

## ODLUKA

# O UTVRĐIVANJU NACIONALNE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

*("Sl. glasnik RS", br. 109/2005)*

1. Ovom odlukom utvrđuje se Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije odštampana je uz ovu odluku i čini njen sastavni deo.

2. Obavezuje se Vlada da:

a) donese Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije;

b) obezbedi sredstva za sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije;

v) obezbedi donošenje sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije;

g) predloži donošenje zakona o samostalnom i nezavisnom antikorupcijskom telu.

3. Obavezuju se svi državni organi predviđeni Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije da neposredno sarađuju u razradi ove strategije, izradi i sprovođenju Akcionog plana, kao i sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije.

4. Obavezuje se telo iz tačke 2. (podtačka g) ove odluke da obaveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije o sprovođenju ove odluke, najmanje jednom godišnje.

5. Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".

## **NACIONALNA STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE**

### **I POGLAVLJE: UVOD**

Korupcija je jednako štetna pojava u društvima na svim nivoima razvoja. U društvima na putu demokratskog preobražaja problem je veći i teži, jer nove potrebe diktiraju brojne zadatke, a sredstva i načini za njihovo izvršavanje još uvek su neizgrađeni ili nedovoljni.

Korupcija razara supstancu svake države, pa je njeno suzbijanje do granice prihvatljivosti prema standardima sveta u kome živimo, uslov bez koga se država ne može legitimisati kao država vladavine prava.

Borba protiv korupcije mora biti organizovan i dugotrajan proces primene osmišljeno definisanih mera za sprečavanje i suzbijanje korupcije. Uprkos tome što su doneti neki važni antikorupcijski zakoni, borba protiv korupcije nije dala dovoljne rezultate. Procesuirani broj slučajeva korupcije je u nesrazmeri sa brojem pojava na koje je sa sumnjom javno ukazivano.

Rašireno je shvatanje da je korupcija jedan od težih društvenih problema i da dosadašnje mere u razračunavanju sa njom nisu bile dovoljne. Uspešna borba protiv korupcije jedan je od činilaca koji se ceni u procesu pristupanja Evropskoj uniji, kao i pri proceni usaglašenosti sa standardima Saveta Evrope. Evaluacija grupe zemalja za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO), koja se očekuje tokom 2005. godine, biće značajna za vrednovanje uspešnosti institucionalnog i zakonskog okvira, kao i za ocenu antikorupcijske strategije, što je jedan od bitnih uslova trećeg stuba pridruživanja Evropskoj uniji.

Nedovoljna je društvena svest da je svaki oblik korupcije štetan, kao i da korupcija nije samo mito. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: "Strategija") ima za cilj da

uobličiti i preporučiti mere koje će u kratkom, srednjem i dugom roku doprineti suzbijanju korupcije.

Korupcija se javlja tamo gde postoje: a) mogućnost i b) interes. Strategija se usmerava na oba ova činioca. Mogućnosti se moraju uklanjati sistemskim reformama, a interesi eliminisati merama kojima se povećava rizik i smanjuje korist od korupcije.

Strategija obuhvata tri ključna elementa:

a) efikasnu primenu antikorupcijskih propisa;

b) prevenciju, koja podrazumeva otklanjanje mogućnosti za korupciju, i

v) podizanje svesti i obrazovanje javnosti, radi javne podrške za sprovođenje antikorupcijske strategije.

Svi elementi Strategije moraju da se primenjuju istovremeno i koordinirano. Time se postiže da jedan drugog podržavaju, pa je njihovo ukupno dejstvo jače.

Preporuke Strategije konkretizovaće se Akcionim planom u kome će se predvideti pojedinačne aktivnosti, subjekti koji će ih preduzimati i rokovi za njihovo ostvarivanje.

Vladavina prava u efikasnim institucijama, uz laku dostupnost pravde i jednostavne i transparente postupke, može se ostvariti doslednim i bezizuzetnim sprovođenjem Strategije i Akcionog plana i njihovim pravovremenim usklađivanjem sa problemima.

## 1. Definicija korupcije

Korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.

## 2. Međunarodni standardi

a) Dostignuti međunarodni standardi

Ratifikovane su:

- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije;
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala;
- Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji;
- Konvencija saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom.

Potpisana je:

- Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji.

