

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2019 / Vol. XXXVIII / 1 / 83-97
Pregledni naučni rad
Priljeno: 15. februara 2019. godine
UDK: 343.85:343.352(497.11)"2013/2018"

MONITORING I EVALUACIJA REFORMI U OBLASTI BORBE PROTIV KORUPCIJE*

Milica Kolaković-Bojović*
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Uspostavljanje efikasnih mehanizama monitoringa i evaluacije reformi u oblasti borbe protiv korupcije, jedan je od ključnih preduslova da brojni strateški dokumenti ali i konkretne reformske mere planirane tim dokumentima, ne ostanu samo "mrtvo slovo na papiru", već da budu i sprovedeni i proizvedu željene efekte u društvu. Polazeći od ove pretpostavke, autor detaljno analizira razvoj, strukturu, način funkcionisanja, kao i rezultate primene monitoring mehanizama koji su, u oblasti borbe protiv korupcije, u Republici Srbiji uspostavljeni tokom poslednje dve decenije. Rad u fokusu ima kako ovlašćenja ključnih institucija u ovoj oblasti, tako i specijalizovanih, stalnih i povremenih radnih tela Vlade, formiranih sa ciljem praćenja sprovođenja ključnih strateških dokumenata. Autor naročitu pažnju posvećuje problemima vezanim za nejasno razgraničenje uloga i nadležnosti koje u ovim procesima imaju institucije i radna tela, kao i efektima koje paralelno funkcionisanje više monitoring mehanizama ima na efikasnost sprovođenja reformi. Perspektive rešavanja uočenih problema i dalje unapređenje čitavog sistema, autor analizira u svetlu donošenja Zakona o sprečavanju korupcije i revizije Akcionog plana za Poglavlje 23.

KLJUČNE REČI: Korupcija / strategija / monitoring / evaluacija / Evropska unija / pristupni pregovori / Poglavlje 23

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

* E-mail: kolakius@gmail.com

UVOD

Svest o potrebi dugoročnog i sistematskog planiranja reformi u Republici Srbiji sazrevala je sporo i postepeno, a čini se da je naglu ekspanziju ovaj proces doživeo u prvim godinama 21. veka. Nema sumnje da je taj nagli zaokret u neposrednoj vezi sa napuštanjem jednopartijskog sistema i ponovnim uspostavljanjem parlamentarizma i višestranačja, kao preduslovima da se, kroz jasne manifestacije podele vlasti, aktivnosti svake od grana vlasti, kao i njihovo sadejstvo, sagledavaju i planiraju dugoročno, a takvi planovi izrađuju kroz transparentne i inkluzivne procese svojstvene demokratskim društvima i potrebi da se čuje glas svih zainteresovanih strana.

Neosporan uticaj na jačanje zastupljenosti strateškog planiranja kao pristupa reformama imao je i proces pristupanja Evropskoj uniji. U ranim fazama, svojstvenim za početak dvehiljaditih godina, više u formi načelnog opredeljenja ka preuzimanju evropskih standarda i dobrih praksi, kao i u vidu podrške međunarodnih eksperata, dok se, nakon formalnog početka pristupnih pregovora, i sam proces strateškog planiranja formalizovao i postao, kako regulisan odgovarajućim propisima, tako i uobičajen u gotovo svim vitalnim segmentima društva. Nesumnjivo, činjenica da je strateški pristup planiranju reformi blisko vezan sa obezbeđivanjem donatorske projektne podrške reformskim procesima, a u poslednjih nekoliko godina i sredstava iz planskog budžeta, doprinela je značaju ove vrste dokumenata javnih politika.

Kada je reč o strateškom trasiranju reformi, važno je napomenuti da su početni period njegovog uvođenja u pravni sistem Republike Srbije obeležili strateški dokumenti čija je jedna od osnovnih manjkavosti ležala u nedostatku efikasnih mehanizama za praćenje dinamike sprovođenja planiranih reformi, kao i efikasnu evaluaciju rezultata. Dok se, u određenim oblastima društvenog života, po principu *lessons learned*, ovaj problem postepeno prevazilazio, čini se da je polje borbe protiv korupcije, iako već gotovo dve decenije u reformskom fokusu za strateško unapređenje normativnog okvira i osnaživanje institucionalnih mehanizama, i dalje pred velikim izazovima.

1. INICIJALNI KORACI NA USPOSTAVLJANJU MONITORING MEHANIZAMA U OBLASTI BORBE PROTIV KORUPCIJE

Pionirski koraci u pogledu adresiranja potrebe da se prati stanje i usmeravaju javne politike u oblasti borbe protiv korupcije napravljeni su još 2001. godine, kada je Savet za borbu protiv korupcije osnovan Odlukom Vlade Republike Srbije.¹ Na konceptijskom nivou, Savet za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu Savet) zamišljen je kao stručno, savetodavno telo Vlade Srbije. U formalnopravnom smislu,

¹ Odluka o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije "Službeni glasnik RS" br. 59/01, 3/2002, 42/2003, 64/03, 14/2006.

Savet ima status stalnog radnog tela Vlade, osnovanog sa zadatkom da sagleda aktivnosti u borbi protiv korupcije, predlaže Vladi Republike Srbije mere koje treba preduzeti u cilju efikasne borbe protiv korupcije, kao i radi praćenja njihovog sprovođenja i davanja inicijativa za donošenje propisa, programa i drugih akata i mera u toj oblasti.

