних лица за упис у регистар правних лица за обављање вештачења, као и на изради јавно доступног Регистра правних лица. Паралелно с овим активностима је израђен софтвер који је континуирано унапређиван како би обезбедио пуну поузданост у току самог процеса, аутоматизацију будућих јавних позива за именовање вештака, као и израду Регистра судских вештака и Регистра правних лица за обављање вештачења. Регистар судских вештака је такође

благовремено објављен и доступан је на интернет страници Министарства. На тај начин је дат значајан допринос ефикасном раду судова јер је правосудним органима омогућен једноставан увид у све податке о вештацима у циљу поузданог и благовременог одређивања извођења овог доказа у судским поступцима.⁵⁹

У току 2011. године није било измена прописа о Републичком јавном правобранилаштву (**препорука бр. 57**).

Последице пресуда за кривична дела корупције

Изменама Закона о избору народних посланика, усвојеним у 2011. години, нису обухваћена решења која би се односила на ограничавање пасивног бирачког права за лица осуђена за кривична дела с елементом корупције (**препорука бр. 21**), нити су ова питања била присутна у расправи о Предлогу закона у Народној скупштини. Уставом Републике Србије (члан 52.) изборно право сваког пунолетног пословно способног држављанина утврђено је као основно људско право, без ограничења у остваривању.⁶⁰

Имајући у виду уставну одредбу члана 52, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу у одговорима на упитник Агенције наводи да не види правни основ за измену Закона о локалним изборима у правцу ограничавања пасивног бирачког права за лица осуђена за кривична дела с елементом корупције. Законом о локалним изборима предвиђено је да одборнику престаје мандат пре истека времена на које је изабран, ако је правоснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци (члан 46, став 1, тачка 3).⁶¹

Према Закону о одговорности правних лица за кривична дела, казнену евиденцију води првостепени суд на чијем подручју је седиште домаћег правног лица, односно седиште представништва или огранка страног правног лица. Управа за информационе технологије Министарства унутрашњих послова набавила је опрему за унапређење серверске и комуникационе инфраструктуре, успостављен је контакт с Агенцијом за привредне регистре и тестиран је приступ њиховој електронској евиденцији правних лица, али проблем представља недостатак правне регулативе у области размене података између ових институција (**препорука бр. 24**).⁶²

Агенција није успела да дође до података о примени мере ограничења вршења делатности особе правноснажно осуђене за кривична дела с елементима корупције (**препорука бр. 56**).

Полиција и борба против корупције

У погледу повећања броја припадника полиције који се баве борбом против корупције, Служба за борбу против организованог криминала је сачинила предлог промене

⁵⁹ Министарство правде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

⁶⁰ Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁶¹ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁶² Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу секторског акционог плана, јун 2011.

систематизације у циљу повећања броја полицијских службеника који раде на пословима борбе против корупције са 15 на 20 извршилаца, на пословима спречавања прања новца, са 8 на 15 извршилаца, и на пословима сузбијања фалсификовања новца и других средстава плаћања, са 5 на 10 извршилаца. Одлука о овом предлогу још увек није донета. Такође, Служба за сузбијање криминала, ПУ за Београд-УКП и ПУ-ОКП су израдили предлог промене систематизације којим је предвиђено повећање броја полицијских службеника који ће обављати послове борбе против корупције, али овај предлог још увек није усвојен. Тако у 2011. години у Министарству унутрашњих послова није дошло до повећања броја извршилаца на радним местима полицијских службеника који раде на пословима борбе против корупције (**преорука бр. 61**).⁶³

Програмом стручног усавршавања полицијских службеника Министарства унутрашњих послова из фебруара 2011. предвиђено је да ће организационе јединице у седишту Министарства контролисати реализацију Програма самостално, или у сарадњи с Управом. Управи за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку до сада се није обратила ниједна организациона јединица из седишта Министарства, с предлогом контроле реализације Програма, у смислу остваривања непосредног увида у начин извођења наставе и квалитет наставног садржаја. Посредно, Управа врши контролу увидом у документацију, с обзиром да подручне полицијске управе имају обавезу да достављају месечне планове и извештаје о реализованим темама и тематским јединицама и до сада нису уочене неправилности у поступању. У току 2011. године завршен је Предлог антикорупцијског приручника за полицијске службенике (**преорука бр. 62**).⁶⁴

Поводом активности које су неспојиве с радом полицијских службеника примењује се члан 167. Закона о полицији, односно престанак радног односа по сили закона (**преорука бр. 65**).⁶⁵

Дирекција полиције је формирала радну групу за сагледавање проблема у раду организационих јединица, која је извршила анализу постојећег стања у области материјалних и техничких средстава. Јавне и поверљиве набавке у 2011. години су реализоване предвиђеном динамиком, а План јавних и План поверљивих набавки, сачињени на основу потреба организационих јединица Министарства и расположивих финансијских средстава, у великој мери су успешно реализовани (**преорука бр. 63**).⁶⁶

У току 2011. године није реализован план набавке материјално-техничких средстава Службе за борбу против организованог криминала, ни Службе за криминалистичко обавештајне послове и прикривене иследнике. План набавке материјално-техничких средстава Службе за сузбијање криминала делимично је реализован у смислу набавке службених возила и компјутерске опреме за потребе криминалистичке полиције (**преорука бр. 68**).⁶⁷

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

Поступање по осталим препорукама у оквиру система

Агенција за борбу против корупције није успела да дође до података о доследном спровођењу кодекса професионалне етике адвоката и обезбеђивању његове делотворности (**преорука бр. 58**).

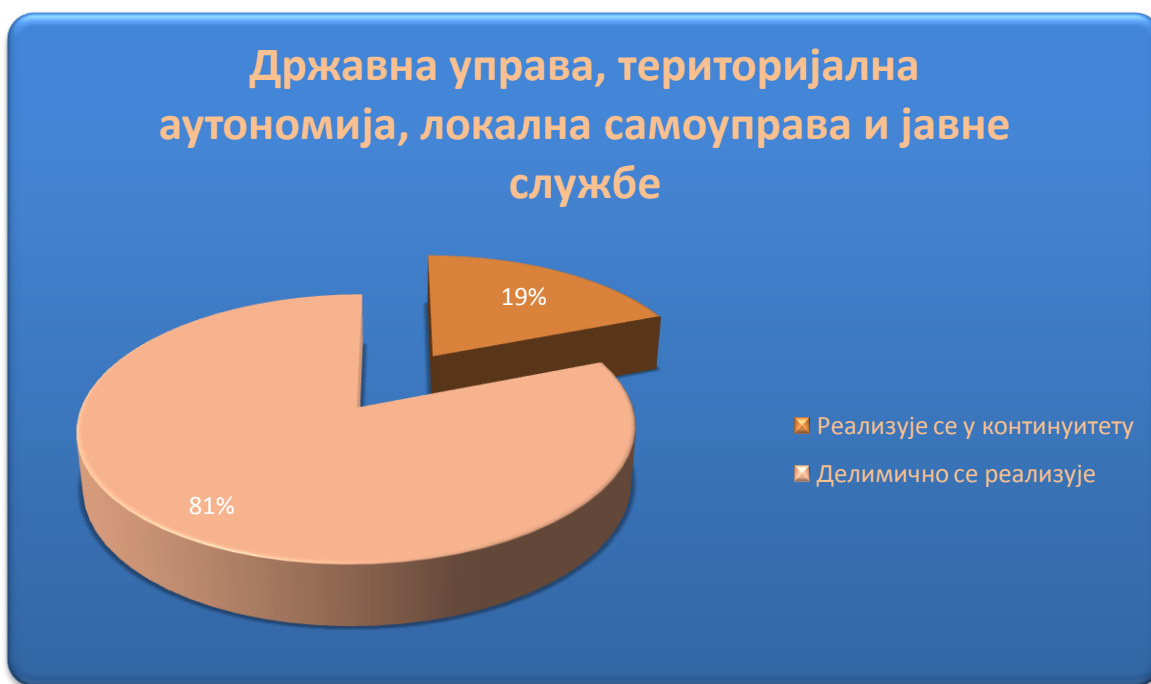
II.2.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Наставити с напорима да се обезбеди отклањање недостатака у процесу реформе правосуђа и заокружити овај процес у складу с међународним стандардима и уз консултације са стручном јавношћу.
- Предузети неопходне мере у циљу унапређења ефикасности правосуђа, уводити где год је и колико год то могуће употребу информационих технологија ради растерећења правосудних органа непотребног административног рада и креирања основе за анализу рада правосуђа и даље радити на јачању поступака алтернативног решавања спорова.
- Усвојити у кратком року посебан закон којим ће бити установљен општи правни режим заштите лица која чине разоткривања у јавном интересу у различитим аспектима друштвеног живота (Закон о заштити узбуњивача). У процес израде закона укључити широк круг заинтересованих субјеката: представнике јавног, приватног и цивилног сектора, а нарочиту пажњу посветити учешћу независних контролних тела.
- Увести мултидисциплинарни рад на свим битним истрагама поводом кривичних дела с елементима корупције, као и ефикасан систем решавања пријаве притисака.
- Обезбедити одговарајуће услове и ресурсе за рад полиције у области борбе против корупције.

II.3. СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЈАВНИХ СЛУЖБИ

Трећи велики систем који Стратегија обрађује односи се на **систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби** у оквиру кога је, са становишта борбе против корупције, веома важно унапредити прописе и предузети остале мере како би се отклониле могућности арбитрарног одлучивања, прецизирао обим права, процедуре учиниле транспарентнијим и увео јасан и делотворан принцип личне одговорности запослених у органима управе и јавним службама за законит, ефикасан и квалитетан рад.

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од 21 испитане препоруке у оквиру овог система, четири се реализују у континуитету (19%), док се осталих седамнаест делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (81%).



II.3.1. Општи преглед

Према истраживању јавног мњења о корупцији, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији урадила агенција ТНС Медијум галуп, у делу које се односи на непосредно или посредно искуство с давањем мита, запослени у државној управи налазе се на трећем месту (19%), иза лекара и полицајца, с тим да је тренд инциденце само код службеника у

државној управи у порасту, у односу на претходне таласе истраживања. У погледу мишљења грађана о јавној администрацији и државним службеницима, оно је углавном слично као и у октобру 2010, с тим да је у малом порасту проценат оних који сматрају да је давање мита једини начин да се савлада обимна бирократија. И даље је присутно уверење да су строге казне најбоља мера за смањење корупције у јавној администрацији, као и одређени ниво разумевања за корупцију међу запосленима у јавном сектору због ниских плата. Отприлике половина грађана сматра да постоји висок ниво корупције у градској администрацији, док нешто више од трећине грађана дели такво мишљење у погледу локалне управе (служби за издавање извода и дозвола и комуналних служби). У овом таласу истраживања неадекватан надзор јавних служби сматра се главним чиниоцем који омета борбу против корупције.⁶⁸

II.3.2. Поступање по препорукама Стратегије

Реформа државне управе

Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу задужено је за оперативно спровођење реформе државне управе на основу Стратегије из 2004. године, као и координацију заинтересованих чинилаца укључених у процес (**преорука бр. 69**). У јулу 2009. године, Влада Републике Србије је усвојила нови Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, којим су утврђени приоритети из свих области реформе државне управе, као и активности и рокови за њихову реализацију. На основу прикупљених информација и података, Министарство припрема периодичне прегледе реализације Акционог плана. Према овим прегледима од укупно 176 активности предвиђених Акционим планом, реализовано је 85, односно 48%, за 60 активности (34%) реализација је у току, док је за остале активности реализација планирана у 2012. години. Према областима, највећи проценат активности реализован је у области рационализације (79%), нешто преко половине активности реализовано је у областима професионализације и деполитизације (53%) и децентрализације (52%), мање од половине реализовано је у областима спровођења Акционог плана и промоције реформе државне управе (45%), е-управе, односно модернизације државне управе (37%) и контролних механизма (36%), а најмање је реализовано у области координације јавних политика (25%).⁶⁹

У аналитичком извештају Европске комисије наводи се да је законски оквир који обезбеђује реформу државне управе у Србији углавном установљен, а да су административни капацитети генерално добро развијени нарочито на централном нивоу. Ипак, имплементација Стратегије бележи спор напредак, а Савет за реформу државне управе састао се неколико пута од априла 2009. године и то углавном ради разматрања административних и техничких питања. Потребна је јача политичка посвећеност и снажнији стратешки приступ реформи, затим унапређење координације зато што су одговорности подељене између неколико актера,

⁶⁸ Програм Уједињених нација за развој у Србији и ТНС Медијум галуп, „Истраживање јавног мњења о корупцији“, Четврти талас истраживања, новембар 2011, стр. 8, 12 – 14, доступно на http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public_publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD.

⁶⁹ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

побољшање праћења спровођења реформе државне управе и довољни кадровски и материјални ресурси за потребе координације.⁷⁰

У погледу спровођења принципа деполитизације, професионализације, рационализације, модернизације и отворености у раду државне управе (**преорука бр. 75**) у одговору на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу је навело да је у 2011. години извршена реконструкција Владе због чега је донет нови Закон о министарствима са смањеним бројем министарстава и посебних организација, а у циљу рационализације државне управе. Ово Министарство је у поступку давања мишљења на нове правилнике о уређењу и систематизацији радних места, као и у обављању свих других послова из свог делокруга (припрема нацрта закона, припрема мишљења на законе и прописе других органа итд), водило рачуна да се принципи деполитизације, професионализације, рационализације и модернизације државне управе доследно примене.

У складу с принципима професионализације и модернизације, сагласно одредбама Закона о матичним књигама, успостављен је Централни систем за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига, односно израђена је, инсталирана, тестирана и пуштена у рад апликација Централног система и модула Централне апликације за унос података у Централни систем из првог примерка – изворника матичних књига које воде јединице локалне самоуправе. Затим, додељене су лиценце – квалификовани електронски сертификати – матичарима и заменицима матичара за рад у централној апликацији, развијена је мрежна инфраструктура за повезивање матичних подручја свих јединица локалне самоуправе са Централним системом и спроведена је обука матичара и заменика матичара за рад у овим апликацијама. Донет је и Правилник о програму и начину полагања посебног стручног испита за матичара, и у складу са њиме је организовано полагање посебног стручног испита за матичара, који је у извештајном периоду положило 515, док је у току припрема за полагање испита за још 60 матичара, односно заменика матичара.⁷¹

Прописи у оквиру система

У 2011. години донети су Закон о изменама и допунама Закона о платама у државним органима и јавним службама,⁷² Закон о министарствима⁷³ и Закон о изменама и допунама Закона о Влади.⁷⁴ У скупштинској процедури се налази Предлог Закона о општем управном поступку, Предлог Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана и Предлог Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На интернет презентацији Министарства за људска и мањинска права, државну

⁷⁰ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 17 – 18, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

⁷¹ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁷² „Службени гласник РС“, бр. 92/11.

⁷³ „Службени гласник РС“, бр. 16/11.

⁷⁴ „Службени гласник РС“, бр. 16/11.

управу и локалну самоуправу може се наћи Нацрт закона о службеницима у локалним самоуправама (**преорука бр. 71**).

Према оцени из аналитичког извештаја Европске комисије, нови Закон о општем управном поступку има за циљ увођење поједностављених поступака како би се смањила оптерећеност нерешеним предметима, док Закон о управним споровима омогућава да само појединачни управни акти буду предмет испитивања Управног суда, што није у складу с европским стандардима за судску ревизију управних аката.⁷⁵

Контрола над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности обезбеђује заштиту права на приступ информацијама, а министарство надлежно за послове државне управе врши надзор над применом закона (**преорука бр. 72**). Повереник је у одговорима на упитник навео податке о континуираној заштити и унапређивању овог права, док податке о надзору над применом ЗСПИЈЗ за 2011. годину још увек није поседовао у тренутку достављања одговора. У одговорима се наводи да су инициране, али још увек нису прихваћене, измене ЗСПИЈЗ на основу којих би Повереник добио овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка у случају кршења његових одредаба. Потреба за оваквим изменама проистиче из чињенице да је релативно мали број покренутих прекршајних поступака због кршења ЗСПИЈЗ у односу на број почињених прекршаја. Разлози за овакву ситуацију налазе се у малом броју управних инспектора, а великом броју органа јавне власти који су обвезници на основу ЗСПИЈЗ. Такође, с обзиром на природу послова које обавља, Повереник има могућност да сазна за велики број прекршаја почињених у примени Закона. О тако уоченим прекршајима Повереник тренутно обавештава Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, које даље покреће прекршајне поступке, па се на овај начин губи драгоцено време, нарочито у ситуацијама које могу довести до застарелости вођења прекршајног поступка.⁷⁶

Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу је припремило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим ће се унапредити доследно спровођење прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јавност и транспарентност рада органа јавне власти. Овај нацрт је достављен Влади у циљу разматрања и утврђивања Предлога закона, а крајем 2011. године је донет и Закон о управној инспекцији⁷⁷ којим се прецизно регулише инспекцијски надзор, између осталог, и над применом ЗСПИЈЗ.⁷⁸

⁷⁵ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 18, доступно на

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

⁷⁶ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁷⁷ „Службени гласник РС“, бр. 87/11.

⁷⁸ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

Антикорупцијске активности

Осим три министарства која су већ донела своје секторске акционе планове – Министарство унутрашњих послова, Министарство омладине и спорта и Министарство здравља, у 2011. години Агенцији је достављен и секторски акциони план Министарства просвете и науке. Средином 2011. Агенцији је Министарство унутрашњих послова доставило извештај о спровођењу секторског акционог плана (**препорука бр. 90**).

Један од 14 система за који су израђени нацрти планова интегритета је и систем државне управе и локалне самоуправе. У оквиру овог система урађена су три модела нацрта (**препорука бр. 80**).⁷⁹

Сарадња и координација у области борбе против корупције

На питање Агенције да ли је носилац обавезе одредио особу задужену за сарадњу с Агенцијом за борбу против корупције, као и уопште за спровођење активности у области борбе против корупције (**препорука бр. 73**) сви узорковани органи јавне власти одговорили су да јесу, и да је у питању једна или више особа, или чак цела организациона јединица која поред основног задужења, добија и ово ново. Задаци ових особа варирају, почев од опште сарадње с Агенцијом, сарадње у оквиру израде планова интегритета, примене актуелне или израде нове Стратегије, до спровођења активности у области борбе против корупције уопште. Један од примера широког спектра задужења је радно место саветника генералног секретара Народне скупштине, за које је, на основу Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места из 2011. године, предвиђен низ активности у области борбе против корупције.⁸⁰

Један од изазова с којима се Агенција суочавала у процесу извештавања о спровођењу Стратегије у 2010. години јесте, да су носиоци обавеза учествовали у њему само по позиву и иницијативи Агенције, иако ова њихова обавеза произилази из одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције. Уз изузетак неколико органа јавне власти који су у 2011. години наставили да квартално извештавају о спровођењу стратешких докумената, поменути изазов је био карактеристичан и за рад у 2011. години. Утисак и даље остаје да се извештавање доживљава као још један терет за запослене у институцијама које су носиоци обавеза, којима то није главно задужење и који су иначе преоптерећени свакодневним послом, па остаје отворено питање могућности да се обавеза извештавања испуни у потпуности и на квалитетан начин.