Učešće u inicijativama za borbu protiv korupcije:

- Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO);
- Program Saveta Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala u Evropi (PACO);
- Program Saveta Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi (OCTOPUS);
- Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope (SPAI);
- Izabrani komitet eksperata Saveta Evrope za evaluaciju mera za sprečavanje pranja novca (MONEYVAL);
- Proces saradnje zemalja u jugoistočnoj Evropi (SEECF);
- Program Međunarodne trgovinske komore za borbu protiv korupcije.

b) Budući neophodni standardi

Potrebno je ratifikovati sledeće međunarodne ugovore:

- Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji;

- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope.

### 3. Pretpostavke Strategije

- Politička volja;
- Poštovanje sloboda i prava građana;
- Realnost, trajnost, doslednost, postupnost i koordinacija ostvarivanja;
- Sveobuhvatnost i jedinstvenost primene u odnosu na tipove i subjekte korupcije;
- Usklađenost preventivnih, represivnih i edukativnih mera;
- Nadzor i odgovornost za sprovođenje Strategije, uz jasno definisane obaveze i rokove;
- Periodično ocenjivanje postignutih rezultata i usklađivanje sa novim potrebama;
- Saradnja javnog i privatnog sektora, civilnog društva i građana.

### 4. Ciljevi

Cilj Strategije je smanjenje korupcije i postizanje antikorupcijske kulture na nivou razvijenih evropskih zemalja, kroz ostvarenje sledećih ciljeva:

- trajno otklanjanje uslova za nastanak i razvoj korupcije;
- ustanovljavanje pravnog i institucionalnog okvira za prevenciju i suzbijanje korupcije;
- dosledno uspostavljanje krivične i moralne odgovornosti za nezakonite radnje;
- uspostavljanje željenih etičkih standarda;
- efikasna primena međunarodno ustanovljenih standarda u ovoj oblasti;
- transparentno finansiranje političkih stranaka, izbora, kao i izbornih kampanja;

- sprečavanje sukoba interesa u javnom sektoru;
- zakonito i odgovorno sprovođenje odluka;
- povećanje efikasnosti organa nadležnih za sprovođenje zakona i nadzornih institucija;
- reforma državne uprave, u cilju veće profesionalnosti i transparentnosti;
- otvoreni i transparentni postupci planiranja i korišćenja budžetskih sredstava, i javna kontrola korišćenja budžetskih sredstava;
- obuka i pomoć privatnom sektoru u sprovođenju mera protiv korupcije;
- definisanje uloge medija u borbi protiv korupcije;
- stimulisanje građana da se uključe u borbu protiv korupcije;
- saradnja i podizanje opšte svesti o pravima i obavezama državnih organa, privrednih subjekata, civilnog društva i građana u odnosu na korupciju;
- uključivanje u regionalnu i međunarodnu borbu protiv korupcije.

## 5. Postojeće stanje

Korupcija predstavlja ozbiljan društveni problem. Na to ukazuju stavovi građana, deklarirani prioriteta političkih stranaka i analize međunarodnih organizacija. Razmere korupcije nije moguće utvrditi. Zato se za procenu njene rasprostranjenosti često koriste istraživanja javnog mnjenja i analize percepcije korupcije, sprovedene na kvalifikovanom uzorku, uz sve neophodne ograde.

U poslednjih nekoliko godina, građani korupciju svrstavaju po važnosti na četvrto mesto problema u društvu (iza siromaštva, nezaposlenosti i opšteg kriminala). Istraživanja javnog mnjenja ukazuju na to da građani smatraju da je korupcija u Srbiji veoma raširena, kao i da je takav stav u manjoj meri izgrađen na osnovu ličnog iskustva, a više na osnovu predubeđenja i priča drugih. Ova istraživanja pokazuju da veliki broj građana ne prijavljuje slučajeve "sitne"

korupcije, o kojima imaju neposredna saznanja, što je i razumljivo u slučajevima kada građani sami daju mito.

Dosadašnja borba protiv korupcije uglavnom se bavila unapređivanjem zakonskog i institucionalnog okvira. Nestabilnost političke situacije i nezadovoljstvo građana brzinom i kvalitetom promena uslova života predstavljaju činioce koji otežavaju sprovođenje antikorupcijskih mera. Neke antikorupcijske mere donete su pre usvajanja strateškog dokumenta o borbi protiv korupcije, pa stoga nisu dovoljno kompatibilne.

