

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада усваја

## НАЦИОНАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ЗА ПЕРИОД ОД 2024-2028. ГОДИНЕ

### 1. Увод

Усвајање Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2024-2028. године (у даљем тексту: Стратегија) мотивисано је потребом да се процеси усмерени на борбу против корупције планирају и уреде на свеобухватан и системски начин.

Несумњиво је да је корупција негативна друштвена појава која разара темеље друштвеног уређења, грађанских слобода, начела демократије и основних права грађана. Корупција представља негативну појаву која не настаје „преко ноћи”,<sup>1</sup> и у великој мери подрива друштвене, економске, правне и политичке темеље сваке државе. Процеси који воде стварању коруптивног окружења трају, па се на поднебљима попут нашег доводе у везу са ратним дешавањима, политичким променама, слабљењем привредног система, економским моделима приватизације, стечаја и других поступака промена државног власништва и уопште свим осталим облицима транзиционе политике. Правни и економски аспекти корупције испољавају се кроз низ правила и процедура на бази којих се може погодовати приватним интересима на уштрб јавних. Међутим, социолошка димензија овог феномена је далеко комплекснија и дубља, јер поред појавних облика, испитује узроке и амбијент за настанак корупције и то на једном општем, друштвеном и системском нивоу. Тај систем обухвата и друштвене, и правне, и моралне норме социјално (не)адекватног понашања. С обзиром на то да је искорењивање корупције практично немогуће, посебно онда када поприми организоване облике деловања, велика пажња се посвећује њеном спречавању. То, наравно, не значи да репресија нема ефекта, али друштвена реакција у ужем смислу подразумева управо превентивни третман корупције. С тим у вези, са растом опасности од недозвољених акција, расте потреба реаговања на створене коруптивне ризике и пре него што поприме озбиљније форме, као што је извршење кривичних дела. У сваком случају, друштвени трошкови корупције далеко превазилазе вредност имовине коју на овај начин присвајају лица која предузимају коруптивне радње. Због тога корупција и финансијски криминал слабе поверење у државне институције, наносе штету приватним улагачима и онемогућавају ефикасно функционисање механизма за смањење сиромаштва, као и програме јавних услуга у најразличитијим областима („локално” управљање, здравство, образовање, безбедност итд). Тако се јавља један дисфункционалан друштвени однос између учесника у њему (тј. свих грађана) који води неравномерном социо-економском развоју друштва генерално. Имајући у виду наведено, једно од кључних методолошких питања стратешког приступа у борби против корупције је: Како се могу спречити, смањити, каналисати и сузбити ризици и повреде који су системски настали као део коруптивних

---

<sup>1</sup> Илустрације ради, још је „Српски рјечник” Вука Стефановића Караџића у оба издања – и 1818. године и 1852. године познавао речи које се садржински односе на корупцију (која реч води порекло из латинског језика) и то у облицима: митити, подмитити, подмићивање, подмићивати, поткупљивање, поткупљивши, поткупиши, подмазати, подмазивање и подмазивати (издање из 1818. године), односно: мито, митити, подмита, подмитити, подмићивање, подмићивати, поткупити, поткупљивање, поткупљивати, подмазати, подмазивање, подмазивати (издање из 1852. године).

активности? Ово нарочито с обзиром на коментар с почетка – да коруптивни процеси имају дубоке корене у друштвеној заједници и да као такви трају, а последично траје и поступак ваљаног одговора на њих.

Стога борба против корупције представља један од кључних стратешких приоритета Републике Србије, као и део процеса европских интеграција. Процес усаглашавања националних правних система са стандардима Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) у области борбе против корупције, као и примена тих стандарда, представљају један од највећих изазова не само за државе кандидате, већ и за државе чланице.

Уважавајући ранија настојања да се кроз усвајање стратешких докумената унапреди борба против корупције, усвајање ове стратегије резултат је стратешког опредељења да се изгради демократско друштво засновано на начелима владавине права, транспарентности и одговорности, у коме систем интегритета спречава корупцију. Уз континуирано спровођење и надоградњу постојећих антикорупцијских механизма сврха новог стратешког документа је јачање постојећих и стварање нових системских решења за спречавање корупције на свим нивоима и подизање свести о штетности корупције, као и стварање услова за ефикасније откривање, кривично гоњење и санкционисање коруптивних кривичних дела.

Један од очекиваних ефеката Стратегије је и да њено спровођење допринесе испуњавању 14 прелазних мерила за Поглавље 23: Правосуђе и основна права, која се односе на Потпоглавље: Борба против корупције, а посебно прелазна мерила која се односе на усаглашавање нормативног оквира у складу са ГРЕКО (Група држава Савета Европе против корупције) препорукама, јачање сарадње са Саветом за борбу против корупције, унапређење спровођења антикорупцијских прописа као што су Закон о заштити узбуњивача, Закон о финансирању политичких активности и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У погледу репресивних мера, Стратегија ће упутити на израду анализе потреба за изменама и допунама Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, као и унапређењу резултата истрага, процесуирања кривичних дела, повећању броја осуђујућих пресуда и одузете имовине проистекле извршењем кривичног дела. Првим Акционом планом за период 2024-2025. године обухваћен је само део ГРЕКО препорука и прелазних мерила за Поглавље 23, док ће други Акциони план за период 2026-2028. године садржати активности чији је циљ испуњеност свих прелазних мерила, као и ГРЕКО препорука. Тако је, за спровођење Акционог плана који ће бити израђен за период 2026-2028. године, остављено спровођење ГРЕКО препоруке I из Четвртог круга евалуације и препорука I, II, III, IV, VI, VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XVII и XX из Петог круга евалуације. С друге стране, кроз активности из Акционог плана за период 2024-2025. године, наставиће се рад на потпуном испуњавању ГРЕКО препорука I, VIII и IX из Четвртог круга евалуације, које су делимично испуњене, као и препорука V, IX, XV, XVI, XVIII, XIX, XXI, XXIII и XXIV из Петог круга евалуације. Препорука XXII је испуњена у потпуности, што је констатовано у Извештају о усклађености Републике Србије у Петом кругу евалуације који је усвојен на 97. пленарном заседању ГРЕКО које је одржано од 17. до 21. јуна 2024. године, а који је објављен 4. јула 2024. године.

У погледу прелазних мерила из Поглавља 23, потпоглавља *Борба против корупције*, активности из Акционог плана за период 2024-2025. године, постиже се и унапређује испуњавање прелазних мерила бр. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 и 35, док ће се Акционим планом за период од 2026-2028. године наставити рад на испуњавању свих наведених прелазних мерила.

У претходном периоду борба против корупције у Републици Србији дефинисана је вишегодишњим стратешким документима: Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији<sup>2</sup> која је усвојена 2005. године са пратећим Акционим планом из 2006. године и Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији<sup>3</sup> за период од 2013. до 2018. године са пратећим Акционим планом<sup>4</sup> који је ревидиран 2016. године<sup>5</sup>. Кроз спровођење активности из поменутог Акционог плана, те израде извештаја о његовом спровођењу, Република Србија је испуњавала циљ постављен прелазним мерилем 22: „Република Србија примењује Акциони план као део Националне стратегије у борби против корупције за период 2013 – 2018. године. Стриктно се надгледа примена и предузимање корективних мера када је то потребно. Република Србија ће спровести процену утицаја својих резултата 2018. године”. Поред ова два стратешка документа значајну улогу има и Ревидирани акциони план за Поглавље 23: Правосуђе и основна права, потпоглавље Борба против корупције из 2016. године који је ревидиран 2020. године.<sup>6</sup>

Ревидираним Акционом планом за Поглавље 23: Правосуђе и основна права било је предвиђено усвајање Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика, који би премостио период између две националне стратегије.

У септембру 2021. године Влада је усвојила Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика, као плански документ који представља основ за усвајање нове националне стратегије, тако да је његово важење било временски ограничено до краја 2022. године.<sup>7</sup> Посебан део овог планског документа посвећен је мерама и активностима које је неопходно спровести у циљу адекватне припреме будуће националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана. Ова група мера и активности формулисана је на основу научених лекција из процеса израде и спровођења претходних планских докумената у области борбе против корупције и препорука за приступ поменутих питањима из Полазних основа за израду Оперативног плана.<sup>8</sup> Као део припремних активности Агенција за спречавање корупције припремила је Методологију за процену ризика корупције за све области које су предмет Стратегије, која је коришћена за идентификовање надлежности у одређеном сектору/области који је посебно изложен ризицима корупције и да утврди које то околности омогућавају настанак корупције/неправилности у коришћењу јавних овлашћења.

У складу са Оперативним планом, Министарство правде је 15. јула 2022. године образовало Радну групу за израду Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-2028. године и пратећег Акционог плана. Имајући у виду да је у октобру 2022. године изабрана нова Влада, због именовања нових и измена постојећих чланова Радне групе, Министарство правде је 21. фебруара 2023. године донело ново решење о образовању Радне групе.

Радна група је утврдила 13 ризичних области које су обухваћене Стратегијом: здравство, образовање, порези, царина, локална самоуправа, управљање јавним

<sup>2</sup> „Службени гласник РС”, број 109/05.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС”, број 57/13.

<sup>4</sup> „Службени гласник РС”, број 79/13.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС”, број 61/16.

<sup>6</sup> Република Србија – Преговарачка група за Поглавље 23: Правосуђе и основна права, Ревидирани акциони план за Поглавље 23. јул 2020. године, стр. 114, доступно на <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

<sup>7</sup> Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика. Документ доступан на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20\(1\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20(1).pdf)

<sup>8</sup> Полазне основе за израду Оперативног плана су припремљене у фебруару 2021. године уз подршку пројекта Европске уније „Превенција и борба против корупције”. Документ доступан на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33766/polazne-osnove-za-izradu-operativnog-plana-za-sprecavanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php>

сектором, грађевинарство и просторно планирање, јавне набавке, приватизација, јавна предузећа и друга правна лица у државном власништву, полиција, финансирање политичких странака и репресија.

У оквиру Радне групе, у марту 2023. године, образовано је пет подгрупа за области које обухвата Стратегија: 1) приватизација, грађевинарство и просторно планирање и јавне набавке; 2) порези, царина и финансирање политичких странака; 3) локална самоуправа, управљање јавним сектором и јавна предузећа; 4) здравство и образовање и 5) репресија корупције. Састав подгрупа су одређивали чланови Радне групе разматрајући који органи и организације треба да се укључе у рад подгрупа, водећи рачуна о заступљености свих органа и организација у чију надлежност спадају питања која су предмет расправе у оквиру подгрупа. Поред чланова Радне групе у раду подгрупа су учествовали представници релевантних органа и организација.<sup>9</sup>

Подгрупе су припремиле извештаје о процени ризика корупције за сваку ризичну област посебно, у складу са Методологијом за процену ризика од корупције, на основу којих је израђена *ex ante* анализа стања у области борбе против корупције. Процена ризика корупције, као системски алат, коришћена је како би се утврдиле области које су посебно ризичне за настанак корупције и развиле делотворне стратегије за управљање тим ризицима.

У периоду од априла до јула 2023. године одржано је 48 састанака подгрупа. Радна група се састајала три пута и то 20. марта 2023. године, 31. марта 2023. године, као и у периоду од 1. августа 2023. године до 4. августа 2023. године. Имајући у виду одредбе Закона о планском систему Републике Србије, а посебно члан 13. који прописује садржину стратегије и ограничава број посебних циљева, Радна група је донела одлуку да се примени хоризонтални приступ, што је подразумевало да секторски ризици за настанак корупције буду обухваћени посебним циљевима који су заједнички за све секторе. Укључујући ризичне области, Радна група је тежила да се омогући испуњеност прелазног мерила из Поглавља 23: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима”.

У оквиру јавне расправе, која је одржана у периоду од 16. августа 2023. године до 5. септембра 2023. године (21 дан), 22. августа 2023. године одржан је округли сто на којем су учествовали чланови Радне групе за израду Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-2028. године, представници делегације Европске уније, представници Амбасаде Савезне Републике Немачке, представници међународних организација (ОЕБС и Савет Европе), као и представници организација цивилног друштва. Унапређена верзија Стратегије, која је усклађена са коментарима, предлозима и сугестијама који су пристигли током јавне расправе и са коментарима добијеним од стране Европске комисије, представљена је организацијама цивилног друштва на састанку 21. фебруара 2024. године.

### 1.1. Плански документи и правни оквир од значаја за Стратегију

С обзиром на то да по својој природи користи хоризонтални приступ у борби против корупције, поједине области на које се Стратегија односи, већ су у мањој или већој мери обухваћене појединим важећим документима јавних политика, а пре свега

<sup>9</sup> Листа учесника сваке подгрупе је део Извештаја о процени ризика корупције.

кључним документима који се односе на приступне преговоре са Европском унијом, као и реформу јавне управе. Конкретно, Стратегија је усклађена са важећим документима јавних политика: Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021-2030. године,<sup>10</sup> Стратегијом развоја правосуђа за период 2020-2025. године,<sup>11</sup> Стратегијом за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024,<sup>12</sup> Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020-2025,<sup>13</sup> Стратегијом за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2022-2030. године,<sup>14</sup> и Програмом реформе управљања јавним финансијама 2021-2025. године. Усаглашеност различитих стратешких докумената обезбеђена је и кроз учешће Републичког секретаријата за јавне политике, док су сви надлежни органи и организације биле укључене у Радну групу и подгрупе, како би се одредиле приоритетне мере и активности.



Слика 1. Повезаност Стратегије борбе против корупције са другим релевантним планским документима

Један од циљева Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021-2030. године је унапређење одговорности и транспарентности на свим нивоима власти. Приликом израде Стратегије за борбу против корупције посебна пажња посвећена је начину на који су уређена питања „унапређења проактивног објављивања података у поседу органа јавне управе, јачање интегритета и етичких стандарда у јавној управи”. Поред тога, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021-2030. године има за циљ и да „унапреди процес регрутације у јавној управи, укључујући транспарентније процедуре запошљавања, као и избор лица на положају заснован на заслугама”, тако да та питања нису детаљно уређена Стратегијом.

Приликом припреме Стратегије узете су у обзир активности из Стратегије развоја правосуђа за период 2020-2025. године које се односе на јачање независности судства и

<sup>10</sup> „Службени гласник РС”, бр. 42/21 и 9/22.

<sup>11</sup> „Службени гласник РС”, број 101/20.

<sup>12</sup> „Службени гласник РС”, број 14/20.

<sup>13</sup> „Службени гласник РС”, број 11/20.

<sup>14</sup> „Службени гласник РС”, број 23/22.

самосталности јавног тужилаштва, као и активности усмерене на остваривање циља унапређења непристрасности и одговорности правосуђа.

Корупција и организовани криминал омогућавају стицање нелегалне имовине велике вредности коју је потребно пренети у легалне токове. Током припреме Стратегије, Радна група је разматрала и релевантне активности које се односе на спречавање прања новца и одузимање незаконито стечене имовине. Полазну основу за разматрање ових активности представљали су циљеви утврђени Стратегијом за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024. године, посебно у делу који се односи на унапређење делотворности рада органа надлежних за откривање, кривично гоњење и суђење за кривично дело Прања новца.

Иако је у Стратегији препозната улога медија у подизању свести грађана о штетности корупције, питање уређења независности јавних медијских сервиса садржано је у Стратегији развоја система јавног информисања.

Значај цивилног друштва је препознат у мери која се односи на унапређење транспарентности јавног сектора, иако је ово питање детаљније садржано у Стратегији за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, која посвећује посебну пажњу овим питањима, као и транспарентном финансирању и одрживости организација цивилног друштва.

Стратегија је усаглашена са Ревидираним акционим планом за Поглавље 23: Правосуђе и основна права – Потпоглавље борба против корупције, као најзначајнијим стратешким документом у области борбе против корупције, који садржи прелазна мерила из Заједничке позиције Европске уније. Активности из Ревидираног акционог плана за Поглавље 23. Правосуђе и основна права утврђена 2024. година које нису реализоване биће садржане у акционим плановима за спровођење Стратегије. Поред Ревидираног акционог плана за Поглавље 23: Правосуђе и основна права, као стратешки документ у области борбе против корупције и организованог криминала, посебно одузимања имовине проистекле из кривичног дела, од значаја је и Ревидирани акциони план за Поглавље 24: Правда, слобода и безбедност, тако да су релевантне активности које се односе на јачање капацитета полиције, јавног тужилаштва и судства узете у обзир приликом израде Стратегије.