Kako je zamišljen kao stručno, a ne čisto ekspertsko telo, predviđeno je da Savet ima trinaest članova koje imenuje Vlada, a koji se imenuju se iz reda članova Vlade i funkcionera koji rukovode posebnim organizacijama. Za članove Saveta mogu se imenovati istaknuti domaći i strani naučnici i stručnjaci koji svojim znanjem i ugledom mogu doprineti radu Saveta. Radom Saveta rukovodi predsednik koga biraju članovi Saveta većinom glasova. Savet može, u cilju efikasnijeg obavljanja svojih aktivnosti, obrazovati stalne i povremene stručne timove. (st. 3-5. Odluke o osnivanju Saveta)

U skladu sa pionirskim statusom Saveta, ali i činjenicom da, u vreme njegovog formiranja nije bilo strateških dokumenata koji bi sistemski uredili oblast borbe protiv korupcije, teško da bi se o aktivnostima ovog tela moglo zaista govoriti u smislu monitoringa i evaluacije reformi, budući da niti je bilo razvijenog planskog okvira, niti jasne metodologije u skladu sa kojom bi Savet pratio i evaluirao rezultate reformi.

Prve ozbiljne naznake opredeljenja da se praćenju i evaluaciji sprovođenja reformi u oblasti borbe protiv korupcije pristupi sistemski, donela je Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Strategija)² usvojena 2005. godine. Poglavljem pod nazivom *Implementacija strategije* predviđeno je da će se posebnim zakonom osnovati se samostalno i nezavisno telo, čija će ovlašćenja, između ostalog, obuhvatiti i nadzor nad sprovođenjem Strategije i pratećeg Akcionog plana. Ovakvo strateško opredeljenje zaista je i reflektovano u čitavom nizu odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije³ (u daljem tekstu: Zakon o Agenciji) iz 2008. godine, kojim je i osnovana Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) kao nezavisan i samostalan državni organ. Članom 5. ovog zakona, predviđeno je da, između ostalog, Agencija:

- nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i sektorskih akcionih planova;
- daje mišljenja u vezi sa primenom Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova;
- prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije;

² Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, "Službeni glasnik RS", broj 109/05.

³ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, "Službeni glasnik RS" br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US.

- organizuje istraživanja, prati i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije;

U skladu sa ovim ovlašćenjima, članom 25. Zakona o Agenciji, regulisane su i obaveze drugih organa i organizacija sa kojima u obavljanju poslova iz svog delokruga Agencija saraduje, a koju pomenutom odredbom Zakona obavezani da, na zahtev Agencije, u roku od 15 dana, dostave sva dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za obavljanje poslova iz njene nadležnosti.

Obavezu dostavljanja dokumenata i informacija imaju i druga pravna lica koja imaju obaveze određene Strategijom, Akcionim planom i sektorskim akcionim planovima.

Zakon je predvideo i da Izveštaj o sprovođenju Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova čini deo Godišnjeg izveštaja o radu, koji Agencija podnosi Narodnoj skupštini, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. (član 26. Zakona o Agenciji)

Zakonom je, u najgrubljim crtama, uređen i proces izveštavanja o sprovođenju Strategije i pratećeg Akcionog plana. Naime, član 62. Zakona o Agenciji predviđa samo da su nosioci poslova određeni Strategijom, Akcionim planom i sektorskim akcionim planovima dužni su da Agenciji dostave kvartalne izveštaje o njihovom sprovođenju.

Kriterijumi i postupak evaluacije nisu uređeni Zakonom, koji predviđa da, u cilju sprovođenja Strategije, Agencija može da podnosi inicijative za izmenu propisa i daje predloge za sprovođenje mera iz Akcionog plana i sektorskih akcionih planova i daje mišljenja u vezi sa sprovođenjem Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova.

Obrise obaveze transparentnog postupanja u postupku monitoringa Strategije, daje član 63. Zakona, predviđajući da, u obavljanju poslova iz svog delokruga Agencija saraduje sa naučnim organizacijama, sredstvima javnog informisanja i udruženjima.

2. MEHANIZMI MONITORINGA I EVALUACIJE NAKON USVAJANJA NACIONALNE STRATEGIJE IZ 2013. GODINE

Usvajanje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine (u daljem tekstu: NSBPK 2013-2018) donelo je, na normativnom nivou, značajne novine u oblasti monitoringa i evaluacije ali najavilo probleme koji su u godinama koje su usledile nastali usled prevelike složenosti i nefunkcionalnosti sistema. Naime, Strategija pravi razliku između koordinacije sprovođenja, praćenja sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem Strategije, pri čemu je prva funkcija dodeljena Ministarstvu zaduženom za pravosuđe, druga Savetu za borbu protiv korupcije a treća Agenciji za borbu protiv korupcije.

Glavom 5.2. NSBPK 2013-2018 predviđeno je da će *koordinacija sprovođenja Strategije* biti poverena Ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa, te da će ta zaduženja obuhvatati međusobnu komunikaciju, razmenu iskustava i informacija o aktivnostima preduzetim radi sprovođenja Strategije i akcionog plana. Za potrebe

ovih aktivnosti, Strategija je predvidela formiranje posebne organizacione jedinice u Ministarstvu, što je kasnije i učinjeno u formi grupe. Pored toga, NSBPK 2013-2018 je predvidela da će svaki obveznik sprovođenja Strategije odrediti kontakt osobu⁴ koja će pratiti sprovođenje aktivnosti iz akcionog plana koje su u nadležnosti, odnosno delokrugu tog obveznika. Kada je reč o funkcionalnim aspektima ostvarivanja koordinacione uloge, Strategija je predvidela da će Ministarstvo organizovati redovne tromesečne sastanke na kojima će kontakt osobe iz državnih organa razmenjivati iskustva u sprovođenju Strategije i akcionog plana, kao i da će organizacija sastanaka biti sprovedena u saradnji sa Savetom za borbu protiv korupcije.