У мају 2011, Влада Републике Србије је задужила министарку правде за координацију активности органа државне управе у борби против корупције и сарадњу с државним органима у спровођењу активности у борби против корупције.

⁷⁹ Видети више део: II.1. Политички систем.

⁸⁰ Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

Дискрециона овлашћења

На питање Агенције да ли је носилац обавезе анализирао прописе које примењује у циљу мапирања дискреционих овлашћења у њима и који су даљи кораци предузети након тога (**препорука бр. 74**), одговори узоркованих органа јавне власти су врло различити, и варирају од оних који кажу да нису анализирали прописе у циљу мапирања дискреционих овлашћења, да јесу или да се ове активности одвијају у оквиру процеса израде плана интегритета који је тек отпочео, да се у органу примењују одговарајући подзаконски акти који ограничавају ова овлашћења, или да је утврђено да дискрециона овлашћења не постоје, да су у поступцима одлучивања оваква овлашћења увек ограничена применом начела Закона о општем управном поступку (начело законитости, ефикасности, истине, итд.), или да другостепени поступак по жалби омогућава да се одлука преиспита и с овог аспекта. Један од позитивних примера је Народна банка Србије, која наводи да су за организационе јединице израђене пословне процедуре, које детаљно уређују све пословне процесе, као и методолошка упутства о начину на који оне предузимају мере из свог делокруга ради смањења ризика од арбитрарности при одлучивању. Израђени су посебни етички кодекси за запослене на радним местима на којима постоји повећани ризик од корупције (радна места у непосредној вези с вршењем надзорне, односно контролне функције НБС), а организована је и обука за све запослене који непосредно примењују Закон о општем управном поступку, и то о одредбама овог закона, које се односе на одлучивање у управном поступку применом дискреционих овлашћења.⁸¹

У Србији још увек не постоји анализа која би на јасан начин сагледала како обим ових овлашћења тако и могућност да се она ограниче, а питање дискреционих овлашћења се не поставља ни у контексту доношења нових прописа. Први кораци у том правцу учињени су кроз увођење обавезе органа јавне власти да израде планове интегритета.

Државни службеници

На питање Агенције да ли носилац обавезе има неке механизме контроле за непристрасан, објективан и нестраначки одабир кадрова и њихово унапређивање, као и да ли су ови механизми ефикасни (**препорука бр. 76**), сви узорковани органи јавне власти одговорили су да се ови поступци спроводе у складу са Законом о државним службеницима, Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, и осталим прописима који уређују ову материју. Дакле, посебни механизми ван постојећих прописа не постоје, нити постоји начин на који се утврђује да ли су они, који су успостављени поменути прописима, ефикасни.

У аналитичком извештају Европске комисије, наводи се да се изборни поступак још увек не примењује на јединствен начин и да, у одсуству критеријума за коначну одлуку о регрутовању, руководиоци још увек имају прекомерна дискрециона овлашћења приликом избора кандидата с листи које припреми конкурсна комисија. У извештају се наглашава да компетентност и професионализам треба да постану правило за именовање на руководећа и остала места у управи.⁸²

⁸¹ Народна банка Србије, Квартални извештај за период октобар – децембар 2011.

⁸² Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 18,

Председништво Сталне конференције градова и општина је почетком 2012. године упутило иницијативу Влади Републике Србије да омогући градовима и општинама да на месечном нивоу увећају основицу запосленим лицима по основу квалитета и резултата рада у одређеном нето износу, како је било предвиђено њеним ранијим закључком, и то без ограничења броја и категорија запослених који по овом основу могу добити увећање основице током једног месеца. Такође, имајући у виду потенцијалне негативне последице усвојених измена Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, на плате запослених у локалним органима који имају средњу и нижу школску спрему, затражена је и одговарајућа допуна Уредбе (**препорука бр. 77**).⁸³

На питање Агенције да ли је носилац обавезе донео планове редовне и ванредне контроле одговорности службеника, да ли се ови планови спроводе, као и да ли се јавно објављују важне одлуке дисциплинских органа (**препорука бр. 78**), одговори узоркованих органа јавне власти варирају. У највећем броју случајева поменути планови нису донети, али органи јавне власти наводе да се контроле врше у складу са Законом о државним службеницима и осталим прописима, да се редовна контрола врши кроз извештаје о раду и оцењивање, а ванредна повременим анализама рада и резултата рада, затим да се одлуке дисциплинских органа или јако важне одлуке дисциплинских органа објављују на огласној табли органа, или да се не објављују јавно, да у протеклом периоду нису вођени дисциплински поступци, итд. У неким случајевима се наводи да су планови донети.

У априлу 2011, Народна скупштина је именovala интерног ревизора који систематично процењује и вреднује управљање ризицима и радним процесима и контролише извршење скупштинског буџета. У октобру је формирана радна група за успостављање интерне контроле у Служби Народне скупштине, са задатком да изради предлог плана активности спровођења и развоја система интерне контроле, обједини мапе проблема који се јављају у раду свих организационих јединица и да на основу добијених података изради информацију о томе, које је делове пословног процеса у овој служби неопходно детаљније прописати.⁸⁴

На питање Агенције да ли носилац обавезе има уређену процедуру за подношење жалби службеника који одбију извршавање противзаконитих налога претпостављених, да ли је одређена контакт особа којој се подносе жалбе и да ли је израђен формулар за жалбу (**препорука бр. 79**), највећи број узоркованих органа јавне власти је одговорио да посебна процедура није уређена и да се у овим случајевима примењује Закон о државним службеницима. У великом броју случајева органи су навели да није одређена контакт особа којој се подносе жалбе нити је израђен посебан формулар за жалбу.

На питање Агенције да ли су у 2011. години предузимане неке активности у циљу установљавања суда части, који ће решавати притужбе и водити дисциплинске поступке по Кодексу понашања државних службеника, Високи службенички савет је одговорио да је

доступно на

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf

⁸³ Стална конференција градова и општина, "Конституисано Председништво СКГО", март 2012, доступно на <http://www.skgo.org/reports/details/1073>.

⁸⁴ Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

надлежност овог тела утврђена чланом 164. Закона о државним службеницима, те да оно нема никаквих ингеренција за успостављање било каквих нових института и измене процедура и надлежности утврђених Законом. Како је одредбама Закона о државним службеницима у потпуности уређено покретање, вођење и одлучивање у дисциплинском, као и поступку по правном леку, закључак је да је циљ **препоруке бр. 81** испуњен надлежностима постојећих инстанци. Наиме, понашање државног службеника супротно одредбама Кодекса понашања државних службеника сматра се лакшом повредом радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда радне дужности, док је Законом о државним службеницима у целиности уређен дисциплински поступак. Зато се предлаже брисање оснивања суда части као активности предвиђене за реализацију препоруке бр. 81.⁸⁵

На питање Агенције да ли носилац обавезе врши периодичне контроле испуњавања обавезе писменог извештавања надлежног органа о активностима које могу бити неспојиве с радом државних службеника, ко врши овакве контроле, и какве су резултате дале до сада (**преорука бр. 82**), одговори узоркованих органа јавне власти су равномерно подељени, на оне код којих се овакве контроле не врше и оне код којих се врше, док је у два случаја наведено да се од запослених тражи да потпишу изјаву да су упознати са забранама Закона о државним службеницима које се односе на сукоб интереса.

На питање Агенције да ли је носилац обавезе у 2011. години предузео неке активности по питању увођења правила о преласку запослених из јавног у приватни сектор и забране искоришћавања бивше службене позиције (**преорука бр. 83**), у свим одговорима узоркованих органа јавне власти се наводи да нису предузимане никакве активности тог типа, нити увођена посебна правила о томе.

На питање Агенције да ли је носилац обавезе успоставио унутрашњу процедуру за пријављивање противзаконитог и неетичког рада службеника и механизам за заштиту особа које то пријављују (**преорука бр. 84**), узорковани органи јавне власти су углавном одговорили да имају такву унутрашњу процедуру. У Пореској управи постоји телефон отворен за подношење пријава, израђен је стандардизовани формулар/водич кроз образац пријаве корупције, подносилац пријаве се обавештава о предузетим мерама по њој, и обезбеђена је анонимност подносиоца.⁸⁶ Министарство економије и регионалног развоја наводи да је планирано да се у наредном периоду израде ове процедуре и механизми заштите, водећи се одредбама Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију.⁸⁷

Делимична заштита одређеног круга лица која пријаве корупцију обезбеђена је Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је Агенција за борбу против корупције донела у јулу 2011. године.⁸⁸

На питање Агенције да ли је носилац обавезе израдио план ротације службеника на радним местима подложним корупцији, и да ли су запослени упознати с овим планом (**преорука бр. 89**), одговори су различити. Поједини органи наводе да план ротације није направљен

⁸⁵ Високи службенички савет, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁸⁶ Министарство финансија, Одговор на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁸⁷ Министарство економије и регионалног развоја, Одговор на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁸⁸ Видети део: П.2. Правосудни систем и полиција.

али да ће то бити извршено у оквиру израде плана интегритета, док неки органи наводе конкретне примере ротација: ротације секретара испитних одбора за правосудне испите,⁸⁹ случајеве сложених контрола у којима се уместо тржишних инспектора с подручја контроле на терен упућују координатори-тржишни инспектори из седишта Сектора тржишне инспекције,⁹⁰ или ротације у Пореској управи и Управи царина.⁹¹ У неким одговорима се наводи да правни основ за ротацију не постоји, да би овај принцип требало решити кроз анализу и измену прописа, или да у вези с овим питањем постоје конкретни проблеми с обзиром да је у неким случајевима тешко уклопити стручне спреме, године стажа и познавање језика који су одређени за свако појединачно радно место Правилником о систематизацији, као и да је потребно имати довољан број извршилаца који испуњавају услове за рад на одређеном радном месту.

На питање Агенције о праћењу реализације програма стручног усавршавања службеника органа управе и јавних служби и резултатима овог праћења (**преорука бр. 91**), Служба за управљање кадровима је навела да према Закону о државним службеницима Влада, на предлог Службе за управљање кадровима, доноси Програм општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за сваку годину, док Служба организује стручно усавршавање државних службеника у складу с овим програмом. У образложењу предлога годишњег Програма општег стручног усавршавања који Влада усваја, између осталог се наводе и подаци о постигнутим резултатима у претходној години, у смислу броја реализованих обука и броја њихових учесника. Програм општег стручног усавршавања државних службеника за 2011. годину садржи тематску област *Борба против корупције* у оквиру које је организован низ обука.⁹²

Стратегија стручне обуке државних службеника за период од 2011. до 2013. године, усвојена је у јулу 2011. године. Циљ Стратегије је креирање новог система обуке, кроз успостављање централне институције, задужене за имплементацију програма обуке за државне службенике. У јануару 2011. године је усвојен пети годишњи програм обуке који обухвата широк спектар тема, укључујући и развој високог руковођења и интеграције у Европску унију. Ипак, само мали проценат државних службеника, и нарочито врло мали број руководилаца учествује у овим обукама, а није обезбеђена ни обука за увођење на радно место.⁹³

Остваривање права грађана

У погледу плана контроле примене прописа у делу који се односи на плаћање административних такси органи јавне власти, који наплаћују административне таксе, углавном

⁸⁹ Министарство правде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

⁹⁰ Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁹¹ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁹² Служба за управљање кадровима, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁹³ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 18, доступно на

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

наводе да су ове контроле обезбеђене (**преорука бр. 85**).

На питање Агенције о увођењу принципа тзв. једношалтерског система у поступку остваривања права грађана, могућности да се одређени подаци прикупљају директно од других државних органа, а не од странке, као и пружања обавештења грађанима о свим документима која су им потребна за остваривање одређеног права (**преорука бр. 86**), узорковани органи јавне власти углавном одговарају да се сва потребна обавештења и обрасци за остваривање права грађана налазе на њиховим интернет презентацијама. Препорука је Владе да сви државни органи на својим интернет странама објаве прописе, обавештења, формуларе и тарифе у циљу лакшег остваривања права грађана.⁹⁴ Поред органа који наводе да је примена једношалтерског система немогућа због различитости потребне документације, или оних који истичу да у поступцима који се пред њима воде нема потребе за увођењем принципа једношалтерског система, издвајамо успостављање Централног система за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига, чиме је омогућено грађанима да захтевају издавање извода из матичне књиге у било којој градској или општинској управи, ако су подаци о његовом упису у матичну књигу достављени у Централни систем,⁹⁵ као и једношалтерски систем регистрације у Агенцији за привредне регистре, који је поједноставио поступак оснивања привредних субјеката, удружења и регистрације стечајних маса, тако што је омогућено свим субјектима да подношењем једне регистрационе пријаве изврше потпуну регистрацију. Још увек је у току рад на успостављању друге фазе једношалтерског система регистрације, који подразумева пуну аутоматизацију размене података с партнерима у јавном сектору, коришћењем *Web Services* технологије. Најсавременија софтверска платформа омогућиће усклађивање радних процедура на нивоу комплетног процеса регистрације, а већ успостављени процес регистрације кроз једношалтерски систем биће бржи, поузданији и јефтинији. У току је успостављање Јединствене базе централног регистра обавезног социјалног осигурања.⁹⁶

Информациони системи Пореске управе, Управе за трезор, Управе царина, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених и Министарства унутрашњих послова нису повезани као део јединственог система државних органа, али су повезани на одређене начине, у одговарајућој мери и у складу са заједничким интересима у обављању послова из своје надлежности (**преорука бр. 88**).⁹⁷ У одговору Министарства унутрашњих послова на упитник Агенције, наводи се да ови системи тренутно нису повезани, али да се интензивно ради на томе у сарадњи с наведеним субјектима. Очекује се да ће повезивање бити урађено у току 2012. године у складу с пројектом развоја електронске управе. Служба за борбу против организованог криминала је повезана с информационим системом Управе царина, док је повезивање с информационим системима Пореске управе и Републичког геодетског завода у току.⁹⁸

⁹⁴ Министарство економије и регионалног развоја, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁹⁵ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁹⁶ Министарство економије и регионалног развоја, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁹⁷ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

⁹⁸ Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

У складу са одредбама Закона о јединственом бирачком списку у току је успостављање Јединственог бирачког списка као јавне исправе која представља јединствену евиденцију држављана Републике Србије који имају бирачко право. Овај списак се према Закону води као електронска база података и ажурира по Јединственој методологији коју је прописало Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу.⁹⁹

II.3.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Наставити напоре на уједначеном процесу реформе државне управе.
- Ускладити Закон о управним споровима с европским стандардима у потпуности.
- Маширати дискрециона овлашћења у прописима који се примењују у поступку одлучивања и ограничити их формулисањем одговарајућих услова, рокова и критеријума.
- Увести принцип ротације службеника органа управе и јавних служби на радним местима подложним корупцији и успоставити механизме за пријављивање незаконитог и неетичког рада државних и јавних службеника.
- Уложити даље напоре на увођењу система напредовања у каријери заснованог на заслугама, делотворном управљању људским ресурсима, као и капацитету државне управе у одређеним секторима и одговарајућој координацији.
- Успоставити ефикасан надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и обезбедити делотворан механизам за извршење коначних решења Повереника.

⁹⁹ Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

II.4. СИСТЕМ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Четврта област којом се Стратегија бави је **систем јавних финансија**. Према ауторима Стратегије, у оквиру овог система планирање, прикупљање, располагање, јавност и контрола јавних финансија изложени су великом ризику корупције, а веома су важне реформе у области царинског, пореског и буџетског система.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 24 испитане препоруке, три се реализују у континуитету (12%), петнаест се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (63%), две препоруке нису испуњене (8%), док за четири препоруке Агенција није успела да дође до података за анализу (17%).



II.4.1. Општи преглед

Према аналитичком извештају Европске комисије, од 2006. године јавне финансије у Србији стално ослабљују експанзионистичка политика и слабо поштовање пореских прописа. Фискални положај Србије значајно се погоршао од 2008. године, са смањеним фискалним простором и значајним притиском на јавне финансије, који је проистекао из економске кризе. Експанзионистичка фискална политика је ограничена захтевима *stand-by* аранжмана, док су уштеде у потрошњи великим делом остварене путем номиналног замрзавања пензија и плата у јавном сектору, као и ограниченог запошљавања у државној управи. Ипак, иако недавне корекције представљају значајан корак напред, биће потребне даље реформе да би се унапредила дугорочна одрживост јавних финансија. Такође, Србија треба да побољша

исплативост јавног сектора, као и да изврши додатна прилагођавања пензионог и здравственог система.¹⁰⁰

II.4.2. Поступање по препорукама Стратегије

Транспарентност у планирању и извршењу буџета

У складу с Упутством Повереника за израду и објављивање информатора о раду државног органа из септембра 2010. године, обавеза државних органа је да, поред осталог, објаве и ажурирају на месечном нивоу и подаке о средствима рада, планирању и извршењу буџета (**препоруке бр. 107 и 99**).

Као најчешћи проблем у овој области државни органи наводе недовољан број кадрова, политичка превирања или проблеме техничке природе. Врло често и после много сугестија Повереника телефонским или електронским путем, дешава се да су постављени јако некавалитетни информатори, чији су недостаци углавном неприказивање актуелних података, односно прихода и расхода за текућу годину и плана јавних набавки. Подаци о зарадама су често исказани преко коефицијената, или је овај одељак једноставно прескочен, а стиче се утисак да је питање кадрова углавном мањи проблем од спремности да се овакви подаци ставе на увид грађанима.

