

ПРЕДЛОГ

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 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”,¹ 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 искоренити корупцију 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 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 активности? Ово нарочито с обзиром на коментар с почетка – да коруптивни процеси

¹ Илустрације ради, још је „Српски рјечник“ Вука Стефановића Караџића у оба издања – и 1818. и 1852. 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.), односно: мито, митити, подмита, подмитити, подмићивање, подмићивати, поткупити, поткупљивање, поткупљивати, подмазати, подмазивање, подмазивати (издање из 1852).

ревидиран 2016. године⁵. Кроз спровођење активности из поменутог Акционог плана, те израде извештаја о његовом спровођењу, Република Србија испуњавала је циљ постављен прелазним мерилем 22: „Србија примењује Акциони план као део Националне стратегије у борби против корупције за период 2013 – 2018. Стриктно се надгледа примена и предузимање корективних мера када је то потребно. Србија ће спровести процену утицаја својих резултата 2018. године“. Поред ова два стратешка документа значајну улогу има и Акциони план за Поглавље 23, потпоглавље Борба против корупције из 2016. године који је ревидиран 2020. године.⁶

Ревидираним Акционом планом за Поглавље 23 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 Србије је усвојила Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика, као плански документ који би требало да представља основ за доношење нове националне стратегије, тако да је његово важење било временски ограничено до краја 2022. године.⁷ 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 поменутим питањима из Полазних основа за израду Оперативног плана.⁸ Као део припремних активности Агенција за спречавање корупције припремила је Методологија 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 формирана нова Влада Републике Србије, због именовања нових и измена постојећих чланова Радне групе, Министарство правде је донело ново решење о образовању Радне групе 21.02.2023. године.

Радна група је утврдила 13 ризичних области које су обухваћене Националном стратегијом за борбу против корупције: здравство, образовање, порези, царина, локална самоуправа, управљање јавним 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, формирано је пет подгрупа за области које обухвата Стратегија: i) приватизација, грађевинарство и просторно планирање и јавне набавке; ii) порези, царина и финансирање политичких странака; iii) локална самоуправа, управљање јавним сектором и јавна предузећа; iv) здравство и образовање; и v) репресија корупције. Састав подгрупа су одређивали стални чланови

⁵ „Службени гласник РС”, број 61/16

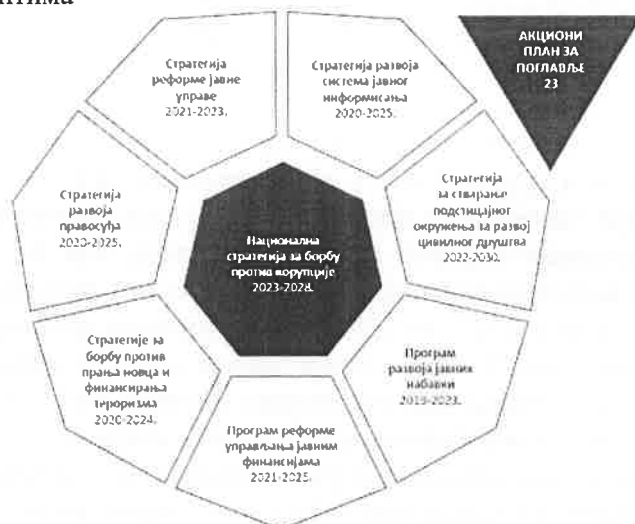
⁶ Република Србија – Преговарачка група за Поглавље 23, Ревидирани Акциони план за Поглавље 23, јул 2020, стр. 114, доступно на <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

⁷ 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)

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

док су све надлежне институције су биле укључене у радну групу и подгрупе, како би се приоритизовале различите мере и активности.

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



Један од циљева Стратегија реформе јавне управе је унапређење одговорности и транспарентности на свим нивоима власти. Приликом израде Стратегије борбе 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 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 борбе против корупције.

Приликом припреме Стратегије борбе против корупције узете су у обзир активности из Стратегије развоја правосуђа које се односе на јачање независности и самосталности правосуђа, као и активности усмерене на остваривање циља унапређења непристрасности и одговорности правосуђа.

Корупција и организовани криминал стварају велике количине нелегалне имовине коју је потребно увести у легалне токове. Током припреме Стратегије борбе против корупције, Радна група је укључила и релевантне активности које се односе на спречавање прања новца и одузимање незаконито стечене имовине и том приликом се руководила циљевима утврђеним Стратегијом за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024, посебно у делу који се односи на унапређење делотворности државних органа надлежних за откривање, кривично гоњење и суђење за кривично дело прања новца.