Upravo u ovom segmentu napravljena je veza sa Glavom 5.3. NSBPK 2013-2018 koja je uređivala pitanja vezana za *praćenje rezultata sprovođenja Strategije i pratećeg akcionog plana*. Strategija je nadležnost za praćenje poverila Savetu za borbu protiv korupcije, kao već postojećem, savetodavnom stalnom radnom telu Vlade. Ovakva odluka predstavlja još jednu od specifičnosti ovog strateškog dokumenta, baziranoj na činjenici da u predmetnoj oblasti već postoji stalno radno telo Vlade RS, što u drugim oblastima nije slučaj, pa se najčešće optira za formiranje povremenih radnih tela specijalizovanih za praćenje strateških dokumenata.⁵ Strategija je, bez predviđanja bilo kakvih metodoloških pravila, predvidela da će Savet pratiti rezultate sprovođenja Strategije i akcionog plana u državnim organima, obveznicima akcionog plana i učestvovati sa ministarstvom nadležnim za poslove pravosuđa u organizovanju tromesečnih sastanaka kontakt tačaka iz državnih organa. Jedina naznaka metodologije pripreme izveštaja data je u rečenici kojom se kaže da će, na tim sastancima, Savet prikupiti informacije o iskustvu i preprekama za efikasno sprovođenje Strategije i akcionog plana i o tome podneti izveštaj Vladi, kao i da Savet može izveštaj objaviti i na svojoj web-prezentaciji. Budući da Strategija razdvaja uloge praćenja i nadzora nad sprovođenjem ovaj segment ne sadrži odredbe o mehanizmu ranog uzbunjivanja u slučaju nesprovođenja aktivnosti iz Akcionog plana. Ipak, kao izvesna naznaka ovlašćenja iz ovog domena, Strategijom je bilo predviđeno ovlašćenje Saveta za borbu protiv korupcije da, pored redovnih tromesečnih sastanaka, može inicirati i vanredne sastanke.

Postupajući u skladu sa nadležnostima poverenim Strategijom, Savet za borbu protiv korupcije je izradio tri izveštaja o sprovođenju Strategije u periodu 2013-2015. godine.⁶ Važno je napomenuti da, kako samom Strategijom nije predviđeno usvajanje posebne metodologije izveštavanja i evaluacije rezultata, Savet za borbu

⁴ Spisak kontakt tačaka dostupan je na:

<https://www.mpravde.gov.rs/files/SPISAK%20KONTAKT%20OSOBA%20%20po%20institucijama%2014102014.doc>, i njegova sadržina ukazuje na to da nije ažuriran u drugoj polovini perioda sprovođenja Strategije.

⁵ O monitoringu i evaluaciji reformi u oblasti pravosuđa vidi više u: Kolaković-Bojović, M. (2018) *Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji- Reformski okvir i EU standardi*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 237-258.

⁶ Izveštaji su dostupni na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/content/cid1078/izvestaji>, pristupljeno 15. januara 2019. godine

protiv korupcije je izveštaje izrađivao u vrlo sumarnoj formi,⁷ dajući pregled realizacije po institucijama, odnosno nosiocima aktivnosti, bez jasno naznačene ocene statusa implementacije, čime je praćenje rezultata po oblastima značajno otežano.

Najzad, Glavom 5.4. NSBPK 2013-2018 uređena su pitanja vezana za *nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana*, koji je stavljen u nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije Odredbama Strategije, svi organi vlasti i nosioci javnih ovlašćenja koji su zaduženi za primenu mera iz Strategije i akcionog plana, obavezani su na podnošenje polugodišnjih i godišnjih izveštaja o sprovođenju Strategije i Akcionog plana. Pored samih izveštaja, predviđeno je i da će, svaki obveznik akcionog plana, podnositi i dokaze za navode iz izveštaja, koji su u skladu sa indikatorima aktivnosti u Akcionom planu. Ukoliko, i pored izveštaja i priloženih dokaza, postoje nedoumice u pogledu ispunjavanja obaveza, predviđeno je da će Agencija pozvati predstavnika organa vlasti da ih usmenim putem razjasni, na sastanku gde će biti dozvoljeno prisustvo javnosti. Za obveznike Akcionog plana, uvedena je i dužnost odazivanja pozivu Agencije. Ukoliko neki obveznik akcionog plana ne dostavi izveštaj, dokaz, kao i ukoliko se ne odazove na poziv Agencije, može biti prekršajno kažnjen.

