

На основу члана 8. став 1. Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9/10),

Народна скупштина Републике Србије, на седници Седмог ванредног заседања у 2013. години, одржаној 1. јула 2013. године, донела је

## **НАЦИОНАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД ОД 2013. ДО 2018. ГОДИНЕ**

### **I. УВОД**

Појам и конститутивни елементи корупције, још увек нису на јединствен и униформан начин дефинисани. До сада коришћена дефиниција у Републици Србији, коју прописује Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10 и 66/11 – УС), одређује корупцију као однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог. У упоредној пракси у свету, корупција се најчешће схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи („*abuse of power for private gain*“). Овај концепт се користи у Глобалном програму Уједињених нација против корупције, који је прихваћен и у пракси Европске уније (посебно је помиње Саопштење Европске уније о борби против корупције из 2011. године). О распрострањености овог проблема указује индекс перцепције корупције *Transparency International*-а, према којем се Србија 2012. године нашла на 80. месту од 176 земаља.

Прва Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 109/05), усвојена је 2005. године, а Акциони план 2006. године. Из извештаја Агенције за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција) о спровођењу Стратегије из 2005. године за 2012. годину, произлази да су у највећој мери остварени циљеви у области установљавања правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавања сукоба интереса у јавном сектору, укључивања у регионалну и међународну борбу против корупције, као и успостављања етичких стандарда и транспарентног финансирања политичких странака. С друге стране, поједина питања која су предмет стратешког документа, уопште нису или су само делимично решена. Као пример се могу навести реформа правосуђа, која још увек није заокружена на задовољавајући начин, процеси приватизације и јавних набавки, који и даље изазивају забринутост у погледу корупције, недовољна транспарентност власништва над медијима и могућност недозвољеног утицаја на уређивачку политику, недовољно учешће јавности у законодавном процесу и буџетском планирању, итд. У поменутом извештају Агенција је дефинисала две врсте проблема и изазова у поступку надзора над спровођењем Стратегије из 2005. године. Прво, процес прикупљања информација и извештаја од обвезника Акционог плана из 2006. године, наилазио је на бројне потешкоће, из разлога што обвезници не испуњавају своју законску дужност извештавања на благовремен и потпун начин. Друго, неконзистентна садржина Стратегије из 2005. године и Акционог плана из 2006. године, узроковала је недоумице у погледу тога које је активности потребно спровести и у чијој су оне надлежности.

У Републици Србији постоји развијена свест и политичка воља да се постигне значајан напредак у борби против корупције, уз поштовање

демократских вредности, владавине права и заштите основних људских права и слобода. На овим темељима, доноси се Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту: Стратегија), док ће конкретне мере и активности за њено спровођење бити предвиђене акционим планом.

## II. ОПШТИ ЦИЉ И НАЧЕЛА СТРАТЕГИЈЕ

Општи циљ Стратегије је да се корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије, у највећој могућој мери отклони. Последице корупције не састоје се искључиво у осиромашењу друштва и државе, него и у драстичном паду поверења грађана у демократске институције, као и стварању неизвесности и нестабилности економског система која се огледа, између осталог, и у смањењу инвестиција. Према истраживању Светског економског форума за период од 2011. до 2012. године, корупција је сврстана међу прва два проблема која се уочавају приликом доношења одлуке о започињању привредне делатности у Републици Србији.

Приликом спровођења Стратегије, органи власти и носиоци јавних овлашћења, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима:

1. **Начело владавине права** – Гаранција законитости поступања, једнакости пред законом и права свих грађана на правна средства. Устав Републике Србије, закони и подзаконска акта, као и потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права, морају имати пуну и доследну примену;
2. **Начело „нулте толеранције” на корупцију** – Неселективна примена закона у свим појавним облицима корупције;
3. **Начело одговорности** – Обавеза да се преузме пуна одговорност за креирање јавних политика и њихово ефикасно спровођење, укључујући примену ове стратегије и акционог плана;
4. **Начело свеобухватности примене мера и сарадње субјеката** – Дужност да се мере примењују свеобухватно и доследно у свим областима, уз сарадњу и размену искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката, на свим нивоима власти, са установљеном добром праксом;
5. **Начело ефикасности** – Дужност да се, у оквиру својих овлашћења, редовно спроводе мере против корупције и да се врши стална обука ради унапређења ефикасности у борби против корупције;
6. **Начело транспарентности** – Гаранција транспарентности у поступку доношења и спровођења одлука, као и омогућавање грађанима приступ информацијама, у складу са законом.

## III. ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЈЕ

Иако корупција представља појаву која прожима целокупно друштво, Стратегијом се наводе поједине области у којима ће се приоритетно деловати, а које су препознате као кључне за изградњу и јачање системских антикорупционих механизма. Чињеница је да није могуће, у ограниченом периоду и са ограниченим ресурсима, решити проблеме у свим областима у којима се корупција може јавити. Стога, Стратегија настоји да правилном алокацијом ограничених ресурса у стратешком временском оквиру од пет година, створи чврсте темеље за будућу свеобухватну борбу против корупције. Поред тога, у поглављу које следи (поглавље IV. – Превенција корупције),

дефинисани су циљеви који се односе како на области приоритетног деловања, тако и на све друге области у којима се може јавити коруптивно понашање.

Области приоритетног деловања су утврђене на основу квалитативне и квантитативне анализе индикатора о трендовима, обиму, појавним облицима и другим питањима везаним за корупцију у Републици Србији. Они су засновани на различитим изворима информација, укључујући годишње извештаје Агенције о спровођењу Стратегије из 2005. године, извештаје Савета за борбу против корупције (у даљем тексту: Савет), анализе потреба урађене за потребе израде Стратегије, извештаја Европске комисије о напретку Републике Србије из 2012. године, анализа у оквиру Групе држава за борбу против корупције Савета Европе (у даљем тексту: ГРЕКО), Организације за економску сарадњу и развој (у даљем тексту: ОЕЦД) и Конвенције Уједињених нација против корупције (у даљем тексту: УНКАК), модела планова интегритета који су настали у сарадњи са органима власти у процесу који је координирала Агенција, анализе перцепције грађана о корупцији, извештаја цивилног сектора, као и других релевантних докумената.

Структура овог поглавља Стратегије је таква да се прво наводи област приоритетног деловања и кратак опис стања и кључних проблема у њој, а затим формулација циљева, чијим ће се постизањем отклонити уочени проблеми.

### **3.1. Политичке активности**

#### **а) Опис стања**

Доношењем Закона о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, број 43/11) Република Србија је значајно унапредила правни оквир у овој области. Међутим, у пракси се показало да поједина законска решења имају недостатке, нарочито у погледу обавеза лица која су у вези са политичким субјектима, коришћења јавних ресурса, као и обавеза органа надлежних за контролу финансирања политичких субјеката. До данашњег дана није извршена ни једна екстерна ревизија политичких субјеката, јер они нису били предвиђени законом као обавезни субјекти ревизије Државне ревизорске институције (у даљем тексту ДРИ). Додатну потешкоћу у овој области представља недостатак потребних капацитета органа надлежних за контролу финансирања.

