

## 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 2023-2028. ГОДИНЕ

#### 1. Увод

##### 1.1. Стратешки оквир и разлози доношења нове Стратегије

Усвајање Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-2028. године (у даљем тексту: Стратегија) мотивисано је потребом да се процеси усмерени на борбу против корупције планирају и уреде на свеобухватан и системски начин.

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

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

У претходном периоду борба против корупције у Републици Србији дефинисана је вишегодишњим стратешким документима: Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији<sup>1</sup> која је усвојена 2005. године са пратећим Акционим планом из 2006. године и Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији<sup>2</sup> за период од 2013. до 2018. године са пратећим Акционим планом<sup>3</sup> који је ревидиран 2016. године<sup>4</sup>. 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.<sup>5</sup>

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

<sup>1</sup> „Службени гласник РС”, број 109/05

<sup>2</sup> „Службени гласник РС”, број 57/13

<sup>3</sup> „Службени гласник РС”, број 79/13

<sup>4</sup> „Службени гласник РС”, број 61/16

<sup>5</sup> 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>

важење било временски ограничено до краја 2022. године.<sup>6</sup> Посебан део овог планског документа посвећен је мерама и активностима које је неопходно спровести у циљу адекватне припреме будуће националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана. Ова група мера и активности формулисана је на основу научених лекција из процеса израде и спровођења претходних планских докумената у области борбе против корупције и препорука за приступ поменутих питањима из Полазних основа за израду Оперативног плана.<sup>7</sup> Као део припремних активности израђена 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 предмет Националне стратегије 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. Подгрупе су припремиле извештаје о процени ризика корупције за сваку посебно ризичну област, који су представљали основ за израду *ex ante* анализе стања у области борбе против корупције.

У периоду од априла до јула 2023. године одржано је 48 састанака подгрупа. Радна група састајала се три пута и то, дана 20.3.2023. године, дана 31.3.2023. године као и у периоду од 1.8.2023. године до 3.8.2023. године. Планирано је да се округли сто одржи дана 22.8.2023. године.

С обзиром на то да по својој природи користи хоризонтални приступ борби против корупције, поједине области на које се ова Стратегија односи већ су у мањој или већој мери обухваћене појединим важећим документима јавних политика, а пре свега кључним документима који се односе на приступне преговоре са ЕУ, као и реформу јавне управе. Конкретно, ова Стратегија је усклађена са следећим важећим документима јавних политика: Стратегија реформе јавне управе за период од 2021-2023. године,<sup>8</sup> Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025. године,<sup>9</sup> Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024,<sup>10</sup> Стратегија развоја

---

<sup>6</sup> Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика. Документ доступан на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20\(1\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20(1).pdf)

<sup>7</sup> 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-sprecanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika-.php>

<sup>8</sup> „Службени гласник РС”, бр. 42/21 и 9/2022.

<sup>9</sup> „Службени гласник РС”, број 101/20

<sup>10</sup> „Службени гласник РС”, број 14/20

система јавног информисања у РС за период 2020-2025,<sup>11</sup> Стратегија за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у РС за период 2022-2030. године,<sup>12</sup> Програм развоја јавних набавки 2019-2023. године, и Програм реформе управљања јавним финансијама 2021-2025. године.

## 1.2. Кључни резултати и изазови у претходном периоду

Република Србија се налази у пост-транзиторном периоду, док су преговори о придруживању Републике Србије Европској унији и даље у току. Један од основних услова у овом процесу је осигурање владавине права, чији је саставни део и борба против корупције. Према последњем извештају о глобалном рангирању држава по перцепцији корупције у јавном сектору које сваке године објављује Транспарентност Интернешнал се и даље налази у групи земаља са изузетно високим нивоом корупције, на 101. месту од 180 земаља,<sup>13</sup> са скором од 36 од пожељних 100. Све то што указује на потребу израде свеобухватног стратешког документа који би омогућио координирану реакцију на корупцију и отклањање њених системских узрока

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

### Институционални оквир

У Републици Србији основан је значајан број институција које делују у области борбе против корупције, како на репресији корупције, тако и у области превенције. Као део реформских активности у области борбе против корупције, значајно је оснивање Агенције за борбу против корупције, а од 2020. године под називом Агенције за спречавање корупције, као независне институције надлежне за превенцију корупције.

У области репресије корупције, значајну новину у институционалном оквиру представљало је оснивање посебних одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима 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 кроз специјализацију јавних тужилаца који би се за искључиво бавили сузбијањем 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 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,

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

<sup>12</sup> „Службени гласник РС”, број 23/22.