NSBK 2013-2018 je predvidela i jednu specifičnu vrstu mehanizma koji po svojoj prirodi predstavlja kombinaciju procesa evaluacije i ranog uzbunjivanja. Naime, ovaj mehanizam je predviđao da, u izuzetnim slučajevima, Agencija može izraditi mišljenje koje sadrži ocenu sprovođenja aktivnosti u roku i na način definisan u akcionom planu i preporuke za prevazilaženje eventualnih poteškoća. Ovo mišljenje Agencija će dostaviti obvezniku akcionog plana i organu vlasti koji je izabrao, postavio ili imenovao rukovodioca. Obveznik akcionog plana je dužan da u roku od 60 dana raspravlja o ovom mišljenju i da Agenciju i javnost obavesti o zaključcima te diskusije. Agencija može staviti mišljenje na uvid javnosti.

Iz ovako definisanog mehanizma, nije najjasnije da li je njegova svrha otklanjanje kašnjenja i/ili nepravilnosti u sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana ili pak pružanje savetodavnih usluga vezanih za način realizacije ovih strateških dokumenata. Ukoliko je reč o prvom, nema sumnje da su uslovi za primenu mehanizma, odnosno sama fraza "u izuzetnim slučajevima", morali biti jasno definisani. Isto važi i za sadržinu pomenutih preporuka za otklanjanje poteškoća, budući da nije najjasnije u kom kapacitetu Agencija definiše ovu vrstu preporuka, u kojoj meri je njihovo formulisanje moguće bez zadiranja u nezavisnost drugih organa vlasti koji treba da ih sprovedu, kao i šta konkretno, u praksi, znači da "obveznik Akcionog plana raspravlja o preporukama". Da li se ovde zapravo mislilo na interno razmatranje, a ne raspravljanje preporuka unutar institucije/tela koje je

⁷ Vidi: Vlada Republike Srbije, Savet za borbu protiv korupcije (2015) Izveštaj o iskustvu i preprekama za efikasno sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i pratećeg akcionog plana, dostupno na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/content/cid1078/izvestaji>, pristupljeno 16. januara 2019. godine.

obveznik Akcionog plana, budući da je za raspravu potrebno učešće makar dve zainteresovane strane, ili je pretpostavka bila da će "rasprava" uključiti predstavnike obveznika Akcionog plana, predstavnike Agencije i eventualno druge zainteresovane subjekte?

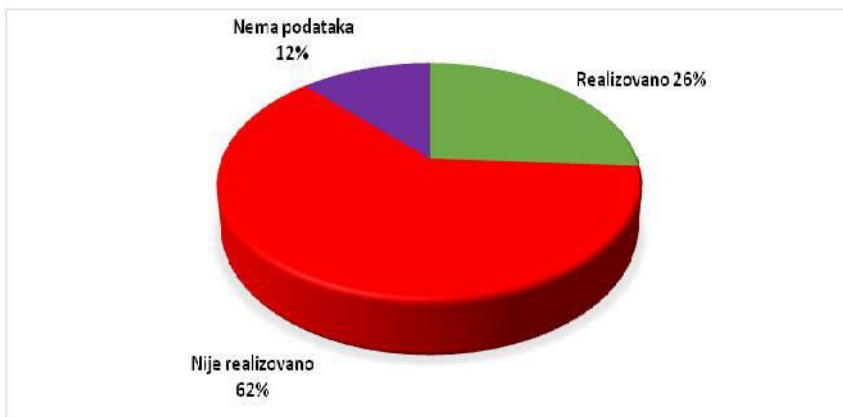
Najzad, možda i ključno pitanje jeste, da li ovako definisano postupanje u "izuzetnim slučajevima" pretpostavlja da u svim ostalim slučajevima Agencija samo izveštava o sprovođenju plana, bez sprovođenja evaluacije rezultata sprovođenja. Naime, ranije pomenuto ovlašćenje zahtevanja dokaza uz izveštaje, ukazuje na to da nadzor, poveren Agenciji, zapravo uključuje i evaluaciju rezultata. U tom smislu, nije jasno u čemu je razlika između standardne evaluacije (za koju NSBK 2013-2018) ne uspostavlja nikakva pravila niti standarde, i "izuzetnih slučajeva" u kojim se evaluacija ogleda u izdavanju posebnog mišljenja.

Korak napred u odnosu na, Zakonom o Agenciji predviđena rešenja, predstavlja i odredba NSBK 2013-2018 koja kaže da Izveštaj o sprovođenju Strategije više neće biti sastavni deo Godišnjeg izveštaja o radu Agencije, već poseban izveštaj koji se Narodnoj skupštini podnosi zasebno. Ova, kao i odredba NSBK 2013-2018 koja kaže da će se propisati "obavezni elementi izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Strategije i akcionog plana", zapravo ukazuju na ideju da se hitnom izmenom zakona sve nedoumice vezane ulogu i postupanje Agencije u okviru nadzora nad sprovođenjem ovih strateških dokumenata otklone, što se nije dogodilo u celokupnom petogodišnjem periodu sprovođenja NSBK 2013-2018. Interesantno je, da je Agencija nakon donošenja Strategije iz 2013. godine ipak postupila u skladu sa pomenutom odredbom o izdavanju izveštaja o sprovođenju ovog strateškog dokumenta i pratećeg akcionog plana iz godišnjih izveštaja, uprkos činjenici da član 26. Zakona o Agenciji nije izmenjen, te da su, u skladu sa ovom odredbom, izveštaji o sprovođenju strateških dokumenata i dalje deo godišnjih izveštaja.⁸

U kojoj meri su svi navedeni problemi uticali na nefunkcionalnost mehanizma monitoringa i evaluacije reformi u oblasti borbe protiv korupcije ukazuje i činjenica da je, po poslednjem dostupnom izveštaju Agencije iz marta 2018. godine, tek 26% procenata aktivnosti iz NSBK 2013-2018. uspešno realizovano, dok za čak 12% aktivnosti nisu mogli biti pribavljeni podaci na osnovu kojih bi se izvršila evaluacija.