Neki od oblika korupcije su kažnjivi na osnovu važećeg krivičnog zakonodavstva. Pored klasičnih krivičnih dela primanja i davanja mita i "krivičnih dela korupcije", koja su uvedena u pravni sistem 2001. godine, postoji niz drugih kod kojih može postojati element korupcije. Prema statističkim podacima za period od 2000-2003. godine, krivična dela sa elementom korupcije čine 4-5% od ukupnog broja prijavljenih krivičnih dela. Oko 15% tih prijava je dovelo do osuđujućih presuda. Na osnovu podataka iz drugih izvora, stiče se utisak da je kod ovih krivičnih dela tzv. "tamna brojka kriminaliteta" visoka. Problem kod otkrivanja korupcije je što saznanje o krivičnom delu uglavnom imaju samo strane koje su ga učinile učestvujući u nedozvoljenom poslu, zbog čega nemaju interes da ga prijave.

## 6. Uzroci korupcije

a) Ekonomski: struktura i transformacija vlasništva, prekomerna intervencija države u privredi, nepoštovanje tržišnih zakonitosti, siromaštvo.

b) Politički: zastareli i neodgovarajući ustav, način funkcionisanja političkih stranaka, neizvestan državnopravni status, dugogodišnja međunarodna izolacija, postojanje neformalnih centara moći, nepostojanje konsenzusa o strateškim ciljevima razvoja države.

v) Pravni: neprimenjivanje ili selektivno primenjivanje propisa, postojanje pravnih praznina, neusklađenost propisa.

g) Institucionalni: nepostojanje ili nefunkcionisanje institucija, nedovoljna koordinacija, kadrovska neosposobljenost i materijalna neopremljenost, nekompetentnost institucija.

d) Istorijski: brza izmena sistema društvenih vrednosti, posledice ratova na tlu bivše Jugoslavije, nedostatak profesionalizma, običaji.

## 7. Posledice korupcije

### a) Ekonomske:

- Ugrožavanje tržišne ekonomije;
- Smanjenje društvenog proizvoda;
- Umanjenje investicija;
- Povećanje zaduženosti zemlje;
- Porast siromaštva građana;

### b) Društveno-političke:

- Ugrožavanje demokratskih institucija;
- Povećavanje troškova funkcionisanja države;
- Nepoverenje građana u institucije države;
- Širenje organizovanog kriminala;
- Razaranje moralnih vrednosti društva;
- Apatija građana.

## II POGLAVLJE: SISTEMI I OBLASTI

### 1. Politički sistem

Politički sistem ima veoma važnu ulogu u borbi protiv korupcije. Od rešenosti i sposobnosti činilaca političkog sistema da se obračunaju sa korupcijom zavisi njen uspeh. Zbog toga,

postojanje i stabilnost političke volje, usvajanje i sprovođenje odgovarajućih propisa i politike predstavljaju prethodne uslove za sprovođenje Strategije.

Politički sistem je često izvor nekih oblika korupcije. Neusaglašenost ustavnih i zakonskih rešenja o izboru narodnih poslanika, nerazrešen sukob javnog i privatnog interesa, nepotpuna otvorenost rada državnih organa i političkih stranaka, neodgovarajuća kontrola novca u politici, demagoški niska primanja funkcionera i tretiranje korupcije kao političkih obračuna, a ne kao krivičnih dela, predstavljaju prepreku ne samo ostvarenju uloge političkog sistema u borbi protiv korupcije, već i za postizanje društvenog konsenzusa i poverenja građana za sprovođenje neophodnih reformi.

Preporuke:

- Zalaganje za bržu ratifikaciju međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije, od strane državne zajednice Srbija i Crna Gora;
- Jačanje saradnje organa država članica u borbi protiv korupcije;
- Jačanje javnosti i transparentnosti rada državnih organa;
- Blagovremeno objavljivanje detaljnih izveštaja o načinu glasanja i drugim aktivnostima poslanika;
- Povećanje efikasnosti nadzorne funkcije Narodne skupštine;
- Uvođenje elemenata personalizacije izbora narodnih poslanika u izborni sistem;
- Upodobljavanje ustavnog statusa narodnih poslanika i načina njihovog izbora;
- Uspostavljanje jasnih i objektivnih merila za ocenjivanje uspešnosti rada Vlade u borbi protiv korupcije;
- Obezbeđivanje odgovarajuće zarade funkcionerima uz dosledno utvrđivanje odgovornosti za obavljanje funkcije, uključujući i smenu;