<sup>13</sup> Transparency International Report, 2022. Документ је доступан на <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Крагујевцу, Краљеви, Нишу, Новом Саду, Суботици, Ужицу, као и Одсек за координацију и планирање.

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 формирање ударних група са циљем откривања и гоњења кривичних дела корупције.<sup>14</sup> Међутим, у 2022. години формирана је једна ударна група, а пет раније формираних је наставило са радом, док је 2021. години формирано две ударне групе, а у 2020. години три.<sup>15</sup>

Значајан изазов за ефикасно и делотворно функционисање институционалног оквира у претходном периоду представљао је недостатак ресурса, и то финансијских, људских и инфраструктурних. Тако су посебна одељења јавног тужилаштва за сузбијање корупције имала изазов у ангажовању финансијских форензичара, али и недовољан број јавних тужилаца који је био распоређен у овим одељењима у односу на број предмета у раду. Док, је у стручној служби Агенција за спречавање корупције запослено 93 лица од укупно 163 предвиђених актом о систематизацији радних места.

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

За откривање и ефикасну истрагу корупције неопходна је сарадња великог броја државних органа, што је препознато увођењем института службеника за везу и ударних група. Међутим, изазови у координацији још увек постоје и потребно их је превазићи како би се оствари очекивани резултати, посебно у области корупције на високом нивоу и ради трајног одузимања имовине стечене кривичним делом.

### Нормативни оквир

У Републици Србији усвојени су бројни прописи који садрже антикоруптивне одредбе у функцији спречавања и борбе против корупције, али ће се истаћи само најзначајнији нормативни акти који су усвојени или измењени у протеклих пет година.

Закон о спречавању корупције<sup>16</sup> из 2019. године којим су проширена овлашћења Агенције за спречавање корупције. Усвајање новог закона којим се уређује рад Агенције за спречавање корупције представља део испуњених активности у оквиру прелазног мерила из Поглавља 23, у циљу обезбеђења њеног јасног мандата. Законом се уређује правни положај, надлежност, организација и рад Агенције за спречавање корупције, правила о спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода јавних функционера, поступак у коме се одлучује о постојању повреде тог закона и друга питања која су значајна за спречавање корупције. овај закон прописује одређена репресивна овлашћења Агенције за спречавање корупције (подношење прекршајних и кривичних пријава), биће кривичног дела непријављивање имовине и прихода или давање лажних података о имовини и приходима (одредба члана 101. наведеног закона), као и прекршаје

<sup>14</sup> „Службени гласник РС”, бр. 94/16, 87/18 и 10/23.

<sup>15</sup> Рад јавних тужилаштава на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2022. години, Републичко јавно тужилаштво, март 2023, стр. 84.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – аутентично тумачење, 94/21 и 14/22

коруптивног карактера чији су извршиоци јавни функционери и одговорна лица у органима јавне власти. Између осталог, због тога је важно континуирано пратити примену измењеног закона и размотрити примену репресивних овлашћења Агенције за спречавање корупције и модалитете подршке наведеном државном органу ради спровођења тих овлашћења. Измене и допуне Закона о спречавању корупције усвојене су у септембру 2021. године на основу ГРЕКО (Група држава против корупције, Савет Европе) препорука из IV круга евалуације у погледу сукоба интереса.

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције усвојен је 2016. године, а почео са применом од 2018. године. Закон је усвојен на основу Стратегије истраге финансијског криминала за период 2015-2016. година и Стратегије борбе против корупције за период 2013-2018. године. Циљ доношења овог закона био је успостављање ефикаснијег откривања, истраге и процесуирања коруптивних кривичних дела, као и боља координација и сарадња државних органа надлежних у овој области. Закон уређује образовање, организацију, надлежност и овлашћења државних органа и посебних организационих јединица државних органа, ради откривања, кривичног гоњења и суђења за између осталих, кривична дела корупције побројана у том закону. Анализе примене овог закона коју је спровео ОЕБС указују на одређене проблеме у спровођењу те дају одређене препоруке за њихово уклањање. Такође, правна пракса показује да су горе наведени нови институти коришћени у малом броју случајева, те се опажа потреба да се у наредном периоду подстакне доследна примена Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.

Законом о финансирању политичких активности<sup>17</sup> 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 узбуњивача<sup>18</sup> усвојен је 2014. године усвојен је 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 примљених, решених и нерешених предмета за заштиту пред судовима у Републици Србији.<sup>19</sup> Европска комисија у извештају за 2022. годину<sup>20</sup>

<sup>17</sup> „Службени гласник РС”, број 14/22

<sup>18</sup> „Службени гласник РС”, број 128/14

<sup>19</sup> 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-2021-godinu.php>

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

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 дела<sup>21</sup> 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, имовински цензус за примену је постављен високо, што за последицу има мали број финансијских истрага у пракси.