⁸ Izveštaji o sprovođenju NSBK 2013-2018. dostupni su na: <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>, pristupljeno 23. februara 2019. godine

Grafikon 1: Rezultati sprovođenja NSBK 2013-2018. na kraju 2017. godine⁹



3. MONITORING ANTIKORUPCIJSKIH REFORMI NAKON OTVARANJA POGLAVLJA 23

Koordinacija procesa monitoringa i evaluacije reformi u oblasti borbe protiv korupcije postala je poseban izazov nakon usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23¹⁰ (u daljem tekstu: AP 23), budući da je kolosek strateškog planiranja u oblasti borbe protiv korupcije dupliran. Ovo dupliranje odrazilo se i na polje strukture monitoring mehanizama, budući da je nadležnost monitoring mehanizma za uspostavljenih za potrebe praćenja sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, obuhvatila i borbu protiv korupcije.

3.1. Monitoring i evaluacija sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23

U Poglavlju III, uvodnog dela AP 23, predviđeno je da će odgovornost za nadzor nad realizacijom aktivnosti iz Akcionog plana biti podeljena i poverena Savetu za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 (u daljem tekstu: Savet za AP 23), Šefu pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23 na čelu sa Predsednikom/Šefom

⁹ Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i revidiranog Akcionog plana za njeno sprovođenje za 2017. godinu, dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-za-2017.pdf>, pristupljeno 22. februara 2019. godine

¹⁰ Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, pristupljeno 24. juna 2018. godine.

pregovaračke grupe za Poglavlje 23, Koordinacionom telu i Savetu Koordinacionog tela, koje obavlja poslove u vezi sa tekućim pitanjima u procesu pristupanja.

Vlada RS je Zaključak o osnivanju Saveta za AP 23, kao povremenog radnog tela za pružanje stručne podrške Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23, usvojila je u decembru 2015. godine. Mandat Saveta (u skladu sa njegovim statusom povremenog radnog tela) ograničen je na pet godina, uz mogućnost da se mandat produži u slučaju da proces pristupnih pregovora traje duže od pet godina.

Na konceptijskom nivou, AP 23 se opredelio za model nepristrasne, ekspertske kontrole i predvideo da članove Saveta Vlada Republike Srbije imenuje na predlog Predsednika pregovaračke grupe za Poglavlje 23 iz redova državnih službenika i konsultanata koji su u Ministarstvu pravde već angažovani na poslovima vezanim za proces pregovora sa EU.

U pogledu nadležnosti Saveta, AP 23 je predvideo da Savet za AP 23 prati sprovođenje aktivnosti sadržanih u Akcionom planu na dnevnom nivou, pokreće mehanizam ranog uzbunjivanja u slučaju zastoja i drugih problema u realizaciji Akcionog plana i koordinira procese izveštavanja. U tom smislu, AP 23 je predvideo da Savet pruža Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23 stručnu podršku sledeće sadržine: Usvaja izveštaje o realizaciji Akcionog plana; Upućuje predsedniku pregovaračke grupe inicijativu za ažuriranje Akcionog plana; Vršiti koordinaciju sa predstavnicima drugih tela predviđenih za sprovođenje relevantnih strategija i akcionih planova; Analizira prikupljene i objedinjene statističke podatke potrebne za donošenje strateških odluka kao i drugih podataka utvrđenih kao indikatora za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana radi procene postojanja potrebe za ažuriranjem Akcionog plana; Inicira prikupljanje, objedinjavanje, obradu i analizu podataka od svih tela određenih Akcionom planom kao nosilaca aktivnosti iz Akcionog plana a radi izrade izveštaja o sprovođenju Akcionog plana.¹¹

Budući da je Savet ekspertsko, povremeno radno telo Vlade, AP 23 je predvideo da Ministarstvo pravde u ulozi koordinatora Pregovaračke grupe za poglavlje 23, pruža Savetu za AP 23 potrebnu administrativno-tehničku podršku.

Za potrebe kvartalnog izveštavanja o sprovođenju AP 23, imenovane su kontakt tačke u institucijama zaduženim za sprovođenje ovog strateškog dokumenta, izrađene smernice i uputstva ali i održane obuke za izveštavanje. Kada je reč o metodologiji evaluacije, AP 23 sledi primer Crne Gore i usvaja tzv. semafor metodu koja podrazumeva skalu od šest mogućih statusa sprovođenja aktivnosti iz Akcionog plana.

¹¹ Pored mesečnog izveštavanja, AP23 je predvideo da Savet u saradnji sa Kancelarijom za Evropske integracije podnosi kvartalne izveštaje o sprovođenju Akcionog plana Koordinacionom telu i Odboru za evropske integracije Narodne skupštine, dok se šestomesečni izveštaji podnose Evropskoj komisiji a jedanput godišnje i izveštaj koji razmatra i usvaja Narodna skupština. Kvartalni i godišnji izveštaji se objavljuju na internet strani Ministarstva pravde i portalu posvećenom pregovorima sa EU.