- Usvajanje plana integriteta u najvišim organima vlasti;
- Uvođenje obaveze i odgovornosti državnih organa da odgovore u zakonskom roku na zahtev antikorupcijskog tela;
- Uvođenje obaveza državnih organa da periodično podnose izveštaje o sprovođenju antikorupcijskih mera iz svog delokruga;
- Uvođenje zabrane stranačke aktivnosti za određene kategorije funkcionera;
- Unapređivanje propisa o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija;
- Ograničavanje imuniteta na nastupe i izjave date povodom vršenja javnih funkcija (materijalni imunitet);
- Izrada uputstva o postupku skidanja imuniteta nosilaca javnih funkcija;
- Unapređivanje propisa o finansiranju političkih stranaka;
- Uvođenje obaveze Vlade da objavljuje odluke o postavljenju i razrešenju sa obrazloženjem o ispunjenosti kriterijuma, odnosno razloga;
- Obezbeđivanje posebne kontrole usklađenosti propisa i njihove konzistentnosti sa stanovišta borbe protiv korupcije;
- Usvajanje zakona o lobiranju i obezbeđivanje njegove transparentnosti;
- Donošenje kodeksa ponašanja poslanika i zaposlenih u Službi Narodne skupštine, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja, i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Uvođenje ograničenja pasivnog biračkog prava za lica osuđena za krivična dela sa elementom korupcije.

## **2. Pravosudni sistem i policija**

Nezavisnost, nepristrasnost, efikasnost i odgovornost u pravosudnim institucijama i policiji su uslov izgradnje pravne države, a njihovo osnaženje je primarni zadatak. Postojeća zakonska rešenja su usmerena na prevenciju i sankcionisanje koruptivnog ponašanja, ali korupcija i dalje postoji. Na to ukazuju stavovi javnog mnjenja, pojave koje sa verovatnoćom ukazuju da je u pitanju korupcija i mali broj otkrivenih i procesuiranih krivičnih dela korupcije zaposlenih u pravosuđu i policiji.

Preporuke:

- Zakonsko definisanje korupcije;
- Uvođenje odgovornosti pravnih lica za krivična dela;
- Uvođenje posebne evidencije pravnih lica osuđenih za krivična dela i zabrane da učestvuju na javnim tenderima;
- Uspostavljanje jasnih i jedinstvenih kriterijuma za predlaganje i izbor za sudije i nosioce javnotužilačkih funkcija (u daljem tekstu: "nosioci pravosudnih funkcija") i njihovo razrešenje;
- Obrazovanje specijalizovanih odeljenja javnog tužilaštva radi krivičnog gonjenja težih slučajeva korupcije;
- Uvođenje disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija;
- Uvođenje preventivnih mera i kontrolnih mehanizama za sprečavanje sukoba interesa nosilaca pravosudnih funkcija;
- Zabrana političkog delovanja nosilaca pravosudnih funkcija;
- Obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad nosilaca pravosudnih funkcija;
- Usvajanje plana integriteta u sudovima i tužilaštvima;
- Praćenje pritužbi na rad nosilaca pravosudnih funkcija, posebno u slučajevima korupcije;

- Donošenje kodeksa ponašanja nosilaca pravosudnih funkcija, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja, i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Specijalističko usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija;
- Uvođenje periodične obavezne analize rada organa otkrivanja, gonjenja i suđenja;
- Uspostavljanje stalnosti funkcije nosilaca javnotužilačkih funkcija;
- Obavezno periodično ocenjivanje rada nosilaca javnotužilačkih funkcija na osnovu unapred utvrđenih kriterijuma;
- Samostalnost pravosudnog budžeta;
- Ubrzavanje sudskih postupaka;
- Obavezno objavljivanje pravosnažnih sudskih odluka za krivična dela sa elementima korupcije i organizovanog kriminala;
- Obezbeđivanje efikasnosti izvršenja sudskih presuda;
- Suzbijanje korupcije unutar sudske uprave;
- Osposobljavanje nosilaca javnotužilačkih funkcija za vođenje prethodnog krivičnog postupka;
- Obavezna naknadna kontrola odluke tužilaštva u slučajevima nepokretanja ili obustave postupka za krivična dela sa elementima korupcije, ili u slučajevima odugovlačenja krivičnog postupka;
- Eliminisanje uticanja političkih struktura na pretkrivični postupak;
- Izmena Zakonika o krivičnom postupku u cilju efikasnijeg otkrivanja i procesuiranja krivičnih dela sa elementima korupcije;
- Uvođenje efikasnije istrage, uz izmene ovlašćenja istražnog sudije i tužioca;