Ова област би требало да буде унапређена предложеним изменама ЗСПИЈЗ, које нажалост још нису усвојене. У питању су наглашавање обавезе објављивања актуелних информација о јавним приходима и расходима и других информација важних са становишта борбе против корупције, као и проширење круга лица које би имале обавезу објављивања информатора о раду.¹⁰¹

Јавне набавке

У одговорима на упитник Агенције, Министарство финансија је навело да је циљ најновијих измена и допуна Закона о јавним набавкама (**препорука бр. 120**) да:

- отклони недостатке уочене у досадашњој примени;
- предвиди нова решења која ће омогућити наручиоцима јавних набавки ефикасније спровођење поступка, а понуђачима лакше учествовање у поступцима;
- унапреди ниво транспарентности поступака јавних набавки и транспарентности у извршавању обавеза које произилазе из уговора о јавној набавци (на пример,

¹⁰⁰ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 57, доступно на

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁰¹ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

објављивањем плана јавних набавки, односно објављивањем јавног позива на Порталу јавних набавки за све врсте поступака јавних набавки и др.);

- обезбеди ефикаснију заштиту права у поступцима јавних набавки;
- омогући даље усаглашавање с директивама Европске уније и добром праксом у овој области (увођење Јединственог речника јавних набавки, односно института оквирног споразума и др.).¹⁰²

Након најаве измена и допуна Закона о јавним набавкама крајем 2011. године, Министарству финансија упућене су критике, између осталог и због тога што се закон доноси по хитном поступку и без широких консултација са цивилним друштвом и стручном јавношћу. У поступак израде измена и допуна Закона о јавним набавкама у 2011. години Министарство финансија није укључило ни саму Агенцију за борбу против корупције, иако се област јавних набавки у многим извештајима и истраживањима истиче као веома ризична управо с овог аспекта.

У аналитичком извештају Европске комисије наводи се да је једно од подручја на које корупција континуирано утиче и која изазива забринутост, област јавних набавки. Домаће законодавство у овој области је делимично усаглашено с правним тековинама Европске уније, а у септембру 2011. је усвојена и Стратегија за развој јавних набавки у Републици Србији. Потребно је јачање административних капацитета свих кључних институција које чине део система јавних набавки, а посебно Министарства финансија, неопходна је делотворна примена одлука Комисије за заштиту права понуђача, као и успостављање механизма за координацију између главних актера, укључујући институције за борбу против корупције, ревизију и правосуђе.¹⁰³

На питање Агенције да ли носилац обавезе израђује годишњи план јавних набавки (**преорука бр. 121**) сви узорковани органи јавне власти одговорили су позитивно, а неки међу њима наводе и да овај план објављују у информатору о раду.

Комисија за заштиту права понуђача у поступцима јавних набавки основана је у октобру 2010. године као независно тело које одговара непосредно Народној скупштини. Ипак, Комисија још увек треба да изгради сопствени кредибилитет правовременим решавањем случајева, континуираном применом прописа и транспарентном евиденцијом примене, као и да осигура делотворну примену својих одлука путем системског надзора и анализе њиховог спровођења, као и да, о случајевима неслагања, обавести Државну ревизорску институцију, буџетску инспекцију, Народну скупштину и Владу Републике Србије (**преорука бр. 123**).¹⁰⁴

¹⁰² Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁰³ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 81, доступно на

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁰⁴ *Ibid.*

Ревизија

У погледу унапређења услова за рад Државне ревизорске институције (ДРИ), ДРИ је у одговорима на упитник навела да у Београду користи пословни простор на три локације, што отежава рад институције, а да ће овај простор убрзо бити недовољан, уколико се кадровски план успешно спроведе у 2012. години (**преорука бр. 101**).¹⁰⁵

Уставом Републике Србије предвиђено је да Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу ДРИ (**преорука бр. 102**), а први извештај са мишљењем овог тела парламент је добио за завршни рачун буџета за 2009. годину. Одбор за финансије је крајем 2010. и почетком 2011. године размотрио Извештај о ревизији завршног рачуна буџета Републике Србије за 2009. годину и Извештај о ревизији финансијских извештаја за 2009. годину ревидираних субјеката које је поднела ДРИ, и предложио Народној скупштини да ове извештаје с препорукама размотри, што до достављања одговора на упитник није учињено.¹⁰⁶ Парламент већ седам година није расправљао о томе како је трошен новац из буџета тако да не постоји Закон о завршном рачуну буџета Републике Србије од 2002. године до данас.

У погледу повећања броја кадрова буџетске инспекције и ревизије (**преорука бр. 103**), Сектор – Централна јединица за хармонизацију у Министарству финансија, добила је додатних пет радних места чији је конкурс за попуњавање у току, док је у Сектор буџетске инспекције у 2011. години, на основу јавног конкурса у радни однос примљено пет државних службеника. Тако Сектор тренутно располаже с укупно осам буџетских инспектора, с тим што ће се тенденција пријема нових државних службеника на место инспектора наставити у наредном периоду.¹⁰⁷ ДРИ има укупно 101 запослено лице и континуирано ради на попуњавању радних места, док је у плану да до краја 2012. године има укупно 192 запослених.¹⁰⁸

У Министарству финансија, Сектор – Централна јединица за хармонизацију обавља послове централне хармонизације, координације, праћења примене и сагледавања квалитета финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору, као и посао обједињавања годишњих извештаја корисника јавних средстава из ове области (**преорука бр. 105**). Ова јединица припрема Консолидовани годишњи извештај о стању интерних финансијских контрола у јавном сектору у Републици Србији за сваку годину, на основу појединачних извештаја руководиоца корисника јавних средстава, описаних у Закону о буџету, укључујући и фондове социјалног осигурања. Ови корисници јавних средстава, на основу Закона о буџетском систему, годишње извештаје о финансијском управљању и контроли и интерној ревизији достављају до 31. марта за претходну годину.

Финансијским планом Јединице планирана су средства за обуке у циљу унапређења

¹⁰⁵ Државна ревизорска институција, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

¹⁰⁶ Народна скупштина Републике Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁰⁷ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁰⁸ Државна ревизорска институција, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

разумевања и прихватања система интерних финансијских контрола од стране руководиоца, односно њихове одговорности за успостављање и унапређење овог система, а у току је и ИПА пројекат чији је један од циљева дизајнирање и развој ИТ система и интернет странице Јединице ради повезивања с осталим учесницима у интерним финансијским контролама.¹⁰⁹

Сва ресорна министарства су својим правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији, који су достављани на мишљење Централној јединици за хармонизацију, предвидела радна места за интерне ревизије (**препурука бр. 106**). Број интерних ревизора код једног корисника јавних средстава је у вези с проценом ризика с којима се корисник сусреће, па је и укупан број интерних ревизора у јавном сектору променљив и зависи од процене степена ризика. У мају 2011. Јединица је организовала први испит за стицање звања *овлашћени интерни ревизор у јавном сектору*, па је овај сертификат добило 68 кандидата из 22 корисника јавних средстава. Потпуни подаци о броју интерних ревизора за 2011. годину биће доступни, и поређење с њиховим бројем у 2010. години биће могуће, након приспећа годишњих извештаја корисника јавних средстава о финансијском управљању и контроли који се Јединици за претходну годину достављају до краја марта текуће године.¹¹⁰

Порески систем

Усклађивање пореских прописа с прописима ЕУ је извршено делимично, а поступак даљег усаглашавања је у току (**препурука бр. 108**).¹¹¹

Још увек се нису стекли неопходни услови за увођење синтетичког пореза на доходак грађана (**препурука бр. 109**), имајући у виду суштинску разлику између фискалних облика којима се на синтетички (глобални), односно целуларни начин опорезује доходак физичких лица, као и операционализацију праћења и контроле наплате пореза на доходак грађана од стране пореске администрације. У овом моменту не постоји опредељење за прелазак са целуларног на синтетички модел опорезивања дохотка грађана.¹¹²

Према Закону о финансирању локалне самоуправе јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права, и порез на наслеђе и поклон. Ове јавне приходе јединица локалне самоуправе утврђује, наплаћује и контролише. На захтеве јединица локалне самоуправе у вези с недоумицама које се појављују у примени одредаба Закона о порезима на имовину Министарство финансија даје стручна мишљења и објашњења (**препурука бр. 110**).¹¹³

Измене Закона о финансирању локалне самоуправе из јуна 2011. године¹¹⁴ обезбеђују општинама додатна финансијска средства преко алокација пореза на приход. Ипак, потпуни преглед и попис функција које су делегиране општинама није установљен, а пренос надлежности је извршен а да се притом нису обезбедили и довољни капацитети и ресурси на

¹⁰⁹ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 47/11.

локалном нивоу, делом и због утицаја економске кризе на јавне финансије због чега су се смањили и сопствени приходи самих општина.¹¹⁵

Имајући у виду обим прилива средстава јавних прихода у буџет Републике Србије, у 2011. години није извршена анализа за које пореске облике би се указало оправданим њихово укидање **(преорука бр. 111)**.¹¹⁶ Министарство финансија је у прошлогодшњем извештају предложило брисање ове преоруке.

Јачање контроле рада Пореске управе врши се тако што су образоване радне групе у циљу анализе постојећег процеса рада унутрашње контроле и припремања предлога измена како би се усавршио процес унутрашње контроле, као и организовањем округлог стола за представнике Министарства финансија и Пореске управе, у циљу осмишљавања ефикасног модела контроле од стране стручних служби Министарства **(преорука бр. 113)**.¹¹⁷

Преорука да се изврши аутоматизација пореског поступка увођењем информационог система с јединственом базом података реализује се кроз пројекат *Јединствени регистар пореских обвезника ЈРПО*, израду и развој нове базе података појединачних пореских обвезника и израду и развој новог система базе података за ПИБ, информације и публицитет, регистрацију ПИБ за правна и физичка лица и регистрацију ЈМБГ за физичка лица **(преорука бр. 114)**.¹¹⁸

Царински систем

Одељење за унутрашњу контролу Управе царина је у сарадњи са Светском царинском организацијом учесник пилот пројекта *Јачање интегритета и борбе против корупције* и бави се унутрашњим уређењем структуре за очување интегритета, превентивним мерама и суочавањем са случајевима корупције. У оквиру Акционог плана који је израђен поводом пројекта, један од задатака је и израда Атласа ризика, а рок за реализацију је крај 2012. године **(преорука бр. 116)**.¹¹⁹

Почетком 2011. године спроведен је такозвани „систем поједностављених царинских поступака“, у којима привредни субјекти, који су на основу свог кредибилитета закључили споразум с Управом царина, врше царинење своје робе тако што шаљу попуњене царинске декларације надлежној царинарници електронским путем, односно без прегледа робе царинског службеника. Овакав начин пословања знатно је убрзао царински поступак **(преорука бр. 117)**.¹²⁰

Управа царина је преко Сектора за контролу примене царинских прописа, Одељења за

¹¹⁵ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 17, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹¹⁶ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

царинске истраге и Одељења за обавештајне послове повезана са свим царинским администрацијама које су чланице Светске царинске организације, под чијим покровитељством је покренута иницијатива за *online* повезивање са свим царинским администрацијама. Одељење за царинске истраге сарађује са *Southeast European Law Enforcement Center (SELEC)*, а Одељење за обавештајне послове са свим другим страним царинским службама. Сарадња се одвија на дневном нивоу и врло је успешна, а унапређен је квалитет рада и знатно повећана ефикасност пословања у свим организационим јединицама Управе царина (**преорука бр. 119**).¹²¹

Поступање по осталим препорукама Стратегије

Током 2011. године информациони систем у Управи за трезор проширен је на директне буџетске кориснике који су основани у складу са Законом о министарствима.¹²² Преко пројекта ИСПП (интегрални систем платног промета) један број индиректних буџетских корисника је повезан на сервисе за електронска плаћања (**преорука бр. 98**).¹²³

Агенција за борбу против корупције није успела да дође до података за анализу испуњености следећих препорука: доследно поштовање принципа свеобухватности буџета уз елиминисање ванбуџетских фондова (**преорука бр. 92**); успостављање механизма за оцену целисходности потреба буџетских корисника при планирању буџета (**преорука бр. 95**); унапређење постојећих прописа о раду Трезора (**преорука бр. 100**) и побољшање ефикасности прикупљања пореза (**преорука бр. 112**).

II.4.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Обезбедити делотворну примену Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији и Закона о јавним набавкама и његових начела.
- Успоставити механизам за оцену целисходности потреба буџетских корисника при планирању буџета.
- Обезбедити доследно спровођење Закона о буџету у смислу објављивања предлога буџета и завршних рачуна.
- Обезбедити одговарајуће услове за рад Државној ревизорској институцији.
- Унапредити систем успостављања интерних ревизора.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² „Службени гласник РС“, бр. 16/11.

¹²³ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

II.5. ПРИВРЕДНИ СИСТЕМ

Пета област коју Стратегија регулише односи се на **привредни систем**. Привреда у Србији и даље се налази у тешком положају који је последица дугогодишње кризе, неуједначених резултата реформских процеса, као и додатног утицаја светске економске кризе.

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од дванаест испитаних препорука у оквиру система једна се реализује у континуитету (8%), десет се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (84%), док за једну препоруку Агенција није успела да дође до података за анализу (8%).



II.5.1. Општи преглед

Истраживање јавног мњења о корупцији, које је за потребе Програма Уједињених нација за развој у Србији спровела агенција ТНС Медијум галуп у новембру 2011. године, показује да је општи утисак грађана о развоју догађаја у Србији претежно песимистичан, тако да док већина сматра да земља иде у погрешном смеру (73%), само 14% грађана мисли да је смер добар и њих је мање у односу на претходне таласе истраживања. Међу испитаницима је и велики број неодлучних што указује на збуњеност грађана по овом питању.

Финансијска ситуација грађана је веома тешка, па чак 51% испитаника своју материјалну ситуацију описује као лошу или чак неподношљиву. Више од половине испитаника (54%) каже да финансијски стоји лошије него пре годину дана, за 39% ситуација је непромењена,

док само 5% оцењује ситуацију као бољу.

Највећи од свих проблема који брине грађане Србије је незапосленост (41%), затим следе сиромаштво (21%), корупција (12%) и ниске плате (7%). Незапосленост и сиромаштво су најозбиљнији хронични проблеми који већ дуго забрињавају грађане и најчешће се наводе у сва четири таласа истраживања. Такође, сва четири пута јавља се уверење грађана да су велике компаније важна карика у ланцу корупције, а велики број испитаника (74%) сматра да је у интересу великих предузећа да имају корумпирану владу коју могу да подмите и да на тај начин обезбеде остваривање својих интереса. С друге стране, грађани мала и средња предузећа виде као сектор на који корупција има веома негативан утицај.¹²⁴

У аналитичком извештају Европске комисије изнета је општа оцена о томе, да ли у Србији постоји и функционише тржишна привреда, и да ли је Србија способна за хватање у коштац с притиском конкуренције и тржишним снагама у оквиру Европске уније. У извештају се наводи да је Србија достигла степен макроекономске стабилности који омогућава економским чиниоцима да доносе одлуке у клими предвидивости. Економске политике из протекле деценије подржавале су сталан раст од скоро 5% у просеку, постепено смањивање инфлације и опште побољшање животног стандарда. Ипак, глобална финансијска и економска криза открила је рањивост обрасца раста заснованог на домаћој потражњи, која се углавном финансирала на основу задуживања у иностранству. У Србији је до сада предузет низ корака за успостављање правног система који подржава тржишну привреду, али је пословно окружење и даље ограничено чињеницом да владавина права не функционише у потпуности, као и да постоји још увек нејасна ситуација у погледу права својине. Обим неформалне економије у Србији је и даље значајан, па иако су неке мере за јачање борбе против корупције предузете последњих година, и даље су при извршењу уговора веома распострањени неформални методи којима се заобилази правни систем. Овоме доприносе и дуги судски поступци и нагомилани судски предмети у овој области. Утицај државе у привреди је и даље висок због спорог напретка у процесу приватизације и либерализације цена. И поред корака ка успостављању правне сигурности и отклањању непотребних бирократских процедура, пословно окружење и даље је ограничено правном несигурношћу. Незапосленост је и даље велика, социјални проблеми се заоштравају, а Србија треба да се хитно позабави структурном ригидношћу на тржишту радне снаге, укључујући непоклапање потражње и понуде квалификоване радне снаге.¹²⁵

У Белој књизи Савета страних инвеститора истиче се, да је протеклу годину обележило врло споро и неравномерно опорављање од економске и финансијске кризе, а да се Србија и даље суочава с неким веома сложеним макроекономским проблемима, међу којима се налазе највиша стопа инфлације у Европи, једна од највиших стопа незапослености у Европи (око 20%) која и даље расте, док проценат радно активног становништва у односу на радно

¹²⁴ Програм Уједињених нација за развој у Србији и ТНС Медијум галуп, „Истраживање јавног мњења о корупцији“, Четврти талас истраживања, новембар 2011, стр. 5, 6 и 12, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD>.

¹²⁵ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 67, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

способно становништво (од 18 до 65 година) и даље опада и сада износи око 45%, као и смањење фискалних прихода услед успорене привредне активности и преласка једног дела привреде у сиву економију, што доводи до увећања буџетског дефицита и новог задуживања. Бруто друштвени производ Србије расте испод очекиване и планиране стопе и још увек није достигао ниво од пре наступања економске и финансијске кризе. Брзина опоравка привреде није довољна да би променила негативне тенденције на тржишту рада, нити да би допринела значајнијем расту јавних прихода. Стање на тржишту рада је најозбиљнији социјално-економски и политички проблем с којим се Влада суочава, а ликвидност је један од највећих проблема с којима се суочавају привредни субјекти, па је број неликвидних предузећа порастао за 30% у току прошле године.

Најновији Светски извештај о конкурентности показује да се Србија и даље налази на врло неповољној позицији (95. позиција од 142 посматране земље), што је побољшање за само једно место у односу на претходну годину. Најнеповољнија места Србија заузима у категорији терета државне администрације (134.), у категорији степена обуке кадрова (132.), по питању ефикасности антимонополске политике (137.), по обиму и ефектима пореског система (118.), у категорији пословни утицај регулативе на прилив страних инвестиција (125.), по прихватању нових технологија на нивоу предузећа (136.) и по улагању предузећа у истраживање и развој (130.).

Свеобухватна реформа прописа није довршена и у последње време је интензитет реформе опао. Влада је формирала Савет за конкурентност, али, како се у Белој књизи наводи, он до сада није дао неке видљиве резултате. У секторима који се сматрају стубовима развоја – енергетика, некретнине и градња, телекомуникације, тржиште рада и људски капитал – дошло је до извесног побољшања, али је оцена Савета страних инвеститора иста као и претходних година, а то је да су побољшања мања него што би могла да буду, а да су дефинитивно мања у односу на оно што је неопходно за привлачење нових инвестиција.¹²⁶

II.5.2. Поступање по препорукама Стратегије

Ограничење улоге државе у привреди и правни оквир за пословање

У Сивој књизи Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД) наводи се да је Свеобухватна реформа прописа (СРП) окончана са годину дана закашњења, али да је кроз ову реформу, иако није у потпуности спроведена, много тога урађено по питању отклањања непотребних и штетних прописа (**препорука бр. 124**). Процењује се да је СРП домаћој привреди донео 120 милиона ЕУР уштеде на годишњем нивоу. Ипак, док су стари непотребни и штетни прописи уклањани, појавили су се нови у облику „регулаторног цунамија“, па је у протекле три године донето преко 2.000 нових закона, уредби и правилника који су увели и неке нове неоправдане обавезе и процедуре. Стратегија регулаторне реформе је истекла крајем 2011, па је свакако важно донети нову,¹²⁷ која се у форми предлога за период

¹²⁶ Савет страних инвеститора, “Бела књига, Предлози за побољшање пословног окружења у Србији”, 2011, стр. 12 – 15, доступно на <http://www.fic.org.rs/admin/download/files/cms/attach?id=263>.