Иако је у Стратегији борбе против корупције препознала улогу медија у подизању свести грађана о штетности корупције, детаљно уређење начина на који ће се отклонити изазови финансијске и институционалне независности јавних медијских сервиса препуштено је Стратегији развоја система јавног информисања.

Улога цивилног друштва је значајна за унапређење транспарентности јавног сектора, али Стратегија борбе против корупције се у овом сегменту ослања на Стратегију за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва која посвећују посебну пажњу овим питањима, као и транспарентном финансирању и одрживости организација цивилног друштва.

Законом о финансирању политичких активности¹⁶ уређена су питања о изворима и начину финансирања, вођењу евиденција, контроле финансирања политичких активности политичких странака, коалиција и група грађана. Законом су такође регулисана 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 које би, између осталог, омогућиле прецизирање и појашњење одређених одредби, увођење санкција и за физичка лица која недозвољено прикупљају средства, увођење критеријума за избор контролисаних даваоца финансијских средстава. Конкретније, код увођења 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 период који овај извештај обухвата, објављивање извештаја теренских посматрача у току изборне кампање).

Закон о заштити узбуњивача¹⁷ усвојен је 2014. године са циљем да пружи свеобухватну и ефикасну заштиту узбуњивача, и обавеза доношења предвиђена је Стратегијом за борбу против корупције за период 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.¹⁸ Европска комисија у извештају за 2022. годину¹⁹ истиче да је потребно да Република Србија пружи заштиту узбуњивачима и испита наводе о корупцији како би ојачала поверење у институције.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела²⁰ уређује услове и поступак за проширено одузимање имовине која је проистекла из вршења кривичних дела. Овим законом је терет доказивања законитог порекла имовине пребачен на окривљеног уколико се утврди очигледна несразмера између законитих прихода и вредности имовине коју лице поседује. Овај закон је први пут донет 2008. године и од тад је мењан три пута, 2013, 2016. и 2019. године. Међутим, и поред релативно честих измена 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,²¹ усвојен у новембру 2018. године. Сврха закона је да обезбеди транспарентност и заштиту јавног интереса у процесу утицаја на јавне функционере и институције. Једна од уочених слабости закона је то што искључиво регулише утицај на законе и друге опште акте, остављајући неоткривене друге инстанце јавног одлучивања на које се може вршити недоличан утицај. Такође, 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 „незваничног“ 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.

¹⁶ „Службени гласник РС”, број 14/22.

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

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

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

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

²¹ „Службени гласник РС”, бр. 87/18 и 86/19.

У области репресије корупције, значајну новину у институционалном оквиру престављало 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 формирање службе финансијске форензике у оквиру Тужилаштва за организовани криминал, као и увођење могућности постављања финансијских форензичара у посебна одељења за сузбијање корупције, који би требало да омогуће боље ефикасније вођење финансијских истрага, односно истрага финансијских послова повезаних с 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.

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 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, ЈТОК 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 настале извршењем кривичног дела, како би се коначном пресудом одузела имовинска користи прибављена кривичним делом.

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

За бољу координацију између институција надлежних за борбу против корупције кључни напредак представља и увођење института службеника за везу код појединих државних органа ради ефикасније сарадње и размене информација.

За сложене предмете који захтевају стално присуство службеника више државних органа и мултидисциплинарни приступ, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције предвиђа

реализовано или није реализовано у складу са индикатором и 3% активности Агенција за спречавање корупције није оценила.²⁸

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 промену стања корупције тешко објективно мерљив²⁹. 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 детектовано³⁰.

Такође, Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године је била конципирана да третира девет посебних области. Потребно је имати у виду да извештаји и анализе међународних институција указују да 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 план за поглавље 23 – потпоглавље борба против корупције је спроведено, 36% није спроведено, док 4% није било могуће оценити.³¹ 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 2013-2018. године, Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика усвојен 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 план. Иако мера није испуњена, спроведено је осам од девет планираних активности. Показало се да, иако је Оперативни план планиран за релативно кратак временски период, спроведено 76,1% активности.³²

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 2022. године, резултат 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 2012-2022

²⁸ 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.

²⁹ Извештај ИРА 2013 пројекат, „Prevention and Fight against Corruption”, GAP Analysis.

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

³¹ Извештај о спровођењу Ревидираног акционог плана за Поглавље 23 – потпоглавље борба против корупције, Агенција за спречавање корупције, март 2022.

³² 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.