- Zaštita osoba koje prijavljuju korupciju i svedoka;
- Preciziranje propisa o primeni specijalnih istražnih mera;
- Proširenje upotrebe specijalnih istražnih mera za krivična dela sa elementima korupcije;
- Izmena procesnih propisa u cilju sprečavanja njihove zloupotrebe od strane učesnika u postupku;
- Dosledna primena propisa o obaveznom oduzimanju koristi koja potiče od korupcije;
- Prebacivanje tereta dokazivanja na okrivljenog kod oduzimanja imovinske koristi;
- Formiranje posebne organizacione jedinice za staranje o privremeno oduzetoj, zamrznutoj i oduzetoj imovinskoj koristi;
- Izrada uputstva o postupanju sa privremeno oduzetom, zamrznutom i oduzetom imovinskom koristi;
- Uvođenje ograničenja za osobe pravosnažno osuđene za krivična dela sa elementima korupcije;
- Analiza i izmena propisa o Republičkom javnom pravobranilaštvu;
- Dosledno sprovođenje kodeksa profesionalne etike advokata i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Formiranje nezavisnih i specijalizovanih institucija za veštačenje u krivičnom postupku;
- Usvajanje zakona o policiji i odgovarajućih podzakonskih akata;
- Povećanje broja policajaca koji se bave borbom protiv korupcije;
- Obezbeđivanje odgovarajuće stručnosti i stalna specijalizacija policijskih kadrova zaduženih za borbu protiv korupcije;

- Obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad policajaca;
- Eliminisanje političkih kriterijuma za odabir kadrova u policiji, u korist profesionalizma;
- Zabrana političkog delovanja zaposlenih u policiji;
- Unapređivanje unutrašnje i spoljne kontrole rada policije i obezbeđivanje institucionalne efikasnosti;
- Dosledna primena odgovornosti policajaca u slučajevima povrede zakona;
- Materijalna ulaganja u modernizaciju kriminalističke policije.

### **3. Sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi**

Implementacija pravnog okvira za borbu protiv korupcije nije moguća bez aktivnog učešća organa državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave (u daljem tekstu: "organi uprave") i javnih službi. Nesavršenost propisa i iskustva zaposlenih omogućuju arbitrarno odlučivanje, što predstavlja mogući izvor korupcije. Stoga su usavršavanje propisa, precizno propisivanje obima prava i transparentne procedure, nužni preduslovi za izbegavanje korupcije. Neophodno je i uvođenje jasnog i delotvornog principa lične odgovornosti zaposlenih u organima uprave i javnim službama za zakonit, efikasan i kvalitetan rad.

Preporuke:

- Sprovođenje Strategije reforme državne uprave;
- Početak rada Upravnog suda;
- Unapređivanje propisa koji uređuju: rad Vlade, javnih agencija, zaštitnika građana, državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, državnih službenika i plate državnih službenika, javne službe, kao i opšti upravni postupak i upravne sporove;
- Dosledno sprovođenje propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;

- Pобољшanje saradnje organa uprave i javnih službi u oblasti borbe protiv korupcije;
- Preispitivanje postojanja diskrecionih ovlašćenja službenika organa uprave i javnih službi;
- Dosledna primena principa rada državne uprave: depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija, modernizacija i otvorena Vlada, kao i revizija sistematizacija radnih mesta u svim organima državne uprave, u skladu sa navedenim principima;
- Uspostavljanje mehanizma koji garantuje nepristrasan, objektivan i apolitični odabir kadrova i njihovo unapređivanje;
- Obezbeđivanje odgovarajućih plata i uslova za rad službenika organa uprave i javnih službi;
- Uspostavljanje efikasnog sistema kontrole i odgovornosti službenika organa uprave i javnih službi;
- Zaštita službenika organa uprave i javnih službi koji odbiju izvršavanje protivzakonitih naloga pretpostavljenih;
- Usvajanje plana integriteta u organima uprave i javnim službama;
- Donošenje kodeksa ponašanja službenika organa uprave i javnih službi, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Uređivanje pravila o sprečavanju sukoba interesa, o obavljanju političkih i javnih aktivnosti, primanju poklona i zaštiti službenih informacija;
- Uvođenje pravila o prelasku zaposlenih iz javnog u privatni sektor i zabrane iskorišćavanja bivše službene pozicije;
- Uspostavljanje mehanizama za prijavljivanje protivzakonitog i neetičkog rada državnih i javnih službenika i mehanizama za zaštitu osoba koje to prijavljuju;
- Dosledna kontrola primene propisa o plaćanju administrativnih taksi;