У августу 2019. године ступио је на снагу Закон о лобирању,<sup>22</sup> 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.

Што се тиче Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, измене и допуне из 2021. године су извршене и да би се пропис ускладио са у препорукама СИГМА-е.<sup>23</sup> Код усвојених препорука, значајно је истаћи измену закона како би се Поверенику за информације од јавног значаја омогућило да спроводи инспекцијски надзор и подноси захтеве за санкционисање за непоштовање закона директно суду за прекршаје. Такође је омогућено делотворно праћење права на јавно информисање тако што ће Повереник за информације од јавног значаја обезбедити да сви органи који су у обавези да га извештавају то учине.

Закон о јавним набавкама<sup>24</sup> усвојен је у децембру 2019. године, у циљу усаглашавања са правним тековинама ЕУ о овој области. Међутим, постоје нејасне одредбе и повећан је број набавки које су бити искључене из примене Закона због повећања прага за јавне набавке и увођења нових изузетака.

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

## 2. Визија и општи циљ

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

---

<sup>21</sup> „Службени гласник РС”, бр. 32/13, 94/16 и 35/19

<sup>22</sup> „Службени гласник РС”, бр. 87/18 и 86/19

<sup>23</sup> Начела јавне управе, мониторинг извештај, Србија, СИГМА, новембар 2021

<sup>24</sup> „Службени гласник РС”, број 91/19

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

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

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

Показатељи утицаја	Почетна вредност	Циљана вредност
Индекс перцепције корупције Транспарентност Интернешнал	36 (2022)	38 (2028)
Контрола корупције (World Governance Indicator) – Светска банка	-0.44 од -2,5 до + 2,5 (2021)	0 (2028)

За постизање општег циља, у тренутку утврђивања полазних основа и разлога услед којих се приступило изради Стратегије, сагледане су две алтернативне опције које 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 испуњења општег циља, узимајући у обзир ниво конзистентности јавних политика, свеобухватности и одрживости ефеката спровођења, као и ниво координације у спровођењу мера и праћењу напретка.

### 3. Анализа постојећег стања

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године је према оцени Европске комисије остварила одређене позитивне ефекте, али у ограниченим областима. Према оцени Агенције за спречавање корупције у погледу испуњености Ревидираног Акционог плана за период од 2016-2013. године, 37% активности је реализовано у складу са индикатором, 60% активности није реализовано или није реализовано у складу са индикатором и 3% активности Агенција за спречавање корупције није оценила.<sup>25</sup>

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

У пракси се показало да је стварни утицај наведеног стратешког документа на промену стања корупције тешко објективно мерљив<sup>26</sup>. Агенција за спречавање корупције указује да су циљеви одређени наведеном стратегијом формулисани на такав

<sup>25</sup> Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији и Ревидираног акционог плана за њено спровођење за 2018. годину, Агенција за борбу против корупције, март 2019.

<sup>26</sup> Извештај IPA 2013 пројекат, „Prevention and Fight against Corruption”, GAP Analysis

начин да се не може са извесношћу закључити која се сврха (друштвена промена) може њима постићи и како ће евентуално (не)наступање такве промене бити детектовано<sup>27</sup>.

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.<sup>28</sup> Европска комисија у извештају из 2022. године оцењује да је у области Поглавља 23 – потпоглавље борба против корупције, Република Србија остварила одређени напредак, али да је неопходно да се даљи напори у борби против корупције утврде новим стратешким документом и пратећим акционим планом.

За разлику од Стратегије за борбу против корупције за период 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.<sup>29</sup>

И поред спровођења значајног броја реформских активности у претходном периоду изостају ефекти њихове примене. Према резултатима Индекса перцепције корупције, у протеклој деценији није дошло до значајне промене нивоа перципиране корупције у јавном сектору. Од 2012. године до 2022. године, резултат Србије је осцилирао између 39 и 42 на скали од 0 до 100, где је 100 пожељан резултат. Сличну слику даје и индикатор контроле корупције, који разматра ситну и велику корупцију. На скали од -2,5 (слаб) на 2,5 (снажан ефекат контроле), Србија је имала резултат од -0,23 на оптималној тачки у 2014. години, и -0,36 у 2022. години. И процена утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције из 2022. године, коју је припремила Агенција за спречавање корупције, дају сличне резултате као и глобални индекси.<sup>30</sup>

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

<sup>27</sup> Извештај о процени стања стратешких докумената у области борбе против корупције, Јун 2022. Београд

<sup>28</sup> Извештај о спровођењу Ревидираног акционог плана за Поглавље 23 – потпоглавље борба против корупције, Агенција за спречавање корупције, март 2022

<sup>29</sup> Завршни извештај о праћењу спровођења Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика са приказом статуса испуњености свих мера, спровођења свих активности и препорукама за даље поступање у вези са будућим стратешким документима у овој области, Агенција за спречавање корупције, април 2023

<sup>30</sup> Извештај о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције, Агенција за спречавање корупције, јун 2022. Доступно на:  
[https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf)

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 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.