Агенција је показала значајне резултате на пољу спречавања сукоба интереса у смислу неспојивости функција. Међутим, питање сукоба интереса, у смислу отклањања утицаја приватног интереса лица која врше јавне функције, није регулисано на адекватан начин, што отежава поступање Агенције. Стога је неопходно прецизирати и обезбедити механизме за праћење и доследну примену одредаба о сукобу интереса и ојачати одговорност и транспарентност у поступању. У сфери контроле имовине и прихода функционера, Агенција се сусрела са потешкоћама у вези са проверама тачности и потпуности извештаја о имовини и приходима и вођењем регистра. Главни недостаци који су се показали у пракси јесу непрецизно дефинисан законски појам, права и обавезе функционера, као и непостојање каталога јавних функција. Поред тога, непрецизно дефинисана овлашћења и дужности Агенције у поступку контроле, као и неадекватна сарадња са надлежним органима, додатно отежавају поступак провере података у достављеним имовинских картицама.

Учешће јавности и организација цивилног друштва имају кључну улогу у повећању транспарентности рада и одговорности политичара. Наиме, процес усвајања прописа у Републици Србији, на свим нивоима, одликује недовољно учешће јавности, због чега многи прописи постају „инструмент” корупције и злоупотреба, уместо да буду средство њиховог искорењивања. Разлог за то је,

између осталог, одсуство законске гаранције да ће у свим случајевима, усвајању прописа претходити јавне расправе и да ће њихови предлози бити размотрени. У Републици Србији није регулисан ни процес лобирања, као механизма за утицај заинтересованих појединаца и група на усвајање прописа и доношење одлука.

Због начина постављања и разрешавања директора, као и начина управљања јавним предузећима на свим нивоима власти, временом је створено погодно тло за утицај интереса политичких субјеката на њихов рад. Новим Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС”, број 119/12), смањени су одређени ризици од корупције. Ипак, иако су сада прописани услови за избор директора, нису утврђени јасни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата и на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове. Стога, избор, разрешење и начин вредновања рада директора и даље представљају ризичне процесе са становишта злоупотреба и настанка корупције.

Иако се јавним добром, у циљу стицања личне користи, тргује на свим нивоима власти, сегмент антикорупцијске акције на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе је, од стране доносилаца политичких одлука, готово у потпуности изостављен и заборављен. Осим у ретким случајевима, изостаје усвајање и спровођење озбиљног покрајинског, односно локалног акционог плана за борбу против корупције, који би обезбедио транспарентан рад органа територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као и покрајинских и локалних јавних предузећа, транспарентан буџетски систем, односно креирање и трошење буџетских средстава, као и адекватан одговор грађанског друштва и медија на корупцијске изазове. Потенцијал за проблеме корупције на овим нивоима је повећан и наставиће да расте спровођењем процеса деконцентрације и децентрализације надлежности са републичког нивоа. Недостатак сталног радног тела при скупштини аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе, задуженог за борбу против корупције, онемогућава ефикасну контролу већа и управе на тим нивоима власти.

### **б) Циљеви**

3.1.1. Отклоњени недостаци у правном оквиру контроле финансирања политичких активности и субјеката.

3.1.2. Отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера.

3.1.3. Усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа.

3.1.4. Утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа.

3.1.5. Усвојени покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина.

## **3.2. Јавне финансије**

### **3.2.1. Јавни приходи**

#### **а) Оцена стања**

Успостављањем новог система е-Порези, започео је транспарентнији рад Пореске управе. Систем је још увек у својој почетној фази, у којој постоји простора за додатно јачање капацитета, техничких услова, едукација запослених, као и спровођења кампања за повећање нивоа информисаности грађана о постојању и функционисању овог система. Поред тога, није успостављен систем за повезивање евиденције о особама, са евиденцијама о имовини и приходима, које се воде у Републици Србији путем јединственог идентификационог пореског броја. Због тога је отежано праћење промена и контролисање пријављених података, у периоду до реформисања пореског система увођењем синтетичког опорезивања личног дохотка, уместо постојећег цедуларног система. Овакво стање негативно утиче и на ефикасну контролу имовинских картица запослених, постављених и именованих лица у јавним службама, као и јавних функционера, као и контролу финансирања политичких странака.

Управа царина предузима значајне системске мере у овој области: започето је са израдом стратегије за борбу против корупције на нивоу Управе царина, ради се на увођењу видео надзора и система читача регистарских ознака у сваку организациону јединицу у којој се врше послови царинске службе. Управа царина је припремила текст закона о царинској служби, који предвиђа читав низ мера и овлашћења за доношење подзаконских прописа којим ће бити регулисано поступање у вршењу послова царинске службе у областима где постоје ризици од појаве корупције. Приликом израде планова интегритета, као реални коруптивни ризик, идентификоване су процедуре декларисања роба по царинској тарифи, умањивања царинске вредности робе, кријумчарење, итд. Поред тога, капацитети и организациона структура Одељења за унутрашњу контролу не омогућавају чешће вршење изненадне непосредне теренске контроле примене царинских прописа у царинским испоставама и на граничним прелазима. На царинским испоставама и граничним прелазима требало би побољшати видео надзор, као делотворни механизам за сузбијање корупције и лакше доказивање у могућим поступцима утврђивања одговорности. Основни проблеми су недостатак правног оквира, техничке опремљености и стручних кадрова. У склопу системског приступа, у пословном плану Управе царина за 2013 годину, борба против корупције и јачање интегритета су уврштени у основне циљеве. Успостављање информационог система Управе царине, представља позитиван напредак ка успостављању транспарентности и одговорности рада. Стога, Управа царина је Индикативним пословним планом за 2014. и 2015. годину, предвидела активности ради аплицирања и обезбеђивања средстава из предприступних фондова Европске уније.

#### **б) Циљеви**

3.2.1.1. Систем е-Порези у потпуности је развијен и подаци се редовно ажурирају.

3.2.1.2. Успостављен правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица.

3.2.1.3. Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру царинског система који погодују корупцији.

3.2.1.4. Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа.

### **3.2.2. Јавни расходи**

#### **а) Оцена стања**

Контрола и одговорност су од посебног значаја када је у питању управљање јавним ресурсима, односно средствима која грађани издвајају за потребе делотворног и ефикасног управљања јавним пословима у складу с општим интересом. У Републици Србији поштовање ових стандарда још увек није на задовољавајућем нивоу. Јавност није у потпуности и на разумљив начин упозната с процесима планирања и трошења буџетских средстава. Закони о буџету за поједину буџетску годину углавном се доносе у кратком временском периоду, док расправа у Народној скупштини, о начину на који су јавна средства трошена у одређеној буџетској години, изостаје већ десету годину заредом.