и рад Агенције за спречавање корупције, с обзиром на њену широко уређену надлежност, као и комуникација надлежних институција 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 прошла кроз пет кругова евалуације од којих сваки има своју тему. У четвртном кругу евалуације који се односи на спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце, ГРЕКО је упутио Републици Србији 13 препорука, од којих је према Другом прелазном извештају о усклађености остало делимично спроведено пет препорука.³⁶ Препоруке које је потребно спровести на задовољавајући начин односе се на транспарентност законодавног процеса,³⁷ финансијску самосталност Високог савета судства,³⁸ састав Високог савета тужилаштва,³⁹ избор и напредовање јавних тужилаца на основу јасних и објективних критеријума,⁴⁰ и систем вредновања рада јавних тужилаца.⁴¹ У петом кругу евалуације, Извештај садржи 24 препоруке којима је циљ унапређење код највиших носилаца извршне власти и полиције. Када су у питању препоруке ГРЕКО из петог круга евалуације, Република Србија треба да предузме мере за спречавање корупције у погледу особа на највишим функцијама, укључујући премијера, министре, помоћнике министра, државне секретаре, шефове кабинета и политичке саветнике, 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 уколико би дошли у ситуацију да им се тражи мито, а смањује се број оних који су спремни да пријаве корупцију.⁴² Тако у 2021. години само 21% грађана

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 лица због коруптивних кривичних дела, од чега су осуђујуће донете према 279 лица, ослобађајуће за 25 лица, а одбијајуће за 17 лица. Казна затвора изречена је према 117 лица, условна осуда према 161 лица, навчана казна као главна изречена је према 3 лица, а као споредна изречена је према 27 лица.

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

³⁷ Препорука 1. Потребно је додатно унапредити транспарентност законодавног процеса додатно унапреди (i) 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 (ii) даљим радом на правилима о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђивањем њиховог спровођења у пракси.

³⁸ Препорука 4. (i) промена састава Високог савета судства, посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да најмање половина његових чланова буду судије изабране од стране својих колега и укидање чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; (ii) предузимање одговарајуће мера за даљи развој улоге Високог савета судства као истински самоуправног тела које делује на проактиван и транспарентан начин.

³⁹ Препорука 8. (i) 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 (ii) предузимање одговарајуће мере за даљи развој улоге Државног већа тужилаца као стварно самоуправног тела које делује проактивно и транспарентно.

⁴⁰ 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 тужилаштва) вршиоци дужности обављају само кратко време.

⁴¹ Препорука 10. систем оцењивања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца да буде ревидиран (i) ревидирањем квантитативних показатеља и обезбеђивањем да критеријуме за вредновање чине углавном квалитативни показатељи и (ii) 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.

⁴² Извештај о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције, Агенција за спречавање корупције, јун 2022. Доступно на:

су посматране из угла капацитета за испуњење општег циља. Разматране опције су *status quo* и усвајање нове стратегије за борбу против корупције.

