

## НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

### І УВОД

Корупција представља злоупотребу моћи у циљу стицања личне користи или користи за друг. Она се може јавити у облику злоупотребе службеног, односно друштвеног положаја или утицаја у јавном или приватном сектору. Наведено шире, социо-економско схватање корупције, користи се за потребе ове стратегије из разлога што концепт борбе против корупције обухвата не само кривично гоњење, већ и мере у циљу превенције коруптивног понашања.

Прва Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији, усвојена је 2005. године (у даљем тексту: Стратегија 2005), а Акциони план 2006. године. Према оцени испуњености циљева из Стратегије 2005, произлази да су у највећој мери остварени резултати 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. Ови подаци произлазе из извештаја Агенције за борбу против корупције о спровођењу Стратегије за 2010. и 2011. годину, Извештаја Европске Комисије о напретку Србије из 2012. године и других докумената. На овим темељима, донета је 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 пратећим Акционим планом.

### ІІ ОПШТИ ЦИЉ И НАЧЕЛА СТРАТЕГИЈЕ

Општи циљ Стратегије је да се корупција, као препрека економског, социјалног и демократског развоја 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. Индекс перцепције корупције *Transparency International-a*<sup>1</sup> показује да се Србија 2012. године нашла на 80. месту од 176 земаља.

Приликом спровођења ове Стратегије, државни органи Републике Србије, као и друге релевантне институције и организације, 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.

<sup>1</sup>

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

2. **Начело „нулте толеранције“ на корупцију** – Неселективна примена закона у свим појавним облицима корупције.
3. **Начело официјелности и одговорности** – Обавеза да се, по службеној дужности, предузму све мере и активности, из надлежности субјеката, у складу са Стратегијом и Акционим планом, али и утврђивање одговорности за неефикасну примену прописа, Стратегије и Акционог плана.
4. **Начело свеобухватности примене мера и сарадње субјеката** – Дужност да се мере примењују свеобухватно и подједнако у свим областима уз сарадњу, као и размена искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката са установљеном добром праксом.
5. **Начело ефикасности** – Дужност да се, у оквиру својих овлашћења, редовно спроводе мере против корупције, те да се врши стална обука ради унапређења ефикасности у борби против корупције.
6. **Начело јавности** – Гаранција јавности у доношењу и спровођењу одлука.

### III ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЈЕ

Имајући у виду разноврсност и обим корупције у Србији, јасно постављене приоритете, као и правилну алокацију постојећих ресурса, Стратегијом су обухваћене ризичне области, које представљају приоритет у борби против корупције. Оне су препознате и дефинисане након оцене испуњености мера из Стратегије 2005, анализе потреба урађене за потребе израде Стратегије, анализе извештаја ЕК о напретку Републике Србије из 2012. године, као и других релевантних докумената.

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

#### 3.1. ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА

##### *а) Опис стања*

Доношењем Закона о **финансирању политичких активности** у јуну 2011. године Србија је значајно унапредила правни оквир у овој области. Међутим, и даље постоји потреба за побољшањем законских решења, нарочито у погледу активности лица која су у вези са политичким субјектима, коришћења јавних ресурса и дефинисања обавеза органа надлежних за контролу финансирања ( Агенција за борбу против корупције, Државне ревизорске институције, Републичке радиодифузне агенције итд.) Кривично дело „давања и примања мита у вези са гласањем“, као и кривично дело из Закона о финансирању политичких активности, потребно је знатно допунити, али и интензивирати рад на откривању њихових починилаца, као и на откривању оних који су злоупотребили службени положај из политичких мотива.

Установљавањем надлежности Агенције за борбу против корупције у области **сукоба интереса** знатно је унапређено поступање и одлучивање у случају повреде закона. Један од проблема у пракси било је и то што се закон примењивао више на отклањање кумулације функција, у односу на питање решавања сукоба интереса, као односа приватног и јавног интереса. Поред тога, у

примени норми је уочена потреба за прецизирањем забрана, обавеза и ограничења која важе за функционере, повећања овлашћења Агенције, али и прецизирања њених обавеза, нарочито у вези са проверама тачности и потпуности извештаја о имовини и приходима и вођењем регистра.