У досадашњем периоду изостало је ефикасно санкционисање злоупотреба у јавним набавкама, као и адекватна сарадња између Управе за јавне набавке, јавних тужилаштава, министарства надлежног за послове финансија, ДРИ и других надлежних институција. Нови Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС” број 124/12), ступио је на снагу 6. јануара 2013. године, са почетком примене од 1. априла 2013. године. Њиме је постигнут значајан напредак на нормативном плану, у области транспарентности поступка, редуковања дискреционих овлашћења руководиоца органа који врше набавку, јачања контроле над поступцима јавних набавки, санкција, професионализације, јачања капацитета и интегритета лица надлежних за спровођење јавних набавки. Антикорупцијски ефекти Закона и потреба за евентуалним изменама још се не могу у целости сагледати. Ипак, већ је извесно да је неопходно ускладити остале прописе са новим законом и донети подзаконске акте који регулишу питања утврђивања сврсисходности (оправданости) јавне набавке, спровођења праћења и контроле поступака јавних набавки, превентивних механизма који имају за циљ спречавање закључивања уговора на основу неоснованог или нерегуларно спроведеног поступка јавне набавке, интерних аката којима би прецизно уредили поступак јавне набавке, итд. Увођењу дисциплине у јавним набавкама и сузбијању нерегуларности, требало би да допринесу одлуке Републичке комисије за заштиту права, али се оне не спроводе доследно.

#### **б) Циљеви**

3.2.2.1. Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава.

3.2.2.2. Доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима.

3.2.2.3 Унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти.

### **3.2.3 Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса Европске уније**

#### **а) Оцена стања**

Концепт јавне интерне финансијске контроле (у даљем тексту: ЈИФК), као свеобухватни и ефикасни систем, успостављају организације јавног сектора ради финансијског управљања и контроле и интерне ревизије и извештавања о

коришћењу јавних средстава, укључујући и средства Европске уније. Овај концепт спроводи се подједнако над свим корисницима буџета (директним и индиректним), као и другим корисницима (локална самоуправа, јавна предузећа, итд.). Стога је од изузетне важности обезбедити њену функционалну и оперативну независност и обавезност примене. Међутим, из Консолидованог годишњег извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, за 2011. годину, Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија и привреде, произлази да наведено није обезбеђено због неодговарајућег правног оквира, који чине претежно подзаконски акти, али и недоследне примене постојеће регулативе. Додатну потешкоћу представља и чињеница да постојећа систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла и конкуренције приватног сектора. Уочено је и да виши руководиоци у јавном сектору нису довољно упознати са својом улогом и одговорношћу у успостављању система интерне контроле, као и улогом интерног ревизора у њиховој организацији. Управљачка одговорност и финансијско управљање и контрола и даље се схватају у свом ужем значењу. Финансијско управљање и контрола су усмерени на законитост и правилност финансијских трансакција, без експлицитног разматрања питања економичности, ефикасности и сврсисходности.

Према Извештају Европске комисије о напретку 2012. године, постигнут је напредак у области екстерне ревизије. ДРИ је наставила да постепено изграђује своје капацитете и запослени су нови ревизори. Савет ДРИ усвојио је новембра 2011. године стратешки развојни план за период 2011–2015. ДРИ је наставила рад на унапређењу методологије ревизије. Она је истовремено повећала свој обухват ревизијом. Међутим, Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС”, 101/05, 54/07 и 36/10) не предвиђа потпуну финансијску и оперативну независност у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*). ДРИ се и даље налази у фази институционалне изградње јер функционише тек пет година, као и услед чињенице да нису правовремено обезбеђене све претпоставке за њен успешан рад. Она нема довољно ресурса, а број субјеката ревизије и даље је прилично ограничен. У току је развој капацитета за вршење ревизије сврсисходности трошења средстава и током ове године ДРИ ће започети пилот пројекат ревизије сврсисходности.

Усвајањем Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, 2009. године, Влада примењује принципе интерне контроле и интерне ревизије, како на јавна средства под контролом Владе, тако и на фондове Европске уније на основу међународно прихваћених стандарда интерне контроле за јавни сектор и интерне ревизије. Поред тога, 2011. године, основана је Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније. У циљу заштите финансијских интереса Европске уније, управљања неправилностима (превенција, детекција и извештавање о неправилностима) и остваривања блиске сарадње са ОЛАФ-ом (Канцеларија Европске уније за борбу против превара) Република Србија се обавезала да оснује Канцеларију за сузбијање неправилности и превара (*Anti – Fraud Coordination Service – AFCOS*). *AFCOS* је одговоран за успостављање координације у борби против превара између свих релевантних државних органа на националном нивоу и између Републике Србије и Европске комисије.

*AFCOS* је и централно контакт тело за правну, административну и оперативну сарадњу са ОЛАФ-ом, као и за тражену асистенцију у истрагама које спроводи ОЛАФ. Иницијални састанци у вези оснивања *AFCOS*-а су у току.

## **б) Циљеви**

3.2.3.1. Успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти.

3.2.3.2. Измењен правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и спроведене ревизије сврсисходности.

3.2.3.3. Успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација.

## **3.3. Приватизација и јавно-приватно партнерство**

### **а) Опис стања**

Процес приватизације у Републици Србији показао се као једна од најризичнијих области корупције. Наиме, из Извештаја Савета за борбу против корупције из септембра 2012. године, произлази да су услед непрецизности низа приватизационих прописа и нетранспарентношћу, омогућене бројне незаконитости. На пример, не постоје одредбе које прописују економску суштину реструктурирања, нити било какве принципе око одлучивања о методу приватизације; питање садржаја приватизационог уговора; критеријуме за избор руководиоца у Агенцији за приватизацију, итд. Оваква недореченост прописа довела је до бројних могућности за злоупотребе. У пракси је запажено да пре приватизације нису сачињавани финансијски извештаји, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС”, бр. 46/06, 111/09 и 99/11 – др. закон) и Међународним рачуноводственим стандардима, да се потцењивала имовина и обавезе или изузимала импозантна имовина, да би се умањила процена вредности фирме, која се затим продавала по цени која је знатно испод њене реалне вредности. Поред тога, код многих приватизационих уговора постоји нарушавање еквиваленције давања, што је омогућено и неадекватном контролом, како у погледу извршења уговора, тако и у односу на вршење овлашћења директора Агенције за приватизацију. Поједине нејасноће и непрецизности у Закону о приватизацији („Службени гласник РС”, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон, 30/10 – др. закон, 93/12 и 119/12) отклањане су кроз уредбе и интерне акте Агенције за приватизацију, али све ово није довољно да се обезбеди потпуна транспарентност и правна сигурност свих учесника у поступку приватизације.

Поред поступака приватизације, Агенција за приватизацију има значајну улогу и у поступцима реструктурирања предузећа са државним и друштвеним капиталом, управљања укупним акцијским капиталом преосталим у процесу својинске трансформације, у поступку стечаја код привредних друштава који послују са друштвеним капиталом или која су била продата, па је уговор са купцима раскинут, надзору над пословањем предузећа код којих је уговор о продаји раскинут путем постављења привремених заступника капитала. Већина ових процеса није прецизно регулисана законом или је регулисана на штету државе. Примера ради, постављање привремених заступника капитала врши се искључиво на основу интерних критеријума које одређује сама Агенција за приватизацију. Поред тога, део Закона о стечају („Службени гласник РС”, бр. 104/09, 99/11 – др. закон и 71/12 – УС), који се тиче плана реорганизације, недовољно је прецизан, посебно у погледу начина формирања класа поверилаца, вештачења вредности имовине, а нарочито у погледу вештачења вредности имовинских целина које се састоје од имовине са и без терета.