Tabela 1: Statusi evaluacije- semafor metoda

AKTIVNOSTI	NOSILAC AKTIVNOSTI	ROK	FINANSIJSKI RESURSI	POKAZATELJI REZULTATA	STATUS SPROVOĐENJA
x.y.z.1					Aktivnost je u potpunosti realizovana.
x.y.z.2					Aktivnost se uspešno sprovodi. (samo za kontinuirane aktivnosti)
x.y.z.3					Aktivnost je gotovo u potpunosti realizovana.
x.y.z.4					Aktivnost je delimično realizovana.
x.y.z.5					Aktivnost nije realizovana.
x.y.z.6					Izveštaj nadležne institucije nije dostavljen/ Izveštaj institucije ne sadrži podatke o sprovođenju aktivnosti.

Pored uvođenja kvartalnog izveštavanja, i sama Sadržina i format izveštaja o AP 23 predstavljaju izvesnu novinu, ne samo u RS već i u čitavom regionu, budući da su postavili nove standarde na polju transparentnosti reformskog procesa. Naime, ciklusi kvartalnog izveštavanja rezultirali su objavljivanjem paketa izveštaja koji je uključivao:

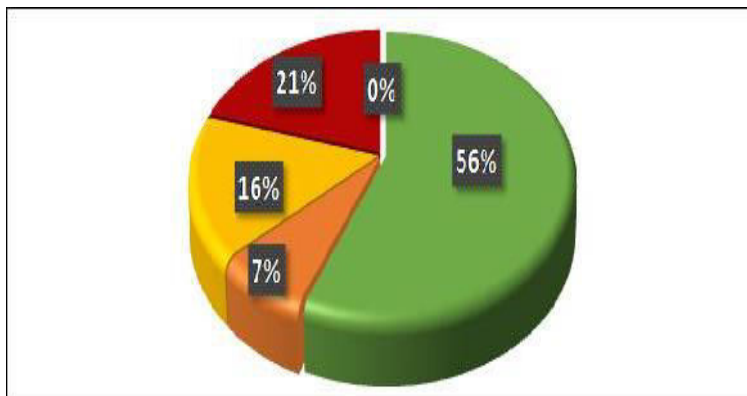
- Detaljan narativni izveštaj o toku sprovođenja svih aktivnosti iz AP 23 koje su dospele za sprovođenje¹²
- Sažeti tabelarni izveštaj sa statusom implementacije¹³ praćen odgovarajućom "semafor" metodom.
- Statistički izveštaj- Inicijalno, statistički izveštaji o sprovođenju AP 23 obuhvatali su procenat uspešnosti sprovođenja na nivou čitavog AP 23; procenat uspešnosti sprovođenja na nivou svakog od tri potpoglavlja, kao i procentualni pregled uspešnosti sprovođenja po institucijama. Od ovog poslednjeg segmenta se brzo odustalo, zadržana je samo statistika uspešnosti sprovođenja AP23 na nivou poglavlja i potpoglavlja.¹⁴

¹²Vidi:<https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20obr.%202-2018%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>, pristupljeno 27. januara 2019. godine

¹³Vidi:<https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20sa%20statusom%20sprovodjena%20aktivnosti.pdf>, pristupljeno 27. januara 2019. godine

¹⁴Vidi:<https://www.mpravde.gov.rs/files/Statisticki%20izvest%20aj%20o%20sprovodjenju%20Akcionog%20plana%20za%20PG%2023.pdf>, pristupljeno 27. januara 2019. godine

Grafikon 2: Statistički prikaz uspešnosti sprovođenja AP 23 u delu koji se odnosi na borbu protiv korupcije tokom drugog kvartala 2019. godine



Dodatnu novinu predstavlja i uvođenje dvojezičnog izveštavanja, čime su podaci o reformskim procesima postali globalno dostupni.¹⁵

3.2. Paralelno postojanje više monitoring mehanizama i njihova koordinacija

Pokušaj da se koordiniraju i usklade uloge brojnih, ranije pomenutih institucija i tela koje imaju određenu nadležnost u praćenju procesa sprovođenja reformi i izveštavanja EK, načinjen je u samom AP 23, predviđanjem da Savet za AP 23 podnosi mesečne izveštaje o sprovođenju Akcionog plana Šefu pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Predsedniku pregovaračke grupe za Poglavlje 23 i Savetu Koordinacionog tela i pri tome naročito vodi računa da oni obuhvate zaključke i preporuke relevantnih tela koja prate sprovođenje nacionalnih strateških dokumenata (Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, Koordinaciono telo za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, kao i brojna tela koja vrše nadzor nad sprovođenjem strateških dokumenata u oblasti osnovnih prava).

Kao što je iz već navedene odredbe uvodnog dela AP 23 jasno, u periodu izrade AP 23, došlo je do dodatnog uslozňjavanja monitoring mehanizma u oblasti borbe protiv korupcije, budući da je, imajući u vidu sve nedorečenosti mehanizma osmišljenog Strategijom, kao i potrebu da se koordinacija sprovođenja antikorupcijskih mera, a time i uspešnost sprovođenja Strategije, podigne na viši nivo, 7. avgusta 2014. godine osnovano je Koordinaciono telo za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018.