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

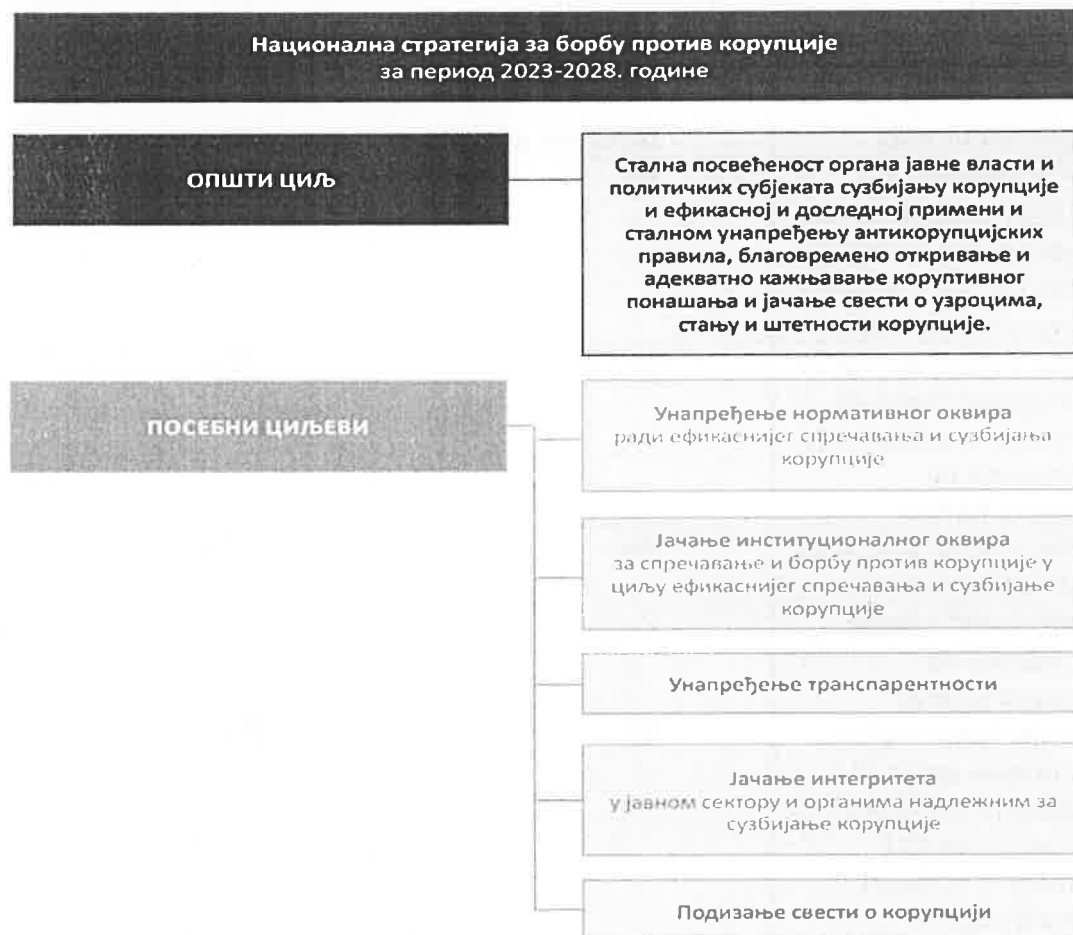
4. Посебни циљеви и мере

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 Националне стратегије за борбу против корупције, у оквиру сваког постојећег циља представљени су утврђени ризици и потребе у ризичним областима, како би се боље разумела веза за предложеним мерама.

Слика 4. Структура Стратегије борбе против корупције 2024-2028.



Посебни циљеви:

4.1. Унапређење нормативног оквира ради ефикаснијег спречавања и сузбијања корупције

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 преиспитати одредбе Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Кривичног законика⁴³ и Законика о кривичном поступку⁴⁴. У том циљу потребно је размотрити ревизију одредби 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 тужилаштвима и председника у судовима, као и процедуру безбедносне провере пре ступања на функцију навођењем метода и поступка за прикупљање податка, омогућавањем увида у извештај о провери за лице чија се провера врши. Наведене активности су у сагласности и са прелазним мерилем 33 "Србија спроводи анализу организационе структуре и државних органа пре измене Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела."⁴⁵ и прелазним мерилем 35 "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 бр. XIV Петог круга евалуације ГРЕКО, која се односи на ревидирање имунитета члановима Владе за извршење коруптивних кривичних дела, као и проширење надлежности Јавног тужилаштва за организовани криминал зна све особе на највишим извршним функцијама. Из тог разлога, наредни Акциони план би требало 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 2023-2024 садржи активности којима је предвиђена анализа Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (којим је, између осталог, регулисана надлежност Јавног тужилаштва за организовани криминал у процесуирању коруптивних кривичних дела) у циљу дефинисања праваца за будуће измене као и образовање радне групе.

Поред тога требало би размотрити одредбе Законика о кривичном поступку. Потребно прецизније описати однос јавног тужиоца и полиције у предистражном поступку. Због дужине трајања поступка потребно је сугерисати увођење нових или проширивање постојећих мера којима би се ојачала процесна дисциплина и спречиле опструкције одржавања 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 дефинишу јасно поступак (мешавина кривичног, парничног и управног поступка) што доводи до проблема у пракси. 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

⁴³ „Службени Гласник РС” бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 11/09, 121/12, 104/13, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

⁴⁴ „Службени Гласник РС” бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/2013, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 и 62/21.

⁴⁵ Део прелазног мерила које се односи на јачање капацитета, ресурса и сарадње обухваћен је Специфичним циљем 2 ("Србија посвећује посебну пажњу изградњи капацитета јавних тужилаштава и полиције и обезбеђује неопходну финансијску и кадровску подршку и обуку. У значајној мери се унапређује међагенцијска сарадња и размена обавештајних података на сигуран и безбедан начин.").

ограничењу по престанку радног односа за особе на највишим извршним функцијама. С тим у вези кроз будући Акциони план за период 2025-2028. година, потребно је предвидети активности које подразумевају анализу потреба и опција за евентуално усвајање стратешког документа за спречавање корупције међу највишим носиоцима извршне власти, којим би се дефинисао јасан правац у спречавању политичке корупције; усвајања Кодекса понашања за највише представнике 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 након престанка функције.