Истраживање које је поменуто у Извештају о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције показује да је и даље висок удео грађана који су спремни да плате мито уколико им траже, док је остао низак проценат оних који су спремни да пријаве корупцију.<sup>31</sup> Тако у 2021. години само 21% грађана не би платило корупцију, док би полицији/органима за спровођење закона пријавило корупцију 16%, а управи институције чији је запослени тражио мито пријавило би 13% грађана. Истраживање је спроведено три пута, 2013, 2018 и 2021. године, али резултати у сва три циклуса показују исти тренд. Наведено показује да је потребно предузети низ мера на подизању свести грађана о штетности корупције за друштво у целини.

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

Простор за унапређење постоји на нивоу закона и подзаконских аката за превенцију и борбу против корупције, јачања институционалних капацитета свих актера укључених у борбу против корупције, укључујући унапређење компетенција запослених, броја запослених, али и финансијских и инфраструктурних ресурса који ограничавају ефикасност и квалитет рада. Као изузетно осетљиво подручје често се наводи питање интегритета у јавном сектору, као и питање транспарентности, али и квалитета управљања и процеса одлучивања.

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

#### 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.

#### Посебни циљеви:

---

<sup>31</sup> Извештај о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције, Агенција за спречавање корупције, јун 2022. Доступно на: [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izveštaj%20o%20proceni%20uticaja%20strateških%20dokumenata%20u%20oblasti%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf)

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

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

Да би се остварили ефекти у превенцији и борби против корупције, прописи морају бити делотворни, имати одвраћајући ефекат и бити јасни. Примена антикорупцијских прописа мора редовно да се анализира, како би се утврдили ефекти и евентуални изазови у примени.

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

Прописима треба да буду боље уређени процеси од откривања и истрага корупције, превенције корупције, посебно у ризичним областима до избора/именовања службеника, преко спровођења активности у њиховом делокругу рада до дефинисања дисциплинске одговорности и јасне казнене политике којим се ставља нагласак на потребу заштите јавног интереса.

Показатељи исхода	Почетна вредност	Циљана вредност
Позитивна оцена Европске комисије из Годишњег извештаја о напретку Србије	НЕ	ДА
Процент усклађености са ГРЕКО препорукама из четвртог круга евалуације	61,5%	70%
Процент усклађености са ГРЕКО препорукама из петог круга евалуације	0%	35%
Извештаји Канцеларије УН за питања дроге и криминала о усклађености са UNCAC-ом	НЕ	ДА

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 законика<sup>32</sup> и Законика о кривичном поступку<sup>33</sup>. 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.

<sup>32</sup> „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.

<sup>33</sup> „Службени Гласник РС” бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/2013, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 и 62/21.

Поред тога требало би размотрити одредбе Законика о кривичном поступку. Потребно прецизније описати субординацију јавног тужиоца у односу на полицију. 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 одузимање имовине.

У циљу унапређења нормативног оквира, потребно је унапредити и подзаконске акте који се односе на спречавање и откривање корупције у јавном тужилаштву и судству, као што су Пословник о раду Комисије за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговора против решења о супституцији и приговору против решења о деволуцији; Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и главних јавних тужилаца; Етички кодекс чланова Високог савета тужилаштва; Пословник о раду Етичког одбора ВСТ; Пословник о раду именованог члана Савета у случају непримереног утицаја; Етички кодекс Високог савета судства, Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија, итд.

Узимајући у обзир ризике и изазове у раду, полицијски службеници су посебно изложени ризику од корупције. Неки сектори су већ идентификовани као посебно изложени ризику од корупције, и то нарочито саобраћајна полиција и гранична полиција, али и други сектори који се баве посебно осетљивим областима, као што су корупција и организован криминал. Све ово несумњиво указује на потребу редовне безбедносне провере за запослене у наведеним секторима. Ова неправилност се поклапа и са препоруком бр. XIX петог круга евалуације ГРЕКО, која дефинише да се безбедносне провере које се тичу интегритета полицијских службеника врше у редовним интервалима током читаве њихове каријере. Такође, Закон о полицији не утврђује обавезу евидентирања додатног рада запослених у МУП-у, нити редовну проверу испуњености законских услова за обављање додатног рада. Додатни рад није обухваћен ни Кодексом полицијске етике, тако да недостају смернице о условима када је додатни рад допуштен. Ова неправилност се поклапа са препоруком бр. XXI петог круга евалуације ГРЕКО.