У поступку спровођења стечаја, такође, постоје бројни недостаци у погледу непрецизности прописа и њиховог спровођења. Примера ради, стечајни управник нема законску обавезу (већ само могућност) да анализира пословање стечајног дужника пре покретања стечаја, да утврди разлоге који су довели до стечаја и да о томе обавести повериоце подношењем детаљног извештаја. Закон о стечају прописује случајан избор стечајног управника, а стечајни судија, изузетно, има могућност и да директно именује управника. Ова законска одредба углавном се не поштује, а изузетак постаје правило, често без образложене одлуке.

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС” број 88/11) уређује се област дугорочне сарадње између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Ефекти новог Закона и потреба за евентуалним изменама још се не могу у целости сагледати, због чега је неопходно спровести анализу ризика на корупцију Закона и његове усклађености са осталим релевантним законима, посебно у погледу сврсисходности одлука о јавно-приватним партнерствима.

### **б) Циљеви**

3.3.1. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом.

3.3.2. Успостављање система ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја.

3.3.3. Уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена.

## **3.4. Правосуђе**

### **а) Опис стања**

Постизање независности судске власти подразумева да је буџет правосуђа потпуно одвојен од буџета извршне власти, што тренутно није случај. Законом о Високом савету судства („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10 и 88/11) и Законом о Државном већу тужилаца („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10 и 88/11) предвиђено је да ови органи управљају правосудним буџетом. Због недостатака потребних техничких, административних и стручних капацитета, Високи савет судства и Државно веће тужилаца још увек нису у потпуности преузели наведене надлежности.

У области успостављања критеријума за избор на правосудну функцију, начињен је напредак оснивањем Правосудне академије, која ће, у наредном периоду, представљати једини начин за избор будућих носилаца правосудних функција. Она треба да има кључну улогу у обезбеђивању примене професионалних стандарда и начела заслуге у правосуђу. Међутим, одговарајући каријерни систем на бази заслуга за судије и тужиоце тек треба у потпуности развити.

Значајан корак учињен је и израдом Предлога националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, који је већ упућен Народној скупштини ради разматрања и усвајања. Мере из Стратегије су усклађене са

мерама за реформу правосуђа и представљају надоградњу јачања интегритета правосуђа у целини.

Још увек није прописано кривично дело „Незаконито богаћење” дефинисано у УНКАК. Нови Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13), уводи тужилачку истрагу и даје јавном тужилаштву водећу улогу у прибављању доказа и њиховом представљању пред судом. Овај законик се тренутно примењује у предметима у којима поступају надлежно Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине, од јануара 2012. године (а у кривичним предметима из опште надлежности судова и јавних тужилаштава, примењиваће се од октобра 2013. године).

Посебно се истиче потреба побољшања сарадње са националним и европским институцијама и организацијама, као и другим међународним организацијама (ЕУРОЦАСТ, ОЛАФ, ГРЕКО, ОЕЦД, итд.). У овој области додатну потешкоћу представља чињеница да постојећи електронски уписници о свим кривичним предметима, у којима поступају органи унутрашњих послова и правосуђе, нису међусобно повезани, нити се воде на исти начин. То отежава проактивност и праћење поступка који се спроводи поводом појединачног кривичног дела, а уједно се јављају и проблеми размене информација. Резултат наведеног је ограничавање ефикасности оперативних поступака, као и непостојање прецизних аналитичких извештаја који се израђују за потребе измена закона, планирања рада и стратешких одлука. С тим у вези, постојеће евиденције не садрже унификоване „јединице за праћење” (подаци о лицу, кривичном делу, предузетим радњама, итд.) од откривања кривичног дела до пресуђења. Тренутно, сви документи из кривичног предмета имају различите бројеве у различитим органима, са евиденцијама које нису међусобно усклађене и умрежене.

Финансијска истрага се углавном спроводи након што је кривична пријава већ поднета, током истраге. Одлагањем финансијске истраге повећава се ризик да ће имовина бити изнета из земље.

Ради боље комуникације јавног тужилаштва и полиције потребно је законом омогућити упућивање на одређено време полицијских службеника у јавно тужилаштво. Услед непостојања одговарајућег стручњака економско финансијске струке у јавном тужилаштву, могу наступити потешкоће у покретању и вођењу финансијских истрага. Ови стручњаци би могли поступајућем тужиоцу, у најкраћем року, омогућити да предмет што боље усмери, односно, не започиње истрагу или подиже оптужницу уколико то у конкретном случају није опортуно.

Приметан је и законом нерегулисан рад судских вештака, који врло често користе своје звање вештака да раде као проценитељи за банке или предузећа. Том приликом су могуће различите злоупотребе које управо произлазе из овако законом нерегулисане ситуације. Такође, потребно је и боље контролисати рад вештака када је ангажован од стране суда.

## **б) Циљеви**

3.4.1. Пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима.

3.4.2. Процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима.

3.4.3. Развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела.

3.4.4. Унапређено материјално кривично законодавство и усклађено са међународним стандардима.

3.4.5. Успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, јавног тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација.

3.4.6. Успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

3.4.7. Ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама.

3.4.8. Обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (јачање капацитета).

3.4.9. Доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује финансијске истраге.

### **3.5. Полиција**

#### **а) Опис стања**

Република Србија је остварила позитиван напредак повећањем интерних контрола и бројем поднетих и решених пријава. Кривична дела са елементима корупције представљају најопаснији вид криминала, а једна од карактеристика ових кривичних дела је и постојање високе „тамне бројке”, што значи да је стваран број ових кривичних дела знатно већи од пријављеног. Током последњих година корупција је откривана у свим областима друштвеног живота. Активности полиције у борби против корупције на свим нивоима, на превентивном и репресивном плану, представљају кључну претпоставку стварања услова за ефикасно и ефективно вођење кривичних поступака против извршилаца ових дела. Успешна борба против корупције, посебно на средњем и високом нивоу не може бити у целости делотворна само кроз кажњавање учинилаца. На побољшање резултата предузетих мера од стране полиције на сузбијању корупције знатно утиче правовремена анализа ризика, уз доношење превентивних планова за сузбијање корупције у областима у којима је посебно раширена. Тиме се обезбеђује међусобна усклађеност мера полиције (да се не догоди да неке репресивне мере противурече превентивним), као и равнотежа ових мера у систему борбе против корупције. Министарство унутрашњих послова усвојило је у јануару 2011. године стратегију развоја Министарства унутрашњих послова, у којој је као један од циљева постављено и „развијање капацитета криминалистичке полиције за ефикасно и ефективно деловање”. Ради јачања капацитета полиције у области борбе против корупције, неопходно је успоставити посебну организациону јединицу у Министарству унутрашњих послова. Када је реч о борби против корупције у редовима полиције стратегија предвиђа и развијање и јачање система унутрашње контроле кроз превенцију незаконитог поступања полицијских службеника, конкретну истрагу о раду полиције, континуирану сарадњу са медијима и јавношћу, као и кроз успостављање међународних стандарда за професионално поступање полицијских службеника. Осим тога, на основу Закона о полицији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 63/09 – УС и 92/11) донет је Кодекс полицијске етике који обавезује све запослене у Министарству да се супротстављају сваком акту

корупције у свим организационим јединицама тог министарства. Уочен је недостатак капацитета Сектора унутрашње контроле полиције и неусклађеност са европским стандардима. Неопходна је измена Закона о полицији ради јачања организационих јединица које се баве сузбијањем корупције.