Закон о лобирању садржи одређене слабости које је потребно отклонити након детаљне анализе ефеката. Као што је већ наведено, једна од уочених слабости закона је то што искључиво регулише утицај на законе и друге опште акте, остављајући неоткривене друге инстанце јавног одлучивања на које се може вршити недоличан утицај. Такође, Закон не обезбеђује пуну транспарентност лобистичких активности, не уводи обавезу пријављивања „незваничног“ лобирања. Приликом унапређења нормативног оквира водиће се рачуна о испуњењу препоруке IX из извештаја Петог круга ГРЕКО евалуације, коју директно адресира активност 1.2.6. из Акционог плана за период 2023-2024. године. Наведене активности биће усмерене на испуњеност прелазног мерила 31 ”Србија ефикасно примењује нови Закон о заштити узбуњивача и прати њихову 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 ”Србија обезбеђује иницијалну евиденцију која показује повећање броја уочених и решених случајева сукоба интереса, укључујући и санкције за одвраћање. 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. Закон о спречавању корупције и члана 234. Закона о здравственој заштити. Како се у члану 234. став 10. Закона о здравственој заштити даје широка надлежност етичком одбору установе и на тај начин долази до преклапања надлежности, односно умножавања института који се баве надлежностима у вези са сукобом интереса, потребно је ову материју усагласити са одредбама Закона о спречавању корупције, односно одредбе Закона о здравственој заштити које се односе на сукоб интереса са одредбама Закона о спречавању корупције.

Ризици здравственог система на корупцију: 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, морају се предвидети и у самој законској регулативи, тако што ће се предвидети санкције и то у Закону о здравственој заштити и у Кривичном законiku у вези односа лекар пацијент, те прецизно одредити поступак код донација из ризика в) и г), као и обавеза за добијање дозволе од стране Министарства здравља за реализацију донације.

Други препознати ризици на корупцију у здравственом систему, а који су до сада на неки начин регулисани у позитивној законској регулативи односно у Закону о раду: 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 функционера у смислу Закона о спречавању корупције, морају

и Венецијанске комисије,⁵⁰ 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 Републичке изборне комисије. Србија обезбеђује иницијалну евиденцију адекватне примене закона, укључујући и мере за одвраћање тамо где је то потребно," тако да планиране активности садрже активности усмерене на испуњавање овог прелазног мерила.

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

Закон о планирању и изградњи⁵¹ 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 увела 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

⁵⁰ 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 у Венецији, 15. децембар 2022. Доступно на: <https://www.osce.org/files/t/documents/7/e/535266.pdf>

⁵¹ "Службени гласник РС", бр. 72 од 3. септембра 2009, 81 од 2. октобра 2009 - исправка, 64 од 10. септембра 2010 - УС, 24 од 4. априла 2011, 121 од 24. децембра 2012, 42 од 14. маја 2013 - УС, 50 од 7. јуна 2013 - УС, 98 од 8. новембра 2013 - УС, 132 од 9. децембра 2014, 145 од 29. децембра 2014, 83 од 29. октобра 2018, 31 од 29. априла 2019, 37 од 29. маја 2019 - др. закон, 9 од 4. фебруара 2020, 52 од 24. маја 2021, 62 од 27. јула 2023.

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

Као кандидат за чланство у Европској унији, Србија је прсузела обавезу да усклади национално законодавство са правним тековинама ЕУ. Имајући у виду да је у области кривичног права ЕУ, значајан фокус на заштити финансијских интереса ЕУ, заштити узбуњивача, узајамној правној помоћи у кривичним стварима, неопходно је да се спроведе детаљна анализа усклађености националних прописа са ЕУ правним тековинама, како би се омогућило усклађивање. Мера је усмерена на остваривање прелазног мерила 23 "Србија спроводи свеобухватну процену свог законодавства у поређењу са правним тековинама ЕУ и Конвенцијом УН за борбу корупције и врши измене свог законодавства тако где потребно".

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

Координација рада институција надлежних за превенцију 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.

Институције морају имати 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 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 је у потпуности усмерена на остваривање прелазног мерила "Србија посвећује посебну пажњу изградњи капацитета јавних тужилаштва и полиције и обезбеђује неопходну финансијску и кадровску подршку и обуку. У значајној мери се

Стручна служба Агенције за спречавање корупције већ годинама се суочава са изазовима у погледу кадровских капацитета и смештаја. Крајем 2022. године, у Стручној служби Агенције било је запослено 93 лица, од укупно 163 предвиђених, што значи да Агенција обавља своје многобројне 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 и то на тему финансијске форензике. Унапређење капацитета Агенције је у складу са препоруком XIII из Петог круга ГРЕКО евалуације,²⁵ као и са прелазним мерилем 25 "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). Србија обезбеђује да сви органи који не доставе своје извештаје и ускрате сараду Агенцији за борбу против корупције за то и одговарају. Србија обезбеђује иницијалну евиденцију деловорног 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 „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 именованих чланова Савета од предвиђених 13 чланова. Такође, административна подршка за рад Савета је потребно да буде унапређена, као и финансијски ресурси. Унапређење капацитета Савета, нормативног оквира за његов рад, као и унапређење сарадње са Владом РС, доприноси остварењу препоруке V из Петог круга ГРЕКО евалуације.