¹²⁷ Национална алијанса за локални економски развој, “Сива књига IV, Препоруке за уклањање административних препрека за пословање у Србији 2011/2012, 2011, стр. 13, доступно на <http://www.naled->

од 2011. до 2014. године налази на интернет страници Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа. „Регулаторни пунами“ отежава пословање привредним субјектима и због тога што намеће обавезу упознавања с новим регулаторним оквиром.

У поступку усаглашавања домаћих закона с прописима Европске уније успостављени су и почели с радом привредни регистри, чији је циљ смањење улоге државе у привредном животу, уклањање баријера и смањење административних поступака у овој области на најмању могућу меру. Успостављањем Регистра привредних субјеката и увођењем система пријава и уписа ових субјеката у Регистар, уместо система у којима се подносе молбе и издају дозволе за обављање делатности, укинута је дискреционо право државе по овим питањима, чиме се избегава или бар смањује могућност корупције у систему оснивања привредних субјеката који се уписују у Регистар привредних субјеката Агенције за привредне регистре као јединствену, централизовану, електронску базу података о свим субјектима.¹²⁸

Функционисање правног система представља главни фактор за постојање добре пословне средине (**препорука бр. 125**). У већини поглавља Беле књиге Савета страних инвеститора као проблем се наводи недостатак подзаконских аката и чињеница да се поједини подзаконски акти доносе са великим закашњењем. С друге стране, дешава се и да усвојени подзаконски акти не задовољавају критеријуме за квалитетну примену самог закона. Такође, када закон прописује оснивање неког органа или управе, протекне дуг временски период до тренутка конституисања таквих институција, као што је случај са Националним саветом за заштиту потрошача који још увек није основан.¹²⁹

У оквиру пројекта “Барометар прописа”, НАЛЕД указује на конкретне законе чија примена касни због кашњења са доношењем одговарајућих подзаконских аката. Од укупно 204 подзаконска акта, пре истека рока је усвојено 34 (17%), после истека рока усвојена су 63 (31%) уз просечно кашњење од 146.35 дана, док је оних који још нису усвојени, а касне, 67 (33%) уз просечно кашњење од 313.15 дана.¹³⁰

Извештај НАЛЕД о статусу спровођења реформи у трећем кварталу 2011. године такође наводи проблеме спорог доношења подзаконских аката без којих се нова законска решења не могу применити, као и евидентног одсуства одговорности за ова кашњења. Влада сама не чини процес израде предлога закона и израде и доношења подзаконских аката транспарентним, тако што би јавно објавила ажурни план комплетних регулаторних активности и информација о реализацији овог плана са разлозима за евентуална одступања од њега. Зато је јасно и зашто нема одговорности регулаторних тела за кашњење у спровођењу реформи и зашто су привредни субјекти неупућени у ком моменту ће своје пословање моћи или морати да прилагоде новом регулаторном оквиру. Неоправдано је дуг период од подношења иницијатива за измену штетних прописа до имплементације тих измена. Реформе је могуће убрзати у оној мери у којој регулаторна тела прихвате привреду

serbia.org/documents/lavirint/Siva%20knjiga%20IV%20web.pdf.

¹²⁸ Министарство економије и регионалног развоја, Одговор на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹²⁹ Савет страних инвеститора, “Бела књига, Предлози за побољшање пословног окружења у Србији”, 2011, стр. 12 – 15, доступно на <http://www.fic.org.rs/admin/download/files/cms/attach?id=263>.

¹³⁰ Национална алијанса за локални економски развој, „Барометар прописа“, доступно на <http://www.naled-serbia.org/barometer>, посећено у децембру 2011.

као легитимног подносиоца иницијатива, као и саговорника у процесу измене прописа у областима коју ова тела регулишу.¹³¹

Регистар судских забрана, установљен на основу Закона о извршењу и обезбеђењу, отпочео је са радом 19. септембра 2011. године. У овај регистар могу се уписати привремене мере донете у току или по окончању судског поступка којима се забрањује отуђење и оптерећење покретних ствари, непокретности или стварних права на непокретностима. Увођење Регистра значајно ће подићи ниво правне сигурности пословања у Србији. Доступност података из Регистра путем интернета значајна је и због заштите лица у чију корист је суд одредио привремену меру, али и због заштите трећих лица која намеравају да ствар купе или је искористе као средство обезбеђења.

Највеће уштеде привреди и грађанима, као и значајно олакшање пословања привреди, требало би да донесе електронска комуникација Пореске управе и пореских обвезника. Пореска управа је до половине августа 2011. регистровала око 20.000 ПДВ пореских обвезника који би у наредном периоду, у овом домену, са њом комуницирали искључиво електронским путем. Она је до сада развила електронске сервисе за подношење пореске пријаве за ПДВ и пореске пријаве за годишњи порез на доходак грађана. Тренутно је активан само први, док се за други најављује активирање почетком 2012. године, што значи да би пореске пријаве за годишњи порез на доходак грађана за 2011. годину, обвезници овог пореза могли да учине електронским путем. Наравно, за ово је неопходно да порески обвезници или њихове рачуноводствене агенције поседују квалификовани електронски сертификат, уз који ће једино бити могуће дигитално потписивање пореских пријава, а у којој мери ће ова могућност бити искоришћена, зависиће и од самих корисника.¹³² У току је реализација Меморандума о сарадњи с Пореском управом, и у 50 општина у Србији испробава се подношење пореске пријаве електронским путем коришћењем квалификованог електронског сертификата Привредне коморе Србије (ПКС). Ипак, подзаконски акти неопходни за пуну примену Закона о електронском документу још увек нису комплетирани, па нису створени услови да се јавне исправе које издаје ПКС, по основу јавних овлашћења добијају електронским путем, коришћењем квалификованих електронских сертификата. Поред поједностављивања и рационализације у пословању привредних друштава, коришћење ових сертификата утиче на смањење корупције, зато што заинтересоване стране не долазе у непосредни контакт. Велики проблем представљају и парафискална оптерећења која су потпуно ван контроле, као и да се у 2011. години у овој области ситуација погоршала због значајног повећања скоро свих административних и комуналних такси.¹³³

Доношењем новог Закона о привредним друштвима¹³⁴ у 2011. години извршено је додатно усклађивање закона у области привредног система. Законом је на свобухватан начин регулисан и правни положај предузетника што значи да ово питање више неће бити регулисано посебним законом, чиме се доприноси смањењу нормативизма у овој области, а привредни субјекти су изједначени у погледу начина оснивања и пословања.

¹³¹ Национална алијанса за локални економски развој, “Статус спровођења реформи у трећем кварталу 2011. године”, доступно на http://www.naled-serbia.org/documents/lavrint/NALED%20IZVESTAJ%20ZA%20III%20KVARTAL%202011_oct%205.pdf.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 36/11 и 99/11.

У 2011. години донет је и Закон о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава,¹³⁵ Закон о јавно приватном партнерству и концесијама,¹³⁶ као и измене прописа у области регистрације привредних субјеката, чиме се утиче на ограничење улоге државе у привреди, формулисање основних правила за поштено надметање, слободу уговарања, стварање окружења погодног за ефикасно пословање, као и отклањање неусаглашености и противречности појединих привредно-системских прописа. Информације о правном статусу привредних субјеката се налазе на једном месту од 1. јануара 2010. године када је у Агенцији за привредне регистре почео са радом Регистар финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника. Овај регистар је вишеструко користан за привредне субјекте, а уједно је и неопходан елемент у поступку доношења пословних одлука, смањењу ризика пословања, анализи и истраживању тржишта. Регистар је важан и за државне органе и институције за потребе статистичког праћења привреде, анализе и дијагностике макроекономских кретања у земљи, као и за доношење одлука из области економске, монетарне и фискалне политике.¹³⁷

ПКС је у 2011. години иницирала бројне измене у области привредно-системских прописа, а Влада је прихватила или је у поступку усвајања мањег броја предложених мера. Дефиниција малог и средњег предузећа и предузетника није усклађена са дефиницијом у ЕУ, а њихов правни статус дефинисан је Законом о рачуноводству и ревизији за који је рад на изменама и допунама у току. Такође, ПКС је доставила Министарству финансија предлоге на нацрт измена и допуна Закона о јавним набавкама, које је Министарство прихватило, а инициране су и измене Закона о привредним друштвима које се односе на одлагање почетка примене Закона са 1. фебруара на 1. јул 2012. године.¹³⁸

Према поређењу правне регулативе у области предузетништва које је Међународна финансијска корпорација из Групе Светске банке израдила за 2012. годину, Србија је са 88. места у 2011. години пала на 92. од могућа 183 места. Србија се најбоље котира по лакоћи добијања кредита (24. место), а најлошија позиција је и даље за прибављање грађевинских дозвола (175. место), где је потребан број процедура 19, потребан број дана за испуњавање процедура 279, док трошкови процедура износе 1,603.8% дохотка по глави становника. Поређења ради, ови трошкови у земљама Источне Европе и Централне Азије у просеку износе 440.8% дохотка по глави становника, а у земљама ОЕЦД, 45.7%. У прибављању грађевинских дозвола, Србија далеко заостаје за регионалним просеком (Источна Европа и Централна Азија) који је 126. место.

Највећи бољитак Србија је постигла у процесу регистровања непокретне имовине, где се у односу на претходну годину са 98. места попела на 39. место, вероватно највише због тога што је број потребних дана за овај поступак у протеклој години смањен са 91 на 11 (у рангирању за 2005. била је чак на 186. месту). Ово је и једино рангирање у коме Србија ове године има бољу позицију у односу на претходну, док је по свим осталим питањима пала на лествици. Она се такође лоше котира у погледу обима административног терета за фирме у погледу плаћања пореза (143. место), и то далеко испод регионалног просека (99. позиција).

¹³⁵ „Службени гласник РС“, бр. 36/11.

¹³⁶ „Службени гласник РС“ бр. 88/11.

¹³⁷ Министарство економије и регионалног развоја, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹³⁸ Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

Фирме просечно обаве 66 пореских плаћања годишње, потроше 279 сати на подношење одговарајуће документације, припремање и плаћање укупних пореских обавеза које се процењују на 34% профита. Ови показатељи се нису променили у односу на претходну годину.

У погледу могућности принудног извршења уговора, Србија је у односу на претходно рангирање пала за 10 позиција, на 104. место, опет знатно испод регионалног просека (60. место). Према подацима изнетим у извештају, принудно извршење уговора захтева 36 процедура, траје 635 дана и кошта 31.3% вредности спора.¹³⁹

Конкуренција, концентрација и државна помоћ

Конкуренција. – Основни проблеми који се у наводе у експертској анализи Конференције Уједињених нација за трговину и развој о политици заштите конкуренције у Србији (**препоруча бр. 129**) су: 1) ограничени ефекти примене закона о заштити конкуренције због недостатка средстава којима Комисија за заштиту конкуренције располаже и проблема са судском контролом; 2) велики проблеми у области јавних набавки где се традиционално, углавном у сектору здравства и грађевинарства, дешава намештање тендера и подела тржишта; 3) одсуство ближе сарадње државних институција која је неопходна због повезаности проблема у области регулисаних сектора, јавних набавки и корупције; 4) недовољан ниво културе конкуренције код свих економских чинилаца, као и обуке и академског наставног програма у области права и економије конкуренције на универзитетима, програма усклађености у јавној администрацији и предузећима, као и у судству.

Неопходно је оснажити Комисију за заштиту конкуренције како би могла да у потпуности примењује закон и обавља своје функције, створити одрживи и предвидиви извор финансирања Комисије, јачати људске ресурсе у Комисији, обезбедити високо стручне кадрове из области економије, проширити њене оперативне капацитете из домена права и економије, пружити техничку помоћ Комисији, проширити обуку и на Управни суд који од недавно има надлежност у обављању контроле одлука Комисије. Потребно је и институционално унапредити комплементарне политике као што су заштита потрошача и нелојална конкуренција, јер је актуелни институционални оквир у овом домену изузетно слаб, иако су донети закони углавном усклађени с прописима Европске уније. Систем примене прописа у области заштите потрошача се ослања на невладин сектор који не располаже капацитетима за примену закона нити за покретање судских поступака. Политика борбе против нелојалне конкуренције је још увек на самом зачетку. Коначно, политика конкуренције би требало да добије равноправан статус са индустријском политиком у формулисању развојне политике земље.¹⁴⁰

Према Студији о имплементацији европског законодавства у Србији коју је израдио Центар за нову политику, Закон о заштити конкуренције је са својим подзаконским актима на оптималном нивоу усклађености са правом Европске уније и не постоје битни проблеми у

¹³⁹ *The World Bank and International Finance Corporation, "Doing Business 2012, Economy Profile: Serbia"*, 2011, доступно на <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/SRB.pdf>.

¹⁴⁰ Конференција Уједињених нација за трговину и развој, "Експертска анализа политике заштите конкуренције: Србија", 2011, стр. 7, 8, 100 – 102, доступно на http://www.unctad.org/ru/docs//ditclp2011d2_ru.pdf.

њиховој примени у домаћој пракси. Потребно је ипак преиспитати низ других закона који се баве питањима заштите конкуренције у посебним секторима, прекинути са ретроактивном применом новог Закона на случајеве започете по старом закону, успоставити систем координације између Комисије и других државних органа и заједничко извештавање, повећати капацитет и ниво активности у секторским анализама тржишта које израђује Комисија, преиспитати систем финансирања Комисије који је усмерава у правцу испитивања концентрација, као и смањити диспропорционалност у погледу активности Комисије које, према студији, иду на штету испитивања картела и злоупотреба доминантног положаја.

Због ограничавања могућности утицаја државе на рад Комисије, финансијски режим Комисије је такав да се она не финансира из буџета Републике Србије, већ из такси плаћених након нотификација концентрације. Средства се распоређују на основу финансијског плана Комисије, који држава одобрава на годишњем нивоу. Зато, према студији, не изненађује чињеница да већина случајева на којима Комисија ради има везе са нотификацијама концентрације, што се може сматрати и неком врстом сукоба интереса.¹⁴¹

У аналитичком извештају Европске комисије наводи се, да су у погледу борбе против монопола и концентрација, сви основни аспекти правног и институционалног оквира усклађени са правним тековинама Европске уније. Ипак, неки колизии правни акти који ограничавају обим и примену Закона о заштити конкуренције, усвајају се без претходног консултовања са Комисијом за заштиту конкуренције, па је потребно исправити ове контрадикторне одредбе, али и, да би се овакве појаве спречиле у будућности, увести консултовање Комисије у вези са свим нацртима правних аката који могу да утичу на конкуренцију у Србији.

Комисија треба да ојача капацитете за економску анализу, као и у области администрације и процесног права, јер је низ њених одлука поништен на основу приговора због процедуралних питања. Такође се истиче да су и капацитети правосуђа да процени сложене правне и економске доказе на плану конкуренције и даље слаби. Неопходно је и увећање броја доследно спроведених одлука Комисије.¹⁴²

Комисија за заштиту конкуренције је у 2011. години покренула иницијативу да јој се омогући достављање на мишљење нацрта правних прописа који могу имати утицај на спровођење Закона о заштити конкуренције, односно који производе ефекте на конкуренцију на релевантном тржишту. Ова иницијатива је и даље у процедури.

У 2011. години Комисија је донела више решења којима су утврђене повреде конкуренције и одређене мере заштите конкуренције, односно новчане казне, као и велики број решења којима се одобрава концентрација учесника на тржишту.

¹⁴¹ Центар за нову политику, „*Mind the Gap*, Студија о имплементацији европског законодавства у Србији“, 2011, стр. 90 – 91, 104, доступно на <http://www.cnp.rs/resources/files/srp.pdf>.

¹⁴² Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 86 – 88, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

Иако се већи део њених активности односи на вођење поступака и санкционисање већ утврђених повреда конкуренције, она предузима и активности на спречавању настајања повреда конкуренције. Ове активности се односе пре свега на упознавање јавности са значајем правила конкуренције, израду секторских анализа, као и упућивање иницијатива Влади и другим институцијама у циљу ефикасне примене политике конкуренције у земљи. Тако је Комисија у току 2011. године израдила Секторску анализу тржишта нафте и деривата нафте којом је указала на одређене недостатке на овом тржишту и могуће негативне ефекте прописа који га регулишу. Крајем 2011. године, Комисија је одржала састанак са представницима појединих јавно-комуналних предузећа у Србији, како би их информисала о примени правила конкуренције и обезбедила припрему будућих активности, усмерених на едукацију запослених у овим предузећима.¹⁴³

За питања нелојалне конкуренције надлежно је Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, па се поставља питање зашто је само овај један сегмент области конкуренције поверен потпуно другом органу јавне власти у надлежност.

Концентрација. – У експертској анализи политике заштите конкуренције у Србији наводи се да је Комисија за заштиту конкуренције у протеклом периоду била преплављена случајевима концентрације и појединачним изузећима, али да још увек ниједна концентрација није делотворно блокирана, нити су наметнуте озбиљније мере, односно услови за одобрење концентрације. Истиче се и претерана зависност од накнада за концентрације, због чега финансијска одрживост Комисије захтева нови систем финансирања.

У поступку приватизације, улога Комисије је ограничена на доношење решења о концентрацији након склапања уговора, али је тада већ исувише касно за примену било каквих значајнијих структурних мера, па би потенцијалне проблеме у вези са конкуренцијом требало размотрити приликом сваког одлучивања о поступку приватизације већ на самом почетку процеса, а у оквиру опште одлуке Владе.