- Definisanje i primena mera za pojednostavljivanje procedura za ostvarivanje prava građana pred organima uprave i javnim službama, prewashodno s ciljem pribavljanja dokumentacije na jednom mestu;
- Zakonsko uređenje kriterijuma za određivanje tajnosti dokumenata i postupaka za njihovo čuvanje;
- Povezivanje informacionih sistema Poreske uprave, Uprave za javna plaćanja, Uprave carine, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih i Ministarstva unutrašnjih poslova, kao dela jedinstvenog informacionog sistema državnih organa;
- Uvođenje principa rotacije službenika organa uprave i javnih službi na radnim mestima podložnim korupciji;
- Usvajanje i sprovođenje posebnih akcionih planova za borbu protiv korupcije u oblastima koje su najpodložnije korupciji;
- Sistematsko stručno usavršavanje službenika organa uprave i javnih službi.

#### **4. Sistem javnih finansija**

Javna potrošnja čini oko 45% bruto proizvoda zemlje. Zbog toga su planiranje, prikupljanje, raspolaganje, javnost i kontrola javnih finansija izloženi velikom riziku korupcije, sa teškim posledicama. Reforme u carinskom, poreskom i budžetskom sistemu, vode stvaranju ambijenta sa manje korupcije. Nepotpunost pravnog okvira i kašnjenje primene pojedinih rešenja predstavljaju dodatni problem. Uočljivo je odsustvo odgovarajućih kontrolnih mehanizama.

Preporuke:

- Dosledno poštovanje principa sveobuhvatnosti budžeta, uz eliminisanje vanbudžetskih fondova;
- Kompletiranje jedinstvenog sistema vođenja računa budžetskih korisnika;
- Unifikacija računovodstvenih i budžetskih klasifikacija i kontnih planova;

- Uspostavljanje mehanizama za ocenu celishodnosti potreba budžetskih korisnika pri planiranju budžeta;
- Ustanovljavanje efikasne kontrole zaduživanja i uspostavljanje direktne veze sa planiranim prilivom sredstava;
- Transformisanje privremenog sistema Trezora u stalni sistem Trezora;
- Uspostavljanje modernog informacionog sistema u Trezoru i Upravi za javna plaćanja;
- Povećanje transparentnosti u trošenju budžetskih sredstava;
- Unapređenje postojećih propisa o radu Trezora;
- Ustanovljavanje Vrhovne revizorske institucije;
- Uspostavljanje efikasne kontrole izvršenja budžeta od strane zakonodavne vlasti;
- Stvaranje zakonskih i materijalnih uslova za efikasno obavljanje poslova budžetske inspekcije i revizije;
- Organizovanje budžetske inspekcije i revizije na lokalnom nivou;
- Uvođenje interne finansijske kontrole svim korisnicima budžeta i organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja;
- Povećanje broja kontrolora i revizora javnih finansija;
- Slobodan pristup informacijama koje se odnose na planiranje i izvršenje budžeta;
- Usklađivanje poreskih propisa sa propisima Evropske unije;
- Uvođenje sintetičkog poreza na dohodak građana i samooporezivanje dohotka preduzetnika;
- Prenošenje administriranja lokalnih poreza na lokalni nivo;

- Smanjivanje broja poreskih oblika;
- Poboljšanje efektivnosti prikupljanja poreza;
- Jačanje službe unutrašnje kontrole Poreske uprave i uspostavljanje spoljne kontrole;
- Automatizacija poreskog postupka uvođenjem informacionog sistema sa jedinstvenom bazom podataka;
- Modernizacija Poreske uprave i prelazak sa funkcionalne na klijentsku organizaciju;
- Dosledna primena podele zadataka i poslova i rotacije zaposlenih u carinskim službama;
- Unapređenje carinske metodologije;
- Automatizacija carinskog postupka uvođenjem informacionog sistema sa jedinstvenom bazom podataka;
- Povezivanje sa carinskim službama drugih zemalja u cilju razmene informacija;
- Unapređivanje i striktno sprovođenje propisa u oblasti javnih nabavki;
- Uspostavljanje efikasnog mehanizma kontrole svrsishodnosti i opravdanosti planiranih javnih nabavki;
- Ustanovljavanje mehanizma kontrole realizacije javnih nabavki;
- Obezbeđivanje samostalnosti i nezavisnosti Komisije za zaštitu prava od izvršne vlasti.