Закон о спречавању корупције не прописује обавезу Владе Републике Србије да у образложењу предлога закона наведе да ли су разматране препоруке Агенције за спречавање корупције за отклањање ризика корупције и у случају да неке препоруке нису усвојене, разлоге за то. Уједно, Закон о спречавању корупције и остали релевантни прописи не уређују начин праћења поштовања препорука за отклањање ризика корупције у прописима које је дала Агенција за спречавање корупције, нити прописују обавезу образлагања разлога за непоштовање тих препорука. Закон о спречавању корупције не прописује обавезу објављивања података о примени механизма процене ризика корупције у прописима, тј. обавезу објављивања мишљења Агенције за спречавање корупције и података о поступању органа државне управе по мишљењима Агенције.

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 преплитања 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 законнику 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 да буду измењени, односно морају да буду прецизни, те да не остављају недоумице, шта се конкретном нормом хтело учинити.

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

Релевантни закони<sup>34</sup> не садрже довољно прецизних одредаба о поступку и критеријумима за одлучивање руководиоца о закључивању уговора о радном ангажовању лица и ангажовању спољних сарадника за пружање консултантских услуга. Уједно, није прописана обавеза органа да својим актима детаљније уреде ова питања.

Ризик од корупције постоји услед непостојања одговарајуће контроле односно надзора над спровођењем и применом Закона о јавним предузећима,<sup>35</sup> нарочито у деловима који се односе на статус вршиоца дужности, затим широка дискрециона овлашћења у поступку именовања вршилаца дужности директора јавних предузећа као и нетранспарентност овог поступка. Последице, неадекватан надзор над применом Закона о јавним предузећима узрокује и то да лица на која се закон примењује нису

<sup>34</sup> Закон о државним службеницима, („Службени гласник РС” бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22), Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17 - др. закон, 95/18, 114/21) и Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 81/05 - исправка, 47/18)

<sup>35</sup> „Службени гласник РС”, бр. 15/16 и 88/19

санкционисана у случају кршења одредби закона о постављењу вршиоца дужности, што додатно доприноси ризику од корупције. Такође, постојећи нормативни оквир који уређује рад јавних предузећа не пружа основ за успостављање адекватне интерне и спољашње контроле у погледу пружања услуга и не обезбеђује транспарентност у погледу могућности, услова и рокова за пружање услуга. Правила о управљању сукобом интереса у Закону о јавним предузећима не обезбеђују адекватну интерну и спољашњу контролу управљања сукобом интереса свих лица која учествују у доношењу одлука о пружању услуга.

Анализа ризика од корупције у подзаконским актима Закона о приватизацији са фокусом на питања транспарентности и приступа информацијама<sup>36</sup> коју је израдила Агенција за спречавање корупције, указује на ризике који би требало да буду отклоњени.

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

Финансирање политичких партија је регулисано Законом о финансирању политичких активности док је надзор над његовом имплементацијом поверен Агенцији за спречавање корупције. Иако се приликом израде прописа водило рачуна о препорукама ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права (ODIHR) - мисије за посматрање избора<sup>37</sup> као и Венецијанске комисије,<sup>38</sup> идентификоване су одређене ризичне области: а) статус политичких субјеката; б) извор финансирања; в) коришћење јавних ресурса; г) обим и расподела буџетских средстава; д) коришћење средстава политичког субјекта за политичке активности; њ) 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.

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 изградњи<sup>39</sup> обезбеђује примену начела учешћа јавности кроз институт јавног увида. Међутим, без одговарајућег подзаконског акта који би детаљније уредио услове за стварно и поједностављено учешће грађана и других субјеката у поступку планирања, није могуће обезбедити адекватно учешће јавности у поступку израде планских докумената. Актуелно, недостају прописи – правилници о условима, начинима и контролним механизмима учешћа јавности у поступку израде планских докумената, што доводи до тога да носилац израде плана не спроведе поступак раног јавног увида на транспарентан начин. Када је у питању процес издавања грађевинских дозвола уочено је неколико неправилности које могу да створе основ за настанак

---

<sup>36</sup> Анализа ризика од корупције у подзаконским актима Закона о приватизацији са фокусом на питањима транспарентности и приступа информацијама, коју је израдила Агенција за спречавање корупције под 014 број: 153-03-0011/21-09-2 од 16. септембра 2022. године

<sup>37</sup> ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права, Посматрачка мисија – председнички и превремени парламентарни избори, 3. април 2022. Доступно на: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf)

<sup>38</sup> Заједничко мишљење Венецијанске комисије и ОЕБС канцеларије за демократске институције и људска права о уставном и законском оквиру о изборном праву и изборној администрацији, одобрено на 75. састанку у Венецији, 15. децембар 2022. Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/e/535266.pdf>

<sup>39</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/72/11/reg>

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.