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 перманентно радити на јачању капацитета буџетске инспекције и у кадровском и у материјалном смислу.

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 када је реч о инспекцијама које врше инспекцијску контролу грађана и привредних субјеката (грађевинска, санитарна, тржишна, инспекција рада, итд.). Системски приступ би значао 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 "Србија запошљава и управља каријерама државних службеника на бази јасних и транспарентних критеријума, са акцентом на вредновање и показане вештине. Србија развија и примењује механизам за ефикасну примену Кодекса понашања државних службеника. Србија обезбеђује иницијалну евиденцију

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. С тога је и Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције предвидео 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 релевантних 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 ЕУ

Република Србија је као држава кандидат за чланство у ЕУ, преузела обавезу усклађивања свог националног законодавства са законодавством ЕУ, као и обавезу успостављања свих органа и тела која су потребна за правилну примену свих обавеза које произилазе из чланства.

Успостављање заштите 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 формирано је Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (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 институцијама 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 је 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 ЕУ. Република Србија већ имам потписан споразум о сарадњи из новембра 2019. године са Евроџастом, Агенцијом ЕУ за правосудну сарадњу. У јуну 2021. године започела је са радом Канцеларија европског јавног тужиоца, као нова ЕУ институција у области кривичног правосуђа, са којом Република Србија још увек нема успостављену сарадњу.

4.2.8. Јачање система надзора финансирања политичких активности

консултација за измене и допуне општих аката и стратешких и планских докумената, па је у циљу повећања транспарентности потребно преиспитати увођење 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 институција надлежних за борбу против корупције у погледу комуникације с јавношћу

Како би се обезбедила већа видљивост рада јавног тужилаштва и правосуђа у смислу ефикасног приступа борби против корупције и изградило поверење јавности у рад репресивних органа неопходно је унапредити транспарентност у раду. Ово се може постићи ангажовањем портпарола-координатора за медије у судовима и 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 институција надлежних за борбу против корупције

Из анализе извештавања медија, произлази да недостаје континуирана комуникација између институција 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 сузбијању корупције

Јавност није у довољној мери упозната са радом посебних одељења за сузбијање корупције па је неопходно је унапредити транспарентност како би се обезбедила већа видљивост рада у смислу ефикасног приступа борби против корупције и изградило поверење јавности у рад репресивних органа. 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 када 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 униформан 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

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 приступу информацијама од јавног значаја

Србија је изменила Закон о приступу информацијама од јавног значаја⁵⁵ 2021. године како би унапредила приступ информација. Повереник за информације од јавног значаја 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 још увек постоји проблем управног извршења решења Повереника за информације од јавног значаја. Такође, потребно је унапредити примену Закона спровођењем препоруке бр. VII из Петог круга евалуације 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 (ОЦД) и медија на националном, 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 - ЛТИ⁵⁶ 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 препоруку из Извештаја о скринингу "Осигурати укљученост цивилног друштва у програм борбе 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 институције 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

⁵⁵ „Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21

⁵⁶ Информације о Индексу транспарентности локалне самоуправе доступни су на: <https://www.transparency.org.rs/sr/istraivanje-o-korupciji/lti>

Отклањање ризика корупције у полицији је од пресудног значаја за успостављање поверења јавности у институције и јачање владавине права. Полицијске структуре су на самом врху списка институција 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 корупције у вези са напредовањем, премештајем као и санкционисањем полицијских службеника. Када је у питању организација, руковођење и управљање МУП-ом ризичне надлежности представљају 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 круга евалуације која указује да се предузму мере за спречавање политичког распоређивања полицијских службеника на највишим функцијама, као и да поступци који воде ка постављању директора полиције, укључујући и у случају поновног постављења директора полиције на други узастопни мандат, као и друге више руководеће функције, обухватају отворенији и транспарентнији конкурс.⁵⁷ Наведени ризици биће отклоњени предузимањем активности усмерених на измену законодавног оквира за избор, постављење и поновно постављење високих руководилаца у МУП, едукацију полицијских службеника, израду регистра ризика радних места у линијама рада у којима се утврди висок ризик од корупције, итд. Читав сет активности у оквиру Акционог плана за период 2023-2024 посвећен спровођењу препорука из ГРЕКО извештаја из петог круга евалуације (од XV до XXIV препоруке).