У Републици Србији усвојени су бројни прописи који садрже антикоруптивне одредбе у циљу спречавања и борбе против корупције, али су у Стратегији обухваћени само најзначајнији нормативни акти који су донети у протеклих пет година.

Законом о спречавању корупције<sup>15</sup> („Службени гласник РС”, број 35/19) проширена су овлашћења Агенције за спречавање корупције. Доношење новог закона којим се уређује рад Агенције за спречавање корупције представља део испуњених активности у оквиру прелазног мерила из Поглавља 23: Правосуђе и основна права, у циљу обезбеђења њеног јасног мандата. Законом се уређује правни положај, надлежност, организација и рад Агенције за спречавање корупције, правила о спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција, кумулација јавних функција, пријављивање имовине и прихода јавних функционера, поступак у коме се одлучује о постојању повреде тог закона и друга питања која су од значаја за спречавање корупције. Овај закон прописује одређена репресивна овлашћења Агенције за спречавање корупције (подношење прекршајних и кривичних пријава), биће кривичног дела Непријављивање имовине и прихода или давање лажних података о имовини и приходима (члан 101. Закона о спречавању корупције), као и прекршаје коруптивног карактера чији су извршиоци јавни функционери и одговорна лица у органима јавне власти. Између осталог, због тога је важно континуирано пратити примену Закона о

<sup>15</sup> „Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аутентично тумачење, 94/21 и 14/22.

спречавању корупције и размотрити примену репресивних овлашћења Агенције за спречавање корупције и модалитете подршке у њеном раду како би се ова овлашћења спровела. Измене и допуне Закона о спречавању корупције усвојене су у септембру 2021. године на основу ГРЕКО препорука из IV круга евалуације у погледу сукоба интереса.

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције усвојен је 2016. године, а почео да се примењује 2018. године. Закон је усвојен ради реализације активности из Стратегије истраге финансијског криминала за период 2015-2016. године и Националне стратегије борбе против корупције за период од 2013-2018. године. Циљ доношења овог закона био је успостављање ефикаснијег откривања, истраге и процесуирања коруптивних кривичних дела, као и боља координација и сарадња државних органа надлежних у овој области. Закон уређује образовање, организацију, надлежност и овлашћења државних органа и посебних организационих јединица државних органа ради откривања, кривичног гоњења и суђења за, кривична дела корупције прописана овим законом. Анализа примене овог закона коју је спровела Организација за европску безбедност и сарадњу указује на одређене проблеме у спровођењу, те даје препоруке за њихово решавање и указује на потребу за доследнијом применом Закона. Такође, правна пракса показује да су горе наведени нови институти коришћени у малом броју случајева, те се опажа потреба да се у наредном периоду подстакне доследна примена Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.

Законом о финансирању политичких активности<sup>16</sup> уређени су извори и начин финансирања, вођење евиденција, контрола финансирања политичких активности политичких странака, коалиција и група грађана. Законом су такође прописана права и обавезе политичких субјеката, овлашћења Агенције за спречавање корупције, као и санкције за кршење овог закона. Примена Закона о финансирању политичких активности показала је да су потребне одређене измене којима би се, између осталог, омогућило прецизирање и појашњење одређених одредби, прописивање санкција и за физичка лица која недозвољено прикупљају средства, увођење критеријума за избор контролисаних даваоца финансијских средстава. Конкретније, приликом прописивања критеријума потребно је дефинисати ко ће од даваоца прилога бити предмет контроле од стране Пореске управе, а на основу извештаја које Агенција за спречавање корупције доставља Пореској управи. Поред тога, потребно је прецизирати прелиминарни извештај о трошковима изборне кампање и прописивање дужег периода који овај извештај обухвата, објављивање извештаја теренских посматрача у току изборне кампање.

Закон о заштити узбуњивача<sup>17</sup> донет је 2014. године са циљем да пружи свеобухватну и ефикасну заштиту узбуњивача а обавеза доношења овог закона предвиђена је Националном стратегијом за борбу против корупције за период од 2013-2018. године и пратећим акционим планом. Такође, доношење Закона представља и међународну обавезу која проистиче из препоруке ГРЕКО из 2006. године и члана 9. Грађанскоправне конвенције против корупције Савета Европе. Међутим, од почетка примене овог закона може се уочити тренд смањења броја предмета за заштиту узбуњивача пред судовима у Републици Србији.<sup>18</sup> Европска комисија у извештају за

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, број 14/22.

<sup>17</sup> „Службени гласник РС”, број 128/14.

<sup>18</sup> Извештај о примени Закона о заштити узбуњивача за 2021. годину, Министарство правде. Извештај доступан на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/36946/izvestaj-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca-za-2021godinu.php>



2022. годину <sup>19</sup> истиче да је потребно да Република Србија пружи заштиту узбуњивачима и испита наводе о корупцији како би ојачала поверење у органе.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела<sup>20</sup> прописује услове и поступак за проширено одузимање имовине која је проистекла из извршења кривичних дела. Овим законом је терет доказивања законитог порекла имовине пребачен на окривљеног ако се утврди очигледна несразмера између законитих прихода и вредности имовине коју лице поседује. Овај закон је први пут донет 2008. године, а престао је да важи доношењем важећег Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, који је донет 2013. године и мењан је и допуњаван 2016. и 2019. године. Међутим, и поред релативно честих измена и допуна поступак одузимања имовине није јасно дефинисан овим законом и у пракси се спроводи мали број финансијских истрага.

У августу 2019. године ступио је на снагу Закон о лобирању<sup>21</sup>, који је усвојен у новембру 2018. године. Сврха закона је да обезбеди транспарентност и заштиту јавног интереса у процесу утицаја на јавне функционере и органе. Међутим, Закон не обезбеђује пуну транспарентност лобистичких активности, јер постоји обавеза подношења извештаја Агенцији за спречавање корупције, али не и објављивање те информације. Закон такође не уводи обавезу пријављивања „неформалног” лобирања. Поред тога, није предвиђена обавеза Агенције за спречавање корупције, која је задужена за спровођење овог закона да обезбеди приступ јавности активностима лобираних лица којима су се обраћали лобисти.

Што се тиче Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, измене и допуне из 2021. године су извршене и да би се Закон ускладио са у препорукама СИГМА-е.<sup>22</sup> Од усвојених препорука, значајно је истаћи измену Закона како би се Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности омогућило да подноси захтеве за санкционисање непоштовања закона директно прекршајном суду. Такође омогућено је делотворно праћење права на јавно информисање тако што ће Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности обезбедити да сви органи који су у обавези да га извештавају то и учине.

Закон о јавним набавкама<sup>23</sup> усвојен је у децембру 2019. године, у циљу усаглашавања са правним тековинама Европске уније о овој области. Међутим, постоје нејасне одредбе и повећан је број набавки које су искључене из примене Закона због повећања прага за јавне набавке и увођења нових изузетака. Неопходно је израдити анализу Закона о јавним набавкама и на основу израђене анализе унапредити Закон како би се јавне набавке које су искључене из примене закона смањиле на минимум.

Иако су се приликом припреме нормативног оквира уважавале препоруке Европске комисије, Групе држава Савета Европе против корупције (ГРЕКО), Венецијанске комисије, ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права (ODIHR), ФАТФ и других релевантних институција, остаје потреба за усаглашавањем са правним тековинама ЕУ у области борбе против корупције.

## 2. Преглед и анализа постојећег стања

Република Србија се налази у пост-транзиторном периоду, док су преговори о придруживању Републике Србије Европској унији и даље у току. Један од основних

<sup>19</sup> Извештај доступан на: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>

<sup>20</sup> „Службени гласник РС”, бр. 32/13, 94/16 и 35/19.

<sup>21</sup> „Службени гласник РС”, бр. 87/18 и 86/19 – др. закон.

<sup>22</sup> Начела јавне управе, мониторинг извештај, Република Србија, СИГМА, новембар 2021. године.

<sup>23</sup> „Службени гласник РС”, бр. 91/19 и 92/23.



услова у овом процесу је осигурање владавине права, чији је саставни део и борба против корупције. Према последњем извештају о глобалном рангирању држава по перцепцији корупције у јавном сектору које сваке године објављује Транспарентност Интернешнал се и даље налази у групи земаља са изузетно високим нивоом корупције, на 104. месту од 180 земаља,<sup>24</sup> са скором од 36 од пожељних 100. Према процени утицаја стратешких документа у области борбе против корупције коју је израдила Агенција за спречавање корупције,<sup>25</sup> у 3 од укупно 4 мерена индикатора утицаја видљив је негативан тренд, док је један био неутралан. Из анализе утицаја може се закључити да јавном политиком оличеном у стратешким документима за борбу против корупције није остварен жељени ниво делотворности, односно да њен ефекат на друштвену реалност није био значајан.

Све наведено указује на потребу израде свеобухватног стратешког документа који би омогућио координисану реакцију на корупцију и отклањање њених системских узрока.

У периоду важења претходних стратешких аката за борбу против корупције кроз реформске активности је успостављен или ојачан институционални и нормативни оквир за борбу против корупције. Међутим, и даље је потребно радити на његовом унапређењу.

У Републици Србији основан је значајан број органа који су надлежни у области борбе против корупције. Као део реформских активности у области борбе против корупције, значајно је оснивање Агенције за борбу против корупције, а од 2020. године под називом Агенције за спречавање корупције, као самосталног и независног државног органа надлежног за спречавање корупције.

У области борбе против корупције, значајну новину у институционалном оквиру представљало је оснивање посебних одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима и посебних одељења у вишим судовима у Београду, Новом Саду, Краљеву и Нишу, која су започела са радом у марту 2018. године. Циљ оснивања ових одељења било је унапређење рада и подизање капацитета јавних тужилаштава и судова кроз специјализацију, а у циљу ефикаснијег сузбијања корупције.

Поред наведеног, било је значајно и образовање службе финансијске форензике у оквиру Јавног тужилаштва за организовани криминал, као и прописивање могућности постављања финансијских форензичара у посебна одељења за сузбијање корупције, који треба да омогуће боље и ефикасније вођење финансијских истрага, односно истрага финансијских послова повезаних са криминалном активношћу, ради откривања размера криминалних мрежа односно размера криминала; откривања имовинске користи од кривичних дела, терористичких средстава или било које друге имовине која јесте или која би могла да постане предмет одузимања, као и ради откривања те имовине; прибављања доказа који се могу користити у кривичним поступцима. У 2021. години Врховно јавно тужилаштво започело је сарадњу са Економским факултетом Универзитета у Београду у циљу израде и спровођења сертификованог програма едукације за финансијске форензичаре на Економском факултету у Београду. Обуку, која је отпочела 2023. године, завршила је прва генерација акредитованог мастер програма – Форензичко рачуноводство, која је резултат пројекта у коме су учествовали сви релевантни органи.

Јавно тужилаштво за организовани криминал у 2022. години примило је кривичне пријаве против 277 лица, а из ранијих година остале су нерешене пријаве против 214

<sup>24</sup> Transparency International Report, 2022. Документ је доступан на <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

<sup>25</sup> Извештај о процени утицаја стратешких докумената на у области борбе против корупције, Агенција за спречавање корупције, јун 2022. године. Извештај доступан на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20proceni%20uticaja%20strate%C5%A1kih%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20proceni%20uticaja%20strate%C5%A1kih%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf)

лица. У односу на 227 лица донета је наредба о спровођењу истраге, а против 137 лица подигнута је оптужница након спроведене истраге. Против 144 лица изречена је осуђујућа пресуда, и то у односу на 117 лица изречена је казна затвора, а у односу на 24 лица изречена је условна осуда, а за 2 лица изречена је мера безбедности самостално, док је 1 лице ослобођено од казне.

Спроводећи финансијску истрагу паралелно са кривичном истрагом, Јавно тужилаштво за организовани криминал у сваком предистражном и кривичном поступку у оквиру кривичне истраге прикупља податке о финансијском профилу окривљених, укључујући податке о њиховим приходима, покретној и непокретној имовини, као и податке о токовима новца који се односе на извршење конкретних радњи кривичног дела, ради утврђивања конкретне имовинске користи/штете проузроковане извршењем кривичног дела, како би се коначном пресудом одузела имовинска корист прибављена кривичним делом.

У оквиру Министарства унутрашњих послова истовремено је образована организациона јединица – Одељење за борбу против корупције у Управи криминалистичке полиције, које данас има девет одсека у: Београду, Зајечару, Крагујевцу, Краљеву, Нишу, Новом Саду, Суботици, Ужицу, као и Одсек за координацију и планирање.

У Министарству унутрашњих послова и Сектор унутрашње контроле надлежан је за борбу против корупције, ако је учинилац кривичног дела запослени у Министарству унутрашњих послова и ако је кривично дело учињено на раду или у вези са радом, као и Служба за борбу против организованог криминала, ако је за кривично гоњење учиниоца кривичног дела корупције надлежно Јавно тужилаштво за организовани криминал.

За бољу координацију између органа надлежних за борбу против корупције кључни напредак представља и увођење института службеника за везу у појединим државним органима ради ефикасније сарадње и размене информација.

За сложене предмете који захтевају стално учешће службеника више државних органа и мултидисциплинарни приступ, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције предвиђа образовање ударних група у циљу откривања и гоњења кривичних дела корупције.<sup>26</sup> Међутим, у 2022. години образована је једна ударна група, а пет раније образованих ударних група наставило је са радом, док су 2021. године образоване две ударне групе, а у 2020. години три.<sup>27</sup>

Значајан изазов за ефикасно и делотворно функционисање институционалног оквира у претходном периоду представљао је недостатак ресурса, и то финансијских, људских и инфраструктурних. У посебним одељењима за сузбијање корупције, током 2022. године био је ангажован укупно 61 заменик јавног тужиоца и 35 јавнотужилачких помоћника. Посебна одељења јавних тужилаштва за сузбијање корупције имала су изазове у ангажовању финансијских форензичара и недовољном броју јавних тужилаца (ранији заменици јавних тужилаца) који су били распоређени у овим одељењима у односу на број предмета у раду. У стручној служби Агенције за спречавање корупције запослена су 93 лица од укупно 163 радна места која су систематизована актом о систематизацији радних места.

Такође одређени изазови постоје и у раду Јавног тужилаштва за организовани криминал (ЈТОК), имајући у виду сложеност предмета који су у надлежности овог јавног тужилаштва. ЈТОК има укупно 70 запослених, од чега 20 јавних тужилаца (ранији

<sup>26</sup> „Службени гласник РС”, бр. 94/16, 87/18 – др. закон и 10/23.

<sup>27</sup> Рад јавних тужилаштва на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2022. години, Републичко јавно тужилаштво, март 2023. године, стр. 84.

заменици јавног тужиоца), 20 јавнотужилачких помоћника и 29 чланова административног и техничког особља. У циљу спровођења истрага на ефикаснији начин, ЈТОК употребљава високо ефикасан и специјализован СИДДА/СДИНА систем за управљање документима и за визуелно-истражну анализу. Овај напредни систем се користи за праћење предмета, чување докумената, претрагу, као и за аналитичку обраду свих података садржаних у предметима који су у раду у јавним тужилаштвима.

И поред великог броја обука које су одржане за носиоце правосудних функција, службенике Министарства унутрашњих послова, Агенције за спречавање корупције и других органа укључених у област борбе против корупције, потребно је даље јачање компетенција државних службеника.