Један од идентификованих ризика представљају недовољно јасно прописани услови и критеријуми за избор и именовање на позиције руководиоца у јавним службама и другим организацијама које локална самоуправа оснива или финансира, што оставља широка дискрециона овлашћења.<sup>40</sup> Додатни изазов представља разрешење јавног функционера у случају иницијатива за разрешење на основу извршних и коначних одлука надлежних органа због повреда закона.

Недостатак претходне провере интегритета кандидата за јавну функцију, која би се вршила од стране органа надлежних за постављење има за последицу недозвољену кумулацију јавних функција, неспојивост и сукоб интереса на почетку обављања функције. ГРЕКО је у петом кругу евалуације дао препоруку, да се на централном нивоу власти уведе правила која захтевају проверу интегритета пре именовања министара ради утврђивања и управљања могућим ризицима од сукоба интереса, те да шефови кабинета и саветници такође прођу проверу интегритета.

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

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

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

4.1.3. Унапређење нормативног оквира ради отклањања ризика корупције у поступцима избора/именовања избора / именовања и запошљавања и напредовања у јавном сектору, локалној самоуправи и јавним предузећима и другим привредним друштвима јавним предузећима у јавном власништву

4.1.4. Усклађивање нормативног оквира са ЕУ правним тековинама у области борбе против корупције и релевантним међународним стандардима

### **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.

---

<sup>40</sup> Ризик се односи на установе културе које оснива јединица локалне самоуправе, установе социјалне заштите, установе у области спорта и јавним службама. Чл. 23. и 35. Закона о култури, („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 13/16, 30/16 - исправке, 6/20, 47/21 и 78/21); Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС” бр. 24/11 и 117/22 – УС); члан 110. Закона о спорту, („Службени гласник РС” број 10/16); члан 18. Закона о јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 42/91, 71/94, 79/05 - др. закон и 83 /14 - др. закон).

Рад на спречавању и борби против корупције захтева ангажовање великог броја различитих државних органа, који морају деловати усаглашено. Запослени у државним институцијама и функционери морају унапредити капацитете да препознају корупцију, спрече је и боре се против ње.

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)

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 коначних пресуда за случајеве корупције, посебно на високом нивоу, као и трајно одузимање имовине у вези са случајевима корупције.

На крају 2022. године у Посебним одељењима за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима био је ангажован укупно 61 заменик јавног тужиоца, од тога је упућено укупно 23 заменика јавног тужиоца. Подршку у раду заменицима јавног тужиоца дају тужилачки помоћници којих је ангажовано укупно 35, а поред тога запослено је и 50 лица на административним пословима.

Ради ефикаснијег спровођења финансијских истрага, неопходно је обезбедити свим посебним одељењима за сузбијање корупције најмање једног финансијског форензичара, као и адекватну положај која ће мотивисати стручњаке из ове области за рад. Такође, је потребно обезбедити садржајније и ефикасне алате у откривању, гоњењу и процесуирању коруптивних кривичних дела кроз сталну међусекторску сарадњу, формирањем сталних ударних група за приоритетне области истраживања, кроз заједничку платформу за размену података и извештавање. И поред значајног броја одржаних обука, неопходно је обезбедити даљу специјализацију судија, тужилаца и сарадника посебних одељења за сузбијање корупције кроз напредне обуке и омогућавање рада искључиво на предметима коруптивних и привредних кривичних дела. Потребно је унапредити техничка опремљеност судница и користити предности аудио и видео снимања претреса. Поред наведеног, у посебним јавнотужилачким одељењима, неопходно је усвојити интерне стратегије за одређивање приоритета предмета у циљу повећања броја поступака против високих државних функционера и поступака у којима су извршиоци прибавили велику противправну имовинску корист.

Како би се унаредило откривање коруптивних кривичних дела предузимати мере да се обезбеди да јавно тужилаштво континуирано прати и користи као извора информација извештаје Савета за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа и регулаторних тела од стане надлежних јавних тужилаштава за сазнање да је кривично дело учињено, односно као основ сумње за покретање кривичног поступка. У том циљу потребно је Савет за борбу против корупције ојачати кадровски и финансијски. Такође, потребно је чвршће повезивање

Савета за борбу против корупције са Владом и обезбедити већи степен сарадње између Владе и Савета у циљу успешне борбе против корупције.