### **б) Циљеви**

3.5.1. Ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције.

3.5.2. Ојачани интегритет и механизми унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције.

## **3.6. Просторно планирање и изградња**

### **а) Опис стања**

У Републици Србији је у претходне две деценије бесправно изграђено неколико стотина хиљада објеката без потребних грађевинских дозвола и одговарајуће сагласности. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС и 50/13 – УС) регулише и поступке легализације бесправно изграђених објеката и поступак конверзије земљишта, што је нарочито погодно тло за настанак и развој корупције, с обзиром да органима власти оставља изузетно велике надлежности у процесу одлучивања по захтевима странака. Различито тумачење и неуједначена примена овог закона, повећавају неизвесност и трошкове пословања. С обзиром на значај целокупног друштвеног развоја као и појединачне одлуке инвеститора за потенцијална улагања на подручју Републике Србије, област планирања и изградње у наредном периоду мора добити целовит, уједначен и усаглашен нормативни оквир којим би се ова област регулисала.

Проблеми у области урбанизма много су шири од бесправне изградње објеката. На пример, постоји проблем у виду непотпуних и неажурираних катастра непокретности и катастра водова, непостојања урбанистичких планова на различитим нивоима или њихове неусклађености, недовољни капацитети инспекцијских служби и њихова пасивна улога у процесу контроле. Сви процеси у области урбанизма додатно се усложњавају услед чињенице да се у њима појављују различите институције, а посебно место и надлежност у томе имају јединице локалне самоуправе, које често немају довољно капацитета, знања и искуства да те процесе до краја спроведу на прави начин.

Успостављање регистра непокретности и дигиталног система за регистрацију је завршено. Међутим, интенција је да се у јавном електронском Катастру непокретности, упишу све непокретности, отклоне недоследности у чињеничном стању преузетом из земљишних књига и пружи брза и тачна информација о власништву над непокретностима. Подаци о културним добрима и добрима која уживају претходну заштиту требало би да се уносе у катастар непокретности, са напоменом о ограничењима која носе мере техничке заштите са обавезном применом.

Неадекватан законски оквир за рад и поступање инспекцијских служби (урбанистичких и грађевинских инспектора), као и непотпуна самосталност у раду и недовољни капацитети довели су до пасивне улоге инспектора и немогућности адекватног поступања у конкретним ситуацијама. Поред тога, неопходна је ефикаснија контрола над службеницима органа власти који су надлежни за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма.

## **б) Циљеви**

3.6.1. Све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани су у јавни електронски Катастар непокретности.

3.6.2. Смањен број процедура и увођење „једношалтерског система” за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности.

3.6.3. Транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти.

3.6.4. Ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма.

## **3.7. Здравство**

### **а) Опис стања**

Из Извештаја Агенције о облицима, узроцима и ризицима корупције у систему здравства, из 2012. године, произлази да поље ризика на корупцију представљају јавне набавке, допунски рад лекара, трошење средстава (из буџета или донација), примање поклона, сукоб интереса, листе чекања, пружање ванстандардних услуга, однос између фармацеутских кућа и лекара, пријем у радни однос здравствених радника и сарадника. Узрок ових ризика, пре свега, представљају недостаци у системским законима. Па тако, злоупотребима погодује то што не постоје јасне процедуре и листе ванстандардних услуга; критеријуми и процедуре за обављање допунског рада, чији се приходи, у готовом новцу, не враћају у буџет, него расподељују институцијама и запосленима у њима (постојање тзв. сопствених прихода); непрецизно регулисан однос фармацеутске индустрије у погледу лекарске праксе и едукације запослених у здравству; непрецизно регулисани законски услови под којима запослени здравствени радници и сарадници у државним установама могу пружати здравствене услуге у приватним установама, итд.

Постојећа пракса показује да не постоји адекватна одговорност и транспарентност у погледу доношења одлука о листама чекања, приступу личним подацима или специфичним услугама, итд. Осим непрецизне одредбе Етичког кодекса Лекарске коморе ( која забрањује лекарима да захтевају или примају награде мимо устаљених мерила), не постоји законом регулисано утврђивање, пријављивање и решавање сукоба интереса здравствених радника и сарадника, као јавних службеника и лица која обављају функције у различитим комисијама и телима која доносе одлуке (а немају статус функционера у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције). Када су у питању донације здравственим институцијама, у пракси је уочен недостатак постојања комисије која би претходно оценила да ли је опрема неопходна за рад и размотрила све трошкове коришћења. У погледу одлука о инвестицијама, реновирању и прибављању лекова и медицинских средстава, нормативно је повећана одговорност и транспарентност доношењем новог Закона о јавним набавкама, јануара 2013. године, али је неопходно обезбедити његову пуну примену. Неадекватна интерна и екстерна контрола надлежних државних органа и здравствених установа, као и одсуство ефикасног отклањања неправилности које су утврђене у њиховим налазима, посебно погодује ширењу корупције. Томе доприноси и непостојање проактивне и ефикасне међуресорне сарадње и сарадње са органима репресије.

Из верификације ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа власти, које је спровела Агенција у јануару 2013. године, за

систем здравства, произлази да здравствени систем није информатизован, што за последицу има нетранспарентно трошење новца осигураника и пружање здравствених услуга. Поред тога, права корисника здравствених услуга нису јасно утврђена и објављена, нити су они у довољној мери информисани о висини накнада и врсти здравствених услуга. Развијањем информационог система све здравствене услуге би биле видљиве, у складу са прописима о заштити личних података и било би могуће пратити и контролисати њихове резултате.

### **б) Циљеви**

3.7.1. Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена.

3.7.2. Успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука.

3.7.3. Транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности.

## **3.8. Образовање и спорт**

### **а) Опис стања**

Ризици за корупцију уочени у оквиру сектора образовања у највећој мери повезују се са недовољном транспарентношћу низа процеса који се одвијају у оквиру просветних институција, као и веома широким дискреционим овлашћењима у одлучивању. Посебно су ризична на корупцију дискрециона овлашћења директора у погледу запошљавања кадрова, поступка јавних набавки, организација екскурзија, издавања школских просторија, итд. Одсуство делотворне контроле је велики проблем, зато што не постоје механизми за реаговање на различите врсте неправилности. Са мањком контроле повезују се и проблеми са просветном инспекцијом чији рад и садржина одлука могу бити под утицајем министарства надлежног за послове образовања.