За откивање и ефикасну истрагу корупције неопходна је сарадња великог броја државних органа, што је препознато прописивањем института службеника за везу и ударних група. У складу са ревидираним акционим плановима за поглавља 23 и 24 у септембру 2019. године закључен је Споразум о успостављању и развоју националног криминалистичко-обавештајног система (НКОС), чији ће развој омогућити безбедну комуникацију и електронску размену података између свих надлежних органа у циљу брже и ефикасније борбе против корупције. Такође, у 2022. години отпочело је коришћење веб апликације за предмете прања новца и финансирање тероризма, ради вођења једнообразних евиденција. Апликација треба да омогући и праћење кретања предмета прања новца и финансирања тероризма, повећање ефикасности у обављању послова и пружање подршке при прикупљању, размени и чувању података, формирању и вођењу регистра, анализи ризика, анализи података и извештавању. Апликација за сада не омогућава креирање потребних статистичких извештаја који би се користили за анализу ефикасности и делотворности система. И поред уложених напора, изазови у координацији још увек постоје и потребно их је превазићи како би се остварили очекивани резултати, посебно у области борбе против корупције на високом нивоу и са циљем трајног одузимања имовине стечене кривичним делом.

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године је према оцени Европске комисије остварила одређене позитивне ефекте, али у ограниченим областима. Према оцени Агенције за спречавање корупције у погледу испуњености Ревидираног акционог плана за период од 2013-2018. године, 37% активности је реализовано у складу са индикатором, 60% активности није реализовано или није реализовано у складу са индикатором и 3% активности Агенција за спречавање корупције није оценила.<sup>28</sup>

Један од главних разлога за низак проценат испуњености стратешких докумената јесте недостатак координације у спровођењу, док је други разлог недостатак капацитета одговорних субјеката за спровођење комплексних мера, које су изискивале темељно планирање, припрему и интерну координацију спровођења активности.

У пракси се показало да је стварни утицај наведеног стратешког документа на смањење корупције тешко објективно мерљив<sup>29</sup>. Агенција за спречавање корупције указује да су циљеви одређени наведеном стратегијом формулисани на такав начин да се не може са извесношћу закључити која се сврха (друштвена промена) може њима постићи и како ће евентуално (не)наступање такве промене бити детектовано<sup>30</sup>.

Такође, Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013-2018. године била је конципирана да третира девет посебних области. Потребно је имати у виду да извештаји и анализе међународних институција указују да

<sup>28</sup> Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији и Ревидираног акционог плана за њено спровођење за 2018. годину, Агенција за борбу против корупције, март 2019. године.

<sup>29</sup> Извештај IPA 2013 пројекат „Prevention and Fight against Corruption”, GAP Analysis.

<sup>30</sup> Извештај о процени стања стратешких докумената у области борбе против корупције, јун 2022, Београд.

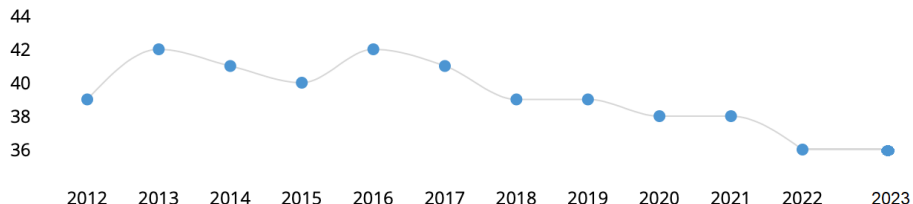
нови стратешки документ треба да буде свеобухватан и да се не ограничава само на одређене области.

Према оцени Агенције за спречавање корупције, 60 % активности из Акционог плана за Поглавље 23 – Потпоглавље борба против корупције је спроведено, 36% није спроведено, док 4% није било могуће оценити.<sup>31</sup> Европска комисија у извештају из 2022. године оцењује да је у области Поглавља 23 – Потпоглавље борба против корупције, Република Србија остварила одређени напредак, али да је неопходно да се даљи напори у борби против корупције утврде новим стратешким документом и пратећим акционим планом.

За разлику од Стратегије за борбу против корупције за период од 2013-2018. године, Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика усвојен је за период од 15 месеци, од септембра 2021. године до краја 2022. године. Један од циљева Оперативног плана је и обезбеђивање услова за адекватну израду будуће националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана. Иако мера није испуњена, спроведено је осам од девет планираних активности. Показало се да је спроведено 76,1% активности, иако је Оперативни план донет за релативно кратак временски период.<sup>32</sup>

И поред спровођења значајног броја реформских активности у претходном периоду изостају ефекти њихове примене. Према резултатима Индекса перцепције корупције, у протеклој деценији није дошло до значајне промене нивоа перципиране корупције у јавном сектору. Од 2012. године до 2023. године, резултат Републике Србије је осцилирао између 39 и 42 на скали од 0 до 100, где је 100 пожељан резултат.

Слика 2. Кретање скорa Индекса перцепције корупције у периоду 2012-2023

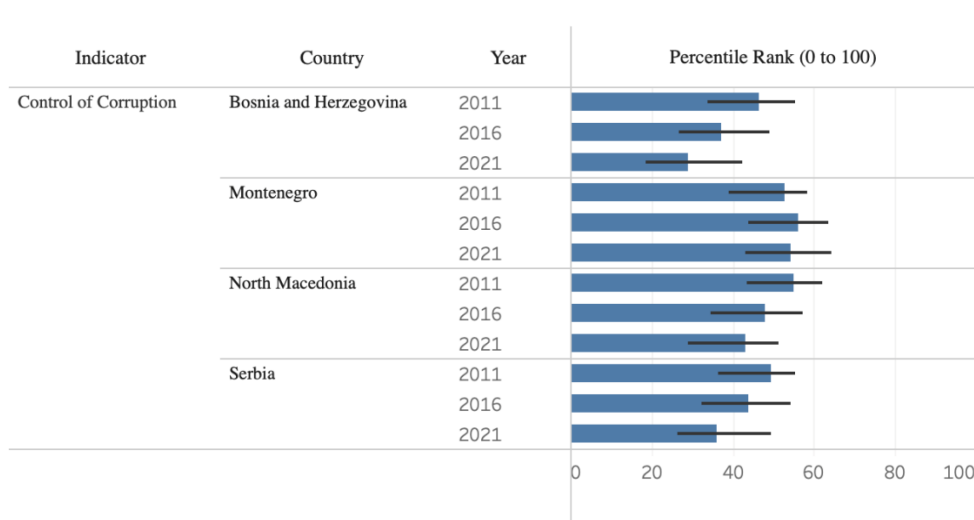


Сличну слику даје и индикатор контроле корупције, који разматра ситну и велику корупцију. На скали од -2,5 (слаб) на 2,5 (снажан ефекат контроле), Република Србија је имала резултат од -0,23 на оптималној тачки у 2014. години, и -0,36 у 2022. години.

Слика 3. Кретање резултата индикатора контроле корупције (2011-2021) и поређење са државама у региону

<sup>31</sup> Извештај о спровођењу Ревидираног акционог плана за Поглавље 23: Правосуђе и основна права – Потпоглавље борба против корупције, Агенција за спречавање корупције, март 2022. године.

<sup>32</sup> Завршни извештај о праћењу спровођења Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика са приказом статуса испуњености свих мера, спровођења свих активности и препорукама за даље поступање у вези са будућим стратешким документима у овој области, Агенција за спречавање корупције, април 2023. године.



И процена утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције из 2022. године, коју је припремила Агенција за спречавање корупције, дају сличне резултате као и глобални индекси.<sup>33</sup>

На перцепцију корупције утичу и резултати спроведених истрага и кривичних гоњења у предметима корупције, посебно високе корупције. Према подацима Јавног тужилаштва за организовани криминал број подигнутих оптужница се смањује у последњих пет година, са 50 у 2017. години, на 21 у 2022. години.<sup>34</sup> Током 2022. године посебна одељења за сузбијање корупције оптужила су 431 лице за коруптивна кривична дела, а осуђујуће пресуде су донете против 83 лица, а имовинска корист одузета је од 63 лица за коруптивна дела на основу чл. 91. и 92. Кривичног законика.<sup>35</sup> Такође, на перцепцију грађана утиче и рад Агенције за спречавање корупције, с обзиром на њену широко уређену надлежност, као и комуникација надлежних органа с јавношћу и медијима.

Поред извештаја Европске комисије о напретку Републике Србије, за област борбе против корупције значајни су налази и препоруке ГРЕКО која прати усклађеност са инструментима Савета Европе против корупције. Република Србија је до сада евалуирана кроз пет кругова евалуације у оквиру који се препоручује спречавање и борба против корупције у различитим областима. У Четвртом кругу евалуације који се односи на спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и јавне тужиоце, ГРЕКО је упутио Републици Србији 13 препорука, од којих је према Другом прелазном извештају о усклађености остало делимично спроведено пет препорука.<sup>36</sup> Препоруке

<sup>33</sup> Извештај о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције, Агенција за спречавање корупције, јун 2022. Доступно на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf)

<sup>34</sup> Тужилаштво за организовани криминал у 2022. години примило је кривичне пријаве против 277 лица, а из ранијих година остале су нерешене пријаве против 214 лица. У односу на 227 лица донета је наредба о спровођењу истраге, а против 137 лица подигнута је оптужница након спроведене истраге. Против 144 лица изречена је осуђујућа пресуда, и то у односу на 117 лица изречена је казна затвора, а у односу на 24 лица изречена је условна осуда, а за 2 лица изречена је мера безбедности самостално, док је 1 лице ослобођено од казне.

<sup>35</sup> Током 2022. године, Посебна одељења за сузбијање корупције поступала су по кривичним пријавама против 7.419 лица, од тога примила су кривичне пријаве против 2.651 лица за кривична дела са коруптивним елементом. Посебна одељења одбацила су кривичне пријаве против 2.353 лица. Наредба за спровођење истраге донете су према укупно 179 лица за кривична дела са коруптивним елементом. Оптужни предлози поднети су против 246 лица за коруптивна кривична дела, оптужницом без спровођења истраге оптужено је 16 лица за кривична дела са коруптивним елементом, а након истраге оптужнице су подигнуте против 141 лица за коруптивна кривична дела. Првостепени судови донели су одлуке према 321 лице због коруптивних кривичних дела, од чега су осуђујуће донете према 279 лица, ослобађајуће за 25 лице, а одбијајуће за 17 лица. Казна затвора изречена је према 117 лица, условна осуда према 161 лице, навчана казна као главна изречена је према 3 лица, а као споредна изречена је према 27 лица.

<sup>36</sup> Извештај доступан на: <https://rm.coe.int/-greco-greco-90-/1680a5ff35>

које је потребно спровести на задовољавајући начин односе се на транспарентност законодавног процеса,<sup>37</sup> састав Високог савета тужилаштва,<sup>38</sup> избор и напредовање јавних тужилаца на основу јасних и објективних критеријума,<sup>39</sup> и систем вредновања рада јавних тужилаца.<sup>40</sup> У Петом кругу евалуације, Извештај садржи 24 препоруке које имају за циљ спречавање корупције и јачање интегритета у централним органима власти (највишим извршним функцијама) и органима за спровођење закона. Када су у питању препоруке ГРЕКО из Петог круга евалуације, Република Србија треба да предузме мере за спречавање корупције у односу на особе на највишим функцијама у извршној власти, укључујући председника Владе, министре, државне секретаре, помоћнике министра, шефове кабинета председника и потпредседника Владе и посебне саветнике министара и саветнике председника и потпредседника Владе, као и представнике полиције, али и да појача свест о обуци у области заштите узбуњивача. Веза између појединачних препорука и Стратегије борбе против корупције наведена је у деловима у којима се обрађују посебни циљеви и мере.

Истраживање које је поменуто у Извештају о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције показује да се смањује проценат оних који су спремни да не плате ако би дошли у ситуацију да им се тражи мито, а смањује се број оних који су спремни да пријаве корупцију.<sup>41</sup> Тако у 2021. години само 21% грађана не би платило корупцију, док би полицији/органима за спровођење закона пријавило корупцију 16%, а управи органа чији је запослени тражио мито пријавило би 13% грађана. Истраживање је спроведено три пута, 2013, 2018. и 2021. године, али резултати у сва три циклуса показују исти тренд. Наведено показује да је потребно предузети низ мера на подизању свести грађана о штетности корупције за друштво у целини.

Из достављених анализа о спровођењу претходних стратешких докумената, као и из анализа ризика корупције у 13 области, а узимајући у обзир и документе међународних тела, пре свега ГРЕКО извештаје, уочава се потреба унапређења нормативног и институционалног оквира у многим областима.

Простор за унапређење постоји на нивоу закона и подзаконских аката за спречавање и борбу против корупције, јачања институционалних капацитета свих актера укључених у борбу против корупције, укључујући унапређење компетенција запослених, броја запослених, али и финансијских и инфраструктурних ресурса који ограничавају ефикасност и квалитет рада. Као изузетно осетљиво подручје често се

<sup>37</sup> Препорука 1. Потребно је додатно унапредити транспарентност законодавног процеса додатно унапреди (1) тако што ће се обезбедити да се предлози закона, амандмани на такве предлоге и агенде и исходи седница објаве правовремено, да су на снази адекватни временски оквири за подношење амандмана, и да се хитни поступак примењује као изузетак, а не као правило, и (2) даљим радом на правилима о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђивањем њиховог спровођења у пракси.

<sup>38</sup> Препорука 8. (1) промена састава Државног већа тужилаца (ДВТ), посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да значајан део његових чланова буду тужиоци изабрани од стране својих колега, и укидањем чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности (2) предузимање одговарајуће мере за даљи развој улоге Државног већа тужилаца као стварно самоуправног тела које делује проактивно и транспарентно.

<sup>39</sup> Препорука 9. реформа процедуре за запошљавање и унапређење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, ограничавајући дискреционо право Владе и обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума на транспарентан начин, и да положај јавних тужилаца (тј. руководиоца јавних тужилаштва) вршиоци дужности обављају само кратко време.

<sup>40</sup> Препорука 10. систем оцењивања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца да буде ревидиран (1) ревидирањем квантитативних показатеља и обезбеђивањем да критеријуме за вредновање чине углавном квалитативни показатељи и (2) укидањем правила да оцена да су резултати рада тужилаца незадовољавајући систематски доводи до разрешења тих тужилаца и обезбеђивањем да тужиоци имају одговарајуће могућности да допринесу процесу вредновања.

<sup>41</sup> Извештај о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције, Агенција за спречавање корупције, јун 2022. Доступно на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf)

наводи питање интегритета у јавном сектору, као и питање транспарентности, али и квалитета управљања и процеса одлучивања.

Имајући у виду утврђене изазове у борби против корупције који су значајни за све ризичне области, посебни циљеви дефинисани су хоризонтално, док су ризичне области укључене у сваки од посебних циљева.

### 3. Визија и општи циљ

**Визија Стратегије** је изградња демократског друштва заснованог на начелима владавине права, транспарентности и одговорности, у коме систем интегритета спречава корупцију.

Стратегија дефинише општи циљ и посебне циљеве, као и принципе на којима се заснива њихова реализација, кроз спровођење Стратегијом предвиђених мера.

**Општи циљ** који је неопходно постићи овом Стратегијом јесте **стална посвећеност органа јавне власти и политичких субјеката сузбијању корупције и ефикасној и доследној примени и сталном унапређењу антикорупцијских правила, благовремено откривање и адекватно кажњавање коруптивног понашања и јачање свести о узроцима, стању и штетности корупције.**

Општи циљ Стратегије је у функцији свеобухватног развоја борбе против корупције, а у склопу приступних преговора са Европском унијом, којом ће се унапредити владавина права у Републици Србији.

Показатељи утицаја	Почетна вредност	Циљана вредност
Индекс перцепције корупције Транспарентност Интернешнл	36 (2023)	43 (2028)

За постизање општег циља, у тренутку утврђивања полазних основа и разлога услед којих се приступило изради Стратегије, размотрене су две алтернативне опције из угла капацитета за испуњавање општег циља. Разматране опције су *status quo* и усвајање нове стратегије за борбу против корупције.

Закључци анализе су да се кроз опцију усвајања Стратегије за борбу против корупције може постићи највиши ниво испуњавања општег циља, узимајући у обзир ниво конзистентности јавних политика, свеобухватности и одрживости ефеката спровођења, као и ниво координације у спровођењу мера и праћењу напретка.