Комисија је једини орган за заштиту конкуренције у Европи који се претежно финансира од накнада које се плаћају у поступку пријаве концентрација, тако да могу довести до значајних поремећаја приликом доношења одлука о раду, јер се број и размера концентрација не могу предвидети на почетку године или неког другог пословног периода и значајно варирају у зависности од пословног циклуса и од такозваних таласа концентрација. Због могућег недостатка средстава, Комисија је запошљавала мањи број радника, па због тога има и озбиљан проблем са кадровском опремљеношћу. Такође, за већи део послова на анализи концентрација нужно је познавање економске теорије, а нарочито теорије олигопола, па је само један запослени економиста у Комисији очигледно неадекватна кадровска попуњеност у овој области. Дакле, износ средстава за будући рад Комисије није примерен надлежностима које су јој поверене. Иначе, накнаде и провизије за концентрације су изузетно високе у поређењу с европским стандардима, и због тога представљају и препреку трговини.¹⁴⁴

Државна помоћ. – Поред политике борбе против монопола и концентрације, правне

¹⁴³ Комисија за заштиту конкуренције, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁴⁴ Конференција Уједињених нација за трговину и развој, “Експертска анализа политике заштите конкуренције: Србија”, 2011, стр. 27, 28, 86, 95, 96, 98, доступно на http://www.unctad.org/ru/docs//ditclp2011d2_ru.pdf.

тековине Европске уније у области конкуренције покривају и област државне помоћи тако што прописују правила и процедуре у циљу спречавања доделе ове помоћи на начин којим би се нарушила конкуренција на унутрашњем тржишту.

У области контроле државне помоћи успостављен је правни и институционални оквир, а Влада Србије је у септембру 2011. године усвојила Попис државне помоћи у складу с Прелазним споразумом. Међутим, с обзиром на институционалну организацију органа за државну помоћ Србији, неопходно је пажљиво пратити њихову *de facto* независност у раду, па је од велике важности да Комисија за контролу државне помоћи докаже способност да ради независно од институција које пружају помоћ, нарочито министарстава, као и да успостави регистар образложених одлука о додељеној државној помоћи. Комисија треба да успостави кредибилне и конзистентне резултате у примени, и неопходно јој је обезбедити оперативну независност у раду.¹⁴⁵

Према Студији о имплементацији европског законодавства у Србији, изазов у области контроле доделе средстава државне помоћи појавиће се у чињеници да критеријуми за доделу државне помоћи нису набројани у Закону, већ у Уредби о правилима за доделу државне помоћи. На тај начин ће било који други закон који се бави неком врстом државне помоћи представљати виши правни основ у односу на Уредбу, па је зато неопходно да се критеријуми укључе у текст самог Закона.

Комисија за контролу државне помоћи има надлежност да одлучује да ли је државна помоћ дозвољена или није, да покрене поступак одлучивања о томе да ли је помоћ додељена или се користи супротно одредбама Закона, да суспендује доделу помоћи уколико утврди да она може пореметити конкуренцију на тржишту, да тражи од давалаца било какве информације у вези са помоћи које сматра релевантним, као и да нареди повраћај било које државне помоћи за коју утврди да је незаконита. Остаје отворено питање да ли ће Комисија имати надлежност да суспендује државну помоћ, одобрену на основу неког закона, који представља виши правни основ од Уредбе о правилима за доделу државне помоћи.¹⁴⁶

Приватизација

Према аналитичком извештају Европске комисије, једна од области која и даље изазива забринутост у погледу корупције и на коју она континуирано утиче је процес приватизације. Савет за борбу против корупције је утврдио одређени број, углавном великих трансакција у приватизацијама, у којима је постојала сумња на корупцију, али је само неколико њих испитано и још мање кривично процесуирано.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 86 – 88, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku_analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁴⁶ Центар за нову политику, „*Mind the Gap*, Студија о имплементацији европског законодавства у Србији“, 2011, стр. 115, 120 - 121, доступно на <http://www.cnp.rs/resources/files/srp.pdf>.

¹⁴⁷ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 26, 27 и 48, доступно на

Спољна ревизија пословања привредног субјекта за који је закључен уговор о продаји капитала није у надлежности Агенције за приватизацију (**препорука бр. 126**). Агенција на основу Закона о приватизацији и Закона о Агенцији за приватизацију, врши контролу извршења обавеза купца предвиђених уговорима о продаји друштвеног капитала. Ове контроле врше се у просторијама субјекта приватизације, као и увидом у документацију коју субјекти приватизације и купци достављају на захтев Агенције. Агенција за приватизацију је у току 2011. године извршила 912 теренских контрола извршења уговорних обавеза у субјектима приватизације. Такође, уговорима о продаји друштвеног капитала методом јавне аукције код којих је уговорена обавеза инвестирања у износу већем од 100.000 РСД, предвиђена је обавеза купца да Агенцији достави извештај предузећа овлашћеног за ревизију, који потврђује да је купац извршио обавезу инвестирања. На основу налаза извршених контрола, Агенција доноси одлуку да ли је купац испунио уговорне обавезе, односно да ли постоје основи за предузимање мера према купцу у складу са уговором и законом (остављање накнадног рока за извршење уговорних обавеза или раскид уговора о продаји друштвеног капитала). У 2011. години Агенција је купцима упутила преко 800 обавештења о остављању накнадног рока за извршење уговорних обавеза, раскинуто је укупно 39 уговора о продаји капитала – 32 уговора о продаји капитала методом јавне аукције и 7 уговора о продаји капитала методом јавног тендера.¹⁴⁸

Агенција за приватизацију доставља државним органима на њихов захтев информације о поступцима приватизације и извршеним контролама и предузетим мерама, синдикатима, запосленима и мањинским акционарима на њихов захтев, доставља информације о извршеним контролама и предузетим мерама. Агенција такође објављује купопродајне уговоре чији је саставни део и социјални програм на својој интернет страници, затим основне податке о предузећима у процесу приватизације, уговоре склопљене са консултантима, све законе и подзаконске акте који дефинишу процес приватизације, као и релевантна саопштења у вези са процесом приватизације (**препорука бр. 128**).¹⁴⁹

Добро управљање, едукација, контрола и заштита

Привредна комора Србије у наредном периоду планира активности усмерене на увођење планова интегритета за привредне субјекте у складу са Смерницама које је донела Агенција за борбу против корупције (**препорука бр. 140**). За сваку компанију или институцију је важно да испуни своје законске и економске одговорности, да се прилагоди променама у друштвеним условима, као и да буде друштвено одговорна. Циљ ПКС је да обезбеди да се у приватном сектору ови нормативи прихвате као корисни за пословање, па је с тим у вези планирано и успостављање Канцеларије за интегритет, као сервиса осталим привредним субјектима у поменутих активностима.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf

¹⁴⁸ Министарство економије и регионалног развоја, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011. и Агенција за приватизацију, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁴⁹ *Ibid.*

Усклађеност са законима и интегритет добијају на важности широм света, а резултат је да етичко понашање постаје фактор успеха за пословање компаније. Поред поменутих, као главне правце у раду у наредном периоду, Радна група за борбу против корупције види даље преношење УН и ЕУ експертиза у нашу праксу, афирмацију концепта Колективне акције у борби против корупције, увођење планова интегритета у компаније, промоцију заштите „узбуњивача“ и увођења „сигурних линија“ у привредним друштвима, као и унапређење система јавних набавки с аспекта примене антикорупцијских мера. Радна група је још 2009. године доставила Управи за јавне набавке, а затим касније и радној групи која је радила на актуелним изменама и допунама Закона о јавним набавкама, иницијативу за увођење споразума о интегритету страна учесника у поступку јавне набавке у Србији. У питању је документ који је познат механизам у многим државама. Предлог, нажалост, није прихваћен.

Према мишљењу Привредне коморе Србије, пакт о интегритету је веома важно средство у борби против корупције у области закључивања уговора са јавним сектором. Став чланова Радне групе је да овај документ треба да се примењује на набавке велике вредности, као и да би у делу „независни посматрач“ примарну улогу у експерименталној фази требало да има стручна служба Управе за јавне набавке, односно Комисије за заштиту права, не губећи из вида могућност учешћа и других релевантних и заинтересованих страна, у првом реду Државне ревизорске институције. У упоредној пракси примене споразума о интегритету у поступцима јавних набавки ангажује се и професионална ревизорска кућа, али ПКС сматра да би у нашим условима, одрживо решење за овај део документа био комисијски приступ или, уколико се ради о набавкама велике вредности – не треба искључити ни именовање ревизорске куће у функцији „непристрасног посматрача“, узимајући у обзир финансијско-правну контролу и верификацију читавог поступка набавке и касније извршења уговора.¹⁵⁰

Агенција за борбу против корупције је активним учешћем на састанцима Радне групе за борбу против корупције УН Глобалног договора у Србији, промовисала и јавно се залагала за доношење плана интегритета од стране привредних субјеката који немају ову законску обавезу, а у складу са Смерницама Агенције. На радним састанцима је истакнуто да је доношење плана интегритета од стране привредних субјеката добар начин за бављење добрим управљањем, увођење праксе и стандарда који нису увек прописани као обавезни, али чије увођење омогућава ефикаснији, делотворнији и квалитетнији рад привредних субјеката, односно добро пословање привредних субјеката. У оквиру израде модела нацрта планова интегритета, у оквиру Агенције је израђен и модел нацрта за систем привреде.

Сагласно актима Коморе овлашћених ревизора континуирано професионално усавршавање је један од услова за обнављање лиценце за обављање послова ревизије финансијских извештаја која се овлашћеним ревизорима издаје на период од две године (**препорука бр. 132**). Лиценцирани овлашћени ревизори дужни су да остваре минимум од 45 часова континуираног професионалног усавршавања у периоду од две године, а у складу са овим правилом, Комора је у 2011. години организовала два циклуса обуке у трајању од 40 часова, која је била усмерена на практичну примену међународних рачуноводствених и ревизорских стандарда, кодекса етике, прописа из области спречавања прања новца, пореске области и друго. Такође, током 2011. године, Комора је реализовала више међународних активности. Комора је 2007. године усвојила одлуку о обавезној примени Кодекса етике за

¹⁵⁰ Привредна комора Србија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

професионалне рачуновође.¹⁵¹

Питање заснивања независне спољне ревизије за котирана акционарска друштва уређено је Кодексом корпоративног управљања, чија решења настоје да у већој мери обезбеде независност и објективност спољног ревизора. Пошто скупштина акционара бира ревизора друштва, прописани су нови додатни услови и поступак за његов избор, а постоји и ограничење у погледу максималног броја узастопних избора једног истог привредног друштва за ревизију.¹⁵²

У току 2011. године, израђени су нацрт Националне стратегије и акционог плана за унапређење корпоративног финансијског извештавања, као и нацрти новог закона о рачуноводству и новог закона о ревизији. Јавне расправе поводом ових нацрта одржане су у периоду од септембра до децембра 2011. године (**преорука бр. 133**).

Законска обавеза о професионалном усавршавању у области рачуноводства тренутно не постоји, али се разматра увођење обавезе оспособљавања и континуиране едукације рачуновођа у текст новог закона о рачуноводству.¹⁵³ У току 2011. године, у оквиру Центра за едукацију Привредне коморе Србије, континуирано су одржавани семинари на тему корпоративног управљања у привредним друштвима.¹⁵⁴

Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору прописани су заједнички критеријуми и стандарди који се односе на успостављање система финансијског управљања и контроле директних и индиректних буџетских корисника, као свеобухватан систем интерних контрола, који се спроводи политикама, процедурама и активностима које успоставља руководилац корисника јавних средстава, са задатком да обезбеди разумно уверавање да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити кроз: 1) пословање у складу с прописима, унутрашњим актима и уговорима; 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја; 3) добро финансијско управљање; и 4) заштиту средстава и података. Процес успостављања система отпочео је током 2010. и 2011. године и даље се спроводи путем успостављања интерних правила за финансијско управљање и контролу путем интерних аката, правилника, процедура и извештавање министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система за финансијско управљање и контролу. У складу с препорукама интерне ревизије и осталим проценама, успостављени систем се прати, ажурира и предузимају се мере за побољшање система (**преорука бр. 130**).

Суд части Привредне коморе Србије је институција која служи заштити пословног морала, врши надзор у спровођењу кодекса и поштовању добрих пословних обичаја и пословне етике. Суд изриче мере друштвене дисциплине акционарским друштвима због повреде доброг корпоративног управљања у свим случајевима када утврди да органи друштва нису поступали у најбољем интересу привредног друштва, што укључује и непоштовање правила о забрани сукоба интереса и забрани нелојалне конкуренције (**преорука бр. 136**).¹⁵⁵

¹⁵¹ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁵² Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁵³ Министарство финансија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁵⁴ Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁵⁵ *Ibid.*

Агенција за борбу против корупције је у јулу 2011. године донела Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију. У одсуству материјалноправних норми, садржаних у општем извору права, којима би било детаљније уређено право које се штити, врсте и начини разоткривања у јавном интересу, као и кореспондирајућа заштита, овај акт је могао да се бави претежно регулисањем поступања Агенције у ситуацијама када би јој неко лице поднело пријаву због сумње у корупцију, а не самом заштитом. Општи правни режим свеобухватне заштите узбуњивача у јавном сектору, који још увек није успостављен, могао би да послужи као добар модел за увођење поузданих механизма у приватном сектору за запослене који желе да пријаве корупцију, као и за обезбеђивање њихове сигурности (**преорука бр. 137**).

Поступање по осталим препорукама Стратегије

Агенција није успела да дође до података о томе да ли су у 2011. години предузимане неке активности у циљу израде измена Закона о јавним агенцијама како би се регулисали услови и начин примања донација и располагања овим средствима (**преорука бр. 139**).

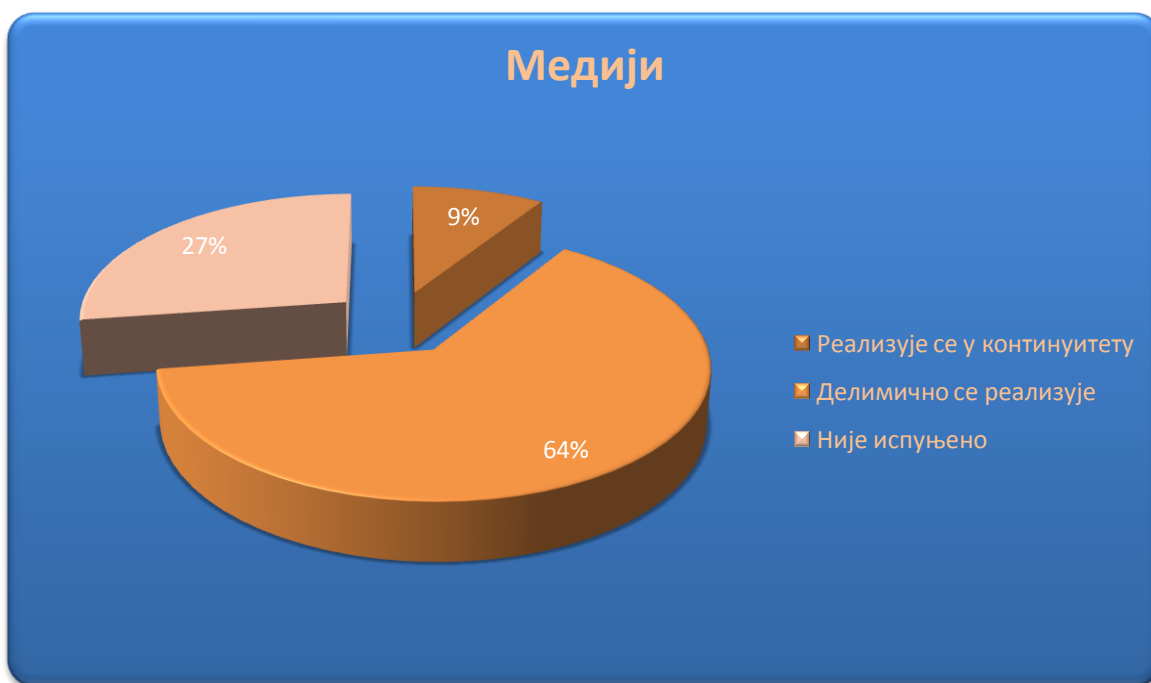
II.5.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Наставити рад на усклађивању прописа у области привреде и отклањању непотребних процедура и унапредити систем доношења подзаконских аката неопходних за примену закона.
- Оснажити Комисију за заштиту конкуренције и отклонити све недостатке правног оквира у области политике конкуренције, концентрација и државне помоћи.
- Обезбедити адекватан и независан надзор у поступцима приватизације.
- Успоставити механизме за запослене који желе да пријаве корупцију унутар привредног субјекта, као и механизме за њихову заштиту у оквиру ових субјеката.

II.6. МЕДИЈИ

Следећи систем који Стратегија регулише односи се на **медије**. Корупција у медијима обесмишљава објективно информисање, онемогућава јавни надзор над друштвеним делатностима, а њено спречавање у овој области је веома важно и због подизања општег нивоа антикорупцијске свести. Такође, у одсуству ефикасности правосућа, извештавање медија о случајевима корупције је некада једини начин да се иницира њихово процесуирање. Зато је професионалност, независност и објективност медија од велике важности за овај вид борбе против корупције.

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од једанаест испитаних препорука у систему медија, једна се реализује у континуитету (9%), седам се делимично реализује (64%), али су у тим областима могућа додатна унапређења, док три препоруке нису испуњене (27%).