Када је у питању превенција корупције у полицији са утврђеним областима ризика и јасно постављеним циљевима, Министарство унутрашњих послова је у оквиру Стратегије дефинисало посебну меру 4.4.3 – Унапређење антикорупцијских механизма у раду Министарства унутрашњих послова, са активностима директно усмереним на смањење ризика од корупције у МУП-у 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 на области ризика за вршење коруптивних дела у МУП-у, који *de facto* представља вид оперативног плана за реализацију активности у овој области. Наведена решења су утврђена ради испуњења препоруке бр. XV која предвиђа доношење стратешког документа о спречавању корупције у полицији са идентификованим областима ризика и јасно постављеним циљевима.

Даље активности усмерене на јачање интегритета полиција (савети о питањима интегритета ГРЕКО препорука XVII (ii) из петог круга евалуације, која подразумева улагање напора за пружање објашњења полицијским службеницима ради добијања савета у погледу питања интегритета као и обезбеђивање поверљивости таквих савета, биће адресиране у наредном акционом плану за период 2025-2028. С тим у вези, наредни Акциони план би требало да садржи активности чији је циљ организовање редовних обука за полицијске службенике на тему савета у погледу питања интегритета. С друге стране, Акциони план за период 2023-2024 садржи низ активности чији је циљ испуњење препорука из петог круга евалуације:

- Активност 4.3.1. (*Образовање Комисије за полицијску етику, у складу са новим Кодексом полицијске етике*) у потпуности испуњава препоруку XVI;
- Активности 4.3.2. (*Повећање броја спроведених провера интегритета у МУП-у за најмање 10% годишње*) и 4.3.5 (*Увести обавезу вршења редовних*

⁵⁷ Видети: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/23513/izvestaji-o-uskladjenosti-republike-srbije-sa-greko-preporukama.php>

Када су у питању јединице локалне самоуправе, и јавна предузећа већина јединица нема интерни акт који уређује управљање сукобом интереса запослених. Такође, чланови комисија које спроводе поступак отуђења, уступања на коришћење, давања у закуп јавне својине 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 "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 корупције. Здравствени систем у Србији, поред јавног сектора, има и приватни сектор, који није под непосредном контролом.

Током процеса израде Стратегије уочени су следећи ризици у здравственом сектору који ће бити отклоњени спровођењем активности дефинисаних у Акционом плану. Ризици се односе на: а) однос лекара и пацијента; б) уговарања и под уговарања здравствених услуга; в) јавних набавки; г) донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава; д) донација немедицинских средстава; ђ) односа са фармацеутском индустријом; е) запошљавања; ж) допунског рада; з) листа чекања; и) пријема, висине и поступања са поклоном свих радника који не обављају јавну функцију; ј) поступка именовања директора и вршиоца дужности директора здравствене установе у јавној својини; к) сукоба интереса здравствених радника и сарадника, односно лица која обављају функције, а немају статус функционера у смислу Закона о спречавању корупције.

Наведене активности доприносе и остваривању прелазног мерила 32 "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 корупције. Заштита узбуњивача, односно делотворна примена Закона и праћење, представљају једно од прелазних мерила за Поглавље 23, што говори о значају овог питања, тако да је мера усмерена и на испуњеност прелазног мерила 31 "Србија

имена и област надлежности свих саветника у Влади и у кабинету председника буду јавно и лако доступни".

Како би се превазишли утврђени ризици неопходно је да се унапреди праћење примене нормативног оквира и вођења евиденције. Мера је у складу са прелазним мерилем 26 "Србија обезбеђује иницијалну евиденцију која проузрокује повећање броја уочених и решених случајева конфликта интереса, укључујући и санкције за одвраћање. Србија спроводи обуке и подиже ниво свести у циљу обезбеђивања што бољег разумевања концепта на свим нивоима."

4.5. Подизање свести о корупцији

За делотворну примену антикорупцијских прописа нужно 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 институције 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 анти-корупцијским алатима и мерама које држава предузима.

С обзиром на наведено, постоји потреба за даљим јачањем комуникације према јавности о свему што се планира и спроводи на основу антикорупцијских стратешких докумената, као и шта је до сада постигнуто.

Медији имају значајну улогу у подизању свести и потребно је да делују ширењем свести о штетности корупције, као и да прате резултате рада надлежних институција у конкретним случајевима, али и на општем нивоу.

Како би се ово остварило потребно је покренути националну кампању, која би обухватила и грађане и запослене у јавном сектору, а посебна пажња би требало да буде усмерена на децу и младе.

Посебна пажња потребно је да буде усмерена на ризичне области као што су јавне финансије, јавне набавке, локална самоуправа, финансирање политичких активности.