### 4. Посебни циљеви и мере

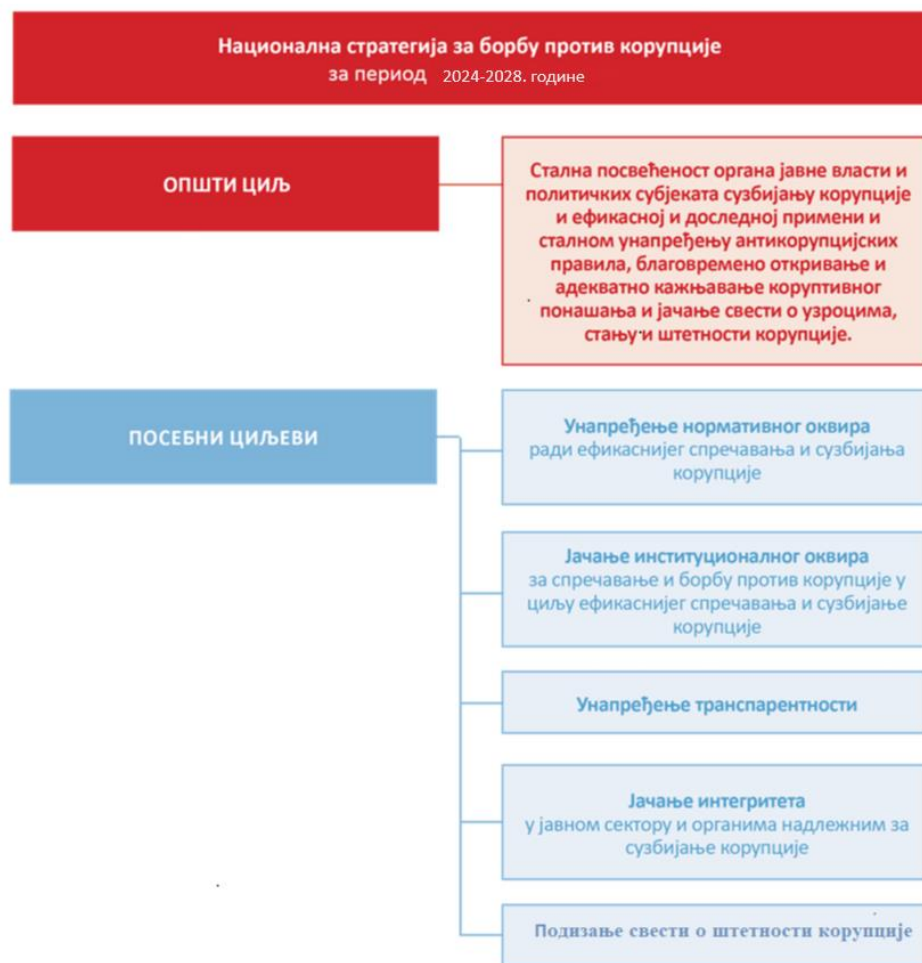
Реализација општег циља Стратегије укључује пет посебних циљева.

Посебни циљеви су: 1. унапређење нормативног оквира, 2. јачање институционалног оквира за спречавање и борбу против корупције, 3. унапређење транспарентности, 4. јачање интегритета, и 5. подизање свести о корупцији.

С обзиром на специфичност израде Стратегије, у оквиру сваког постојећег циља представљени су утврђени ризици за настанак корупције у одређеним областима, како би се боље разумела веза за предложеним мерама.



Слика 4. Структура Националне стратегије за борбу против корупције 2024-2028. године



#### Посебни циљеви:

#### 4.1. Унапређење нормативног оквира ради ефикаснијег спречавања и сузбијања корупције

Прописи су један од кључних елемената свеобухватне борбе против корупције и спречавања корупције.

Да би се остварили ефекти у спречавању и борби против корупције, прописи морају бити делотворни, имати одвраћајући ефекат и бити јасни. Примена антикорупцијских прописа мора редовно да се анализира, како би се утврдили ефекти и евентуални изазови у примени. Поред тога, неопходно је обезбедити учешће организација цивилног друштва у процес унапређења нормативног оквира, кроз учешће у радним групама, процесу јавних консултација и јавним расправама, а што је у складу са остваривањем препоруке из Извештаја о скринингу „Осигурати укљученост цивилног друштва у програм борбе против корупције”.

Иако су у претходне две деценије предузимани кораци на унапређењу закона и подзаконских аката који се односе на борбу против корупције, њихова примена је показала да и даље постоје одређени недостаци и изазови које је потребно отклонити. Такође, и релевантне организације, као што су ГРЕКО и ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права, указале су на неопходност унапређења појединих прописа.

Прописима треба да буде детаљније уређено спречавање корупције, као и откривање и процесуирање коруптивних кривичних дела, у областима које су ризичне за настанак корупције који се односе на избор, именовање и постављање јавних функционера, спровођење активности у њиховом делокругу рада, дефинисања дисциплинске одговорности и јасне казнене политике којим се ставља нагласак на потребу заштите јавног интереса.

Показатељи исхода	Почетна вредност	Циљана вредност
Препознат напредак од стране Европске комисије у Годишњем извештају о напретку Србије у области борбе против корупције	НЕ	ДА
Проценат усклађености са ГРЕКО препорукама из четвртог круга евалуације које се односе на нормативне измене	76,92%	90%
Проценат усклађености са ГРЕКО препорукама из петог круга евалуације које се односе на нормативне измене	4,17%	35%
Извештаји Канцеларије Уједињених нација за дроге и криминал (УНОДЦ) о усклађености са Конвенцијом Уједињених нација против корупције	НЕ	ДА

**Како би се остварио Посебан циљ 1. предвиђено је спровођење следећих мера:**

4.1.1. Унапређење нормативног оквира у сузбијању корупције ради ефикаснијег откривања и гоњења коруптивних кривичних дела

Како би се унапредило откривање, истрага и процесуирање корупције потребно је анализирати одредбе Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Кривичног законика<sup>42</sup> и Законика о кривичном поступку<sup>43</sup>. У том циљу потребно је анализирати примену Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције у погледу надлежности, организационе структуре, прецизирања овлашћења руководиоца посебних одељења за сузбијање корупције у јавним тужилаштвима и председника судова, као и поступак безбедносне провере пре ступања на судијску или јавнотужилачку функцију навођењем метода и поступка за прикупљање

<sup>42</sup> „Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – испр, 107/05 – испр, 72/09, 11/09, 121/12, 104/13, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

<sup>43</sup> „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/2013, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – УС и 62/21 – УС.

податка, омогућавањем увида у извештај о безбедносној провери за лице чија се провера врши. Ове активности су у сагласности и са прелазним мерилем 33. „Република Србија спроводи анализу организационе структуре државних органа пре измене Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.”<sup>44</sup> и прелазним мерилем 35. „Република Србија ревидира свој Кривични законик и обезбеђује делотворно решење за поступање у случајевима кривичних дела против привреде а посебно кривичног дела „злоупотреба положаја одговорног лица””. Поред тога наведена активност је у складу са Препоруком XIV из Петог круга евалуације ГРЕКО, која се односи на промену имунитета члановима Владе за извршење коруптивних кривичних дела, као и проширење надлежности Јавног тужилаштва за организовани криминал на све особе на највишим извршним функцијама. Из тог разлога, наредни акциони план треба да садржи активности које подразумевају анализу потреба и опција у циљу евентуалних измена нормативног оквира којим је регулисано постојање имунитета чланова Владе, у случајевима коруптивних кривичних дела. С друге стране, Акциони план за период 2024-2025 садржи активности којима је предвиђена анализа Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (којим је, између осталог, прописана надлежност Јавног тужилаштва за организовани криминал у процесуирању коруптивних кривичних дела) у циљу будућих измена закона, као и образовање радне групе.

Поред тога треба анализирати примену Законика о кривичном поступку, како би се детаљније прописао однос јавног тужиоца и полиције у предистражном поступку. Због дужине трајања поступка потребно је размотрити прописивање нових или проширивање постојећих мера којима би се повећала процесна дисциплина и спречиле непотребно одуговлачење главног претреса. Поред наведеног потребно је унапредити поступак извршења осуђујуће пресуде у делу наплате имовинскоправног захтева, одузимања имовинске користи и извршења мере безбедности одузимања предмета, већом непосредном сарадњом са Дирекцијом за управљање одузетом имовином.

Одредбе Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела не разликују посебне поступке одузимања имовине (кривични, парнични, управни), већ се имовина одузима у оквиру једног поступка што доводи до проблема у пракси приликом управљања одузетом имовином. Како би се отклонили утврђени недостаци, потребно је преиспитивање одређених нормативних решења, разматрање снижења или укидања имовинског цензуса, као и појашњење корелације поступка за привремено и трајно одузимање имовине. Планиране активности доприносе испуњавању препоруке из Извештаја о скринингу „Осигурати да законодавни и институционални оквир омогућавају делотворно привремено и трајно одузимање и управљање имовином која проистиче из кривичног дела, што би довело до већег броја предмета одузимања имовине.”.

#### 4.1.2. Унапређење нормативног оквира ради смањивања могућности коруптивног понашања у јавном сектору и у односу јавног и приватног сектора

У циљу унапређења нормативног оквира, током 2023. и 2024. године донети су подзаконски акти од значаја за рад посебних одељења за сузбијање корупције у надлежним јавним тужилаштвима и судовима, као што су Пословник о раду Комисије

<sup>44</sup> Део прелазног мерила које се односи на јачање капацитета, ресурса и сарадње обухваћен је Специфичним циљем 2 (“Република Србија посвећује посебну пажњу изградњи капацитета јавних тужилаштва и полиције и обезбеђује неопходну финансијску и кадровску подршку и обуку. У значајној мери се унапређује међуагенцијска сарадња и размена обавештајних података на сигуран и безбедан начин.”).

за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговора против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији; Правилник о дисциплинским органима Високог савета тужилаштва и дисциплинском поступку; Етички кодекс чланова Високог савета тужилаштва; Пословник о раду Етичког одбора Високог савета тужилаштва; Правилник о поступању Високог савета тужилаштва у вези са непримереним утицајем на рад носиоца јавнотужилачке функције и јавно тужилаштво; Етички кодекс чланова Високог савета судства, Правилник о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова, итд. У току 2024. године биће донета још два подзаконска акта за рад посебних одељења за сузбијање корупције у надлежним јавним тужилаштвима и судовима: Судски пословник и Правилник о управи у јавном тужилаштву.

Узимајући у обзир ризике и изазове у раду, полицијски службеници су посебно изложени ризику за настанак корупције. Неки сектори су већ идентификовани као посебно изложени ризику за настанак корупције и то нарочито саобраћајна полиција и гранична полиција, али и други сектори који се баве посебно осетљивим областима. Све ово несумњиво указује на потребу редовне безбедносне провере запослених у наведеним секторима. Ова неправилност садржана је у препоруци XIX из Петог евалуационог круга ГРЕКО у којој се указује да безбедносне провере које се тичу интегритета полицијских службеника треба да се врше у редовним интервалима током читаве њихове каријере и биће садржана у Акционом плану за спровођење Стратегије за период од 2026-2028. године. Такође, Закон о полицији не прописује обавезу евидентирања додатног рада запослених у Министарству унутрашњих послова, нити редовну проверу испуњености законских услова за обављање додатног рада. Додатни рад није прописан ни Кодексом полицијске етике, па недостају смернице о условима када је додатни рад допуштен. Ова неправилност је садржана у препоруци XXI из Петог евалуационог круга ГРЕКО.

Закон о спречавању корупције не прописује обавезу Владе да у образложењу предлога закона наведе да ли су разматране препоруке Агенције за спречавање корупције за отклањање ризика корупције и у случају да неке препоруке нису усвојене, разлоге за то. Уједно, Закон о спречавању корупције и остали релевантни прописи не прописују начин праћења поштовања препорука за отклањање ризика од настанка корупције у прописима на које је указала Агенција за спречавање корупције, нити прописују обавезу образлагања разлога за непоштовање тих препорука. Закон о спречавању корупције не прописује обавезу објављивања података о примени механизма процене ризика корупције у прописима, тј. обавезу објављивања мишљења Агенције за спречавање корупције и података о поступању органа државне управе по мишљењима Агенције. Отклањање ових недостатака у складу је са препоруком III из Петог евалуационог круга ГРЕКО, препоруком IV из Петог евалуационог круга ГРЕКО, препоруком XI Петог евалуационог круга ГРЕКО, као и препоруком XII Петог евалуационог круга које подразумевају усвајање стратешког документа за спречавање корупције међу лицима на највишим извршним функцијама, усвајање Кодекса понашања који се примењује на лица са највишим извршним функцијама, увођење обавезе пријављивања сукоба интереса од стране лица на највишим извршним функцијама, као и прописивање правила о ограничењу по престанку радног односа за лица на највишим извршним функцијама. С тим у вези кроз Акциони план за период 2026-2028. године, потребно је предвидети активности које подразумевају анализу потреба и могућности за евентуално усвајање стратешког документа за спречавање корупције међу највишим носиоцима извршне власти, којим би се дефинисао јасан циљ у спречавању политичке корупције; усвајања Кодекса понашања за највише предстванике извршне власти; анализу потреба и опција за евентуалну измену нормативног оквира којим се регулише обавеза пријављивања сукоба интереса као и

правила о забрани или ограничењу запошљавања највиших представника извршне власти после престанка функције.

Закон о лобирању садржи одређене недостатке које је потребно отклонити после детаљне анализе ефеката. Закон не обезбеђује пуну транспарентност лобистичких активности, не прописује обавезу пријављивања „незваничног” лобирања. Приликом унапређења нормативног оквира водиће се рачуна о испуњавању препоруке IX из извештаја ГРЕКО за Пети евалуациони круг, која је садржана у активности 1.2.6. из Акционог плана за период 2024-2025. године. Наведене активности имају за циљ испуњавање прелазног мерила 31: „Република Србија ефикасно примењује нови Закон о заштити узбуњивача и прати његову примену”.

Значајан део спречавања корупције представља и успостављање ефикасног система спречавања сукоба интереса и успостављање адекватног нормативног оквира. Унапређење нормативног оквира у погледу спречавања сукоба интереса у посебним законима делимично одговара на прелазно мерило: „Република Србија обезбеђује иницијалну евиденцију која показује повећање броја уочених и решених случајева сукоба интереса, укључујући и санкције за одвраћање. Република Србија спроводи обуке и подиже ниво свести у циљу обезбеђења што бољег разумевања концепта на свим нивоима”.

Један од утврђених ризика здравственог система представља неусаглашеност одредби о сукобу интереса из члана 41. Закона о спречавању корупције и члана 234. Закона о здравственој заштити. У члану 234. став 10. Закона о здравственој заштити прописује се широка надлежност етичког одбора здравствене установе и на тај начин се преклапају надлежности, односно умножавају институти који се баве надлежностима у вези са сукобом интереса. Зато је потребно одредбе Закона о здравственој заштити којима се прописује сукоб интереса усагласити са Законом о спречавању корупције, односно одредбе Закона о здравственој заштити са одредбама Закона о спречавању корупције.

Ризици здравственог система за настанак корупције су: а) однос лекар – пацијент, б) уговарање и подуговарање здравствених услуга, в) донације медицинских апарата, лекова и медицинских средстава, г) донације немедицинских средстава (опreme и услуга), д) однос са фармацеутском индустријом, јер се морају прописати у Закону о здравственој заштити и у Кривичном законiku санкције у вези односа лекар пацијент и прецизно одредити поступак код донација апарата, лекова и медицинских средстава.

Други препознати ризици за настанак корупције у здравственом систему који су прописани у Закону о раду су: 1) допунски рад здравствених радника/сарадника, 2) пријем, висина и поступање са поклоном свих радника који не обављају јавну функцију, 3) поступак именовања директора и вршиоца дужности директора здравствене установе у јавној својини и 4) сукоб интереса здравствених радника и сарадника, односно лица која обављају функције, а немају статус јавног функционера у смислу Закона о спречавању корупције, морају да буду измењени, односно морају да буду прецизирани како не би постојале недоумице шта се конкретном нормом хтелo прописати.