## **5. Privredni sistem**

Za sprečavanje korupcije u oblasti privrede potrebne su posebne mere, zbog međuzavisnosti privrede i ostalih sektora i zbog koruptivnog ponašanja unutar nje. Privreda je u teškom položaju zbog dugogodišnje krize i tekućih reformskih procesa.

Preporuke:

- Ograničenje uloge države u privredi na postavljanje osnovnih pravila za pošteno nadmetanje, slobodu ugovaranja, stvaranje okruženja pogodnog za efikasno poslovanje, kao i na regulisanje većih poremećaja na tržištu;
- Otklanjanje neusaglašenosti i protivrečnosti pojedinih privredno-sistemskih propisa (Zakona o privrednim društvima, Zakona o hartijama od vrednosti, Zakona o registraciji privrednih subjekata...)
- Unapređenje transparentnosti procesa i postupka privatizacije;
- Uvođenje nezavisnog tela za kontrolu procesa privatizacije;
- Edukacija i informisanje građana o njihovim pravima i mogućnostima u procesu privatizacije i o efektima privatizacije;
- Izgrađivanje jasne i delotvorne politike konkurencije;
- Ustanovljavanje obavezne unutrašnje kontrole u javnom sektoru;
- Zasnivanje nezavisne spoljne revizije računovodstvenog poslovanja najvećih privrednih subjekata;
- Jačanje nezavisnosti i profesionalizma specijalizovanih revizorskih institucija i Komisije za računovodstvo i reviziju;
- Jačanje potpunog, konzistentnog i ažurnog sistema vođenja poslovnih knjiga, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima;
- Uvođenje planova integriteta za privredne subjekte;
- Sprovođenje zabrane pribavljanja poreskih olakšica po osnovu isplate sredstava u nezakonite svrhe;
- Donošenje etičkog kodeksa i uspostavljanje mehanizama za njegovu implementaciju;

- Stvaranje pouzdanih mehanizama u preduzećima za zaposlene koji žele da prijave korupciju i obezbeđivanje njihove sigurnosti;
- Aktivno promovisanje kodeksa dobre poslovne prakse Međunarodne trgovinske komore;
- Ukidanje odredbi o primanju poklona kao načinu finansiranja agencija sa javnim ovlašćenjima;
- Poboljšanje korporativnog upravljanja.

## 6. Mediji

Korupcija u medijima obesmišljava objektivno informisanje i onemogućava javni nadzor nad društvenim delatnostima. Profesionalni rad je pred iskušenjima da se stekne protivpravna dobit, a društvo kome mediji treba da služe trpi štetu. Ona je teško otklonjiva, pa je sprečavanje korupcije u ovoj oblasti, zbog podizanja opšteg nivoa antikorupcijske svesti, veoma važno.

Preporuke:

- Razgraničenje delatnosti oglašavanja i informativne funkcije unutar medija;
- Transparentan uvid u vlasničku strukturu medija i sprečavanje njihove monopolizacije;
- Transparentnost finansijskog poslovanja medija;
- Unapređenje propisa o statusu, pravima i radu medija u cilju stvaranja uslova za njihov nezavisan rad;
- Obezbeđivanje uslova za rad, samostalnosti i nezavisnosti Republičke radiodifuzne agencije i Agencije za telekomunikacije;
- Uvođenje jedinstvenog kodeksa etike novinara, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja, i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Obezbeđivanje nezavisnosti novinara u profesionalnom radu uz dosledno sprovođenje odgovornosti za povrede etičkog kodeksa novinara;

- Unapređivanje propisa o odgovornosti za javnu reč;
- Sprečavanje diskriminacije u odnosu državnih organa prema medijima;
- Implementacija principa nespojivosti rada novinara i njihove političke aktivnosti;
- Stalna edukacija novinara o oblicima neprimerenog uticaja na njihov rad, o oblicima korupcije, o istraživačkom novinarstvu i o njihovoj zaštiti;
- Obezbeđivanje delotvornog mehanizma pravne zaštite novinara u slučajevima neosnovanog uskraćivanja informacija;
- Propisivanje sankcija za trgovinu medijskim uticajem.