Политички утицај би требало ограничити код **доношења инвестиционих одлука и закључивања међународних споразума**. Учесће јавности има кључну улогу у повећању транспарентности рада и одговорности политичара. Наиме, процес усвајања прописа у 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 Србији није регулисан ни процес лобирања, као механизма за утицај заинтересованих појединаца и група на усвајање прописа и доношење одлука, нити обавеза органа и функционера да обелодане ко је на њихове одлуке утицао или покушао да утиче.

Због начина постављања и разрешавања директора, као и због начина управљања јавним предузећима, временом је створено погодно тло за утицај интереса политичких субјеката. Новим Законом о јавним предузећима из 2012. године, смањени су одређени ризици од корупције. Ипак, иако су 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.

#### *б) Циљеви*

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

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

3.1.3. Усвојен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у процесу усвајања прописа

3.1.4. Умањен политички утицај кроз дефинисање критеријума и процедура за доношење инвестиционих одлука државних органа (нпр. субвенције, уступање земљишта, опрост дугова) и одлука за закључивање међународних споразума

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

### **3.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ**

#### *а) Оцена стања*

Из Извештаја ЕК о напретку из 2012. године, произлази да је постигнут ограничен напредак у области интерне ревизије, финансијског управљања и контроле. Јула 2009. године усвојена је Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, чији је циљ заштита јавних средстава, без обзира на њихов извор, као и усаглашавање са захтевима из поглавља 32 – Финансијска контрола, за вођење преговора о придруживању Европској унији. Подзаконски акти о интерној ревизији (ИР) и финансијском управљању и

контроли (ФУК) додатно су усаглашени са међународним стандардима децембра 2011. године. Њима се сада на бољи начин дефинише управљачка одговорност и раздвајање улога руководиоца и рачуновође. Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) и даље је усредсређена на техничке активности, посебно на обуку и издавање уверења интерним ревизорима. Ипак, потребно је спровести додатне активности на подизању свести код виших руководиоца у јавном сектору како би боље разумели своју улогу и одговорност у успостављању система интерне контроле, као и улогу интерног ревизора у њиховој организацији. Управљачка одговорност и финансијско управљање и контрола и даље се схватају у свом ужем значењу. ФУК су усмерени на законитост и правилност финансијских трансакција, без експлицитног разматрања питања економичности, ефикасности и делотворности. Поред тога, интерни ревизори нису независни у свом раду, јер су подређени руководиоцима органа у којима раде.

Према Извештају ЕК о напретку 2012. године, постигнут је напредак у области **екстерне ревизије**. Државна ревизорска институција (ДРИ) наставила је 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 ДРИ 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 четири године, као и услед чињенице да нису правовремено обезбеђиване све претпоставке за њен успешан рад. Она нема довољно ресурса, а обухват ревизијом и даље је прилично ограничен. Посао на ревизији сврсисходности пословања још увек није почео.

У области **заштите финансијских интереса ЕУ**, 2011. године, формирана је Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ. Органи јавне власти Србије учествују у одговарајућим програмима обуке у организацији ЕУ и међународних институција. Потребно је, проширити круг субјеката чија ће средства бити предмет посебне контроле, субјеката који користе ова средства и који би требало да буду предмет контроле.

Учешће јавности, контрола и одговорност добијају још више на значају 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. Због широких могућности за злоупотребе, неопходно је да примена наведених принципа у овој области буде доследна и да се континуирано унапређује. 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 и без могућности да јавност учествује у процесу планирања и да изнесе мишљење о томе, док и расправа у републичком представничком телу о начину на који су јавна средства трошена у одређеној буџетској години изостаје већ десету годину заредом.

У септембру 2011. године, Влада је усвојила „Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији“ у којој је дефинисано поглавље 5: „Сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки“, али се антикорупциони циљеви нису ефикасно реализовали, делом и због одсуства адекватног Акционог плана. 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.