¹⁵ Vidi: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>, pristupljeno 17. juna 2018. godine

godine¹⁶. U skladu sa Odlukom o osnivanju, Koordinaciono telo usmerava poslove iz delokruga državnih organa, nadležnih za sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine. Pored toga, Koordinaciono telo može predlagati Vladi donošenje odluka u cilju sprovođenja Akcionog plana. (tač. 2. i 8. Odluke)

Iako je, na nivou potrebe da se obezbedi politička podrška i mehanizmi sprovodivosti reformi na najvišem nivou¹⁷ ova odluka opravdana, njena zasnovanost na odredbama Strategije ali i ustavnost i zakonitost, osporena je Inicijativom za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti odredaba tač. 1. do 8. Odluke o osnivanju Koordinacionog tela. Pozivajući se na odredbe kojima je, kao što je već navedeno, po NSBPK 2013-2018 koordinacija sprovođenja Strategije poverena Ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa, podnosilac inicijative je osporio mogućnost osnivanja i širinu ovlašćenja koja su ovom telu poverena. Ustavni sud je prihvatio inicijativu i pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke.¹⁸ Takav ishod verovatno je jedan od uzroka činjenice da se Koordinaciono telo nije sastajalo predviđenom dinamikom, a istekom perioda važenja Strategije, istekao mu je i mandat polovinom 2018. godine.¹⁹

4. U SUSRET NOVOM ZAKONU O SPREČAVANJU KORUPCIJE

Imajući sve navedeno u vidu, čini se da je jedan od osnovnih nedostataka sistema monitoringa strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije, u prethodnih nekoliko godina bila izuzetna složenost mehanizama, sa nejasno razgraničenim ovlašćenjima nadležnih subjekata i njihovim višestrukim preklapanjima. Budući da je period važenja NSBPK 2013-2018 istekao, od ključnog značaja za unapređenje sistema monitoringa u predstojećem periodu biće odluka o donošenju nove strategije i koordinaciji strukture i procedura monitoringa sa metodologijom praćenja revidiranog AP 23, budući da se ovoga puta vreme za izradu, odnosno reviziju ključnih strateških dokumenata u ovoj oblasti poklapa, čime se stiču uslovi za uklanjanje svih uočenih problema.

Momenat nastanka ovog rada specifičan je zbog činjenice da se istovremeno odvijaju dva procesa od izuzetne važnosti za oblast borbe protiv korupcije. Naime, dok je u

¹⁶ Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013 do 2018. godine, "Službeni glasnik RS", broj 84/14.

¹⁷ Članovi koordinacionog tela su: predsednik Vlade, ministar nadležan za poslove pravosuđa, ministar nadležan za poslove finansija i član Saveta za borbu protiv korupcije, a ovakav sastav Koordinacionog tela uspostavljen je u cilju efikasnijeg rada koordinacionog tela i značaja sprovođenja Akcionog plana.

¹⁸ Rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tač. 1. do 8. Odluke o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013-2018. godine, IUo-77/2015, dostupno na: <https://sirius.rs/cyr/praksa/iZrNEQ>, pristupljeno 19. januara 2019. godine

¹⁹ Iako je, u skladu sa Odlukom kojom je osnovano, Koordinaciono telo trebalo da se sastaje najmanje jednom godišnje, u periodu od 9. septembra 2014. godine (kada je održan prvi sastanak, pa do februara 2019. godine, održan je još samo jedan sastanak.

toku revizija Akcionog plana za Poglavlje 23, istovremeno se vodi javna rasprava o radnom tekstu Zakona o sprečavanju korupcije. Kako je sredinom 2018. godine istekao period važenja NSBK 2013-2018. revidirani AP 23 će, do usvajanja nove strategije, biti jedini strateški dokument u ovoj oblasti.

Vredno je pomena da radni tekst novog zakona otklanja deo nedoumica koje su postojale u pogledu monitoringa i evaluacije NSBK 2013-2018 ali potencijalno vodi i u nastavak problema u segmentu monitoringa i evaluacije reformi.

Naime, članom 6. radnog teksta Zakona o sprečavanju korupcije²⁰ predviđeno je da Agencija nadzire sprovođenje strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije, podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o njihovom sprovođenju sa preporukama za postupanje, daje odgovornim subjektima preporuke kako da otklone propuste u sprovođenju strateških dokumenata i inicira izmene i dopune strateških dokumenata. Nejasnoće iz NSBK 2013-2018. vezane za postupak izveštavanja mogle bi biti rešene adekvatnim sprovođenjem budućeg člana 38. Zakona o sprečavanju korupcije koji predviđa da će se način izveštavanja bliže se urediti aktom direktora Agencije, u skladu sa strateškim dokumentima. Istovremeno, ovakvo rešenje predstavlja i opasnu zamku, budući da sadržinu akta koji treba da donese direktor, vezuje za sadržinu strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije. Naime, dva su sporna pitanja u ovakvom rešenju:

Najpre, iz formulacije člana 2, tačka 7, Radnog teksta koji definiše da "strateški dokument" označava strategije i akcione planove u oblasti borbe, odnosno sprečavanja korupcije koje donosi Narodna skupština ili Vlada, ne može se zaključiti da li se i Akcioni plan za Poglavlje 23 može smatrati strateškim dokumentom u oblasti borbe protiv korupcije, budući da se, uprkos svojoj sveobuhvatnosti i detaljnosti, borbom protiv korupcije bavi samo jednim svojim delom. Ukoliko bi odgovor bio pozitivan, sadržina akta koji donosi direktor Agencije morala bi odgovarati metodologiji monitoringa i evaluacije sadržanih u revidiranom AP 23 koji bi Vlada trebalo da usvoji u narednih nekoliko meseci, budući da se radi o jedinom strateškom dokumentom u oblasti borbe protiv korupcije koji trenutno postoji. Nasuprot tome, ukoliko se AP 23 ne smatra strateškim dokumentom u oblasti borbe protiv korupcije, već bi takav strateški dokument predstavljala samo nacionalna strategija i prateći akcioni plan, posledice bi bile sasvim drugačije, imajući u vidu da nacionalne strategije i akcionog plana trenutno nema, ali i da je upitno kada će ih biti, budući da rad na novoj strategiji i dalje nije započeo. Najzad, ovo bi moglo dovesti i do novog lavirinta nadležnosti, u situaciji u kojoj, čak i u slučaju usvajanja nove nacionalne strategije u kratkom roku, metodologija monitoringa i evaluacije u njoj sadržana, ne bi pratila onu koja je predviđena u AP 23. Imajući ovo u vidu, od velikog značaja bi bilo preciziranje odredbe člana 2 Radnog teksta, na način koji ne ostavlja nedoumice u pogledu statusa AP 23 u smislu tumačenja pojma "strateški dokument u oblasti borbe protiv korupcije".

²⁰ Radni tekst Zakona o sprečavanju korupcije, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 25. februara 2019. godine

Drugi problem koji direktno proizilazi iz formulacije člana 38. tiče se činjenice da ova odredba, sadržinu budućeg akta koji donosi direktor agencije, vezuje samo za preciznije uređenje procesa izveštavanja obveznika aktivnosti iz strateških dokumenata, dok ponovo izvan fokusa ostavlja druge važne segmente mehanizma monitoringa i evaluacije. Jasno je da bi regulisanje kompletnog mehanizma u samom zakonu bilo tipičan primer prenormiranosti, ali imajući u vidu brojne nejasnoće i kontradiktornosti koje su se do sada javile u ovoj oblasti, čine se uputnim određena dopuna i preciziranje člana 38. kojim bi se direktor Agencije obavezao da pomenutim aktom uredi metodologiju izveštavanja, vrednovanja rezultata sprovođenja strateških dokumenata, kao i činjenja izveštaja dostupnim javnosti.

Prihvatanjem gore navedenih rešenja, Agencija bi konačno preuzela nesumnjivu, vodeću ulogu u praćenju sprovođenja strateških dokumenata. Istovremeno, planiranim aktom direktora bi bili uređeni svi neophodni elementi metodologije monitoringa i evaluacije a podaci o sprovođenju reformi postali objektivniji i dostupniji. Ujedno, odnos Agencije i Saveta za AP 23 bi konačno bio usklađen sa pomenutim odredbama AP 23 koje govore o ulozi tela koja prate sprovođenje nacionalnih strateških dokumenata u procesu izveštavanja u okviru Poglavlja 23.

LITERATURA I IZVORI

- (1) Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, pristupljeno 24. juna 2018. godine.
- (2) Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, pristupljeno 25. juna 2018. godine.
- (3) Izvešta o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i revidiranog Akcionog plana za njeno sprovođenje za 2017. godinu, dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-za-2017.pdf>, pristupljeno 22. februara 2019. godine
- (4) Kolaković-Bojović, M. (2018) *Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji- Reformski okvir i EU standardi*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd.
- (5) Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, "Službeni glasnik RS", broj 109/05.
- (6) Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, "Službeni glasnik RS", broj 57/13.
- (7) Odluka o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije "Službeni glasnik RS" br. 59/01, 3/2002, 42/2003, 64/03, 14/2006.
- (8) Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013 do 2018. godine, "Službeni glasnik RS", broj 84/14.
- (9) Radni tekst Zakona o sprečavanju korupcije, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 25. februara 2019. godine
- (10) Rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba tač. 1. do 8. Odluke o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013-2018. godine, IUo-77/2015, dostupno na: <https://sirius.rs/cyr/praksa/iZrNEQ>, pristupljeno 19. januara 2019. godine.

- (11) Vlada Republike Srbije, Savet za borbu protiv korupcije (2015) Izveštaj o iskustvu i preprekama za efikasno sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i pratećeg akcionog plana, dostupno na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/content/cid1078/izvestaji>, pristupljeno 16. januara 2019. godine.
- (12) Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, "Službeni glasnik RS" br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US.

MONITORING AND EVALUATION OF THE ANTICORRUPTION REFORMS

Establishing effective mechanisms for monitoring and evaluation of anticorruption reforms is one of the key preconditions to avoid that numerous strategic documents and concrete reform measures planned by these documents are only a "dead letter", but also to ensure their implementation in a way that produces the desired effects in society. Starting from this assumption, the author analyzes in detail the development, structure, method of functioning, as well as the results of implementation of monitoring mechanisms that have been established in the Republic of Serbia in the field of anticorruption in the last two decades. The paper has in its focus both- the competencies of the key institutions in this field as well as the specialized, permanent and temporary working bodies of the Government, established with the aim of monitoring the implementation of key strategic documents. The author pays particular attention to problems related to the unclear delineation of the roles and responsibilities of institutions and working bodies in these processes, as well as the effects that the parallel functioning of multiple monitoring mechanisms has on the efficiency of implementing reforms. The author analyzes the perspectives of solving the observed problems and further improvement of the whole system in the light of the adoption of the Law on Prevention of Corruption and the revision of the Action Plan for Chapter 23.

KEY WORDS: *Corruption / strategy / monitoring / evaluation / European Union / accession negotiation / Chapter 23*