Из извештаја ОЕЦД (2012.) „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању - Србија”, произлази да је од суштинског значаја да интерна факултетска правила и прописи буду јасни студентима, да се спроводе на праведан и транспарентан начин и да искључиво академске заслуге студената, а не протекција, буду водеће начело за доделу оцена. Нормативни оквир у Републици Србији није у потпуности подобан да омогући транспарентан рад школа и употребу тзв. сопствених средстава школских установа. Он не одређује шта су дозвољени извори школских прихода, а финансијска контрола школских прихода није довољно јака да би била адекватна и савладала ниво прилива сопствених средстава у систем. У овом тренутку то чини привредну делатност школа облашћу која може представљати опасност по интегритет. Стога, процес одлучивања везан за управљање јавним средствима треба да буде пажљиво контролисан и транспарентан. Поред тога, неопходно је увести контролу управљања средствима која установе остварују од донација, спонзора, као и средствима добијених од родитеља и јединице локалне самоуправе.

Недовољно је регулисано питање приватних високошколских установа, с обзиром да нису прописани адекватни стандарди и механизми контроле квалитета, што отвара могућност злоупотребе у оквиру ових образовних система. Поменути извештај ОЕЦД препоручује да Комисија за акредитацију и проверу квалитета врши посете у сврхе акредитације, као и накнадне провере

поступања по примедбама. Тела за акредитацију школских установа, као и процес акредитовања и накнадна контрола испуњености услова за рад државних и приватних школских установа, требало би да буду под контролом ресорног министарства.

У Стратегији развоја спорта у Републици Србији, донетој за период од 2009. до 2013. године, као један од проблема наводи се нетранспарентност финансирања. Доношењем Закона о спорту („Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 99/11 – др. закон) и пратећих подзаконских аката, створен је нормативни оквир који би требало да унапреди транспарентност финансирања из јавних извора, док остаје нерегулисано питање финансирања из приватних извора што доприноси опстајању „сивог/црног” финансирања спорта. Повезано питање је нерешена власничка структура спортских клубова, односно власнички вакуум, који је такође извор корупције у спорту. Део Стратегије посвећен је деполитизацији и аутономији спорта. Поред декларативног навођења да спорт треба да остане политички неутралан, овај приоритет се не разрађује даље у акционом плану, те оставља простор за злоупотребу спорта од стране политике. Томе доприноси чланство државних функционера и службеника у управним и надзорним одборима спортских клубова и савеза. Значајан напредак у овој области постигнут је Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС”, број 121/12) који уводи ново кривично дело „Договарање исхода такмичења”.

### **б) Циљеви**

3.8.1. Измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета.

3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију.

3.8.3. Транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим школским институцијама.

3.8.4. Процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован је на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима.

3.8.5. Успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза.

## **3.9. Медији**

### **а) Опис стања**

Корупција у медијима онемогућава објективно информисање и јавни надзор над овим друштвеним делатностима. О значају ових питања говори и чињеница да су она препозната као веома битна и у Стратегији развоја система јавног информисања у Републици Србији из 2011. године. У сфери заштите новинара постигнут је значајан напредак усвајањем Закона о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС”, број 121/12), који је декриминализовао кривична дела „Клевета” и „Неовлашћени јавни коментар о судским поступцима”. У међународним препорукама и конвенцијама, плурализам и разноврсност медија, препознати су као кључни фактори за функционисање демократског друштва. Препорука бр. Р (94) 13 Савета Европе објашњава да регулисање концентрације медија претпоставља да надлежне службе или органи имају информације које им омогућавају да знају какве су стварне власничке структуре у медијима и, осим тога, да идентификују треће стране које би могле да врше утицај на њихову независност. Наглашава,

такође, да је транспарентност медија неопходна и да би се омогућило јавности да формира мишљење о вредности коју треба дати информацијама, идејама и мишљењима које шире медији. Поред тога, Резолуцијом Европског парламента о процесу европских интеграција Србије В7-0021/2011, изражена је забринутост због покушаја власти да контролишу рад медија и скренута пажња на концентрацију власништва и мањак транспарентности у власничкој структури медија. Та тенденција би, из перспективе транспарентности медија, могла да створи двоструки проблем. С једне стране, јавности је теже, или јој може бити теже, да сазна ко су власници медија које она користи и на основу тога формира мишљење о вредности информација, мишљења и идеја које ти медији емитују или шире у светлу идентитета и мотива њихових власника и оних који можда иза њих стоје. С друге стране, та тенденција отежава делатност Републичке радиодифузне агенције (у даљем тексту: РРА), одговорне за примену одредаба које се односе на праћење постојања недозвољене медијске концентрације, а посебно у поступку за издавање дозвола за емитовање радио и телевизијским станицама. Битан предуслов за утврђивање власничке структуре у јавним гласилима јесте Регистар јавних гласила, али чињеница је да законом нису јасно прецизирани подаци који се евидентирају нити начин вођења тог регистра, што практично онемогућава утврђивање власничке структуре у јавним гласилима. Недостатак транспарентности уочен је и у поступку доделе дозвола РРА, као и приликом одлучивања о расподели новца од лиценци.

Обзиром на то, да не постоје јасно утврђени критеријуми и процедура за доделу државне помоћи путем конкурса, примењују се општи прописи и начела, због чега учесници на конкурс могу бити доведени у неравноправан положај. Проблем представља и чињеница, да држава нема јединствену евиденцију утрошених средстава, како на централном, тако и на покрајинском и локалном нивоу, па је тачан обим и структуру помоћи готово немогуће утврдити. Додатно, нема ефикасног праћења реализације помоћи, процене њених ефеката и адекватног извештавања. Прихватајући највише међународне стандарде и регулаторни оквир Савета Европе и Европске уније, Република Србија би требало да усагласи своје медијске законе са европским документима (а приоритетно с Директивом о аудиовизуелним медијским услугама) који се односе на област медија и јавног информисања и да донесе прописе који у тој области недостају.

### **б) Циљеви**

3.9.1. Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика.

## **IV. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ**

Поред остваривања приоритетних циљева Стратегије предвиђених у претходном поглављу, подједнако важан део борбе против корупције представља њена превенција. Оне ће се примењивати на све области из поглавља IV, али и на све друге области у којима се може јавити корупција. У овом поглављу Стратегије се дефинише циљ који је неопходно остварити и даје кратко образложење сврхе циља.

### **4.1. Успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа**

Постојећи законодавни поступак не садржи обавезу да се у току припреме закона и других прописа сагледавају ефекти на корупцију. Иако је Пословником Владе (члан 46.) прописано у којим случајевима и којим институцијама Влада даје предлог прописа на мишљење, таква обавеза није



прописана ради анализе ризика на корупцију. Оваква обавеза није прописана ни Пословником Народне скупштине, који једини може да обавезе остале Уставом Републике Србије овлашћене предлагаче закона и других прописа да изврше анализу ризика на корупцију. Сама анализа ризика на корупцију се може вршити унутар органа које предлаже пропис, али не постоје никакве гаранције да ће орган заиста извршити ову анализу. Стога је неопходно извршити измене у поступку доношења прописа, којима ће се прописати обавеза свих предлагача прописа да у току израде изврше анализу ризика на корупцију на основу методологије коју израђује Агенција и да резултат анализе опишу у образложењу предлога. Поред тога, предлагач прописа ће бити дужан да прибави мишљење од Агенције о ризицима на корупцију, пре подношења органу који доноси пропис.