Међутим, 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. У **фази планирања јавне набавке**, посебно је важно питање утврђивања сврсисходности (оправданости) јавне набавке. Поред тога, у **фази спровођења поступка јавне набавке**, недостаје делотворан механизам спровођења праћења и контроле поступака јавних набавки, а са превасходним циљем смањивања заступљености преговарачких поступака које карактерише нетранспарентност и ограничена конкуренција. Такође, недовољно су развијени превентивни механизми који имају за циљ спречавање закључивања уговора на основу неоснованог или нерегуларно спроведеног поступка јавне набавке. Већина наручилаца нема интерне акте којима би прецизно уредили поступак јавне набавке, чиме би се олакшао поступак провере и контроле, као и утврђивање личне одговорности за сваку од радњи предузетих током поступка. У фази контроле извршења уговора не постоји прописан систем праћења извршења уговорних обавеза, као и мере које су лица задужена за проверу и контролу и одговорна лица дужна да предузму у случају откривања одступања.

У погледу **правних лекова** остварен је напредак пре свега у смислу да је Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки („Републичка комисија“), као другостепени орган, у знатној мери ојачала своје административне капацитете. Поред тога, ступањем на снагу Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, Републичка комисија је добила додатне надлежности да одлучује у поступцима жалби на доделу ЈПП и концесија. Код **санкционисања блажих облика кршења Закона** о јавним набавкама, од нарочитог значаја су рад и сарадња између Управе за јавне набавке, као тела које подноси прекршајне пријаве и Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, као првостепеног прекршајног органа. Квалитетан рад Републичке комисије за заштиту права у смислу одлучивања у оквиру законом прописаних рокова и конзистентности донетих одлука у великој мери доприноси увођењу дисциплине у јавним набавкама и сузбијању нерегуларности.

#### *б) Циљеви*

- 3.2.1. Успостављање и јачање механизма интерне финансијске контроле у јавном сектору
- 3.2.2. Развијени програми обуке руководиоца и интерних ревизора у јавном сектору,
- 3.2.3. Измењен правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне самосталности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ),
- 3.2.4. Усвојени прописи о превенцији, откривању, извештавању и поступању са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација.
- 3.2.5. Унапређено учешће јавности у процесу планирања и праћења трошења буџетских средстава.
- 3.2.6. Благовремено доношење подзаконских аката потребних за потпуну примену Закона о јавним набавкама.

3.2.7. Подизање капацитета и унапређење сарадње и координације релевантних институција.

3.2.8. Дефинисани критеријуми и механизми за утврђивање сврсисходности јавних набавки и праћење спровођења уговора

3.2.9. Спровођење коначних одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, у свим случајевима.

### 3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА

#### *а) Опис стања*

Процес приватизације у Србији показао се као једна од најризичнијих области корупције. Постојећи правни оквир регулисања овог процеса не садржи адекватне анти-корупцијске механизме. Наиме, из извештаја Савета за борбу против корупције из септембра 2012. године, произлази да су недореченошћу низа приватизационих прописа омогућене бројне незаконитости током приватизације. На пример, дата су неограничена права директору Агенције да дискреционо одлучује о реструктурирању, методу, начину, условима, времену приватизације, као и да контролише извршење уговора. Руководиоци у Агенцији за приватизацију постављају се без унапред утврђених и прописаних критеријума. Не постоје адекватне одредбе контроле, како у погледу извршења уговора, тако и у односу на директора који има велика овлашћења у приватизацији. Поред тога, остављена је могућност да Агенција бира консултантске куће, а током приватизација се показало да се у великом броју поступака ради о истим консултантским кућама, док убрзани ток приватизације отежава њено праћење и контролу. Иако је законом предвиђено који све подаци о фирми која је у поступку приватизације морају бити приказани, често се изузима импозантна имовина, да би се умањила процена вредности фирме, која се затим продаје по цени која је знатно испод њене реалне вредности. Запажено је, такође, и селективно представљање информација о фирми која се приватизује, чиме се умањује њена вредност. Наиме, консултанти врше процену капитала фирме и могу изабрати време када ће се вршити процена (на пример, одлагање да би се у међувремену направили дугови, што смањује вредност капитала фирме), док правни саветници могу примедбама на достављену документацију искључити непожељног конкурента са тендера. Није регулисан појам стратешког партнера, субјект који то оцењује и на основу којих мерила се неко лице може прогласити стратешким партнером. Поред тога, вршена је непотпуна процена имовине, односно некретнина и залиха робе, као и некретнина у другим земљама. Поједине нејасноће и непрецизности у Закону 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 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. Примера ради, постављање привремених заступника капитала врши се искључиво на основу интерних критеријума које одређује сама Агенција за