Закључивање уговора о набавци добара или пружању услуга без спровођења поступка јавне набавке, плаћање за услуге које нису извршене и недозвољен утицај јавног функционера или лица које има политичку или економску моћ на руководиоца или запосленог у локалној самоуправи да то учини представљају ризике од корупције који негативно утичу на јавни интерес. Законом о јавним набавкама прописана је прекршајна одговорност наручиоца ако додели уговор о јавној набавци без спроведеног поступка јавне набавке (члан 236). Прописана прекршајна казна за руководиоца је у распону од 30.000 до 80.000 динара, што не представља ефикасну одвраћајући санкцију, ако се узме у обзир лична корист коју је могуће остварити кроз директно уговарање цене

за добра и услуге без конкуренције. Како би се обезбедило ефикасније сузбијање корупције Канцеларија за јавне набавке, у оквиру међуинституционалне сарадње, надлежном јавном тужилаштву доставља копије поднетих захтева за покретање прекршајних поступака, па надлежно јавно тужилаштво, ако су испуњени законски услови може да, уместо прекршајног поступка, покрене други одговарајући поступак за који је прописана строжија санкција од прекршајне из Закона о јавним набавкама.

Релевантни закони<sup>45</sup> не садрже довољно прецизних одредаба о поступку и критеријумима за одлучивање руководиоца о закључивању уговора о радном ангажовању лица и ангажовању спољних сарадника за пружање консултантских услуга. Уједно, није прописана обавеза органа да својим актима детаљније уреде ова питања.

Ризик од настанка корупције постоји услед неодговарајуће примене Закона о јавним предузећима у пракси,<sup>46</sup> нарочито у деловима који се односе на статус вршиоца дужности, као и широка дискрециона овлашћења у поступку именовања вршилаца дужности директора јавних предузећа.

Анализа ризика од настанка корупције у подзаконским актима који су донети на основу Закона о приватизацији која је усмерена на питања транспарентности и приступа информацијама<sup>47</sup> коју је израдила Агенција за спречавање корупције, указује на ризике који треба да буду отклоњени.

Значајан број јединица локалне самоуправе нема усвојен акт којим прописује одржавање јавних расправа о предлозима или нацртима аката, односно документима јавних политика које припремају органи јединице локалне самоуправе, нити успостављену обавезу објављивања предлога и сугестија који стигну у току јавне расправе на интернет презентацијама. Потребно је изменити прописе како би се превазишао утврђени ризик.

Финансирање политичких партија је прописано Законом о финансирању политичких активности који је ступио на снагу 8. фебруара 2022. године, док је надзор над његовом применом поверен Агенцији за спречавање корупције. Иако се приликом израде прописа водило рачуна о препорукама ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права (ОДИХР) - Мисије за посматрање избора<sup>48</sup> као и Венецијанске комисије,<sup>49</sup> идентификоване су одређене ризичне области: а) статус политичких субјеката; б) извор финансирања; в) коришћење јавних ресурса; г) обим и расподела буџетских средстава; д) коришћење средстава политичког субјекта за политичке активности; ђ) промоција од стране трећих лица и други видови посредног финансирања; е) вођење евиденције и извештавање; ж) контрола, надзор и ревизија; з) спречавање, откривање и кажњавање неправилности и и) јавност података. Такође, прелазно мерило обухвата обавезу Републике Србије да: „измени Закон о финансирању политичких активности и ради на оснаживању независности и административних капацитета релевантних надзорних органа, посебно Државне ревизорске институције и

<sup>45</sup> Закон о државним службеницима, („Службени гласник РС” бр. 79/05, 81/05 – испр, 83/05 – испр, 64/07, 67/07 – испр, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22), Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17 - др. закон, 95/18, 114/21) и Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 81/05 – испр. и 47/18).

<sup>46</sup> „Службени гласник РС”, бр. 15/16 и 88/19.

<sup>47</sup> Анализа ризика од корупције у подзаконским актима донетим на основу Закона о приватизацији која је усмерена на питања транспарентности и приступа информацијама, коју је израдила Агенција за спречавање корупције 014 број: 153-03-0011/21-09-2 од 16. септембра 2022. године.

<sup>48</sup> ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права, Посматрачка мисија – председнички и превремени парламентарни избори, 3. април 2022. године. Доступно на: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf)

<sup>49</sup> Заједничко мишљење Венецијанске комисије и ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права о уставном и законском оквиру о изборном праву и изборној администрацији, одобрено на 75. састанку Савета за демократске изборе у Венецији 15. децембра 2022. године, усвојено на 133. пленарном заседању Венецијанске комисије, 16-17. децембра 2022. године.

Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/e/535266.pdf>

Републичке изборне комисије”. Република Србија обезбеђује иницијалну евиденцију адекватне примене закона, укључујући и мере за одвраћање тамо где је то потребно”, тако да планиране активности буду усмерене на испуњавање овог прелазног мерила.

Са друге стране, према мишљењу Агенције за спречавање корупције статус политичких субјеката је јасно прописан, док контролу извештаја врши Агенција у складу са планом који се јавно објављује заједно са резултатима контроле. Поред тога Агенција врши обуке, даје мишљења и савете политичким субјектима у погледу обавеза које имају, а ако утврди постојање повреде Закона доноси одговарајуће мере.

Закон о планирању и изградњи<sup>50</sup> обезбеђује примену начела учешћа јавности кроз институт јавног увида. Међутим, без одговарајућег подзаконског акта који би детаљније уредио услове за стварно и поједностављено учешће грађана и других субјеката у поступку планирања, није могуће обезбедити адекватно учешће јавности у поступку израде планских докумената. Актуелно, недостају прописи – правилници о условима, начинима и контролним механизмима учешћа јавности у поступку израде планских докумената, што доводи до тога да носилац израде плана не спроведе поступак раног јавног увида на транспарентан начин. Када је у питању процес издавања грађевинских дозвола уочено је неколико неправилности које могу да створе основ за настанак коруптивних активности, и то: а) недостатак санкције за доношење одлуке о захтеву за издавање грађевинске дозволе (решења о грађевинској дозволи) значајно изван рока предвиђеног овим законом, б) доношење одлуке о одбацивању захтева за издавање грађевинске дозволе из разлога који нису предвиђени овим законом и подзаконским актима и в) доношење решења о грађевинској дозволи без сагласности на студију о процени утицаја на животну средину пројекта за који је утврђена обавеза израде студије.

Идентификован је ризик од корупције услед недовољне информисаности кандидата за јавну функцију о обавезама које има приликом ступања на јавну функцију, те је потребно изменити прописе како бу се прописала обавеза за државне органе и тела који предлажу кандидате за јавну функцију да их информишу о обавезама које проистичу из Закона о спречавању корупције.

#### 4.1.3. Унапређење нормативног оквира за поступак избора/именовања у јавним предузећима и другим привредним друштвима у јавном власништву

Закон о јавним предузећима<sup>51</sup> прописује да се вршилац дужности директора може именовати до именовања директора јавног предузећа по спроведеном јавном конкурс при чему тај период не може бити дужи од једне године. Сходно наведеном закону, исто лице не може бити два пута именовано за вршиоца дужности директора. Лице које се именује као вршилац дужности директора мора да испуњава законске услове за именовање директора јавног предузећа. Ради унапређења процеса избора директора и смањења броја директора у вд статусу, неопходно је анализирати постојећи правни оквир ради измена и допуна прописа у овој области.

Доношење односно измене и допуне акта о систематизацији и попуњавању радних места ради запошљавања, напредовања и престанка радног односа; укидања радног места; упућивања на радно место у нижем звању као и фаворизовање за пријем у радни однос, без спровођења јавног конкурса представља ризик од корупције. Према одговорима на упитник који су органи јавне власти попуњавали приликом израде планова интегритета у трећем циклусу, скоро 40% јавних предузећа пре

<sup>50</sup> „Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23.

<sup>51</sup> Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 15/16 и 88/19).



доношења/измена и допуна акта о систематизацији и попуњавању радних места не израђује анализу потреба.

Како би се утврђени изазови превазишли неопходно је припремити анализу нормативног оквира, како би се установиле ризичне тачке које је неопходно отклонити изменама прописа. Мера ће допринети испуњености прелазног мерила 30: „Република Србија обезбеђује превенцију корупције кроз увођење ефикасног интерног система контроле и оснаживања одговорности руководиоца у јавном сектору”.

4.1.4. Унапређење нормативног оквира ради отклањања ризика од настанка корупције у поступцима избора/именовања и запошљавања и напредовања у јавном сектору, укључујући и локалну самоуправу.

Један од идентификованих ризика представљају недовољно јасно прописани услови и критеријуми за избор и именовање руководиоца у јавним службама и другим организацијама које јединица локалне самоуправе оснива или финансира, што оставља широка дискрециона овлашћења.<sup>52</sup> Додатни изазов представља разрешење јавног функционера ако је поднета иницијатива за разрешење на основу извршних и коначних одлука надлежних органа због повреда закона.

Недостатак претходне провере интегритета кандидата за јавну функцију, која би се вршила од стране органа надлежних за избор и именовање има за последицу недозвољену кумулацију јавних функција, неспојивост и сукоб интереса на почетку обављања јавне функције. ГРЕКО је у Петом евалуационом кругу указао у препорукама I и II, да је неопходно да на централном нивоу власти буду прописана правила која захтевају проверу интегритета пре избора министара, ради утврђивања и управљања могућим ризицима од сукоба интереса, те да шефови кабинета и саветници такође треба да прођу проверу интегритета.

4.1.4. Усклађивање нормативног оквира са правним тековинама Европске уније у области борбе против корупције и релевантним међународним стандардима, принципима и добром праксом

Као кандидат за чланство у Европској унији, Република Србија је преузела обавезу да усклади национално законодавство са правним тековинама Европске уније. Имајући у виду да у области Кривичног права Европске уније, велики значај има заштита финансијских интереса Европске уније, заштита узбуњивача, узајамна правна помоћ у кривичним стварима, неопходно је да се спроведе детаљна анализа усклађености националних прописа са правним тековинама Европске уније, како би се омогућило усклађивање. Мера је усмерена на остваривање прелазног мерила 23: „Република Србија спроводи свеобухватну процену свог законодавства у поређењу са правним тековинама Европске уније и Конвенцијом Уједињених нација за борбу корупције и врши измене свог законодавства тамо где потребно”.

## **4.2. Јачање институционалног оквира за спречавање и борбу против корупције у циљу ефикаснијег спречавања и сузбијање корупције**

<sup>52</sup> Ризик се односи на установе културе које оснива јединица локалне самоуправе, установе социјалне заштите, установе у области спорта и јавним службама. Чл. 23. и 35. Закона о култури („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 13/16, 30/16 – испр., 6/20, 47/21, 78/21 и 76/23); Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 117/22 – УС); члан 110. Закона о спорту, („Службени гласник РС”, број 10/16); члан 18. Закона о јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона, 83/05 – испр. др. закона и 83/14 – др. закон).

Координација рада органа надлежних за спречавање и борбу против корупције је нужна за делотворну примену антикорупцијских мера и прописа.

Неопходно је да Република Србија успостави ефикасан механизам координације и операционализације борбе против корупције, као и да повећа трајно одузимање имовине у случајевима корупције. Констатује се да је број оптужница и број првостепених пресуда за случајеве корупције на високом нивоу незнатно повећан у односу на прошлу годину.

Органи морају да имају на располагању довољно ресурса за откривање и истрагу предмета корупције. Знање и вештине лица у државним органима надлежним за спровођење истрага морају бити на високом нивоу, како би се повећао број потврђених оптужница, првостепених и правноснажних пресуда за случајеве корупције, посебно на високом нивоу, као и трајно одузимање имовине у вези са случајевима корупције.

Показатељи исхода	Почетна вредност	Циљана вредност
Стопа решавања кривичних предмета у вези са бројем примљених и решених предмета на основу СЕПЕЖ Дашборд извештаја	Преко 100%	Преко 100%(2028)

**Како би се остварио Посебан циљ 2. предвиђено је спровођење следећих мера:**

4.2.1. Јачање административних капацитета и финансијских ресурса државних органа надлежних за борбу против корупције

Мера у потпуности има за циљ остваривање прелазног мерила „Република Србија посвећује посебну пажњу изградњи капацитета јавних тужилаштва и полиције и обезбеђује неопходну финансијску и кадровску подршку и обуку. У значајној мери се унапређује међуагенцијска сарадња и размена обавештајних података на сигуран и безбедан начин”.

У току 2022. године у Посебним одељењима за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима радио је 61 заменик јавног тужиоца, од тога су привремено упућена 23 заменика јавног тужиоца. Подршку у раду заменицима јавног тужиоца даје 35 јавнотужилачких помоћника, а запослено је и 50 лица на административним пословима.

Ради ефикаснијег спровођења финансијских истрага, неопходно је обезбедити свим посебним одељењима за сузбијање корупције најмање једног финансијског форензичара, као и адекватан положај који ће мотивисати стручњаке из ове области за рад. Такође, је потребно обезбедити садржајније и ефикасне механизме у откривању, гоњењу и процесуирању коруптивних кривичних дела кроз сталну међусекторску сарадњу, формирањем сталних ударних група за приоритетне области истраживања, кроз заједничку платформу за размену података и извештавање. И поред значајног броја одржаних обука, неопходно је обезбедити даљу специјализацију судија, носилаца јавнотужилачке функције, као и судијских и јавнотужилачких помоћника посебних одељења за сузбијање корупције кроз напредне обуке и омогућавање рада искључиво на предметима коруптивних и привредних кривичних дела. Потребно је унапредити

техничку опремљеност судница и користити предности аудио и видео снимања претреса. Поред наведеног, у посебним јавнотужилачким одељењима, неопходно је усвојити интерне стратегије за одређивање приоритета предмета у циљу повећања броја поступака против високих државних функционера и поступака у којима су извршиоци прибавили велику противправну имовинску корист.

Како би се унапредило откривање коруптивних кривичних дела треба предузимати мере које имају за циљ да омогуће јавном тужилаштву да континуирано прати и користи као извор информација извештаје Савета за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа и регулаторних тела из којих може да сазна да је кривично дело учињено, односно постоји основ сумње за покретање кривичног поступка. У том циљу потребно је Савет за борбу против корупције ојачати кадровски и финансијски. Такође, потребно је чвршће повезивање Савета за борбу против корупције са Владом и обезбедити већи степен сарадње између Владе и Савета у циљу успешне борбе против корупције. Наведено је у складу са прелазним мерилем 24: „Влада је ангажована у конструктивном односу са Саветом за борбу против корупције, озбиљно разматра препоруке истог и у највећој мери их узима у обзир.”

У циљу унапређења делотворности система и ефикаснијег решавања кривичних дела из сфере привредног криминала и корупције и подизања свести да финансијске истраге нису само одузимање имовине, већ да треба да имају шири опсег примене, потребно је ажурирати постојеће или изградити нове стандардне оперативне процедуре јавног тужилаштва и полиције за вођење финансијских истрага и спровести обуке за јачање капацитета за спровођење финансијских истрага упоредо са кривичним истрагама. Треба унапредити капацитете јавног тужилаштва да увек може да покрене поступак одузимања имовинске користи и „проширеног” одузимања имовине ако су за то испуњени услови, применом Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Предвиђене активности доприносе испуњавању прелазног мерила 34: „Република Србија успоставља иницијалну евиденцију ефикасних и делотворних истрага (укључујући финансијске истраге), кривична гоњења, пресуде и одузимања имовине у случајевима корупције, укључујући и случајеве високе корупције.”