У циљу унапређења делотворности система и ефикаснијег решавања кривичних дела из сфере привредног криминала и корупције и подизања свести да финансијске истраге нису само одузимање имовине већ да треба да имају шири опсег примене, потребно је ажурирати постојеће или изградити нове стандардне оперативне процедуре јавног тужилаштва и полиције за вођење финансијских истрага и спровести обуке за јачање капацитета за спровођење финансијских истрага упоредо са кривичним истрагама. Унапредити капацитете јавног тужилаштва да увек покрене поступак одузимања имовинске користи и „проширеног” одузимања имовине када су за то испуњени услови, применом Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.

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.

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 значео да унутрашња контрола има довољан број обучених људи, који имају адекватна овлашћења, самосталност у раду, положај који их не ставља у однос зависности према субјекту кога контролишу, као и да имају адекватну опрему и услове за рад.

Иако Република Србија није још увек чланица ЕУ, преузела је обавезу да штити финансијске интересе ЕУ, укључујући прекограничне преваре и проневере ЕУ фондова. 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 има потписан споразум о сарадњи из новембра 2019. године са Европском 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.

Иако је Република Србија донела нови Закон о финансирању политичких активности и даље су остале одређене активности које је потребно предузети како би се унапредила примена овог закона, као и надзор на финансирањем политичких активности. Венецијанска комисија и ОЕБС канцеларија за демократију и људска права дали су препоруке за унапређење механизма надзора кроз свеобухватну контролу прикупљања средстава и трошкова, идентификовање незаконитих пракси и пропорционално и ефикасно санкционисање поступања које није у складу са прописима.

## 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
- 4.2.2. Јачање капацитета институција надлежних за спречавање корупције
- 4.2.3. Јачање капацитета у вршењу инспекцијског надзора и вршењу послова унутрашње контроле инспекција
- 4.2.4. Јачање ефикасности царинског система
- 4.2.5. Јачање капацитета Пореске управе
- 4.2.6. Унапређење и формализовање сарадње државних органа у сузбијању корупције
- 4.2.7. Јачање међународне сарадње у откривању и процесуирању прекораничних превара и проневере фондова ЕУ
- 4.2.8. Јачање система надзора финансирања политичких активности

### 4.3. Унапређење транспарентности

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

Унапређење приступа информацијама и повећање учешћа различитих актера у процесу доношењу одлука и креирању политика смањује могућности за коруптивне праксе и јача демократију.

Показатељи исхода	Почетна вредност	Циљана вредност
Процент локалних самоуправа које користе Е-консултације	0 (2023)	30(2028)
Индекс транспарентности локалне самоуправе (ТИ)	49 (2022)	52

Уочено је да ниво локалне самоуправе није на истом нивоу отворености и транспарентности рада као централне институције и државна управа, као и у погледу укључивања грађана. Из прегледа е-консултација, види се да је градови и општине не користе систем е-консултација за измене и допуне општих аката и стратешких и планских докумената.

Србија је изменила Закон о приступу информацијама од јавног значаја<sup>41</sup> 2021. године како би унапредила приступ информацијама. 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.

<sup>41</sup> „Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21

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

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.

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.

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

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

Недовољна транспарентност и инклузивност у процесу доношења аката јединица локалне самоуправе представља ризик од корупције. Наиме, Закон о локалној самоуправи<sup>42</sup> прописује да је обавезно спровођење поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника. С друге стране, према одговорима на упитник који су органи јавне власти попуњавали приликом израде планова интегритета у трећем циклусу, више од 48% ЈЛС не објављује нацрте или предлоге аката, односно документе јавних политика које припремају органи локалне самоуправе.

Пореска управа је у великој мери и даље затворен систем, без редовног извештавања о раду, са пуно статистичких показатеља који се односе на успешност у

---

<sup>42</sup>„Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон.

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 узбуђивање).

Злоупотребе приликом доделе средстава намењених финансирању пројеката организација цивилног друштва (ОЦД) и медија односно на локалном нивоу 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 што потврђују подаци из истраживања Индекса транспарентности локалне самоуправе - ЛТИ<sup>43</sup> који показују да на интернет страницама јединица локалне самоуправе нема довољно информација о додели новца на конкурсима (медији, удружења) и посебно о спровођењу пројеката за које је дат новац.

### **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

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

4.3.3. Унапређење статистичког извештавања о сузбијању корупције

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

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

4.3.6. Унапређење транспарентности доделе финансијских средстава програмима и пројектима које спровode организације цивилног друштва и медији на нивоу локалне самоуправе

### **4.4. Јачање интегритета**

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 званичних дужности и одговорности.