приватизацију. Такође, није прецизирано када се и на који начин, одлучује о **стечају** (по процедури када је дуг већи од капитала фирме) и којим судским већима се додељује стечајни предмет, као и који се критеријуми примењују за избор стечајног управника. Из извештаја Савета за борбу против корупције произлази да постоје сумње у могућност намештања, јер се један исти стечајни управник јавља у више случајева (наведени су примери једног стечајног управника у 63 стечаја и другог у 123). Све ово указује на то да не постоји адекватан начин и систем провере поступка избора стечајних управника, те евентуалног откривања злоупотребе.

*б) Циљеви*

3.3.1. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима су регулисана правила поступка и контроле приватизације, као и дискрециона овлашћења директора Агенције за приватизацију.

3.3.2. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима су регулисани реструктурирање, стечај и својинска трансформација предузећа са државним и друштвеним капиталом.

### 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 и Законом о Државном већу тужилаца предвиђено је да ови органи управљају правосудним буџетом. Због недостатака потребних техничких, административних и стручних капацитета, ВСС и ДВТ још увек нису у потпуности преузели наведене надлежности.

У области успостављања критеријума за избор на правосудну функцију, начињен је напредак оснивањем Правосудне академије, која треба да има кључну улогу и 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.

Усвајањем Закона о изменама и допунама **Кривичног Законика** („Сл. Гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012) усклађено је материјално кривично законодавство са ГРЕКО препорукама у области борбе против корупције. У току је усклађивање материјалног кривичног законодавства са препорукама ГРЕКА у погледу кривичних дела подмићивање у приватном сектору. Још увек није прописано кривично дело „Незаконито богаћење“ дефинисано у УНКАК-у. Нови **Законик о кривичном поступку** („Сл. Гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011 и 121/2012), уводи тужилачку истрагу и даје **тужилаштву** водећу улогу у прибављању доказа и њиховом представљању пред судом. Овај закон се тренутно примењује у предметима у којима поступа надлежно Тужилаштво за организованог криминала и ратних злочина од јануара 2012. године (а у кривичним предметима из опште надлежности судова и тужилаштава, примењиваће се од октобра 2013. године). У вези са применом новог Законика, посебно се наглашава потреба транспарентног процеса доношења одлука тужилаштава о кривичном гоњењу.

Посебно се истиче потреба побољшања сарадње са националним и европским институцијама и организацијама, као и другим међународним организацијама (ИНТЕРПОЛ,

ЕУРОПОЛ, 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. Са 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.

#### *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. Усаглашено материјално кривично законодавство са међународним стандардима.
- 3.4.5. Успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, те европских и међународних институција и организација.
- 3.4.6. Успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом.

### **3.5. ПОЛИЦИЈА**

#### *а) Опис стања*

Из извештаја ЕК о напретку из 2011. и 2012. године, произлази да је Србија остварила позитиван напредак повећањем интерних контрола и бројем поднетих и решених пријава. Кривична дела са елементима корупције представљају најопаснији вид привредног 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 областима јавних набавки, привредно-финансијског пословања, располагања јавним приходима и непокретном имовином, пензијског осигурања, професионалног спорта, у раду правосудних органа, у раду војних органа, раду полиције, као и у другим 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 процена подручја друштвеног живота у којима је корупција посебно раширена. Тиме се обезбеђује међусобна усклађеност мера полиције (да се не десе 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, 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. Кад је реч о борби против корупције у сопственим редовима 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 из 2006. године донет је Кодекс полицијске етике који обавезује све запослене у Министарству да се супротстављају сваком акту корупције у свим организационим јединицама Министарства.