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 континуирано радити на подизању свести о облицима и штетности корупције. Национална академија за јавну управу кроз годишњи програм обука би требало да укључи и обуке о превенцији корупције. Приликом спровођења мере обезбедиће се и спровођење препоруке бр. VI Петог круга евалуације ГРЕКО, која ће бити укључена у други Акциони плана а која предвиђа обезбеђивање систематских

спречавању корупције Агенција је надлежна да надзире спровођење стратешких докумената и да подноси Народној скупштини извештај о њиховом спровођењу са препорукама за поступање, док се улога Радног тела односи искључиво на координацију рада институција одговорних за спровођење мера и активности из Стратегије и том смислу пружа подршку Агенцији ради ефикаснијег спровођења Стратегије и Акционог плана.

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 институција у надлежних за спровођење дефинисаних активности из Акционог плана.

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

Чланови радног тела неће примати накнаду за свој рад.

Радно тело ће се састајати најмање два пута годишње и анализирати резултате спровођења Националне стратегије на основу извештаја свих релевантних институција које учествују у спровођењу овог документа. Радно тело, у форми записника са састанка, дефинише закључке и препоруке надлежним институцијама о координацији у циљу успешне реализације активности, и о резултатима спровођења Владу извештава на шестомесечном нивоу. Препоруке Радног тела ће се објављивати на сајту Министарства правде. Задачи и функционисање радног тела ближе се одређују пословником о раду. Административно-техничку подршку Радном телу пружа Министарство правде.

Агенција за спречавање корупције ће, у складу са одредбама Закона 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 докумената⁶⁰ ближе се уређује начин на који одговорни субјекти извештавају Агенцију за спречавање корупције о спровођењу активности из стратешких докумената. Сви одговорни субјекти су у обавези да одреде овлашћено лице за извештавање и да о томе обавести Агенцију.

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

У складу са наведеним, праћење испуњености активности из Акционог плана је обавеза Агенције за спречавање корупције и у том смислу, Агенција контактира све релевантне државне органе у циљу прикупљања података о спровођењу активности из Акционог плана. Са друге стране, Радно тело, које представља политички механизам за праћење спровођења Акционог плана нема улогу да саставља извештаје о спровођењу Акционог плана, већ да на својим састанцима разматра извештаје о спровођењу Акционог плана и даје препоруке за отклањање потенцијалних препрека, као и смернице за спровођење конкретних активности.

На овај начин Република Србија осигурава континуитет у спровођењу циљева предвиђених Прелазним мерилем 22: „Србија примењује Акциони план као део Националне стратегије у борби против корупције за период 2013 – 2018. Стриктно се

⁶⁰ "Службени гласник РС", бр. 145/2020.

локалне самоуправе, Министарство унутрашње и спољне трговине, Министарство за јавна улагања, Фискални савет, као и Привредна комора Србије.

Организације цивилног друштва су активно учествовале у раду Радне групе, а на њихов предлог у Стратегију су укључене додатне ризичне области, 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 на неке од састанака позивало и додатне институције и организација цивилног друштва, у циљу давања свог доприноса у раду подгрупа. Конкретно у неколико наврата је преко Министарства правде, послат позив како Националном конвенту о Европској унији, за укључивање свих заинтересованих организација цивилног друштва у рад подгрупа, тако и појединачно организацијама цивилног друштва, које су предложили чланови радних подгрупа.

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

За поступак усвајања Стратегије, потребна су финансијска средства, док је процена финансијских средстава потребних за спровођење мера из Стратегије утврђена у оквиру Акционог плана за спровођење Стратегије и то 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.

Образложење финансијских средстава потребних за спровођење Стратегије по носиоцима активности, по изворима и годинама...

8. Акциони план

Ради ефикасније примене Стратегије, усвајање овог стратешког документа праћено је Акционим планом за спровођење Стратегије, којим су прецизиране активности, рокови, надлежни субјекти и показатељи успеха. Имајући у виду потребан обим и динамику реформских корака, иницијално усвојеним Акционим планом обухваћен је период 2023-2024. године, док ће се реформске мере у оквиру другог периода примене Стратегије бити прецизиране другим акционим планом који ће бити усвојен крајем 2024. године, за период 2025-2028.

Први Акциони план обухвата 15 месеци, с обзиром да је примена Оперативног плана показала да краткорочно планирање даје боље резултате у погледу координације на институционалном нивоу и у погледу планираних активности у поређењу са претходним стратешким документима у области борбе против корупције.⁶²

Акциони план за период 2023–2024. године саставни је део ове Стратегије.

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. Стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

⁶² 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.