<b>Показатељи исхода</b>	<b>Почетна вредност</b>	<b>Циљана вредност</b>
Процент усклађености са ГРЕКО препорукама из четвртог круга евалуације	<b>61,5</b>	<b>70%</b>

<sup>43</sup> Информације о Индексу транспарентности локалне самоуправе доступни су на: <https://www.transparenost.org.rs/sr/istraivanja-o-korupciji/lti>

Процент усклађености са ГРЕКО препорукама из петог круга евалуације	0	35%
---	---	-----

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.

Конкурсна документација коју саставља наручилац је свакако најзначајнији акт у поступку јавне набавке од кога зависи цео ток поступка. Конкурсна документација се може оспоравати захтевом за заштиту права поднетим од стране активно легитимисаног привредног субјекта, кандидата, односно понуђача који има интерес за доделу одређеног уговора. Међутим, да ли ће се поднети захтев за заштиту права, односно да ли ће доћи до контроле садржине конкурсне документације у најранијој фази поступка, зависи од воље, могућности и спремности тих лица да учествују у поступку заштите права. Потребно је обезбедити извеснију контролу садржине конкурсне документације обавезним вршењем овлашћења надлежних државних органа у фази сачињавања конкурсне документације од стране наручиоца, у случају да постоје неправилности из прве колоне (Канцеларија за јавне набавке, Државна ревизорска институција и надлежно правобранилаштво). Доношењем Закона о буџетској инспекцији<sup>44</sup> који је почео да се примјењује 01. јануара 2023. године, створени су услови за вршење надлежности наведеног државног органа у погледу контроле поступка јавних набавки. Канцеларија за јавне набавке, Државна ревизорска институција и надлежно правобранилаштво, сходно одредби члана 211. став 2. Закона о јавним набавкама могу поднети захтев за заштиту права у јавном интересу, али је мали број таквих захтева у правној пракси. Такође, до сада није донет ни један начелни правни став Републичке комисије у односу на примену Закона о јавним набавкама из 2019. године, а што би, између осталог, могло допринети отклањању неправилности у фази спровођења поступка јавне набавке.

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

- 4.4.1. Унапређење антикорупцијских механизма у раду јавног тужилаштва
- 4.4.2. Унапређење антикорупцијских механизма у раду судова
- 4.4.3. Унапређење антикорупцијских механизма у раду јавног сектора
- 4.4.4. Јачање етичке инфраструктуре у здравственом сектору
- 4.4.5. Унапређење примене правила о узбуњивачима
- 4.4.6. Успостављање ефикасне контроле рада јавног сектора у спровођењу јавних набавки у свим фазама
- 4.4.7. Унапређење праћења примене нормативног оквира управљања сукобом интереса и вођења евиденција

#### **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

<sup>44</sup> „Службени гласник РС” бр. 118/21

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

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

4.5.3. Подизање свести грађана о облицима, штетности, и начинима пријављивања корупције у јавном сектору, јавним предузећима и предузећима у власништву локалне самоуправе

### **5. Институционални оквир и план за праћење спровођења**

За координацију праћења спровођења Националне стратегије образује 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. При делегирању представника за чланство у радном телу институције ће се старати да они буду по функцији високо позиционирани у организационој структури институције, чиме би се обезбедио 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 дефинише закључке и препоруке надлежним институцијама, и о резултатима спровођења шестомесечно извештава Владу. Задаци и функционисање радног тела ближе се одређују пословником о раду. Административно-техничку подршку радном телу пружа Министарство правде.

#### 6. Информације о спроведеним консултацијама са заинтересованим странама

Руководећи се чланом 77. Закона о државној управи, као и процедурално-методолошким оквиром садржаним у Закону о планском систему Републике Србије, процесу усвајања Националне стратегије претходио је консултативни процес који је укључио све институције које имају надлежност у области борбе против корупције, организације цивилног друштва и тим екстерних експерата чији је рад подржала Немачка организација за међународну сарадњу – ГИЗ кроз пројекат Јачања владавине права у Србији – ЕУ за борбу против корупције и основна права.

Министарство правде обавештавало је јавност путем своје интернет странице о отпочињању израде Нацрта Националне стратегије, о саставу радне групе за израду текста Нацрта Националне стратегије и пратећег акционог плана, као и о тексту Нацрта Националне стратегије.

#### 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 период 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.<sup>45</sup>

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

---

<sup>45</sup> Завршни извештај о праћењу спровођења Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика са приказом статуса испуњености свих мера, спровођења свих активности и препорукама за даље поступање у вези са будућим стратешким документима у овој области, Агенција за спречавање корупције, април 2023

## 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”.