#### *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 Србији је у претходне две деценије бесправно изграђено неколико стотина хиљада објеката без потребних грађевинских дозвола и сагласности. Закон о планирању и изградњи из септембра 2009. године (и његове касније измене и допуне) регулише и процесе легализације бесправно изграђених објеката и процес конверзије земљишта, што је нарочито погодно тло за настанак и развој корупције, с обзиром да органима јавне 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 Србије, област планирања и изградње у наредном периоду мора добити целовит, уједначен и заокружен законодавни 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 неажурних 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 информације о власништву над непокретностима.

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 јавне власти који су надлежни за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма.

#### *б) Циљеви*

3.6.1. Све непокретности у 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.

3.6.5. Ефикасно онемогућавање даље нелегалне градње.

### **3.7. ЗДРАВСТВО**

#### *а) Опис стања*

**У области здравства**, постојећи законски оквир не регулише на задовољавајући начин однос државних и приватних институција и сукоб интереса запослених у здравству. Недовољно је уређен однос приватних и јавних здравствених установа, што пружа могућност лекарима да упућују пацијенте из државних установа у приватне, где обављају допунски рад.

Непрецизно регулисан однос фармацеутске индустрије у погледу лекарске праксе и едукације запослених у здравству, резултира стварањем сукоба интереса здравствених радника и нелегитимним фаворизовањем појединих фармацеутских кућа.

Формирање листа чекања за пружање лекарске услуге у појединим здравственим установама могу постати предмет корупције, јер лекар има дискреционо право да одлучи о ургентности лечења за сваког пацијента. Из тог разлога неопходно је прецизирати критеријуме и повећати транспарентност процеса пружања здравствених услуга, који није на задовољавајућем нивоу услед неразвијеног информационог система на свим нивоима здравствене заштите. Развијањем овог система све здравствене услуге би биле видљиве (од отварања картона пацијента, издатих упута и лекова, наплаћених партиципација, па до листа чекања) и било би

могуће пратити њихове резултате. Увођењем регистра о добављачима лекова и медицинских материјала са информацијама о производима и њиховим ценама било би могуће спречити јавне набавке по вишим ценама, а увођењем регистра о количини извршених јавних набавки у овом сектору било би могуће спречити злоупотребе у поступцима јавних набавки.

*б) Циљеви*

3.7.1. Прецизно регулисани законски услови под којима се отклања сукоб интереса здравствених радника у државној и приватној пракси.

3.7.2. Јасно дефинисани критеријуми за однос фармацеутских кућа у погледу лекарске праксе и едукације запослених у здравственим установама .

3.7.3.Транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција

### 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. Такође, као један од проблема истиче се чињеница да су основне и средње школе потпуно несамосталне, да се њихови директори бирају тако што на њихов избор министар надлежан за послове образовања даје сагласност и да је овај систем заправо у потпуности зависан од ресорног министарства. 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. Стога је потребно повећати транспарентност код поступка уписа у школе и на факултете или код полагања испита на факултетима и увести одговарајуће критеријуме оцењивања и евалуације знања ученика и студената.

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.

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 2010. године 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 струкура 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 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.
- 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*

Да би медији могли да обаве своју важну функцију у области борбе против корупције у друштву, неопходно је да се испуне многи услови, од регулаторних до финансијских. Значајан напредак је постигнут усвајањем Закона о изменама и допунама Кривичног Законика у децембру 2012. године, који је декриминализовао кривична дела „Клевета“ и „Неовлашћени јавни коментар о судским поступцима“. Нетранспарентност медијског власништва и других података који су значајни за процену утицаја на уређивачку политику медија (финансирање од стране органа власти, зависност од крупних оглашивача и посредника у оглашавању) и арбитрарно финансирање медија од стране органа јавне власти, смањују шансе да средства јавног информисања делују као брана корупцији. На решавање ових проблема требало би да делује Медијска стратегија усвојена 2011. године. Неопходно је обезбедити конкурентност и отклонити фаворизовање појединих медија које утиче на њихову уређивачку политику и економску одрживост. Поред тога, неопходно је предузети мере да се избегну притисци или недозвољене стимулације новинара које утичу на објективно информисање.