#### 4.2.2. Јачање капацитета органа и тела надлежних за спречавање корупције

Стручна служба Агенције за спречавање корупције већ годинама се суочава са изазовима у погледу кадровских капацитета и смештаја. У 2022. години, у Стручној служби Агенције била су запослена 93 лица, од укупно 163 систематизованих радних места, па Агенција обавља своје надлежности са мање од 60% попуњених радних места. Такође, запосленима у Агенцији је потребно ојачати знања и капацитете, посебно у области провере имовинског стања јавних функционера у области финансијске форензике. Унапређење капацитета Агенције је у складу са препоруком XIII из Петог евалуационог круга ГРЕКО,” као и са прелазним мерилем 25: „Република Србија обезбеђује да Агенција за борбу против корупције наставља да ужива неопходну независност, пријем адекватних финансијских и кадровских средстава и обуке уз веома добру повезаност са осталим релевантним органима (укључујући приступ њиховим базама података). Република Србија обезбеђује да сви органи који не доставе своје извештаје и ускрате сарадњу Агенцији за борбу против корупције за то и одговарају. Република Србија обезбеђује иницијалну евиденцију делотворног система пријаве имовине и верификације, укључујући одвраћајуће санкције у случајевима неусаглашености, као и одговарајуће праћење мера (укључујући и кривичне истраге тамо где је то потребно) у случајевима где пријављена имовина не одговара реалном стању” и прелазним мерилем 27: „Република Србија обезбеђује иницијалну евиденцију

ефикасне примене пријаве имовине и систем верификације, укључујући и казнене мере за одвраћање у случајевима неусаглашености као и одговарајуће праћење мера (укључујући и темељне истраге тамо где је то потребно) у случајевима где пријављена имовина не одговара реалном стању”.

Ресурси Савета за борбу против корупције су ограничени. Тренутно има само 6 изабраних чланова Савета од предвиђених 13 чланова. Такође, административна подршка и финансијски ресурси за рад Савета треба да буду унапређени. Унапређење капацитета Савета, нормативног оквира за његов рад, као и унапређење сарадње са Владом доприноси остварењу препоруке V из Петог евалуационог круга ГРЕКО.

#### 4.2.3. Јачање капацитета у вршењу инспекцијског надзора и вршењу послова унутрашње контроле инспекција

Један од изазова представљају недовољни капацитети буџетске инспекције за вршење надзора. Имајући у виду да се надзори врше, пре свега, на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење инспекцијског надзора, а да у Републици Србији постоји више од 6.000 директних и индиректних буџетских корисника који могу бити предмет инспекцијског надзора, неопходно је стално радити на јачању кадровских и у материјалних капацитета буџетске инспекције.

Већина министарстава од оних која имају успостављен систем унутрашње контроле инспекцијског надзора нема израђену интерну процедуру за рад контролора. Не постоји системски приступ контроли теренског рада инспектора, поготово ако је реч о инспекцијама које врше инспекцијску контролу грађана и привредних субјеката (грађевинска, санитарна, тржишна, инспекција рада и др). Системски приступ би значео да унутрашња контрола има довољан број обучених људи, који имају адекватна овлашћења, самосталност у раду, положај који их не ставља у однос зависности према субјекту кога контролишу, као и да имају адекватну опрему и услове за рад. Мера је у складу са прелазним мерилем 30: „Република Србија запошљава и управља каријерама државних службеника на бази јасних и транспарентних критеријума, са акцентом на вредновање и показане вештине. Република Србија развија и примењује механизам за ефикасну примену Кодекса понашања државних службеника. Република Србија обезбеђује иницијалну евиденцију примењених санкција у случајевима кршења поменутог Кодекса. Република Србија обезбеђује превенцију корупције кроз увођење ефикасног интерног система контроле и оснаживања одговорности руководиоца у јавном сектору”.

#### 4.2.4. Јачање ефикасности царинског система

Сложеност царинског система и широка надлежност садрже ризик од настанка корупције, који је потребно отклонити. Царинске прописе карактеришу висок степен слободе и могућност за доношење дискреционих одлука у поступању, које су на одређени начин умањене употребом технологије у систему контроле како лица која су у царинском поступку, тако и самих службеника. Поред тога царински прописи не прописују већи степен одговорности службеника (лакше и теже повреде радне дисциплине) у односу на радње које предузимају и одлуке које доносе. Радње које се предузимају приликом покретања и спровођења поступака, као и радње које се предузимају од стране службеника омогућавају доношење одлука које могу штетно утицати на јавни интерес.

Такође, прописе и процедуре карактеришу недостаци у решењима на којима се заснива царинска провера, попут недовољно јасних процедура које треба да буду

прецизно уређене кроз подзаконске акте, друге интерне акте и упутства која примењује Управа царина у свом раду.

Наведене активности доприносе и испуњавању прелазног мерила 32: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима”.

#### 4.2.5. Јачање капацитета Пореске управе

Оперативни план Пореске управе за спречавање корупције је препознао потребу повећања ефикасности рада Пореске управе, посебно кроз јачање капацитета унутрашње контроле и пореских инспектора, као додатак активностима које ће бити спроведене на основу Ревидираног акционог плана и предвиђа мере посвећене даљем унапређењу механизма за спречавање корупције.

Одељење за унутрашњу контролу заузима кључно место у оперативном делу модернизације Пореске управе, посебно у сегменту успостављања антикорупцијских мера, поштовања кодекса части и професионалне етике у циљу ефикасније борбе против корупције, показујући својим активностима да се са истом успешно бори.

Активности службеника често су без могућности да буду адекватно надзиране или да буду под редовном контролом рада Пореске управе на другим нивоима. Поступци који се односе на спровођење ризичних надлежности углавном су затворени и ван досега јавности, укључујући само службенике и лица која се подвргавају контроли, или предвиђају активности које зависе од одлуке службеника, без адекватног увида који би могао да буде основ за даљу контролу.

Наведене активности доприносе и остваривању прелазног мерила 32: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима”.

#### 4.2.6. Унапређење и формализовање сарадње државних органа у сузбијању корупције

Рад на спречавању и борби против корупције захтева ангажовање великог броја различитих државних органа, који морају деловати усаглашено. Сарадња појединих органа уређена је у одређеној мери законима, као сарадња полиције и јавног тужилаштва, али многа практична питања остала су и даље неуређена што у свакодневном раду може представљати препреку делотворности рада. Стога је и Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције прописано доношење подзаконског акта којим ће се уредити рокови, начин поступања и начин службене комуникације полиције и јавног тужилаштва у предметима организованог криминала и корупције. Поред тога, неопходно је обезбедити поступање по препорукама Агенције за спречавање корупције и налазима Савета за борбу против корупције.

Поред међусобне сарадње додатни изазов представља недостатак међусобне повезаности база података за кривичне истраге, односно безбедан систем за електронску размену информација између јавног тужилаштва, полиције, Управе царина, Пореске

управе, Агенције за спречавање корупције и других органа који располажу базама података од значаја за сузбијање корупције.

#### 4.2.7. Јачање међународне сарадње у откривању и процесуирању прекораничних превара и проневере фондова Европске уније

Република Србија је, као држава кандидат за чланство у Европској унији, преузела обавезу усклађивања свог националног законодавства са Законодавством Европске уније, као и обавезу оснивања свих органа и тела која су потребна за правилну примену свих обавеза које проистичу из чланства.

Заштита финансијских интереса у целини, представља меру институционалне надоградње, којом Република Србија показује спремност да пружи ефикасну заштиту средстава Европске уније, у једнакој мери и под истим третманом као да је реч о сопственим буџетским средствима. У оквиру Министарства финансија образовано је Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС), као централна контакт тачка за сарадњу са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ), као и другим органима и телима Европске комисије. Ово одељење је и централна контакт тачка за сарадњу са органима Републике Србије (првенствено са Врховним јавним тужилаштвом, Министарством унутрашњих послова, Агенцијом за спречавање корупције) у области заштите финансијских интереса ЕУ.

Област кривичноправне сарадње у Европској унији се интензивно развија последњих деценија, како би се омогућила непосредна комуникација између правосудних система држава чланица и ефикасније откривање и процесуирање извршилаца одређених кривичних дела, укључујући и она на штету финансијских интереса Европске уније. Република Србија већ има потписан споразум о сарадњи са Европском, Агенцијом ЕУ за правосудну сарадњу из новембра 2019. године. У јуну 2021. године започела је са радом Канцеларија европског јавног тужиоца, као нова институција Европске уније у области кривичног правосуђа, са којом Република Србија још увек нема успостављену сарадњу.

#### 4.2.8. Јачање система надзора финансирања политичких активности

Иако је Република Србија донела нови Закон о финансирању политичких активности и даље су остале одређене активности које је потребно предузети како би се унапредила примена овог закона, као и надзор над финансирањем политичких активности. Венецијанска комисија и ОЕБС канцеларија за демократију и људска права дали су препоруке за унапређење механизма надзора кроз свеобухватну контролу прикупљања средстава и трошкова, идентификовање незаконитих пракси и пропорционално и ефикасно санкционисање поступања које није у складу са прописима. Мера је у складу са прелазним мерилем 28: „Република Србија врши измене свог Закона о финансирању политичких активности и ради на оснаживању независности и административних капацитета релевантних надзорних органа, посебно Државне ревизорске институтције и Републичке изборне комисије. Република Србија обезбеђује иницијалну евиденцију адекватне примене закона, укључујући и мере за одвраћање тамо где је то потребно”.

### 4.3. Унапређење транспарентности

Отвореност и транспарентност у доношењу одлука су значајни за спречавање корупције и поверење грађана у рад државних органа. Транспарентност треба да се остварује објављивањем информација од стране органа јавне власти. У том процесу је важан системски приступ у коришћењу нових технологија како би се омогућило лакше учешће грађана и већи ниво транспарентности у раду јавног сектора.

Унапређење приступа информацијама и повећање учешћа различитих учесника у доношењу одлука и креирању политика смањује могућности за коруптивне праксе и јача демократију. Мере и активности предвиђене у оквиру Посебног циља 3. усмерене су на испуњавање прелазног мерила 29: „Република Србија врши измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ојачава административне капацитете Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, обезбеђује обуку о руковању захтевима за приступ информацијама и иницијалну евиденцију унапређеног приступа информацијама, укључујући послове приватизације, активности државних предузећа, поступке јавних набавки, јавне потрошње и донације политичким странкама упућене из иностранства”.

Унапређење транспарентности обухвата и унапређење праксе у објављивању прописа и смањење удела прописа који се усвајају у хитном поступку, па ће у оквиру посебног циља бити посвећена пажња испуњавању препоруке I из Четвртог евалуационог круга и препоруке VIII из Петог круга евалуације ГРЕКО, које ће бити предвиђено у Акционом плану за период 2026-2028. године, а у оквиру кога ће бити предвиђено систематско достављање на јавне консултације закона које предлаже Влада, као и систематско праћење предлога закона одговарајућим објашњењем, приликом предлагања Народној скупштини. С тим у вези, треба истаћи да постојећи поступак предлагања закона већ подразумева поменуте мере, посебно имајући у виду да су сви закони које предлаже Влада предмет јавних консултација и да су нацрти закона пропраћени одговарајућим образложењем. С тим у вези, Акциони план за период 2026-2028. године треба да садржи активности које имају за циљ анализирање постојећег поступка предлагања закона прописаног Пословником Владе (члан 41) и поступка доношења закона прописаног Пословником Народне скупштине (чл. 151-155).

Уочено је да ниво локалне самоуправе није на истом нивоу отворености и транспарентности рада као државна управа, као и у погледу укључивања грађана. Градови и општине немају обавезу коришћења Портала Е-консултације за измене и допуне општих аката и стратешких и планских докумената, па је у циљу повећања транспарентности потребно прописати такве обавезе Законом о локалној самоуправи.

Показатељи исхода	Почетна вредност	Циљана вредност
СИГМА показатељ: Приступ информацијама од јавног значаја	22/30 (2021)	30/30

### Како би се остварио Посебан циљ 3. предвиђено је спровођење следећих мера

4.3.1. Јачање капацитета органа надлежних за борбу против корупције у погледу комуникације с јавношћу

Како би се обезбедила већа видљивост рада јавног тужилаштва и судства у смислу ефикасног приступа борби против корупције и изградило поверење јавности у



рад органа за борбу против корупције неопходно је унапредити транспарентност у раду. Ово се може постићи ангажовањем портпарола-координатора за медије у судовима и јавним тужилаштвима, редовним објављивањем распореда суђења и пресуда, одржавањем конференција за штампу, комуникацијом са медијима и цивилним друштвом, итд.

#### 4.3.2. Јачање капацитета медија да извештавају о раду органа надлежних за борбу против корупције

Из анализе извештавања медија, произлази да недостаје континуирана комуникација између органа надлежних за борбу против корупције и новинара и медија. Потребно је предузети кораке ка успостављању редовних канала комуникације са циљем едукације јавности о поступцима пријављивања, откривања и процесуирања коруптивних кривичних дела.

#### 4.3.3. Унапређење статистичког извештавања о борби против корупције

Јавност није у довољној мери упозната са радом посебних одељења за сузбијање корупције па је неопходно унапредити транспарентност како би се обезбедила већа видљивост рада у смислу ефикасног приступа борби против корупције и изградило поверење јавности у рад органа за борбу против корупције. Ово се може постићи ангажовањем портпарола-координатора за медије у судовима и јавним тужилаштвима, редовним објављивањем распореда суђења и пресуда, одржавањем конференција за штампу, комуникацијом са медијима и цивилним друштвом, подстицањем узбуњивача да пријављују случајеве корупције, итд. Међутим, постоје одређене тешкоће са статистичким извештавањем о кривичним делима корупције, посебно ако се траже подаци о нестандартним номенклатурама и стога је потребно да се усвоје одговарајуће смернице за извештавање Високог савета судства и Високог савета тужилаштва, као и обавезујуће упутство Врховног јавног тужилаштва. Такође, неопходно је омогућити коришћење Електронског регистра коруптивних предмета, као извештајног алата, те омогућити да се подаци о предметима корупције воде на једнообразан начин у свим посебним одељењима припремом Правилника о јединственом уносу података и спровођењем обука. Планиране активности доприносе остварењу препоруке из Извештаја о скринингу: „Унапредити прикупљање једнообразних статистичких података о корупцији, уз повлачење јасне разлике између различитих кривичних радњи извршења и уз могућност детаљне процене дужине трајања предмета, резултата, итд.”

#### 4.3.4. Јачање проактивног објављивања податка од јавног интереса, као и података у отвореном формату

У посебно ризичним областима је потребно унапредити транспарентност, као што су финансирање политичких активности, запошљавање и именовање државних службеника, јавне набавке, јавна предузећа и друга предузећа у јавном власништву, локална самоуправа.

Када је у питању контрола поступка приватизације потребно је повећати транспарентност поступка контроле у складу са Анализом ризика Агенције за спречавање корупције, која указује на потребу објављивања одлука Комисије за контролу извршења обавеза купца, односно података који су погодни за јавно објављивање, имајући у виду прописе о заштити тајности података. Поред објављивања података, потребно је и утврдити статус свих кривичних истрага навода о корупцији у

предметима приватизације и предузети мере за унапређење, а што је у складу са препоруком из Извештаја о скринингу: „Спровести делотворне истраге свих навода о корупцији у предметима приватизације и осигурати пуну транспарентност и одговорност како би се слични случајеви избегли у будућности”. Наведене активности доприносе и испуњавању прелазног мерила 32: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима.”

У циљу остварења препоруке из Извештаја о скринингу (2.2.4.) Министарство правде ће наставити са спровођењем своје обавезе предвиђене Ревидираним акционим планом за Поглавље 23 (активност 2.2.4.1.) а која подразумева праћење примене Кривичног законика и Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, у оквиру које се сачињава јединствени извештај о броју покренутих и окончаних поступка. Годишњи извештај се објављује на интернет страници Министарства правде.

Уочено је пропуштање извештавања јавности од стране јединица локалне самоуправе о свом раду преко званичне интернет презентације. Изостаје објављивање датума Седница скупштина и већа, материјала за седнице, предлога одлука и других аката, донетих одлука, других аката и процедура, као и других значајних података, који су саставни део Информатора о раду. Не постоје процедуре које би прецизно прописале шта све локалне самоуправе треба да објаве и ко је за то одговоран.

Недовољна транспарентност и инклузивност у процесу доношења аката јединица локалне самоуправе представља ризик од корупције. Наиме, Закон о локалној самоуправи<sup>53</sup> прописује да је обавезно спровођење поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника. С друге стране, према одговорима на упитник који су органи јавне власти попуњавали приликом израде планова интегритета у трећем циклусу, више од 48% јединица локалне самоуправе не објављује нацрте или предлоге аката, односно документе јавних политика које припремају органи локалне самоуправе.