#### **4.2. Систем запошљавања и напредовања у органима власти на основу критеријума и заслуга**

Систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности заснован на заслугама, а запошљавање и напредовање су и даље подложни политичком утицају. Учесници у поступку избора не налазе се у потпуно равноправном положају, а руководиоци још увек имају превише дискреционих овлашћења при одабиру кандидата са листа које изборне комисије сачине по одржаним конкурсима. Поред тога, не постоје критеријуми за запошљавање на одређено време, већ се уговори закључују без интерног или јавног конкурса. Потребно је да се уједначи правни оквир који регулише радно-правни статус запослених у државној управи и да се усвоје одредбе које ће на јединствен начин регулисати и питање плата и права из социјалног осигурања. Посебну пажњу, требало би посветити критеријумима за избор, именовање или постављење на радна места руководиоца, спречавање сукоба интереса и начина вредновања њиховог рада.

#### **4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти**

Транспарентност рада органа власти обезбеђује се на више начина, али ниједан од њих није у потпуности развијен. На законском нивоу најзначајнији је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), који гарантује право свакоме да добије информацију која се налази у поседу органа власти, а која је настала у раду или у вези са радом ових органа и која је садржана у неком документу. Међутим, иако су права која овај закон пружа широка, сам текст закона треба да се унапреди. Транспарентност рада органа власти требало би да се омогући свим грађанима подједнако. Овлашћења и ресурси којима располаже Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) треба да се прошире, нарочито у погледу надлежности за покретање прекршајног поступка. Органи власти својим унутрашњим актима у већој мери требало би да уреде остваривање транспарентности рада и поступање по захтевима Повереника. Такође, неопходно је да се у потпуности поштују упутства Повереника за израду и објављивање информатора о раду и да се обезбеди спровођење коначних решења Повереника у свим случајевима.

#### **4.4. Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције**

У области едукације правосуђа, учињен је напредак тиме што је Правосудна академија у годишњи програм обуке судског и тужилачког особља, уврстила едукације везане за кривична дела везана за корупцију. Током последњих година, учестале су едукације државних службеника о корупцији и начину борбе против корупције. Међутим, потребно је установити континуирану

обуку, са посебним акцентом на питања етике, интегритета, препознавања ситуација сукоба интереса, права узбуњивача, итд. Едукацију о борби против корупције неопходно је усмерити на подизање свести свих грађана да је корупција друштвено неприхватљиво понашање које треба искоренити. Како размена искустава представља важан сегмент квалитетне обуке, неопходно је остварити или унапредити међународну сарадњу и трансфер знања у области борбе против корупције. Стварање и повећање интолеранције на корупцију у јавном мњењу, представља дугорочни циљ који подразумева кампање за подизање свести о штетности корупције, промоцију етичког понашања, тренинге и стручно усавршавање.

#### **4.5. Створени услови за активније учешће цивилног друштва у борби против корупције**

Потребно је унапредити институционални и правни оквир за подршку организацијама цивилног друштва. Подршка државе биће омогућена за све кориснике који приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора поднесу изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици (нпр. Етички кодекс), као и књиговодствене извештаје о приходима и управљању буџетом. Поред тога, сачиниће се стратешки оквир који ће садржати услове за процену сврхе и квалитета предложених и реализованих пројеката од стране организација цивилног друштва, на основу којих ће се обезбедити административна и финансијска подршка. Остваривањем овог циља, ствара се стимулишући оквир за усмеравање активнијег учешћа организација цивилног друштва на постизање стратешких циљева, али и постизање одређених стандарда у њиховом организовању и деловању.

#### **4.6. Створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције**

Држава ће створити стимулативни оквир да приватни сектор финансијски подржи антикорупцијске пројекте цивилног сектора. Поред тога, Привредна комора Србије ће подржати и промовисати добру праксу оних привредних друштава који усвоје План интегритета, правила Кодекса пословне етике, Кодекса корпоративног управљања Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, као и правила Декларације о борби против корупције (Глобални договор Србија). Поред унапређења узајамне сарадње државе са приватним сектором, неопходно је отклонити ризике од корупције који ометају постојање повољног амбијента за привредно пословање у Републици Србији. Наиме, сива економија, недостатак транспарентности опорезивања, пренормирање и неадекватна инспекцијска контрола пословања, представљају полазне тачке за свеобухватну борбу против корупције у приватном сектору.

#### **4.7. Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа**

Независни државни органи поднели су Народној скупштини своје годишње извештаје о раду, али је поступање по њима остало врло ограниченог обима. Процес се окончава тиме што Народна скупштина, на предлог надлежног одбора, доноси закључке, односно препоруке, без постојања механизма да се они учине обавезујућим за оне органе власти и носиоце јавних овлашћења на које се односе. Стога је неопходно уредити поступак надзора над спровођењем закључака које је Народна скупштина донела уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога.

#### **4.8. Проширене и прецизиране надлежности и унапређени кадровски капацитети и услови рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције**

У досадашњој пракси уочено је да независни државни органи и самосталне владине организације значајне за борбу против корупције често немају потребне надлежности и не располажу адекватним кадровским, просторним и техничким капацитетима што ограничава крајње ефекте њиховог рада.

#### **4.9. Успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију)**

Досадашња заштита узбуњивача регулисана је Законом о државним службеницима, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о Агенцији за борбу против корупције, као и Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција. Ова заштита је ограниченог обима по више основа (дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и награђивање узбуњивача), па је неопходно заокруживање правног оквира у овој области, кроз доношење посебног закона који би се бавио заштитом лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору. Осим тога, неопходно је придобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица.

#### **4.10. Успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору**

Успостављање механизма за спречавање и отклањање сукоба интереса у Републици Србији унапређено је под окриљем Агенције која има значајне надлежности у овој области. Међутим, Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10 и 66/11 – УС), регулисано је питање сукоба интереса које се односи само на функционере који врше јавне функције. За остале запослене у државним органима, примењује се Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 и 104/09) којим није на адекватан начин регулисано ово питање. Закон о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13) уређује права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада и не регулише питање сукоба интереса. Стога, неопходно је створити јединствен правни оквир којим ће се створити једнаки механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору. Ефикасна контрола спровођења одредби о спречавању сукоба интереса, незамислива је без адекватног механизма за подношење и проверу имовинских картица свих запослених у јавној управи. Стога је полазна основа спровођење студије изводљивости, како би се утврдио најподобнији модел спровођења контроле и дефинисања улоге руководиоца, интерних ревизора, Пореске управе, Агенције и других органа власти.