### **3.9.1. Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика.**

## **IV ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ**

Поред остварења 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. Структура поглавља је таква да се, прво дефинише циљ који је неопходно остварити, а затим кратко образложење сврхе циља.

### **4.1. Успостављена анализа ефеката 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 (чл. 46.) прописано у којим се случајевима и којим институцијама даје предлог прописа на мишљење, таква обавеза није прописана ради анализе ефекта на корупцију. Она се може вршити унутар органа које предлаже пропис, али не постоје никакве гаранције да ће орган и извршити ову анализу. Стога је неопходно извршити измене у законодавном поступку, којима ће се прописати обавеза свих предлагача прописа да у току израде изврше анализу ефеката 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 за борбу против корупције о ефектима на корупцију, пре подношења органу који доноси пропис.

### **4.2 Систем запошљавања и напредовања у органима јавне 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.

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

Транспарентност рада органа јавне 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, који гарантује право свакоме да добије информацију која се налази у поседу органа јавне 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 може и треба да се унапреди. Овлашћења и ресурси којима располаже

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности треба да се прошире, нарочито у погледу надлежности за покретање прекршајног поступка. Органи јавне власти својим унутрашњим актима у већој мери требало би да уреде остваривање транспарентности рада и поступање по овим захтевима. Такође, неопходно је да се у потпуности поштују упутства Повереника за изразу 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.

#### **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 омогућиће се само оним организацијама које испуњавају јасно дефинисане критеријуме који се односе на етичке кодексе, план интегритета, стратешке оквире за учешће у борби против корупције (Антикорупцијска цивилна агенда), као и књиговодствене извештаје о приходима и администрирању буџетом. Поред тога, сачиниће се стратешки оквир који ће садржати услове за процену сврхе и квалитета предложених и реализованих пројеката од стране организација цивилних друштва, на основу којих ће се обезбедити административну и финансијску подршку. Остварењем 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 Глобалног договора Србија.

**4.7. Народна Скупштина прати спровођење препорука независних државних органа која врше надзор над радом органа јавне власти.**

Независни државни органи (Агенција за борбу против корупције, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државна ревизорска институција) 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 усваја закључке који садрже препоруке из извештаја, без постојања механизма да се они учине обавезујућим за оне органе јавне власти на које се односе. Стога је неопходно створити правни основ за увођење обавезе Народне Скупштине да од Владе затражи извештај о спровођењу закључака, уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога.

**4.8. Проширене и/или прецизиране надлежности и унапређени кадровски капацитети и услови рада независних државних органа који врше надзор над радом органа јавне власти и самосталних организација Владе релевантних за борбу против корупције.**

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 капацитетим што ограничава ефекте њиховог рада.

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

Досадашња заштита узбуњивача регулисана је одредбама три закона (Закон о државним службеницима, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закон о Агенцији за борбу против корупције), као и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција за борбу против корупције. Ипак, ова заштита је ограниченог обима по више основа (лице које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете или 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. 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. Донет закон о спречавању сукоба интереса запослених у јавном сектору**

Успостављање механизма за спречавање и отклањање **сукоба интереса** у Републици Србији унапређено је под окриљем Агенције за борбу против корупције која има значајне надлежности у овој области. Међутим, Законом о Агенцији за борбу против корупције, 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 којим није на адекватан начин регулисано ово питање. Закон о раду, који се примењује на запослене у другим органима којима је поверено вршење јавних овлашћења, 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.

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

### **5.1. Спровођење Стратегије**

Сви циљеви из Стратегије, спровешће се тако што ће се неопходне активности реализовати непосредно, на основу Акционог плана. Органи јавне власти који су задужени за спровођење мера и активности из Акционог плана биће одређени у Акционом плану. Стратешки циљеви биће подељени на краткорочне, средњерочне и дугорочне, а Акционим планом одредиће се и рок за реализацију циљева. Такође, предвидеће се и показатељи за спровођење мера и активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације.