Пореска управа је у великој мери и даље затворен систем, без редовног извештавања о раду, са пуно статистичких показатеља који се односе на успешност у реализацији задатака, али не и у односу на примљене пријаве или коруптивне проблеме унутар система. Изостају бројни одговори ка јавности на важна питања из области рада. Највећи број интерних докумената и аката који уређују важне унутрашње процедуре нису јавни, изузев аката који ближе уређују јавне набавке и унутрашње узбуњивање.

#### 4.3.5. Јачање капацитета у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Република Србија је 2021. године изменила и допунила Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>54</sup> како би унапредила приступ информацијама од јавног значаја. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је организовао обуке у области приступа информацијама од јавног значаја, међутим с обзиром на велики број обвезника, потребно је наставити са овим активностима. Примена Закона о приступу информацијама од јавног значаја показала да

<sup>53</sup> „Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон.

<sup>54</sup> „Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21.

још увек постоји проблем управног извршења решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Такође, потребно је унапредити примену Закона спровођењем препоруке VII из Петог евалуационог круга ГРЕКО.

4.3.6. Унапређење транспарентности доделе финансијских средстава програмима и пројектима које спроводе организације цивилног друштва и медији

Злоупотребе приликом доделе средстава намењених финансирању пројеката организација цивилног друштва и медија на републичком, покрајинском и локалном нивоу, као и приликом доделе средстава јавних предузећа, представљају додатни ризик од корупције. Недовољна транспарентност и недовољно прецизне одреднице за утврђивање и вредновање критеријума за доделу јавних средстава утичу на процес доделе средстава. Наведени недостатак на локалном нивоу потврђују подаци из истраживања Индекса транспарентности локалне самоуправе – ЛТИ<sup>55</sup> који показују да на интернет страницама јединица локалне самоуправе нема довољно информација о додели новца на конкурсима (медији, удружења) и посебно о спровођењу пројеката за које је дат новац. Додељивање средстава организацијама цивилног друштва на транспарентан и објективан начин доприноси и остварену препоруке из Извештаја о скринингу: „Осигурати укљученост цивилног друштва у програм бробе против корупције”.

#### 4.4. Јачање интегритета у јавном сектору и органима надлежним за сузбијање корупције

Изградња и јачање културе интегритета представља стратешки одговор на корупцију. Интегритет подразумева понашање у складу са моралним и етичким принципима и стандардима које прихватају како појединци, тако и институције. Интегритет спречава корупцију.

Интегритет појединца и органа представља основ демократског друштва и пресудан је за јачање поверења грађана у институције. У интересу очувања поверења јавности у институције, од функционера се очекује да се придржавају суштинских начела у решавању сукоба интереса у сврху афирмације интегритета у извршавању званичних дужности и одговорности. Из овог разлога, потребно је даље унапређење нормативног оквира који регулише питање интегритета за носиоце највиших функција извршне власти, кроз активности у наредном Акционом плану.

Показатељи исхода	Почетна вредност	Циљана вредност
Проценат усклађености са ГРЕКО препорукама из Четвртог евалуационог круга које се односе на јачање интегритета	<b>76,92%</b>	<b>90%</b>
Проценат усклађености са ГРЕКО препорукама из Петог евалуационог круга	<b>4,17%</b>	<b>35%</b>

<sup>55</sup> Информације о Индексу транспарентности локалне самоуправе доступни су на: <https://www.transparentnost.org.rs/sr/istraivanje-o-korupciji/lti>

које се односе на јачање интегритета		
--------------------------------------	--	--

#### **Како би се остварио Посебан циљ 4. предвиђено је спровођење следећих мера**

##### **4.4.1. Унапређење антикорупцијих механизма у раду јавних тужилаштава**

Четврти евалуациони круг ГРЕКО на односи се на спречавање корупције и на јавне тужиоце. Питања обухваћена спречавањем корупције односе се на поступак избора и унапређења јавних тужилаца и главних јавних тужилаца, оцењивања рада јавних тужилаца и главних јавних тужилаца, питањима етике и интегритета.

У фебруару 2023. године усвојени су Закон о јавном тужилаштву и Закон о Високом савету тужилаштва, којима се мењају одредбе о избору, напредовању, вредновању, дисциплинском поступку, етици и непримереном утицају на рад носиоца јавнотужилачке функције. С обзиром да су сва наведена питања непосредно повезана са спречавањем корупције, донет је велики број подзаконских аката којима се уређују ова питања. Потребно је донети и остале подзаконске акте за примену закона и обезбедити њихову делотворну примену.

##### **4.4.2. Унапређење антикорупцијих механизма у раду судова**

Четврти евалуациони круг ГРЕКО односи се на спречавање корупције и на судије. Питања обухваћена спречавањем корупције односе се на поступак избора и унапређења судија и председника судова, оцењивања учинка судија, питањима етике и интегритета.

У фебруару 2023. године усвојени су Закон о судијама, Закон о уређењу судова и Закон о Високом савету судства, којима се мењају одредбе о избору, напредовању, вредновању, дисциплинском поступку, етици и непримереном утицају на рад судије или председника суда.

С обзиром да су сва наведена питања непосредно повезана са спречавањем корупције, донет је велики број подзаконских аката којима се уређују ова питања. Потребно је донети и остале подзаконске акте за примену закона и обезбедити њихову делотворну примену.

##### **4.4.3. Унапређење антикорупцијих механизма у раду Министарства унутрашњих послова**

Отклањање ризика за настанак корупције у полицији је од пресудног значаја за успостављање поверења јавности у рад органа и јачање владавине права. Министарство унутрашњих послова је на самом врху списка органа за чији рад постоји посебна заинтересованост јавности због природе њихове надлежности и изазова којима су изложени. У области управљања људским ресурсима у полицији и даље постоји ризик од настанка корупције у вези са напредовањем, премештајем, као и санкционисањем полицијских службеника. Када је у питању организација, руковођење и управљање Министарством унутрашњих послова ризичне надлежности су: а) непосредна и посредна контрола законитости, благовремености, одговорности, професионалности и ефикасности у раду и понашању запослених у организационим јединицама, као и б) координација и усмеравање рада по предметима. Утврђени ризици од корупције у

складу са препоруком ГРЕКО извештаја из Петог евалуационог круга која указује да је потребно предузети мере за спречавање политичког распоређивања полицијских службеника на највише функције, као и да поступци постављења директора полиције, укључујући и поновно постављење на други узастопни мандат, као и друге више руководеће функције, обухватају отворенији и транспарентнији јавни конкурс.<sup>56</sup> Наведени ризици биће отклоњени предузимањем активности усмерених на измену законодавног оквира за избор, постављење и поновно постављење високих руководилаца Министарства унутрашњих послова, образовање полицијских службеника, израду регистра радних места за која је утврђен висок ризик од настанка корупције. Активности у оквиру Акционог плана за период 2024-2025. године посвећене спровођењу одређених препорука из Петог евалуационог круга ГРЕКО.

Када је у питању спречавање корупције у полицији у областима које су посебно ризичне за настанак корупције Министарство унутрашњих послова је у Стратегији дефинисало посебну меру 4.4.3 – Унапређење антикорупцијских механизма у раду Министарства унутрашњих послова, са активностима директно усмереним на смањење ризика од настанка корупције у Министарству унутрашњих послова са јасно постављеним циљевима. Поред тога, Министарство унутрашњих послова усвојило је План интегритета на основу Закона о спречавању корупције, којим су дефинисане додатне активности, директно усмерене области посебно ризичне за извршење коруптивних кривичних дела у Министарству унутрашњих послова. Наведена решења су утврђена ради испуњавања препоруке XV из Петог евалуационог круга која предвиђа усвајање стратешког документа о спречавању корупције у полицији са идентификованим областима ризика и јасно постављеним циљевима.

За реализацију даљих активности које су усмерене на јачање интегритета у полицији потребно је обезбедити и унапредити давање савета полицијским службеницима о питањима интегритета и обезбедити поверљивости таквих савета. Ове активности биће предвиђене у Акционом плану за период 2026-2028. године. С тим у вези, Акциони план за период 2026-2028. године треба да садржи активности чији је циљ организовање редовних обука за полицијске службенике када је у питању добијање савета у погледу јачања интегритета. С друге стране, Акциони план за период 2024-2025. године садржи низ активности чији је циљ испуњавање препорука из Петог евалуационог круга ГРЕКО:

- *Образовање Комисије за полицијску етику, у складу са новим Кодексом полицијске етике* чиме се у потпуности испуњава препорука XVI из Петог евалуационог круга ГРЕКО;
- *Повећање броја спроведених тестова интегритета у Министарству унутрашњих послова за најмање 10% годишње;*
- *Вршење редовне безбедносне провере за све полицијске службенике, чиме се у потпуности испуњава препорука XIX из Петог евалуационог круга ГРЕКО;*
- *Измена законског оквира за избор, именовање и поновно именовање високих руководилаца у Министарству унутрашњих послова* чиме се делимично испуњава препорука XVIII из Петог евалуационог круга ГРЕКО;
- *Припрема решења о распоређивању/премештају полицијских службеника по предлогу руководилаца надлежне организационе јединице у складу са важећим прописима;*
- *Спровођење интерних/јавних конкурса у складу са важећим прописима;*

<sup>56</sup> Видети: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/23513/izvestaji-o-uskladjenosti-republike-srbije-sa-greko-preporukama.php>

- *Израда Регистра ризика радних места за која је утврђен висок ризик за настанак корупције, чиме се делимично испуњава препорука XX из Петог евалуационог круга ГРЕКО;*

- *Израда Оперативног плана за спречавање корупције у полицији;*

- *Едукација полицијских службеника спровођењу поступка по притужби, којој би присуствовала овлашћена лица за решавање притужби, чланови и председници Комисија за решавање притужби, чиме се делимично испуњава препорука XXIII из Петог евалуационог круга ГРЕКО;*

- *Израда Инструкције о поступку давања сагласности запосленима у Министарству унутрашњих послова за обављање додатног рада;*

- *Успостављање евиденција додатног рада полицијских службеника, у складу са важећим прописима, чиме се у потпуности испуњава препорука XXI из Петог евалуационог круга ГРЕКО;*

- *Јачање свести запослених у Министарству унутрашњих послова у области заштите узбуњивача кроз редовно обавештавање запослених о правима прописаним Законом о заштити узбуњивача;*

- *Спровођење обука о примени Закона о заштити узбуњивача чиме се у потпуности испуњава препорука XIV из Петог евалуационог круга ГРЕКО.*

Акциони план за период 2026-2028. године такође треба да садржи активности којима се даље разрађују циљеви постигнути Акционим планом за период 2024-2025. године, како би се предвидела реализација препорука из из Петог евалуационог круга ГРЕКО које првобитно нису обухваћане.

Наведене активности доприносе и остваривању прелазног мерила 32: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима”.

#### 4.4.4. Унапређење антикорупцијских механизма у раду јавног сектора

Недозвољена кумулација јавних функција, неспојивост са другом јавном функцијом, делатношћу или дужношћу, сукоб интереса при ступању на јавну функцију, обављање другог посла без сагласности Агенције, односно делатности при ступању на јавну функцију, уочени су као потенцијални ризици од настанка корупције. Наведени ризик је последица недостатка претходне провере интегритета кандидата који треба да ступе на јавну функцију од стране органа надлежних за њихово постављење. Прописима није прописана обавезна претходна провера интегритета кандидата који треба да ступе на јавну функцију, која би се вршила од стране органа надлежних за постављење на локалном нивоу. Наведени ризик је идентификован и препорукама I и II из Петог евалуационог круга ГРЕКО,<sup>57</sup> тако да ће активности предвиђене за отклањање овог ризика допринети и испуњавању препорука.

Већина органа и јавних предузећа јединице локалне самоуправе има интерни акт који уређује управљање сукобом интереса запослених. Такође, чланови комисија

<sup>57</sup> Препорука I: „Утврђивање правила која захтевају да се провере интегритета врше пре именовања министара, ради утврђивања и управљања могућим ризицима од сукоба интереса, пре него што приступе Влади”; Препорука II: „Да (1) шефови кабинета и саветници (укључујући саветнике председника) прођу проверу интегритета као део њиховог ангажовања, ради избегавања и управљања сукобима интереса; (2) имена и област надлежности свих саветника у Влади и у кабинету председника буду јавно и лако доступни”.

које спроводе поступак отуђења, уступања на коришћење, давања у закуп непокретности у јавној својини не потписују изјаву да немају приватни интерес у вези са подносиоцем захтева.

У области образовања уочено је да нема довољно транспарентности у регистрацији, полагању испита и оцењивању у свим образовним установама. Усвојени прописи који уређују рад просветне инспекције, процес акредитације и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школа нису довољно транспарентни и засновани на јасним, објективним и унапред утврђеним критеријумима. Процес акредитације и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школа није довољно транспарентан и заснован на јасним, објективним и унапред утврђеним критеријумима.

Наведене активности доприносе и остваривању прелазног мерила 32: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима”.

#### 4.4.5. Јачање етичке инфраструктуре у здравственом сектору

Здравствени систем је под посебном пажњом и ризиком од настанка корупције. Здравствени систем у Републици Србији обухвата поред јавног приватни сектор.

Током израде Стратегије уочени су ризици у здравственом сектору који ће бити отклоњени спровођењем активности из Акционог плана. Ризици се односе на: а) однос лекара и пацијента; б) уговарање и подуговарање здравствених услуга; в) јавне набавке; г) донације медицинских апарата, лекова и медицинских средстава; д) донације немедицинских средстава; ђ) однос са фармацеутском индустријом; е) запошљавање; ж) допунски рад; з) листе чекања; и) пријема, висину и поступање са поклоном радника који не обављају јавну функцију; ј) поступак именовања директора и вршиоца дужности директора здравствених установа основаних од стране Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; к) сукоб интереса здравствених радника и сарадника, односно лица која обављају јавне функције, а немају статус јавног функционера у смислу Закона о спречавању корупције.

Наведене активности доприносе и остваривању прелазног мерила 32: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима”.

#### 4.4.6. Унапређење примене правила о узбуњивачима

Узбуњивање и заштита узбуњивача представљају хоризонтални ризик од настанка корупције. Заштита узбуњивача, односно делотворна примена и праћење примене Закона представљају једно од прелазних мерила за Поглавље 23: Правосуђе и основна права, што указује на значај овог питања, па је мера усмерена и на испуњеност прелазног мерила 31: „Република Србија ефикасно примењује нови Закон о заштити узбуњивача и прати његову примену”. Поред тога Европска комисија у годишњим извештајима о напретку Републике Србије, укључујући и Годишњи извештај из октобра 2022. године указала је на потребу да Република Србија треба да унапреди заштиту

узбуњивача и да истражи наводе о предметима високе корупције, како би се повећало поверење грађана у рад државних органа.

#### 4.4.7. Успостављање ефикасне контроле рада јавног сектора у спровођењу јавних набавки у свим фазама

Конкурсна документација коју саставља наручилац је свакако најзначајнији акт у поступку јавне набавке од кога зависи цео ток поступка. Конкурсна документација се може оспоравати захтевом за заштиту права поднетим од стране активно легитимисаног привредног субјекта, кандидата, односно понуђача који има интерес за доделу одређеног уговора. Међутим, да ли ће се поднети захтев за заштиту права, односно да ли ће се спровести контрола садржине конкурсне документације у најранијој фази поступка, зависи од воље, могућности и спремности тих лица да учествују у поступку заштите права. Доношењем Закона о буџетској инспекцији<sup>58</sup> који је ступио на снагу 1. јануара 2023. године, створени су услови за вршење надлежности наведеног државног органа у погледу контроле поступака јавних набавки. Канцеларија за јавне набавке, Државна ревизорска институција и надлежно правобранилаштво, на основу члана 211. став 2. Закона о јавним набавкама могу поднети захтев за заштиту права у јавном интересу, али је мали број таквих захтева у пракси. Такође, до сада није донет ниједан начелни правни став Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки од ступања на снагу Закона о јавним набавкама који је донет 2019. године, а што би, између осталог, могло допринети отклањању неправилности у фази спровођења поступка јавне набавке. Мера и активности су усмерени ка испуњавању прелазног мерила 32: „Република Србија примењује и процењује утицај мера предузетих у циљу смањења корупције у ризичним областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуптава, приватизација, јавне набавке и полиција), предузима корективне мере где је потребно и организује иницијалну евиденцију мерљивог умањења степена корупције у наведеним областима”.