II.6.1. Општи преглед

Резултати Истраживања јавног мњења о корупцији, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији у новембру 2011. спровела агенција ТНС Медијум галуп, показују да отприлике половина грађана сматра да у медијима постоји висок ниво корупције, док се, као и у претходним таласима истраживања, испитаници о корупцији информичу углавном из

медија (61%).¹⁵⁶

У септембру 2011. године Савет за борбу против корупције објавио је Извештај о притисцима и контроли медија у Србији. У процесу анализе обимне документације, Савет је уочио три главна проблема у вези са медијима у Србији, који проузрокују затвореност медија за бројне проблеме са којима се Србија суочава, између осталих, и за проблем корупције: 1) нетранспарентност медијског власништва; 2) економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове буџетских давања; и 3) проблем Радио телевизије Србије, који уместо јавног сервиса, има улогу сервиса политичких странака и владајућих елита.¹⁵⁷

Медијски сектор је у 2011. годину ушао оптерећен великим бројем проблема, праћеним одлагањем рада на Стратегији развоја система јавног информисања за коју се веровало да ће донети дуго очекивана решења и медијске реформе. Међу најважнијим проблемима овог сектора у 2011. години, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) наводи нападе, претње и различите притиске на новинаре и медије који се настављају и поред забрана и санкција предвиђених законом, а томе доприносе постојећа регулатива са благом казненом политиком према оваквим случајевима, опструкција приликом откривања и утврђивања одговорности оних који новинарима прете и нападају их, судска пракса која на неадекватан начин кажњава учиниоце тих напада, а посебно неспремност судова да до краја расветле све релевантне чињенице и разјасне позадину напада. Као проблем се истичу и неуједначени ставови и пракса судова, дуготрајни процеси и дискутабилне одлуке у случајевима када су новинари или медији на туженој страни. Све ово заједно утиче на пораст аутоцензуре у медијима.¹⁵⁸

Амбијент друштвене транзиције у коме се Србија налази данас, чини и медије и новинаре много рањивијим на глобалну кризу новинарства у поређењу са развијеним демократским системима либералног типа. Истраживање “Професија на раскршћу – новинарство на прагу информационог друштва” спровео је истраживачки тим Центра за медије и медијска истраживања Факултета политичких наука Универзитета у Београду, у периоду од јула 2010. до јуна 2011. године. Према овом истраживању, након анализе социо-економског контекста у коме опстају и раде медији и новинари у Србији, јасно је да он не обезбеђује повољне предуслове за стицање велике аутономије у раду. Наравно, независни медији у пуном смислу речи не постоје нигде у свету, али се показатељи медијских слобода могу објективизирати и измерити, па се након тога медијски системи у различитим државама могу рангирати по степену освојене слободе. На таквој лествици *Freedom House* за 2010. годину, медији у Србији су оцењени слабије него раније и налазе се на 78. месту у свету, на основу кога припадају

¹⁵⁶ Програм Уједињених нација за развој у Србији и ТНС Медијум галуп, „Истраживање јавног мњења о корупцији“, Четврти талас истраживања, новембар 2011, стр. 13 и 17, доступно на http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public_publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD.

¹⁵⁷ Савет за борбу против корупције, Влада Републике Србије, „Извештај о притисцима и контроли медија у Србији“, септембар 2011, стр. 3, доступно на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.

¹⁵⁸ Асоцијација независних електронских медија, „Мониторинг медијске сцене у Србији“, септембар 2011, стр. 3, доступно на <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring/story/12698/PETA+MONITORING+PUBLIKACIJA+ANE+MA.html>.

највећој групи држава у којима постоји „парцијална слобода штампе“. За исту годину, према оценама организације *Reporters Without Frontiers*, Србија је претпоследња међу земљама у региону Западног Балкана и налази се на 85. месту светске ранг лествице.¹⁵⁹

Мишљење професије

У истраживању Центра за медије и медијска истраживања, новинари су као највеће проблеме медија у Србији у овом тренутку истакли неквалитетно новинарство, доминацију сензационализма и таблоидног новинарства, јак политички притисак и одсуство медијске аутономије, док само мали број њих сматра да је то технолошка заосталост. Ова три проблема власници медија и менаџери сматрају мање важним од неповољног економског положаја праћеног светском економском кризом, недовршене транзиције, неодговарајућег законског оквира за рад медија, лоше медијске политике и незаинтересованости државе за судбину медија. Као највеће проблеме новинарске професије у овом тренутку новинари наводе слабе плате, низак степен професионализма, а пре свега недовољно поштовање новинарске етике и низак друштвени углед и статус професије.

Да највећи притисак на рад медија у Србији врше политичке странке које чине владајућу коалицију слажу се и новинари и власници и менаџери, затим следе власници крупног капитала, представници локалне власти и закупци рекламног простора. Новинари сматрају да од закупца рекламног простора већи притисак на рад медија врше приватни власници медија.

Новинари и власници/менаџери унеколико се разликују по оцени, који је најзаступљенији облик притиска на медије у Србији, па је по новинарима то утицај на кадровску политику медија и корумпирање новинара или уредника да пишу „наручене текстове“, док власници/менаџери сматрају да су то ускраћивање финансирања из буџета и недефинисани критеријуми за помоћ медијима. И једна и друга група испитаника као честе облике притиска виде и ускраћивање куповине рекламног простора, и ускраћивање информација на које медији имају право.¹⁶⁰

II.6.2. Поступање по препорукама Стратегије

Медијска стратегија

Стратегија развоја система јавног информисања у Србији до 2016. године, коју је Влада Републике Србије усвојила у септембру 2011, наводи неке од проблема који постоје у овом сектору. Тако се у Стратегији истиче да су урушен економски положај медија, финансијска зависност и неуспешан процес приватизације у овој области довели до великог броја телевизијских и радио станица с неквалитетном продукцијом, таблоидизације и аутоцензуре.

¹⁵⁹ Центар за медије и медијска истраживања Факултета политичких наука Универзитета у Београду, „Професија на раскршћу – новинарство на прагу информационог друштва“, јун 2011, стр. 51 – 52, доступно на <http://centarzamedije.fpn.bg.ac.rs/content-files/Novinarstvo%20na%20pragu%20informacionog%20društva.pdf>.

¹⁶⁰ *Ibid.*

Стратегија као кључни изазов у наредном периоду види подизање квалитета програма, јачање цивилног сектора и стварање услова како би регионални емитери могли да на економски одржив начин производе уреднички независан и професионалан садржај, који подстиче грађане на активно учешће, као и квалитетан програм намењен локалним заједницама, који одсликава њихово право на пуну слободу изражавања и информисаности. Стратегијом се истиче да се даље мора развијати и унапређивати квалитет програма, јачање плурализма и пуна уређивачка независност (**преорука бр. 144 и 148**).

Транспарентност власништва над медијима и недозвољена медијска концентрација

Као један од највећих проблема у медијском сектору у Србији најчешће се истиче проблем недовољне транспарентности власништва над медијима, с којим је у уској вези и проблем недозвољене медијске концентрације (**преорука бр. 142**). На ова два проблема указују како домаћи, тако и страни извештаји и анализе, а неспоран је однос између њих и питања извештавања о корупцији, као и уопште борбе против корупције како унутар јавног сектора, тако и унутар самих медија.

Најзначајнија домаћа анализа у протеклој години која говори о стању медија у Србији, је Извештај Савета за борбу против корупције о притисцима и контроли медија у Србији из септембра 2011. Међу три главна проблема које је Савет уочио, као први се наводи нетранспарентност власништва над медијима. Савет је, међу 30 најзначајнијих анализираних медија у Србији (12 дневних новина, 7 недељника, 6 ТВ станица и 5 радио станица), утврдио да је власништво чак 18 медија недовољно транспарентно, и да њихови прави власници нису познати домаћој јавности. Од 11 националних емитера, 9 је с нетранспарентним власништвом. С друге стране, у оквиру Регистра јавних гласила Агенције за привредне регистре, није доступан чак ни минимум информација о правим власницима медија, већ је присутна само информација о томе које предузеће формално издаје неке новине или емитује програм. Републичка радиодифузна агенција је у јулу 2011, на својој интернет страници објавила графички приказ власничке структуре РТВ станица с националним покривањем. Ипак, поред информација већ доступних на интернет страни Агенције за привредне регистре, РРА даје још само податке о власницима страних правних лица која учествују у власништву домаћих медија, што не доприноси већој транспарентности власништва, пошто се уместо имена правих власника, код ове врсте предузећа најчешће појављују имена адвоката који их заступају. Дакле, грађани немају пуну информацију о власницима медија у Србији, упркос томе што домаћи медијски закони, као и међународне препоруке и конвенције предвиђају транспарентност у погледу власника јавних гласила и истичу потребу за плурализмом медија и спречавањем недозвољене медијске концентрације. Према члану 41. Закона о радиодифузији, на конкурс за дозволу за емитовање програма не може учествовати домаће правно лице у коме су оснивачи страна правна лица регистрована у земљама у којима унутрашњи прописи забрањују, или не омогућавају утврђивање порекла оснивачког капитала. Ипак, у Србији постоји већи број медија чији власници потичу управо из таквих земаља.

Присуство офшор компанија је карактеристично у власничким структурама медија у Србији, а највећи проблем са њима је немогућност утврђивања власника, што је противно Закону о радиодифузији, који важи за електронске медије и Закону о јавном информисању. Тако се закључак о томе ко су прави власници медија најчешће изводи на основу уређивачког

концепта одређеног медија.

Према Закону о радиодифузији, коришћење права на фреквенцију представља право на коришћење природног добра, па тако медији са националним покривањем, добијањем дозволе за емитовање програма, добијају јавно добро свих грађана Србије. Ипак, нетранспарентност власништва омогућава да до већег броја медија са националном покривеношћу дође исти власник што је у супротности за Законом.¹⁶¹

О проблемима нетранспарентности медијског власништва и недозвољеној медијској концентрацији говори и сама Медијска стратегија. Она наводи да Закон о јавном информисању није довољно и јасно прецизирао начин вођења Регистра јавних гласила, који је важан предуслов за утврђивање власничке структуре у медијима и праћење постојања недозвољене медијске концентрације, нити одредио податке који се евидентирају, па је зато утврђивање власничке структуре у медијима практично онемогућено. Такође, иако закони у одређеном степену предвиђају тзв. антимонополизам у сфери система јавног информисања, ова област није уређена систематски и свеобухватно, па је и из ових разлога немогућ увид у власничку структуру јавних гласила, могуће постојање недозвољене медијске концентрације коју је тешко пратити, а нарушава се и плурализам медија. Законом о јавном информисању је, у циљу заштите начела слободне утакмице и плурализма идеја и мишљења, забрањен сваки вид монопола у области јавног информисања, а Законом о радиодифузији је детаљније уређена медијска концентрација у области електронских медија, коју прати Републичка радиодифузна агенција.¹⁶²

У аналитичком извештају Европске комисије истиче се да мањак транспарентности у власничкој структури медија онемогућава делотворно праћење и ствара ризик од скривене медијске концентрације.¹⁶³ У Резолуцији Европског парламента о процесу европских интеграција Србије из јануара 2011. године скреће се пажња и на концентрацију власништва и мањак транспарентности у медијском сектору.¹⁶⁴

Приватизација медија

У области приватизације медија, Стратегија истиче да Закон о радиодифузији предвиђа да једино РТС и РТВ, као установе јавног радиодифузног сервиса, могу бити у државној својини,

¹⁶¹ Савет за борбу против корупције, Влада Републике Србије, „Извештај о притисцима и контроли медија у Србији“, септембар 2011, стр. 5 – 6 и 8, доступно на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.

¹⁶² Влада Републике Србије, Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, 28. септембар 2011, доступно на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

¹⁶³ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 31, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁶⁴ Европски парламент, „European Parliament Resolution on the European Integration Process of Serbia“, 10. јануар 2011, ст. 22, доступно на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0021&format=XMI&language=EN>.

али у специфичном статусу који се утврђује законом. Ипак ове и још неке законске одредбе никада нису доследно спроведене, па процес приватизације средстава јавног информисања у Србији још није завршен у потпуности. Објективне правне сметње су закони који су накнадно доношени са решењима која нису усаглашена са Законом о јавном информисању, па су у колизији одредбе овог закона и Закона о радиодифузији, с једне стране, и Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду, с друге стране, као и Закона о националним саветима националних мањина.

Стратегија наводи да до сада спроведена приватизација јавних гласила није дала очекиване резултате, па је према подацима Агенције за приватизацију, од 109 јавних гласила које је требало приватизовати, приватизовано 56, док је за 37 обустављен процес по основу Закона о локалној самоуправи. Седам је одлуком оснивача – јединице локалне самоуправе, престало да постоји, док је девет несупешно завршило аукцијску продају. Од 56 приватизованих, за 18 су до сада раскинути уговори о продаји и они чекају нову приватизацију, док преосталих 36, с неколико изузетака, послују на ивици економске одрживости и њихов опстанак је неизван.¹⁶⁵

Процес приватизације медија није завршен ни четири године након истека законског рока, а сами медији су и даље подељени око тога да ли је приватизација, или супротно, недовршена приватизација, узрок њихових нагомиланих проблема, а пре свега нефункционалног медијског тржишта. У оваквим условима, за многе медије државна помоћ постаје главни извор средстава, што отвара могућност различитих утицаја на њихову уређивачку политику, било да су неприватизовани или приватни, а због непостојања правно регулисаног система у овој области.¹⁶⁶

Политички и економски утицај на рад медија

Други од три главна проблема у вези са медијима у Србији, који је Савет за борбу против корупције изнео у свом извештају, јесте економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове буџетских давања.

У извештају се наводи да државне институције у Србији издвајају велики износ буџетских средстава за оглашавање и промоцију (чиме се отвара могућност за остваривање личне и партијске промоције у медијима), који на узорку од 50 најзначајнијих институција од којих је Савет прикупио податке, није мањи од 15 милиона евра годишње. Када се томе додају и средства која се иначе званично издвајају за рад медија, долазимо до износа од најмање 36 милиона, па чак и 40 милиона евра за медије из државних извора. Зато је, према закључку Савета, готово немогуће наћи аналитички текст или истраживачки приступ новинара када извештавају о раду институција, које се у извештају наводе као оне које издвајају највећа финансијска средства за медије. На овај начин власт добија значајан простор за остваривање

¹⁶⁵ Влада Републике Србије, Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, 28. септембар 2011, доступно на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

¹⁶⁶ Асоцијација независних електронских медија, „Мониторинг медијске сцене у Србији“, септембар 2011, стр. 4, доступно на <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring/story/12698/PETA+MONITORING+PUBLIKACIJA+ANE+MA.html>.

финансијског утицаја на медије, па се тако уједно остварује утицај и на уређивачку политику.

Осим овог износа, медији у Србији добијају значајна средства и кроз јавне конкурсе државних институција, а нарочиту улогу у финансирању медија, чиме се они на неки начин држе и у економској зависности и неизвесности, имају агенције за односе с јавношћу, маркетиншке и продукцијске агенције, које су углавном у власништву страначких активиста или са њима повезаних особа. Неке од тих агенција пружају услуге већини државних институција, појединим међу њима приходи долазе искључиво од државних органа, а један број државних институција и јавних предузећа има посебно ангазоване агенције за односе са медијима или продукцијске агенције, иако у свом саставу имају читаве службе задужене за односе са медијима.

Медији од органа јавне власти остварују приходе на седам различитих начина, а основни облик је објављивање огласа. Ту су затим и специјализоване услуге информисања, услуге информисања по уговору, претплата на услуге и сервисе, субвенције у култури, издавајње средстава из фондова намењених цивилном сектору за реализацију пројеката, па чак и за услуге истраживања, иако се медији по својој суштини не баве научно-истраживачким радом. Још један важан модел односа медија и државних институција је претплата на услуге новинских агенција, иако већина ових институција већ плаћа *press clipping* услуге. Један број медија је добијао послове праћења активности појединих државних институција, па су се новинари тих медија, уместо да објективно информишу грађане о њиховом раду, понашали као сервис ових институција, односно промотери рада министра, директора јавног предузећа или установе.

Међу препорукама Савета за борбу против корупције указује се на потребу да се за услуге информисања, продукције РТВ програма и услуга на пољу односа са медијима, прописе редован поступак јавних набавки, јер се једино тако може обезбедити транспарентан одабир понуђача. Државне институције у својим редовним извештајима треба да обједине све облике сарадње са медијима и да их воде као оглашавање у медијима, а не као недефинисане специјализоване услуге, истраживања, и друге класификације које упућују на симуловане послове **(преорука бр. 143)**.¹⁶⁷

У Медијској стратегији се наводе подаци да је 2010. године приближан износ државне помоћи медијском сектору био 2.117.687 РСД (око 21 милион ЕУР), док је за 2011. годину опредељено приближно 2.512.856.070 РСД (око 25 милиона ЕУР). Даље се констатује да не постоји законом јасно утврђен јавни интерес у овој области, нити јасно утврђени критеријуми и процедура за доделу државне помоћи путем конкурса, па се примењују општи прописи и начела, због чега учесници на конкурсима могу бити доведени у неравноправан положај. Такође, проблем се налази и у чињеници да држава нема јединствену евиденцију утрошених средстава ни на централном, нити покрајинском или локалном нивоу, па је тачан обим и структуру помоћи готово немогуће утврдити. Уз то, не постоји ни ефикасно праћење реализације помоћи, процене њених ефеката или адекватног извештавања.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Савет за борбу против корупције, Влада Републике Србије, „Извештај о притисцима и контроли медија у Србији“, септембар 2011, стр. 17, 19, 20, 25, 43 – 44, доступно на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.

¹⁶⁸ Влада Републике Србије, Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016.

У већ поменутој резолуцији из јануара 2011, Европски парламент је изразио забринутост због покушаја власти да контролише рад медија,¹⁶⁹ док је оцена из аналитичког извештаја Европске комисије да се приступ оглашивача налази под утицајем малог броја кључних актера, што доводи до значајног ризика од политичког и економског утицаја на медије и веће аутоцензуре. Комисија додаје и да ће се финансирање појединих медија из државног буџета морати да, у складу са обавезама из Прелазног споразума, усклади са правним тековинама ЕУ, зато што представља државну помоћ. Зато су разлози за забринутост недостатак економске одрживости и финансијске снаге медијских кућа, као и доминација неколико кључних играча на тржиштву оглашавања.¹⁷⁰

Начелно, и по природи посла, нарочито у већим националним медијима, делатности оглашавања и информативне функције унутар медија јесу разграничене (**препорука бр. 141**). Утицај маркетинг служби на редакције је заправо последица економске кризе, неразвијеног тржишта оглашавања, као и чињенице да је тржиште посредовања у маркетиншким пословима у Србији изузетно концентрисано, с доминантним маркетиншким агенцијама које су у позицији да диктирају услове оглашавања на начин који занемарује професионалне стандарде.¹⁷¹

Регулаторна тела

У погледу обезбеђивања услова за рад, самосталност и независност Републичке радиодифузне агенције (РРА) и Републичке агенције за телекомуникације (РАТЕЛ) (**препорука бр. 145**), Министарство културе, информисања и информационог друштва наводи да анализа прописа са становишта утицаја на рад РРА и РАТЕЛ није вршена, зато што су у питању независна регулаторна тела која обављају поверене послове, као и да за таквом анализом није било посебне потребе. Министарство указује да је Законом о електронским комуникацијама, односно Законом о радиодифузији, извршена јасна подела надлежности између РАТЕЛ и Владе и ресорног министарства, односно РРА и Владе. РАТЕЛ је функционално и финансијски независна од државних органа, организација и лица која обављају делатност електронских комуникација, док је РРА самосталан правни субјект, функционално независан од било ког државног органа. У случају РРА, Савет бира Народна скупштина на предлог овлашћених предлагача, а Влада даје сагласност на финансијски план РРА.¹⁷²

године, 28. септембар 2011, доступно на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

¹⁶⁹ Европски парламент, „*European Parliament Resolution on the European Integration Process of Serbia*“, 10. јануар 2011, ст. 22, доступно на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0021&format=XMI&language=EN>

¹⁷⁰ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 31 и 130, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁷¹ Асоцијација независних електронских медија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

¹⁷² Министарство културе, информисања и информационог друштва, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

С друге стране, у аналитичком извештају Европске комисије наводи се да поступак именовања чланова РРА доводи у питање независност овог тела и ствара ризик од политизације. Комисија сматра да РРА треба да појача своје активности и предузме мере у случају кршења закона, а јавност њених активности треба да буде побољшана. Оцењује се да РАТЕЛ и РРА имају релативно добре капацитете, али да се њихова независност и овлашћења морају оснажити како би се свим учесницима на тржишту омогућили једнаки конкурентни услови.¹⁷³

Неосновано ускраћивање информација новинарима и дискриминација државних органа према медијима

Од почетка године до средине децембра Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је примио 69 жалби новинара, због повреде права на приступ информацијама, од којих је 35 жалби решено, а 34 су у поступку. Од 35 решених жалби само једна је била неоснована, у 33 случаја су претходно ускраћене информације дате, а у једном случају није поступљено чак ни по решењу Повереника (**преорука бр. 152**).