### **5.2. 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. Задатак Савета за борбу против корупције је да сагледа активности у борби против корупције, да предложи Влади РС мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење и даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области. Савет прати спровођење мера из Стратегије и Акционог плана које се односе на органе државне управе и указује Влади на уочене проблеме. Сви органи јавне власти који су задужени за примену мера из Стратегије и Акционог плана подносиће полугодишње и годишње извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана Агенцији за борбу против корупције. Поред извештаја, сваки орган јавне власти подносиће и одговарајуће доказе за наводе из извештаја. Уколико, и поред извештаја и приложених доказа, постоје недоумице у погледу испуњавања обавеза, Агенција ће позвати представника органа јавне власти да их усменим путем разјасни. Орган јавне власти ће бити дужан да се одазове позиву Агенције. На основу овако прикупљених података, Агенција ће поднети Народној Скупштини посебан извештај о спровођењу Стратегије, који више неће бити саставни део извештаја о раду Агенције. Прописаће се обавезни елементи посебног извештаја Агенције за борбу против корупције о спровођењу Стратегије, као и санкције за евентуално неподношење.

Приликом праћења и надзора спровођења Стратегије 2005, уочен је проблем приступа подацима који су предмет праћења, односно контроле. Стога је неопходно успоставити делотворан систем за координацију примене Стратегије. У том смислу, сваки обвезник Акционог плана одредиће контакт особу која ће пратити спровођење активности из Акционог плана који се



односе на ту институцију. Министарство надлежно за послове правосуђа организоваће редовне полугодишње састанке на којима ће све контакт особе представити извештаје о постигнутом учинку. Поред тога, једном годишње ће се организовати јавна конференција на којој ће се расправљати о спровођењу Стратегије и Акционог плана. На овај начин ће се успоставити, организовати и поједноставити редовна међусобна комуникација, размена информација и координација.

### **5.3. Систем одговорности за испуњавање обавеза из Стратегије и Акционог плана**

Како би се осигурала примена стратешких циљева кроз активности дефинисане у Акционом плану, неопходно је усвојити систем одговорности за испуњавање обавеза из Стратегије и Акционог плана, који тренутно не постоји. У том смислу, неиспуњење активности из Акционог плана третираће се као кршење Закона о Агенцији за борбу против корупције, за које се могу изрећи мере упозорења или јавног објављивања препоруке за разрешење. Уколико обвезник не поступи по изреченој мери упозорења до истека рока који му је у одлуци Агенције одређен, изриче му се мера јавног објављивања препоруке за разрешење, односно мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона. Агенција ће потом поднети иницијативу за разрешење органу који га је изабрао, поставио или именовао. Надлежни орган ће бити дужан да обавести Агенцију о предузетим мерама у року од 60 дана од пријема обавештења. Имајући у виду да неиспуњење активности може бити резултат (не)поступања одређеног (државног) службеника, против тог лица може се покренути дисциплински поступак и изрећи одговарајућа санкција.

Након подношења два годишња извештаја Агенције за борбу против корупције о спровођењу Стратегије 2005 (за 2010. и 2011. годину), остали су нејасни механизми даљег поступања Народне Скупштине. Наиме, Народна Скупштина усвојила је закључке на основу поменутих извештаја, али не постоји механизам који би обезбедио њихово спровођење. Стога је неопходно створити правни основ за увођење обавезе Народне Скупштине да на посебној седници расправља о предметном извештају и да затражи од Владе извештај о спровођењу закључака који су донети на основу усвојених извештаја Агенције.

## **VI ПРЕПОРУКЕ**

Поред остварења циљева Стратегије који намећу одговарајуће обавезе и за коју ће одговорност сносити искључиво органи јавне власти, Стратегија наводи и одређене препоруке који се односе како на органе јавне 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/неиспуњење није предвиђена одговорност органа јавне власти, а нарочито не субјеката из приватног и цивилног сектора.

1. Препоручује се новинарским удружењима да унапреде Етички кодекс новинара Србије у делу који се односи на поклоне и сукоб интереса, као и да унапређују примену Кодекса и упознају новинаре са његовим одредбама;

2. Препоручује се средствима јавног информисања да усвоје акте којима се дефинише поступање са поклонима и питање сукоба интереса новинара и уредника;
3. Препоручује се промоција и подршка 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.