## **7. Učešće građana i civilnog društva u borbi protiv korupcije**

Napor državnih organa, međunarodnih organizacija ili organizacija građanskog društva na suzbijanju korupcije ne može da na dugi rok da dobre rezultate, ukoliko građani ne podržavaju te napore. Građani su subjekt antikorupcijske strategije, ali i njen objekt. Strategija ima za cilj da promeni kulturu u kojoj se korupcija toleriše. Građani, koristeći svoje izborno pravo, mogu da kontrolišu i "kazne" vlastodršce čijim moralom ili čijim rezultatima nisu zadovoljni, odnosno da "nagrade" poštene i uspešne.

Nevladine organizacije moraju da zasluže legitimitet otvorenosti, hrabrošću i kvalitetom svog delovanja. One mogu da deluju uspešno u borbi protiv korupcije, ali i da same postanu izvor i sredstvo korupcije, jer posluju u neodgovarajućem pravnom i društvenom okruženju, što im otežava rad, stvara zavisnost od donatora i predstavlja prepreku za proveru kvaliteta njihovog rada.

Strukovna i profesionalna udruženja često mogu brže i bolje nego državni organi da uoče probleme u vezi sa tipičnim oblicima korupcije. Zbog toga je njihova uloga da unapređuju nivo etičnosti među članstvom i disciplinski sankcionišu neprihvatljiva ponašanja. Većina profesionalnih udruženja nema uslove da ostvari svoju ulogu u borbi protiv korupcije, dok kod

onih koji poseduju javna ovlašćenja vrebena opasnost da monopolistički status postane izvor korupcije.

Nije regulisana vlasnička transformacija sportskih društava, što uz mogućnost uticaja političkih struktura, stvara sumnju u korupciju.

Preporuke:

- Sprovođenje kontinuirane kampanje podizanja svesti građana o korupciji i načinima borbe protiv nje;
- Uvođenje programa edukacije o korupciji u obrazovne institucije;
- Informisanje građana o preduzetim antikorupcijskim merama i njihovim efektima;
- Informisanje građana o propisima kojima se reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja;
- Obezbeđivanje delotvorne pravne zaštite u slučajevima neosnovanog uskraćivanja informacija;
- Uvođenje pouzdanih mehanizama za dostavljanje pritužbi građana i obaveze državnih organa da na njih odgovore u zakonskom roku;
- Uključivanje udruženja građana u aktivnosti državnih organa u borbi protiv korupcije;
- Unapređivanje rada profesionalnih udruženja u borbi protiv korupcije;
- Reforma zakonodavstva u oblasti udruživanja građana;
- Dodeljivanje budžetskih sredstava i poreskih olakšica udruženjima građana na osnovu jasnih kriterijuma i u transparentnom postupku;
- Obezbeđivanje potpune transparentnosti finansijskog poslovanja i rada udruženja građana;
- Kontrola potrošnje budžetskih sredstava datih udruženjima građana;

- Uvođenje i primena etičkih pravila u udruženjima građana;
- Pravovremeno informisanje udruženja građana o mogućnostima dobijanja budžetskih sredstava;
- Donošenje propisa o privatizaciji sportskih društava.

### III POGLAVLJE: IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE

Posebnim zakonom osnovaće se samostalno i nezavisno telo sa sledećim ovlašćenjima:

1. Nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana;
2. Koordinacija državnih organa u borbi protiv korupcije;
3. Primena propisa iz oblasti rešavanja sukoba interesa za funkcionere u svim granama vlasti;
4. Kontrola primene propisa o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja;
5. Nadzor nad radom organa koji se bave borbom protiv korupcije;
6. Razvijanje planova integriteta u javnom i privatnom sektoru;
7. Davanje inicijative za izmenu i donošenje propisa državnih organa;
8. Redovno periodično izveštavanje Narodne skupštine i javnost u radu;
9. Međunarodna i regionalna saradnja u oblasti borbe protiv korupcije.