За разлику од претходних година, током 2011. Повереник није имао пријављених случајева дискриминације према медијима у смислу ЗСПИЈЗ (**преорука бр. 149**). Неки од евидентираних случајева односили су се на дискриминацију новинара с аспекта јавног информисања, што је предмет Закона о јавном информисању и министарства надлежног за ову област, па су притужиоци упућени да се обрате овом министарству.

С друге стране, Повереник је иницирао измене ЗСПИЈЗ због појаве да органи јавне власти фаворизују медије који су им блиски, тако што само њима достављају одређене информације, дајући им на тај начин ексклузивитет, а притом угрожавајући легитимне интересе других медија. Према предлогу Повереника, овим изменама Закона била би утврђена обавеза органа да информацију коју учини доступним једном новинару, који није поднео захтев за њом, истовремено исту информацију објави и на својој интернет страници, или да је без одлагања достави на захтев сваком другом новинару или јавном гласилу које то затражи. Ово правило не би се примењивало у случајевима када је новинар, који је први добио информацију, поднео захтев за њом, зато што би у том случају „ексклузивитет“ био заснован на преданом новинарском раду, а не на привилеговању неких новинара од стране органа јавне власти.¹⁷⁴

На питање Агенције да ли је у 2011. години било пријављених случајева дискриминације државних органа према медијима и уколико јесте, које су активности предузете поводом пријава, Министарство културе, информисања и информационог друштва је одговорило да у току протекле године није било пријављених случајева дискриминације државних органа према медијима.¹⁷⁵

¹⁷³ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 31 и 94, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁷⁴ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁷⁵ Министарство културе, информисања и информационог друштва, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

Одговорност професије

Савет за борбу против корупције у свом извештају истиче да му је достављен велики број жалби грађана и организација на рад медија у Србији, на њихову затвореност према проблемима корупције, као и превелику повезаност са владајућим политичким и економским елитама. Сам Савет је такође, у својим обраћањима јавности, наилазио на проблеме у представљању случајева значајних повреда закона које су учинили државни органи и изабрани функционери, као и могућих извора системске корупције.¹⁷⁶

Питање имплементације принципа неспојивости рада новинара и њихове политичке активности (**препорука бр. 150**) није обухваћено Медијском стратегијом.¹⁷⁷

У оквиру горе поменутог истраживања о стању новинарства у Србији испитаници, међу проблемима наводе, да данас постоји политичко опредељење новинара и да се њихова оријентација препознаје. Они сматрају да принципе новинарске етике новинари у Србији у највећој мери познају, али не примењују довољно (45%), познају али их скоро уопште не примењују (23%), или их не познају, нити их се придржавају (29%). Само мали број испитаника (2%), сматра да новинари веома добро познају етичке принципе и да их се придржавају.¹⁷⁸

Почетком 2010. године, у складу са Законом о удружењима, основан је Савет за штампу, као независно саморегулаторно тело, које чине представници медијске индустрије и професионалних новинарских удружења, с основном улогом праћења поштовања Кодекса новинара Србије у штампаним медијима и решавања представки појединаца и организација поводом конкретних садржаја штампаних медија, посредовања између општењених појединаца, организација и редакција и изношења јавних опомена у случајевима кршења етичких стандарда садржаних у Кодексу, обуке у поступању у складу са Кодексом и јачању угледа медија, као и објављивању мишљења и одлука у штампаним средствима јавног информисања. Као велики проблем истиче се финансирање Савета за штампу, зато што средства која се прикупљају из чланарине нису довољна за његов рад. Оваква саморегулаторна тела не постоје за област електронских медија. Систем саморегулације није довољно развијен. У овој области води се велики број судских поступака за случајеве који би могли бити брже решавани унутрашњом арбитражом, када би саморегулаторна тела функционисала.¹⁷⁹

Медијском стратегијом није обухваћено питање прописивања санкција за трговину медијским утицајем (**препорука бр. 153**), али Министарство културе, информисања и информационог друштва у одговорима на упитник Агенције истиче, да то не значи да се о тој теми неће

¹⁷⁶ Савет за борбу против корупције, Влада Републике Србије, „Извештај о притисцима и контроли медија у Србији“, септембар 2011, стр. 3, доступно на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.

¹⁷⁷ Министарство културе, информисања и информационог друштва, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁷⁸ Центар за медије и медијска истраживања Факултета политичких наука Универзитета у Београду, „Професија на раскршћу – новинарство на прагу информационог друштва“, јун 2011, стр. 7 и 26 – 27, доступно на <http://centarzamedije.fpn.bg.ac.rs/content-files/Novinarstvo%20na%20pragu%20informativnog%20društva.pdf>.

¹⁷⁹ Влада Републике Србије, Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, 28. септембар 2011, доступно на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

разговарати када се буде радило на предлогу закона којим се регулише област јавног информисања.¹⁸⁰

Едукација новинара

Министарство културе, информисања и информационог друштва у одговору на упитник Агенције указује да у 2011. години није било организоване едукације за новинаре о облицима непримереног утицаја на њихов рад, о облицима корупције, истраживачком новинарству и о њиховој заштити (**преорука бр. 151**).

На састанцима представника Агенције и Независног удружења новинара Србије и Удружења новинара Србије одржаним у протеклој години, постигнут је договор о будућем планирању обука кроз непосредну сарадњу.

Асоцијација независних електронских медија континуирано ради на едукацији новинара и чланова редакција. Једна од активности на унапређењу капацитета својих чланица је омогућавање непосредног учешћа у производњи ТВ и радио серијала у продукцији АНЕМ. Тако је током протекле године АНЕМ произвео и на својим станицама емитовао ТВ серијал „Огледало власти“, који је за главну тему имао корупцију, као један од кључних проблема у демократизацији друштва и успостављању владавине права. Серијал је освојио вредне награде на два конкурса за медијске прилоге.¹⁸¹ Савет за штампу је у току протекле године организовао трибине у 14 градова Србије о раду Савета и поштовању Кодекса, а за период до јуна 2012. планиране су трибине у још 32 града.¹⁸²

II.6.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Обезбедити транспарентност власништва над медијима.
- Отклонити услове који омогућавају политички и економски утицај на рад медија.
- Прописати санкције за трговину медијским утицајем.

¹⁸⁰ Министарство културе, информисања и информационог друштва, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁸¹ Асоцијација независних електронских медија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

¹⁸² Савет за штампу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

II.7. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА И ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Последњи систем у оквиру Стратегије односи се на **учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције**. Подршка коју грађани дају свим осталим носиоцима обавеза из Стратегије и Акционог плана у предузимању антикорупцијских мера од велике је важности за остваривање њихових ефеката, а посебно у виду развоја културе у којој се корупција не толерише. Невладине организације се у тексту Стратегије истичу као важан чинилац у изградњи капацитета за надзор јавности над поступањем органа јавне власти, док се предност струковних и професионалних удружења види у томе да она често могу брже и боље него државни органи да уоче проблеме у вези с типичним облицима корупције, у позицији су да унапређују ниво етичности својих чланова, као и да дисциплински санкционишу неприхватљива понашања.

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од петнаест испитаних препорука у оквиру овог система четири се реализују у континуитету (27%), десет се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (67%), док једна препорука није испуњена (6%).



II.7.1. Општи преглед

Резултати Истраживања јавног мњења о корупцији, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији у новембру 2011. спровела агенција ТНС Медијум галуп, показују да у односу

на претходни талас истраживања грађани постају свеснији своје улоге у борби против корупције и у складу с тим имају потребу за већим бројем места на којима би могли пријавити ове случајеве. Праг толеранције и прихватања корупције од стране самих грађана такође се смањује. У погледу искуства с корупцијом, скоро 40% испитаника наводи да је неко из њиховог најближег друштвеног окружења дао мито, док 11% признаје и сопствену умешаност у корупцију. У највећем броју случајева мито је био намењен лекарима, а затим полицајцима и службеницима у државној администрацији. Просечна сума новца датог као мито је 178 ЕУР што је мање него у претходном, али више у односу на прва два таласа истраживања. У погледу перцепције корупције, у овом таласу истраживања већи је проценат испитаника који опажају да је ниво корупције порастао у односу на истраживање из октобра 2011, док су очекивања да ће се корупција смањити у наредној години најнегативнија од свих досадашњих таласа истраживања. Акцент у борби против корупције грађани стављају на строже законске казне, али је значајно порастао и удео значаја који се придаје транспарентности. Коначно, грађани сматрају да је неопходно јачање невладиног сектора у контроли над јавном администрацијом и у овом таласу истраживања у већој мери препознају њихову улогу у борби против корупције.¹⁸³

У аналитичком извештају Европске комисије наводи се да су организације цивилног друштва у Србији добро развијене и да играју важну улогу у друштвеном, економском и политичком животу земље. С друге стране, истиче се да Канцеларија Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом, основана у априлу 2010. године, још увек не функционише у потпуности, да се сарадња између државних органа и организација цивилног друштва још увек одвија на *ad hoc* основи, да је неравномерно развијена у различитим деловима Србије, док су активности ових организација и даље највише концентрисане у Београду.¹⁸⁴ У извештају се такође наводи да су неопходни додатни напори у циљу јачања учешћа цивилног друштва у јавним консултацијама у законодавном процесу.¹⁸⁵

Резултати истраживања које су спровеле Грађанске иницијативе уз подршку Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом о стању у сектору организација цивилног друштва (ОЦД) у периоду од јула до септембра 2011. године, показују да су примарне области њиховог деловања у Србији пружање социјалних услуга (27%), култура, медији и рекреација (23%) и животна средина (16%). Образовањем и истраживањем бави се 10%, а законима, јавним заступањем и политиком само 9% ОЦД. Активности које највише предузимају су ванинституционално образовање (семинари, тренинзи, итд) и акције у локалној заједници, знатно мање су заступљене активности истраживања и лобирања, односно јавног заступања, док је најмање активности посвећено мониторингу закона, јавних политика и рада институција. Такође, њихов највећи број налази се у Војводини (37%) и Београду (30%), а већина је основана после 2000. године (52%). Буџет којима су ОЦД располагале у 2010.

¹⁸³ Програм Уједињених нација за развој у Србији и ТНС Медијум галуп, „Истраживање јавног мњења о корупцији“, Четврти талас истраживања, новембар 2011, стр. 3, доступно на http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public_publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD.

¹⁸⁴ Европска комисија, „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, Брисел, 12. октобар 2011, стр. 32 – 33, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku_analiticki_izvestaj_2010.pdf.

¹⁸⁵ *Ibid.*, стр. 17.

години више варира међу појединачним организацијама него између основних области којима се баве. Велика већина је имала буџет испод 20.000 ЕУР, док је свака десета имала буџет преко 100.000 ЕУР. У просеку, проценат броја одобрених у односу на број поднетих пројеката у 2011. се смањио у односу на 2010. годину. Око половине ОЦД или није упознато, или је само делимично упознато с правном регулативом која се односи на организације цивилног друштва, а у погледу ње највеће незадовољство у овом сектору изазива пореска политика. Више од 40% ОЦД оцењује да је политичка клима у земљи непогодна за развој овог сектора, најчешћа оцена Влади Србије за сарадњу с ОЦД сектором је у просеку 3 (на скали од 1 до 5), док су неповољне оцене знатно чешће него повољне. Већина ОЦД оцењује да је утицај сектора на креирање државне политике превише мали, што је нарочито изражено у сфери закона, јавног заступања и политике. Однос државе према ОЦД сектору најчешће се оцењује као незаинтересованост (40%), али исто толико организација сматра да држава има позитиван став према ОЦД, било да помаже њихов развој (22%), или их чак препознаје као партнере (19%). Највећи значај међу проблемима у вези с одрживошћу ОЦД придаје се подршци од стране државе и односима с донаторима и локалним властима.¹⁸⁶

II.7.2. Поступање по препорукама Стратегије

Кампање, информисање и едукација грађана

О својим антикорупцијским активностима органи јавне власти информису јавност углавном путем својих интернет презентација и кроз обавештења и саопштења путем средстава јавног информисања (**преорука бр. 156**).

Руководећи се повереним надлежностима и планом њихове реализације, Агенција за борбу против корупције на разне начине укључује, односно обавештава јавност о свом раду. Организовање стручних конференција (поводом Међународног дана борбе против корупције), јавних дебата и округлих столова (поводом представљања новог Закона о финансирању политичких активности и Правилника о заштити узбуњивача), семинара и непосредних сусрета са свим заинтересованим грађанима и функционерима на локалном нивоу, само су један део иступања у јавности. Паралелно се ради на медијској промоцији постигнутих резултата организовањем интервјуа, гостовања у електронским медијима, давањем изјава, објављивањем саопштења за јавност, као и организовањем конференција за новинаре на којима говоре представници Агенције. У односу на прву годину рада, јавност је упозната с надлежностима Агенције и информације које они траже односе се на поступања у конкретним ситуацијама, контекст у коме су одређене одлуке донете, као и евентуалне последице на ширу околину. Имајући у виду разуђеност надлежности, понекад је веома изазовно одговорити на све захтеве јавности из садржински различитих области. У већини случајева резултати сарадње иду у прилог свим заинтересованим странама.

Другу годину за редом Агенција за борбу против корупције је реализовала конкурс за ученике основних и средњих школа и студенте у циљу активирања најмлађих грађана у превенцији и јачању свести о корупцији. Учесници конкурса под називом „Ухвати прави смер, кажи да није

¹⁸⁶ Грађанске иницијативе и Канцеларија Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом, „Стање у сектору организација цивилног друштва“, децембар 2011, доступно на <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/?p=232>.

фер!“ су, између осталог, имали задатак да наведу које су то лоше појаве у њиховом окружењу уочили и зашто сматрају да су у тим областима потребне промене. Током конкурса је пристигло око 700 радова из преко 100 образовних институција, односно 100 радова више него на прошлогодишњем конкурс, на коме је учествовало 40 институција. У току је и програм стажирања у Агенцији уз подршку Амбасаде Краљевине Норвешке, а у припреми је и приручник за извођење обука у области етике и интегритета – личног и институционалног за који се очекује да ће бити довршен и одштапан у 2012. години **(преорука бр. 154)**.

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и његова служба су у протеклом периоду организовали велики број семинара, радионица и других скупова широм Србије за потребе грађана, новинара, невладиних организација, као и за потребе државних и других јавних службеника на свим нивоима власти. Обуку су подржале и међународне организације, државни органи, управни окрузи, коморе, асоцијације новинара и други **(преорука бр. 157)**.¹⁸⁷

Годишњим планом рада Одељења за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом Агенције за борбу против корупције предвиђене су неке фазе процеса увођења програма едукације о корупцији у образовне институције: иницирање сусрета Одбора и руководства Агенције с надлежним министарством и формирање стручних група које би вршиле анализу програма и проналажења „простора“ за ову тему у програмима школских институција. Током 2011. године у организацији Агенције за борбу против корупције тродневне семинаре „Механизми борбе против корупције“ похађало је 125 студената, а одржана је и дводневна обука 15 представника ђачких парламената основних и средњих школа у Инђији на исте теме. Спровођењем конкурса за ученике и студенте на тему корупције, етике и интегритета, Агенција је успела да тему приближи школама, односно и ученицима и просветним радницима **(преорука бр. 155)**.

Правна заштита

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности прати поштовање обавеза органа јавне власти које су утврђене ЗСПИЈЗ на више начина, а о испуњавању ових обавеза Повереник добија сазнања из жалби и представки које су му упућене поводом ускраћивања права на приступ информацијама, на основу извештаја које му једном годишње органи јавне власти подnose и на основу других извора из области слободног приступа информацијама **(преорука бр. 158)**.

Повереник је у последњем кварталу 2011. године иницирао измене ЗСПИЈЗ, између осталог и у циљу утврђивања овлашћења Повереника за подношење захтева за покретање прекршајног поступка и повећања новчаних казни за прекршаје. Ову иницијативу је Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу прихватило и упутило Влади ради утврђивања предлога закона, али овај предлог закона није утврђен до тренутка слања одговора Повереника Агенцији.

¹⁸⁷ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на Упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

Такође, у интересу веће транспарентности рада органа јавне власти, Повереник је надлежном министарству, почетком новембра поднео иницијативу да се Закон о државној управи допуни одредбама којима би електронске презентације органа јавне власти биле прописане као њихова обавеза, укључујући и санкције за њено непоштовање.

Прилив предмета, које је примила служба Повереника у 2011. години, је за око 25% већи у односу на 2010. годину. Од укупног броја решених жалби до средине децембра, 91% је било основано. У истом периоду, Повереник је изрекао 50 новчаних казни поводом административног извршења својих решења. Влади је упућено 16 захтева за обезбеђење извршења решења Повереника, али до средине децембра није добијена повратна информација да је Влада поступила и у једном случају.