## **V. СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ**

### **5.1. Спровођење Стратегије**

Национална стратегија за борбу против корупције представља средњорочни стратешки документ који садржи циљеве који ће се реализовати у наредних пет година. Оквир за спровођење стратешких циљева биће

прецизиран кроз акциони план који ће се усвојити у року од три месеца од усвајања Стратегије. Акционим планом биће предвиђене конкретне мере и активности за спровођење стратешких циљева, рокови, одговорни субјекти и ресурси за реализацију. Такође, дефинисаће се и показатељи за спровођење мера и активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације, као и показатељи за процену успешности постављених циљева. Како су Стратегија и акциони план предвиђени за период од пет година, потребно је периодично анализирати и евентуално изменити оба акта, како би се ускладили са актуелним друштвеним приликама.

## **5.2. Координација спровођења Стратегије**

Ефикасно спровођење Стратегије подразумева постојање чврсте политичке воље, која се може постићи само уз заједничке напоре и сарадњу на највишем политичком нивоу. Министарство надлежно за послове правосуђа биће координатор у оквиру Владе, задужен за међусобну комуникацију, размену искустава и информација о активностима предузетим ради спровођења Стратегије и акционог плана. Министарство надлежно за послове правосуђа и државну управу оформиће одговарајућу организациону јединицу која ће бити задужена за координацију спровођења Стратегије и која ће бити контакт тачка за сарадњу са органима власти и носиоцима јавних овлашћења и међународним организацијама. Сваки обвезник акционог плана одредиће контакт особу која ће пратити спровођење активности из акционог плана које су у надлежности, односно делокругу тог обвезника. Министарство надлежно за послове правосуђа организоваће редовне тромесечне састанке на којима ће контакт особе из државних органа размењивати искуства у спровођењу Стратегије и акционог плана. Ови састанци биће организовани у сарадњи са Саветом за борбу против корупције. На овај начин ће се успоставити, организовати и поједноставити редовна међусобна комуникација, размена информација и координација.

## **5.3. Праћење резултата спровођења Стратегије и акционог плана**

Савет за борбу против корупције је саветодавно радно тело Владе, које сагледава активности у борби против корупције, предлаже мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, прати њихово спровођење и даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области. Савет благовремено указује Влади на уочене појавне облике корупције и указује на пропусте у механизмима борбе против коурпције. Савет ће пратити резултате спровођења Стратегије и акционог плана у државним органима, обвезницима акционог плана.

Савет ће учествовати са министарством надлежним за послове правосуђа у организовању тромесечних састанака контакт тачака из државних органа. На тим састанцима, Савет ће прикупити информације о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и акционог плана и о томе поднети извештај Влади. Савет може извештај објавити и на својој веб-презентацији. Поред редовних тромесечних састанака, Савет може иницирати и ванредне састанке.

## **5.4. Надзор над спровођењем Стратегије и акционог плана**

Надзор над спровођењем Стратегије и акционог плана у надлежности је Агенције за борбу против корупције која је основана Законом о Агенцији за борбу против корупције, као самосталан и независан државни орган. Сви органи власти и носиоци јавних овлашћења који су задужени за примену мера из Стратегије и акционог плана подносиће полугодишње и годишње извештаје о спровођењу Стратегије и акционог плана Агенције. Поред извештаја, сваки

обвезник акционог плана подносиће и доказе за наводе из извештаја, који су у складу са индикаторима активности у акционом плану. Уколико, и поред извештаја и приложених доказа, постоје недоумице у погледу испуњавања обавеза, Агенција ће позвати представника органа власти да их усменим путем разјасни, на састанку где ће бити дозвољено присуство јавности. Обвезник акционог плана ће бити дужан да се одазове позиву Агенције. Уколико неки обвезник акционог плана не достави извештај, доказ, као и уколико се не одазове на позив Агенције, може бити прекршајно кажњен. У изузетним случајевима, Агенција може израдити мишљење које садржи оцену спровођења активности у року и на начин дефинисан у акционом плану и препоруке за превазилажење евентуалних потешкоћа. Ово мишљење Агенција ће доставити обвезнику акционог плана и органу власти који је изабрао, поставио или именовано руководиоца. Обвезник акционог плана је дужан да у року од 60 дана расправља о овом мишљењу и да Агенцију и јавност обавести о закључцима те дискусије. Агенција може ставити мишљење на увид јавности. Извештај о спровођењу Стратегије више неће бити саставни део годишњег извештаја о раду Агенције, већ посебан извештај који се Народној скупштини подноси засебно. Прописаће се обавезни елементи извештаја Агенције за борбу против корупције о спровођењу Стратегије и акционог плана. Народна скупштина ће расправљати о извештају Агенције о спровођењу Стратегије.

#### **5.5. Систем одговорности за испуњавање обавеза из Стратегије и акционог плана**

Након подношења два годишња извештаја Агенције о спровођењу Стратегије из 2005. године (за 2010. и 2011. годину), остали су нејасни механизми даљег поступања Народне скупштине. Неопходно је Пословником Народне скупштине уредити поступак праћења примене закључака које је донела Народна скупштина поводом разматрања извештаја Агенције за борбу против корупције, уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога. Поред тога, потребно је да се уведе обавеза Владе да, у року од шест месеци, поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја Агенције.

### **VI. ПРЕПОРУКЕ**

Поред остваривања циљева Стратегије који намећу одговарајуће обавезе реализације и за коју ће одговорност сносити искључиво органи власти, Стратегија наводи и одређене препоруке које се односе како на органе власти, тако и на приватни и цивилни сектор и подстиче њихово поступање по наведеним мерама. Имајући у виду да препоруке нису обавезујућег карактера, за њихово испуњење није предвиђена одговорност органа власти, а нарочито не субјеката из приватног и цивилног сектора. Стога, Стратегија препоручује:

1. Новинарским удружењима да унапреде:

- Етички кодекс новинара Србије у делу који се односи на поклоне и сукоб интереса, као и да унапређују примену тог кодекса и упознају новинаре са његовим одредбама;
- Образовање новинара о борби против корупције, у циљу избегавања новинарског сензационализма и даљег ширења јавне свести о опасности и штетности корупције, и неопходности њеног сузбијања.

2. Издавачима медија и пружаоцима аудио и аудио-визуелних медијских услуга, да усвоје акте којима се дефинише поступање са поклонима и питање сукоба интереса новинара и уредника.

3. Промоцију и подршку борби против корупције, и у оквиру тога:
  - Медијска и стручна подршка;
  - Едукација за борбу против корупције;
  - Успостављање годишње награде за борбу против корупције „Верица Бараћ” у категорији грађанин, јавни службеник, припадник професије, научник, предузетник и новинар.

4. Подстицање покретања специјалистичких академских, односно струковних студија, као и докторских студија који ће се бавити различитим аспектима сузбијања корупције.

5. Подстицање активне сарадње и партнерства између носиоца антикорупцијских мера и организација цивилног друштва кроз активности, као што су организација округлих столова, штампање публикација и промотивних материјала о опасности и штетности корупције с мерама за њено сузбијање.

## **VII. ЗАВРШНА ОДРЕДБА**

Даном објављивања ове стратегије престаје да важи Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 109/05).

Ову Стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

РС број 43  
У Београду, 2013. године

## **НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

ПРЕДСЕДНИК  
др Небојша Стефановић