#### 4.4.8. Унапређење праћења примене нормативног оквира управљања сукобом интереса и вођења евиденција

Закон о спречавању корупције прописује правила о спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција, као и кумулацију јавних функција. Недозвољена кумулација јавних функција и неспојивост обављања другог посла, дужности или делатности који су неспојиви са јавном функцијом, сукоб интереса при ступању на јавну функцију; обављање другог посла без сагласности Агенције, односно делатности при ступању на јавну функцију, уочени су као потенцијални ризици од настанка корупције.

Поред сукоба интереса при обављању јавних функција, постоји и сукоб интереса код државних службеника, као и код запослених у органима аутономних покрајина и јединца локалне самоуправе. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе не обезбеђује адекватну интерну и спољашњу контролу управљања сукобом интереса лица која у органу јединица локалне самоуправе учествују у доношењу одлука о управљању јавном својином.

Како би се превазишли утврђени ризици од настанка корупције неопходно је да се унапреди праћење примене нормативног оквира и вођења евиденције. Мера је у складу са прелазним мерилом 26: „Република Србија обезбеђује иницијалну евиденцију која проузрокује повећање броја уочених и решених случајева сукоба интереса,

<sup>58</sup> „Службени гласник РС”, број 118/21.



укључујући и санкције за одвраћање. Република Србија спроводи обуке и подиже ниво свести у циљу обезбеђивања што бољег разумевања концепта на свим нивоима”.

#### 4.5. Подизање свести о штетности корупцији

За делотворну примену антикорупцијских прописа неопходно је да друштво и грађани имају више информација о феномену корупције, прописима који се односе на спречавање и борбу против корупције и антикорупцијским инструментима. Резултати које Република Србија остварује у оквиру међународних индекса перцепције корупције не одражавају спроведене позитивне помаке. Иако су оваква истраживања субјективне природе, њихова вредност је у томе што указују на ниво поверења грађана у рад органа и упућује на потребу унапређења у области антикорупцијских политика. Сврха објављивања ових индекса, упућује на потребу подизања свести о штетности корупције, али и о постојећим антикорупцијским алатима и мерама које држава предузима.

С обзиром на наведено, постоји потреба за даљим јачањем транспарентности рада о свему што се планира и спроводи на основу антикорупцијских стратешких докумената, као и о резултатима примене.

Медији имају значајну улогу у подизању свести о штетности корупције, као и праћењу резултата рада надлежних органа.

Како би се подигла свест о штетности корупције потребно је покренути националну кампању, која би обухватила и грађане и запослене у јавном сектору, а посебна пажња треба да буде усмерена на децу и младе, као и на области ризичне за настанак корупције..

Показатељи исхода	Почетна вредност	Циљана вредност
Удео грађана који су пријавили корупцију у односу на број оних који су имали искуства са корупцијом	29%	33%

#### Како би се остварио Посебан циљ 5. предвиђено је спровођење следећих мера

##### 4.5.1. Подизање свести запослених у јавном сектору о облицима, штетности и начинима пријављивања корупције

Када су у питању запослени у јавном сектору, потребно је због кретања запослених и природног одлива наставити рад на подизању свести о облицима и штетности корупције.

Национална академија за јавну праву континуирано ради на развоју и спровођењу програма обука у области спречавања корупције намењених како државним службеницима на извршилачким радним местима, тако и државним службеницима на положају. Посебна тематска област годишњих општих програма обука државних службеника које на предлог Националне академије за јавну управу усваја Влада садржи програм обуке: Спречавање сукоба интереса јавних функционера; Пренос управљачких права и ограничења по престанку јавне функције; Лобирање; Провера имовине и прихода јавних функционера и регистри; Етика и интегритет; Израда, спровођење и праћење спровођења планова интегритета; Право на приступ информацијама од јавног значаја; Заштита узбуњивача, Заштита узбуњивача – напредни ниво; Неправилности у

поступцима јавних набавки. Такође, Програм обуке руководиоца садржи у делу обука намењених континуираном стручном усавршавању службеника на положају програме обука: Руководилац као покретач изградње институционалног интегритета и Решавање етичких дилема.

Национална академија за јавну управу ће наставити са развојем и спровођењем различитих програма обука у области спречавања корупције за запослене у управи, па ће се спровођењем ове мере обезбедити и спровођење препоруке VI из Петог евалуационог круга ГРЕКО, која ће бити укључена у Акциони план за период од 2026-2028. године, а која предвиђа обезбеђивање системских информативних састанака и обука о стандардима интегритета за сва лица која обављају највише извршне функције, као и доступност поверљивих савета шефовима кабинета председника и потпредседника Владе и посебним и владиним саветницима. У том смислу, Агенција за спречавање корупције је већ предвидела обуке стриктно намењене за највише носиоце извршне власти, на тему сукоба интереса, поред редовних обука које Агенција за спречавање корупције одржава у складу са својим законским обавезама и овлашћењима. Акциони план за период од 2026-2028. године такође треба да садржи активности чији је циљ анализа и предлог за евентуалне измене и допуне закона у како би се прописала доступност поверљивих савета за шефове кабинета председника и потпредседника Владе, као и посебним и владиним саветницима.

4.5.2. Подизање свести запослених у судовима и јавним тужилаштвима о облицима, штетности и начинима пријављивања корупције

Истраживање искуства и перцепције у правосуђу, које је припремила Светска банка у сарадњи са Европском комисијом 2021. године, показује да судије, носиоци јавнотужилачке функције и запослени у судовима и јавним тужилаштвима верују да постоје различите коруптивне праксе. Више од 90% судија и носилаца јавнотужилачке функције верује да постоје коруптивне праксе у правосуђу. Коруптивне праксе веома ретко обухватају новчану трансакцију, већ представљају облик трговине утицајем. Врло често ове врсте неформалних пракси нису препознате као штетне, тако да је потребно да се подигне свест у судовима и јавним тужилаштвима о облицима, штетности и начинима пријављивања корупције.

4.5.3. Подизање свести грађана о облицима, штетности и начинима пријављивања корупције у јавном сектору

Чланом 13. Конвенције Уједињених нација против корупције Република Србија се обавезала да ће у границама својих могућности, предузети одговарајуће мере подизања свести јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и претње коју она представља и то предузимањем активности јавног информисања које доприносе нетолерисању корупције, као и програма јавног образовања, укључујући школске и факултативне програме.

Истраживање које је поменуто у Извештају о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције показује да се смањује проценат оних који су спремни да не плате ако би дошли у ситуацију да им се тражи мито, а смањује се број оних који су спремни да пријаве корупцију.

Поред органа за борбу против корупције (полиција, јавно тужилаштво), Агенција за спречавање корупције је надлежна да поступа по представкама грађана у којима се указује на неправилности које стварају могућност за корупцију у јавном сектору. У 2022. години Агенција за спречавање корупције је примила 213 представки физичких и

правних лица. Агенција је дужна да, на крају поступка, о исходу поступања по представци, обавести подносиоца представке.

Наведено указује на потребу да се континуирано ради на подизању свести грађана о облицима и штетности корупције, као и о начинима пријављивања корупције.

## 5. Институционални оквир и план за праћење спровођења

Институционални оквир за праћење спровођења Стратегије обухватаће два механизма, политички који ће чинити Радно тело Владе и стручни који ће представљати Агенција за спречавање корупције. У складу са чланом 6. став 1. тачка 1) Закона о спречавању корупције Агенција за спречавање корупције је надлежна да надзире спровођење стратешких докумената и да подноси Народној скупштини извештаје о њиховом спровођењу са препорукама за поступање, док Радно тело координише рад органа одговорних за спровођење мера и активности из Стратегије пружајући подршку Агенцији за спречавање корупције ради ефикаснијег спровођења Стратегије и акционих планова.

За координацију праћења спровођења Националне стратегије оснива се Радно тело образовано одлуком Владе, најкасније 30 дана од дана усвајања Националне стратегије, за период њеног важења. Приликом именовања чланова Радног тела нарочито ће се водити рачуна о заступљености свих релевантних органа надлежних за спровођење предвиђених активности из акционих планова.

Чланови радног тела ће бити највишег политичког нивоа, а телом ће председавати председник Владе, чиме ће се обезбедити ефективни утицај на спровођење Стратегије.

Чланови радног тела неће примати накнаду за свој рад.

Радно тело ће се састајати најмање два пута годишње и анализирати резултате спровођења Стратегије на основу извештаја свих релевантних органа који учествују у њеном спровођењу. Радно тело, у форми записника са састанка, дефинише закључке и препоруке надлежним органима о координацији у циљу успешне реализације активности, и о резултатима спровођења извештава Владу на шест месеци. Препоруке Радног тела биће објављивљене на интернет страници Министарства правде. Задаци и функционисање Радног тела ближе се уређују Пословником о раду. Административно-техничку подршку Радном телу пружа Министарство правде.

Радно тело извештава Владу, о резултатима спровођења Стратегије најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, и подноси Влади финални извештај најкасније шест месеци после истека примене Стратегије.

Агенција за спречавање корупције ће, у складу са Законом о спречавању корупције надзирати спровођење Стратегије, подносити Народној скупштини извештај о спровођењу са препорукама за поступање и давати одговорним субјектима препоруке како да отклоне пропусте у спровођењу Стратегије и да по потреби иницира измене и допуне Стратегије.

Агенција за спречавање корупције има успостављен механизам надзора спровођења стратешких докумената, а Упутством о начину извештавања о спровођењу стратешких докумената<sup>59</sup> ближе се уређује начин на који одговорни субјекти извештавају Агенцију за спречавање корупције о спровођењу активности из стратешких докумената. Сви органи су у обавези да именују овлашћено лице за извештавање и да о томе обавесте Агенцију.

Како би се обезбедила транспарентност, Агенција за спречавање корупције ће редовно објављивати на својој интернет страници извештаје о спровођењу Стратегије.

<sup>59</sup> „Службени гласник РС”, број 145/20.

У складу са наведеним, Агенција за спречавање корупције пратиће испуњеност активности из акционих планова и координисаће рад свих органа за реализацију активности и прикупљања података о спровођењу активности из акционих планова. Са друге стране, Радно тело које представља политички механизам за праћење спровођења акционих планова није надлежно да саставља извештаје о спровођењу акционих планова, већ да на својим састанцима разматра извештаје о спровођењу акционих планова и даје препоруке за отклањање потенцијалних препрека, као и смернице за спровођење конкретних активности.

Агенција за спречавање корупције подноси Извештај о спровођењу Стратегије са препорукама за поступање Народној скупштини у оквиру Годишњег извештаја о свом раду, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину, а ванредне извештаје подноси на захтев Народне скупштине или на сопствену иницијативу.

На овај начин Република Србија осигурава континуитет у спровођењу циљева предвиђених Прелазним мерилем 22: „Република Србија примењује Акциони план као део Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013 – 2018. године. Стриктно се надгледа примена и предузимање корективних мера када је то потребно. Република Србија ће спровести процену утицаја својих резултата 2018. године“.

## 6. Информације о спроведеним консултацијама са заинтересованим странама

На основу члана 77. Закона о државној управи, као и процедурално-методолошким оквиром садржаним у Закону о планском систему Републике Србије, процесу усвајања Стратегије претходио је консултативни процес у коме су учествовали сви органи надлежни за борбу против корупције, организације цивилног друштва и тим екстерних стручњака чији је рад подржала Немачка организација за међународну сарадњу – ГИЗ кроз пројекат „Јачања владавине права у Републици Србији – Европска унија за борбу против корупције и основна права“.

Министарство правде је обавештавало јавност на својој интернет страници о отпочињању израде Нацрта стратегије, о саставу Радне групе за израду текста Нацрта стратегије и Акционог плана, као и о Нацрту стратегије.<sup>60</sup>

Приликом образовања Радне групе за израду нацрта Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-2028. године и пратећег акционог плана, у сарадњи са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог, у периоду од 16. фебруара до 10. марта 2022. године спроведен је Јавни позив за укључивање организација цивилног друштва.

На Јавни позив пријавило се укупно пет организација цивилног друштва и укупно пет организација су имале свог представнике у Радној групи: Центар за интегритет из Ниша, Фондација Центар за демократију, Институт за истраживање корупције' „Кареја“<sup>61</sup>, Регулаторни институт за обновљиву енергију и заштиту животне средине „РЕРИ“ и „Транспарентност Србија“. Иако су неке од пријава организација цивилног друштва биле непотпуне или неблаговремене, Комисија за избор организација цивилног друштва за чланство у Радној групи за израду Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана, дала је предлог министарки правде да се у састав Радне групе именују представници свих пријављених организација цивилног друштва. Поред наведених пет организација цивилног друштва у Радну групу су именовани и

<sup>60</sup> Линк за извештаје по секторима и решења о образовању Радне групе <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/39384/nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-za-period-od-2023-2028-godine-.php>; Линк за јавну расправу <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>; Линк за е-Консултације <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/168/1>

представници Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД), Савета страних инвеститора и Сталне конференције градова и општина. У Радну групу именовани су и представници: Министарство правде, Владе, Врховног суда, Врховног јавног тужилаштва, Вишег суда у Београду, Вишег суда у Новом Саду, Вишег суда у Краљеву, Вишег суда у Нишу, Вишег јавног тужилаштва у Београду, Вишег јавног тужилаштва у Новом Саду, Вишег јавног тужилаштва у Краљеву, Вишег јавног тужилаштва у Нишу, Савета за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичког секретаријата за јавне политике, Канцеларије за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Министарства финансија, Централне јединица за хармонизацију, Управе за спречавање прања новца, Управе царина, Пореске управа, Министарства унутрашњих послова, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства привреде, Министарства просвете, Министарства здравља, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства унутрашње и спољне трговине, Министарства за јавна улагања, Фискалног савета и Привредна комора Србије.

Организације цивилног друштва су активно учествовале у раду Радне групе, а на њихов предлог у Стратегију су укључене додатне области ризичне за настанак корупције, које су такође биле предмет рада одговарајућих подгрупа и о којима је израђен извештај о процени ризика од корупције. У раду радних подгрупа, а на предлог чланова подгрупа, Министарство правде је позивало још неке представнике органа и организација цивилног друштва, ради давања свог доприноса у раду подгрупа. Послати су позиви за учешће Националном конвенту о Европској унији, како би се укључиле све заинтересоване организације цивилног друштва у рад подгрупа.

#### 7. Процена финансијских средстава потребних за спровођење Стратегије и анализа финансијских ефеката

За поступак усвајања Стратегије нису потребна финансијска средства, док процена финансијских средстава за спровођење мера из Стратегије биће утврђена у оквиру акционих планова за спровођење Стратегије, на основу детаљне процене за сваку појединачну планирану активност. Овакав приступ обезбеђује виши ниво прецизности процене финансијских средстава потребних за спровођење Стратегије, као и процену резултата спровођења Стратегије.

#### 8. Акциони планови

Ради ефикаснијег спровођења Стратегије биће усвојени акциони планови у којима ће бити предвиђене активности, рокови за реализацију активности, надлежни субјекти и показатељи успеха. Имајући у виду период за реализацију активности, у року од 90 дана од дана усвајања ове стратегије усваја се Акциони план за спровођење Стратегије за период 2024-2025. године. Крајем 2025. године биће донет Акциони план за спровођење Стратегије за период 2026-2028. године.

## 9. Завршни део

Стратегију објавити на интернет страници Владе, на порталу е-Управа и на интернет страници Министарства правде, у року од седам радних дана од дана усвајања Стратегије.

Стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 021-7002/2024

У Београду, 25. јула 2024. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Милош Вучевић