Од 31 тужбе поднете против одлука Повереника у истом периоду, Управни суд је решио 20, а од 329 представки које је Повереник примио у овом периоду, решено је 311. О броју тужби које су поднете против шест органа јавне власти, против чијих решења ЗСПИЈЗ изричито искључује могућност жалбе Поверенику, Повереник ће бити обавештен тек у оквиру годишњег извештаја Управног суда поводом спровођења овог закона.¹⁸⁸

На питање Агенције да ли је носилац обавезе увео поуздане механизме за достављање притужби грађана и обавезу одговора на притужбе у законском року (**препорука бр. 159**), сви узорковани органи јавне власти су одговорили да су ови механизми уведени. Неки органи истичу да се са притужбама поступа по хитном поступку, да се провере добијених информација врше на исти начин без обзира да ли је притужба примљена од анонимног лица или је идентитет странке познат, да је достављање притужби могуће и електронским путем, као и преко дежурне телефонске линије. У одговору који се односи на Националну агенцију за регионални развој помиње се и анализа узрока притужби, као и да је формиран регистар жалби и притужби.¹⁸⁹

Учешће удружења грађана и професионалних удружења

Министарства на различите начине укључују удружења грађана у своје активности у области борбе против корупције, као и остале активности (**препорука бр. 160**). Најчешће је то у оквиру процеса израде закона или стратегија, било током израде нацрта или у оквиру јавне расправе, затим путем одржавања радионица, округлих столова или радних састанака на којима представници удружења учествују. Само мали број министарстава је навео да током протекле године није укључивао удружења грађана у своје активности у области борбе против корупције.

На питање Агенције о томе колико је законодавних и других иницијатива у области борбе против корупције министарство добило од професионалних удружења и удружења грађана, да ли је по њима поступано, и који су резултати таквих поступака (**препорука бр. 161**), више од половине министарстава одговорило је да није добило ниједну овакву иницијативу. Из таквих одговора могуће је извући различите закључке. С једне стране, могуће је да

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Министарство економије и регионалног развоја, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

иницијатива нема зато што се удружења грађана или професионална удружења у великој мери не баве проблемима корупције, или због тога, што из разних разлога могу сматрати да обраћање министарствима није делотворан начин за остварење иницијатива. С друге стране, то може да значи и да иницијативе постоје, али да не говоре директно о корупцији или антикорупцији, па их министарства не препознају као релевантне за ову област. Ипак, у сваком од могућих објашњења крије се проблем; или се удружења не баве овом темом, чак и у секторима означеним као нарочито ризичним за корупцију, или се ради о перцепцији или стварном стању ствари, да министарства не одговарају на овакве иницијативе, или су у питању капацитети министарстава да препознају, да је нека иницијатива важна за област борбе против корупције иако се ова појава не помиње директно (као на пример, иницијативе за повећање транспарентности рада, или ограничавање дискреционих овлашћења у одлучивању). Министарства којима су иницијативе поднете, углавном наводе да разматрају предлоге удружења грађана и да их имају у виду у својим даљим активностима. Једино је Министарство правде истакло конкретну иницијативу организације Транспарентност Србија за измене Закона о прекршајима, у делу који се тиче продужења рока застарелости прекршаја из области корупције у односу на општи рок застарелости. Министарство наводи да ће ова иницијатива бити предмет разматрања радне групе за израду измена и допуна Закона о прекршајима.¹⁹⁰

Правни оквир

Законом о изменама и допунама Закона о порезима на имовину,¹⁹¹ који је почео да се примењује од 1. јануара 2011. године уведено је пореско ослобођење на наслеђе и поклон које остваре удружења основана ради остварења општекорисног циља – за имовину, која служи искључиво за намене за које је то удружење основано, а исто пореско ослобођење уведено је и за задужбине и фондације (**препоруча бр. 162**).¹⁹²

Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења,¹⁹³ коју је Влада Србије усвојила 27. јануара 2012, уводи у поступак доделе средстава за финансирање ових програма транспарентност и јавност тако што прописује обавезе надлежног органа, али и самих удружења. Уредбом се уређује начин објаве конкурса, листе вредновања и рангирања пријављених програма, одлука о избору програма, а осим законске обавезе да најмање једном годишње учине доступним јавности извештај о свом раду и обиму и начину стицања средстава, удружења ће, у складу с Уредбом, имати обавезу и да надлежном органу достављају кварталне и извештаје након реализације програма.¹⁹⁴

Канцеларија Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом отпочела је с припремом Годишњег збирног извештаја о утрошку средстава, која су као подршка

¹⁹⁰ Министарство правде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2012.

¹⁹¹ „Службени гласник РС“, бр. 101/10.

¹⁹² Министарство финансија, Одговор на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

¹⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 8/12.

¹⁹⁴ Канцеларија Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом, „Представљена Уредба о финансирању удружења из државног буџета“, 3. фебруар 2012, доступно на <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/?p=849#more-849>.

програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима грађана и другим организацијама цивилног друштва из буџета Републике Србије. Ова анализа, која обухвата прикупљање података из министарстава и других владиних институција, објављивање података о финансирању, процедуре доделе и начина трошења буџетских средстава има за циљ подстицање транспарентнијег планирања и додељивања средстава из буџета Републике Србије за програмске и пројектне активности удружења грађана и других организација цивилног друштва.¹⁹⁵

На питање Агенције да ли министарство правовремено информисе удружења грађана о могућностима добијања буџетских средстава и на који начин (**преорука бр. 167**), сва министарства која су додељивала буџетска средства одговорила су да се ово информисање обавља путем интернет презентације министарства, објављивањем у дневним новинама које покривају целу територију Србије, на порталу јавних набавки и у Службеном гласнику.

На питање Агенције, да ли је министарство израдило критеријуме за додељивање буџетских средстава удружењима грађана и на који начин се обезбеђује транспарентност ових поступака (**преорука бр. 163**), осим малог броја одговора да буџетска средства нису додељивана удружењима грађана, министарства углавном одговарају да критеријуми постоје, да су регулисани у оквиру посебних програма министарства или подзаконских аката, да су конкурси јавни, а да се транспарентност поступака обезбеђује углавном објављивањем целокупне релевантне документације на интернет презентацији министарства.

Агенција за борбу против корупције је у септембру 2011. године расписала конкурс за подршку пројектима организација цивилног друштва усмереним на јачање капацитета друштва у борби против корупције. Унапред развијена методологија по којој је вршен избор између пристиглих предлога пројеката садржи: а) критеријуме прихватљивости који се односе на подносиоца предлога пројекта; б) критеријуме прихватљивости који се односе на садржај предлога пројекта; в) критеријуме прихватљивости који се односе на трошкове који се могу укључити у буџет предлога пројекта; г) критеријуме за оцењивање предлога пројектата; и д) правила о поступку оцењивања и избора предлога пројектата коме ће бити додељена средства за реализацију предвиђених активности. Критеријуми су, као део конкурсне документације, унапред објављени на интернет презентацији Агенције, као и записник о оцењивању након спроведеног поступка одлучивања о додели средстава.

Један од изазова који је Агенција уочила у оквиру ове своје активности представља и потешкоћа да се програмски оријентисани буџети непрофитних организација уведу у “контну” структуру буџета државе, територијалне аутономије и локалне самоуправе. Услед овакве структуре јавних буџета, није могуће обезбедити транспарентност у вези с наменом одобрених средстава, начином њиховог трошења, као и циљевима за које се одобрена средства користе. То, истовремено, умањује делотворност и целисходност располагања јавним средствима и чини цео систем управљања јавним ресурсима „порозним“ на различите злоупотребе.

На питање Агенције, да ли министарство од удружења грађана којима су додељена буџетска

¹⁹⁵ Канцеларија Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом, „Припрема годишњег збирног извештаја о утрошку средстава“, 6. фебруар 2012, доступно на <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/?p=867#more-867>.

средства, тражи достављање извештаја о реализацији активности и финансијских извештаја, и да ли се они у пракси достављају у сваком случају (**преорука бр. 164**), сва министарстава која додељују буџетска средства удружењима грађана истакла су да обавеза извештавања постоји, да се захтевају наративни и финансијски извештаји, или чак мишљење овлашћеног ревизора, да је испуњавање обавезе извештавања услов да удружења поново конкуришу или добију средства у наредном периоду, као и да је у случајевима недостављања извештаја предвиђено враћање примљених средстава у буџет.

У Извештају о ревизији Нацрта Закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2010. годину, који је Државна ревизорска институција представила јавности у децембру 2011. године, од пет министарстава чији су расходи у оквиру линије 481 (дотације невладиним организацијама) тестирани, само је код једног министарства утврђено да су тестирани расходи правилно исказани, док су код остала четири утврђене одређене неправилности (**преорука бр. 165**).¹⁹⁶

На скупу који су 29. јуна 2011. организовале Грађанске иницијативе, потписан је Етички кодекс организација цивилног друштва у Србији (**преорука бр. 166**). Кодекс је, према подацима с интернет странице Грађанских иницијатива, до сада потписало 106 организација цивилног друштва. Овим документом утврђује се скуп вредности и принципа којих ће се, у свом раду и остваривању циљева организације потписнице придржавати, и којима се тежи успостављању заједнице организација које су утврдиле које су њихове основне вредности, које је њихово значење, и које су добровољно прихватиле да их се придржавају. Ова заједница није формална и не подразумева асоцијације, мреже или коалиције, и заснована је на јасном и добровољном прихватању истих вредности и принципа рада. Текст Кодекса се може прочитати на интернет страници Грађанских иницијатива, а на истом месту је могуће електронским путем поунити и послати приступницу Кодексу.¹⁹⁷

У оквиру горе поменутог конкурса за подршку пројектима организација цивилног друштва Агенције за борбу против корупције у оквиру смерница за конкурисање било је предвиђено да ће се сматрати предношћу подносиоца предлога пројекта чињеница да усвојио и примењује етичка правила било самостално, било да је приступио и примењује етичка правила која су усвојена на нивоу групе организација и/или мреже организација.

Поступање по осталим преорукама у оквиру система

Закон о спорту је ступио на снагу 12. априла 2011. године, али још увек нису израђени сви подзаконски акти који омогућавају његову потпуну примену. До краја извештајног периода усвојено је 11 подзаконских аката, док се у делу који није уређен примењују постојећи подзаконски акти уколико нису у супротности с новим законом. Министарство омладине и спорта сматра да је због кратког временског периода у коме се Закон примењује још увек прерано очекивати његове резултате у области борбе против корупције (**преорука бр.**

¹⁹⁶ Државна ревизорска институција, „Извештај о ревизији Нацрта Закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2010. годину“, децембар 2011, стр. 169, доступно на <http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2011/izv-zrs2010.pdf>.

¹⁹⁷ Грађанске иницијативе, „Етички кодекс организација цивилног друштва у Србији“, 1. јул 2011, доступно на <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>.

168).¹⁹⁸

II.7.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Формализовати на одговарајући начин праксу да државни органи позивају представнике удружења грађана и професионалих удружења на учешће приликом доношења важних антикорупцијских прописа.
- Наставити с процесом увођења и имплементације етичких правила у свакодневно функционисање организација цивилног друштва и промовисати учешће на конкурсима за доделу јавних средстава оних организација цивилног друштва која у свом раду примењују и унапређују стандарде професионалне етике.

¹⁹⁸ Министарство омладине и спорта, Одговор на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2011.

III ДОДАТАК

Нова Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2012. до 2016. године

Једна од препорука Агенције из прошлогодишњег Извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана била је да, и поред општег утиска да Стратегија и Акциони план у највећем свом делу нису, или су само делимично остварени, период од пет година примене Стратегије, односно четири године примене Акционог плана делује као разуман временски оквир, након којег би требало отпочети процес ревизије ова два документа на основу евалуације и оцене о њиховој испуњености, као и у складу с измењеним друштвено-политичким и економским окружењем у коме се данас у Србији одвија борба против корупције. Овакве препоруке упућене су Републици Србији и у оквиру мониторинга над напретком у процесу европских интеграција.

Решењем Министарства правде Републике Србије од 14. јуна 2011. године формирана је радна група за израду текста стратешког оквира за борбу против корупције за период од 2012. до 2016. године, у чијем су саставу као чланови радне групе, именовани представници Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, Привредне коморе Србије, медија и организација цивилног друштва (Транспарентност Србија и Биро за друштвена истраживања). У питању је ужа радна група која је добила задатак да припреми текст Стратегије и Акционог плана и достави га широј радној групи састављеној од представника свих министарстава у Републици Србији, свих регулаторних тела у Републици Србији, највиших научних институција, невладиних организација, струковних удружења, као и правосудних органа у Републици Србији. Широ радна група треба да коначне текстове стратешких докумената изради заједно са члановима ужег састава радне групе и достави га Министарству правде Републике Србије.

АНАЛИЗА ПОТРЕБА

Радна група је на почетку рада одлучила да је неопходно да се, пре него што се утврди структура текста, концепт Стратегије и елементи на које ће се она фокусирати, приступи изради анализе потреба која треба да идентификује ове елементе.

На потребу за израдом овакве анализе указали су и међународни извештаји о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција.

Анализа потреба Републике Србије у области борбе против корупције, израђена уз подршку Програма Уједињених нација за развој, указала је на седам општих ризика у јавном сектору који стварају погодна окружење за појаву и развој корупције: (1) постојање непотребних процедура за одлучивање органа јавне власти; (2) непостојање јасно утврђених критеријума и прописаних процедура за доношење одлука које би ограничиле дискрециона овлашћења

органа јавне власти; (3) недовољну транспарентност рада органа јавне власти; (4) непостојање или непримењивање делотворних механизма контроле над радом органа јавне власти; (5) непостојање или непримењивање делотворних механизма одговорности органа јавне власти за свој рад, као и одсуство последица које би они сносили због неизвршења или кршења прописаних обавеза; (6) недовољно функционални систем санкционисања коруптивног понашања; (7) недовољно развијене механизме превенције корупције.

Да горе наведени списак ризика лежи у основи суштинских узрока корупције у Србији, који се у највећој мери односе на питање доброг, односно лошег управљања, потврђено је и у процесу израде планова интегритета у оквиру кога је Агенција за борбу против корупције, у сарадњи са 109 представника репрезентативних институција, у току годину дана дошла до основних ризика за корупцију у оквиру институција који у потпуности кореспондирају налазима из анализе потреба.¹⁹⁹ Овакви закључци верификовани су и допуњени у додатном истраживању у 47 институција у коме су представници тих институција давали своју процену о процесима који су ризични за интегритет институције.²⁰⁰ Ови налази имају значајну употребну вредност с обзиром да су изведени у широко партиципативном процесу, односно да су податке за њих дале институције које у свакодневном раду спроводе поступке у оквиру којих се налазе тачке ризичне за појаву корупције.

КОНЦЕПТ СТРАТЕГИЈЕ

Чланови радне групе сложили су се са аутором анализе потреба да су кључне антикорупцијске мере у јавном сектору уклањање непотребних процедура, ограничавање дискреционих овлашћења, унапређивање транспарентности рада и контроле, доследна примена правила о одговорности и последицама одговорности због неизвршења или кршења прописаних обавеза, делотворно санкционисање и развијање механизма превенције корупције, па су у складу са њима формулисани и одговарајући кључни циљеви Стратегије.

Овако осмишљени, холистички концепт Стратегије, обезбеђује системски приступ у решавању основних узрока корупције, хоризонтално покривајући све органе јавне власти, активно их укључујући у процес борбе против корупције, дајући им основу да се самостално реформишу изнутра и јачајући отпорност целог система на корупцију, као и његове капацитете да се бори против корупције. Циљеви су постављени тако да их је могуће остварити у року од пет година, а стратешке документе је могуће применити на све процесе који се одвијају у оквиру јавног сектора, као и приватног сектора у оном делу у коме он располаже јавним ресурсима и јавним овлашћењима.

Кључни циљеви и мере нове стратегије нису подељени према појединачним системима као у случају стратешког докумена из 2005. године, како би се избегла ситуација у којој неки систем није добио уопште или није добио заслужено место у Стратегији. У новој стратегији су осмишљени и основи механизма за праћење остваривања и извештавање о испуњавању циљева из Стратегије.

¹⁹⁹ Видети “Извештај о раду Агенције за 2011. годину“, део 9. Планови интегритета.

²⁰⁰ Видети “Извештај о раду Агенције за 2011. годину“, део 10. Истраживања.

Овакав концепт Стратегије захтева и израду секторских акционих планова која ће отпочети одмах након усвајања Стратегије и Акционог плана, чиме ће примењивост мера из ова два документа на све поступке, неотпорне или слабо отпорне на корупцију, добити још конкретнији и видљивији облик. Секторски акциони планови ће обезбедити примену мера у свим секторима уз уважавање свих њихових специфичности и надоместиће све предности секторског приступа изради Стратегије које су у овом случају могле, због примене холистичког концепта, да изостану.

УЧЕШЋЕ У ИЗРАДИ СТРАТЕГИЈЕ

Цео процес израде Стратегије и Акционог плана био је отворен и за посматраче и међународне партнере, па су у раду радне групе учествовали и представници Програма Уједињених нација за развој у Србији, Делегације Европске комисије у Србији, Организације за европску безбедност и сарадњу и Амбасаде САД у Београду. Њихова подршка је у великој мери допринела транспарентности и квалитету овог процеса.

Првом нацрту Стратегије упућене су замерке да су циљеви постављени превише уопштено, да су формулисани тако да је утисак да имају више везе са реформом државне управе него са борбом против корупције, али пре свега, да из текста Стратегије није видљиво који су приоритети Републике Србије у овој области у наредном периоду. Такође, у тексту није било видљиво на који начин се Стратегија бави питањима која су у међународним извештајима о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција означена као посебно ризична за појаву корупције.

Шира радна група окупљена је на састанку у новембру када им је представљен први нацрт Стратегије. Своје коментаре и сугестије на текст изнели су на том састанку, али и у наредном периоду у оквиру унапред припремљених формулара.

У истом периоду нацрт Стратегије представљен је члановима Одбора Агенције за борбу против корупције, који су изнели замерке и бројне сугестије на концепт и садржај документа.

На основу коментара на концепт Стратегије, као и новог консултативног процеса и анализе потреба, у Стратегију су унети приоритетни циљеви.

Мере и активности неопходне за испуњење приоритетних циљева Стратегије биће примењиване директно на основу Акционог плана, односно за њихову примену неће бити неопходно доношење секторских акционих планова. Због тога не постоји ризик да процес усвајања ових докумената успори остваривање приоритетних циљева.

Радна група је донела одлуку о следећој листи приоритетних области: (1) политичка корупција; (2) управљање јавним ресурсима (интерна ревизија и финансијско управљање и контрола; јавне набавке; приватизација; положај лица запослених у органима јавне власти; управљање и контрола над средствима међународних институција, организација и држава); (3) процесуирање кривичних дела у вези са корупцијом; (4) сектор јавних предузећа; (5) урбанизам и просторно планирање; (6) заштита узбуњивача; (7) сектор правосуђа; (8) сектор полиције; (9) сектор здравства; (10) сектор образовања; (11) јачање капацитета независних

институција власти; (12) медији; и (13) интегритет у спорту.

Хоризонтални приступ Стратегије задржан је у оквиру поглавља под називом *Добро управљање – Општи механизми превенције корупције*.