

## **Смернице за извештавање о спровођењу и вршењу надзора над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције за период 2024 – 2028. године и пратећег Акционог плана**

### **Увод**

Влада Републике Србије је 25. јула 2024. године усвојила Националну стратегију за борбу против корупције за период 2024 – 2028. године (у даљем тексту Стратегија)<sup>1</sup>, док је Акциони план за период 2024 – 2025. године за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2024 – 2028. године (у даљем тексту Акциони план) усвојен 26. децембра 2024. године<sup>2</sup>.

Законом о спречавању корупције<sup>3</sup> прописано је да Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту АСК) надзире спровођење стратешких докумената (стратегија и акционих планова) у области борбе, односно спречавања корупције. Следствено томе, АСК је задужена за надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана. АСК сачињава извештај о спровођењу стратешких докумената са препорукама за даље поступање који подноси на разматрање Народној скупштини до краја марта текуће године за претходну годину.

Надзор над спровођењем стратешких докумената представља један од најважнијих предуслова за њихову успешну реализацију. Да би тело које врши надзор, у овом случају АСК, то чинило на ефикасан начин потребно је да прикупи правовремене и свеобухватне информације о спровођењу активности које му достављају органи који спроводе активности. На основу тих информација али и оних које је могуће прикупити из других извора, АСК изводи закључке о томе да ли су активности спроведене у року и на начин како је то предвиђено стратешким документима. Из наведеног разлога је важно да се процес извештавања о спровођењу стратешких докумената прецизно дефинише и да се тих правила придржавају сви актери у процесу.

Смернице за извештавање о спровођењу и вршењу надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана (у даљем тексту Смернице) превасходно су намењене органима који спроводе активности и онима који су надлежни за спровођење, односно координацију спровођења мера и остварења посебних циљева. Садржина Смерница је дефинисана у Упутству о начину извештавања о спровођењу стратешких докумената које је усвојила АСК (у даљем тексту Упутство).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“ бр. 63 од 26. јула 2024.

<sup>2</sup> Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 35 од 21. маја 2019, 88 од 13. децембра 2019, 11 од 12. фебруара 2021 - Аутентично тумачење, 94 од 27. септембра 2021, 14 од 7. фебруара 2022.

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 5 од 17. јануара 2025.

## **Одређивање одговорних субјеката за извештавање о спровођењу мера и активности и остварењу циљева из Акционог плана**

Након усвајања Закона о планском систему<sup>5</sup> и Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика<sup>6</sup> сви документи јавних политика које усваја Влада морају бити усклађени са овим прописима. Имајући то у виду, Акциони план прецизно дефинише институцију која спроводи активност, као и институцију одговорну за спровођење, односно координацију спровођења мере и институцију надлежну за координацију спровођења посебног циља (у даљем тексту одговорни субјект). У том смислу све институције одговорне за спровођење активности и координацију спровођења мера и остварења посебних циљева из стратешких докумената за борбу против корупције представљају одговорне субјекте за извештавање.

Руководиоци одговорних субјеката биће обавештени о потреби да одреде по једно лице овлашћено за достављање извештаја о спровођењу активности и извештаја о спровођењу мера и остварења циљева из Стратегије и Акционог плана. Препорука је да овлашћено лице буде особа која добро познаје унутрашњу организацију и надлежности органа јавне власти и има одређено искуство у извештавању о спровођењу стратешких и других докумената које тај орган јавне власти спроводи. Ово првенствено из разлога што би ово лице поред припреме периодичних извештаја и редовне комуникације с АСК, могло бити задужено и за координацију спровођења активности и мера и остварења циљева из Акционог плана.

## **Извештавање одговорних субјеката према АСК**

Одговорни субјекти су у обавези да АСК подносе извештаје о спровођењу активности из Акционог плана на кварталном нивоу<sup>7</sup>. По достављеном обавештењу од стране АСК, у року од 15 дана по истеку квартала, одговорни субјекти ће достављати извештаје о спровођењу активности које су доспеле за реализацију у претходном кварталу, односно у периоду од три претходна месеца. Разлику ће чинити извештаји који се буду подносили за последњи квартал у години. Тада ће одговорни субјекти бити у обавези да известе АСК о спровођењу активности које су доспеле у последњем (четвртном) кварталу године али и свим активностима за које су известили да нису реализоване у претходним кварталима. На бази ових информација, АСК ће израдити комплетан пресек реализације активности за целу календарску годину, што представља основу годишњег извештаја о спровођењу стратешких докумената.

Такође, у складу са назначеном циљаном годином у Акционом плану, институције одговорне за координацију спровођења мера и остварења посебних циљева у

---

<sup>5</sup> Службени гласник РС", број 30 од 20. априла 2018.

<sup>6</sup> "Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.

<sup>7</sup> Изузетак је први периодични извештај који ће садржати преглед испуњења активности доспелих у IV кварталу 2024. године и I кварталу 2025. године због тога што је Акциони план усвојен тек крајем децембра 2024. године а објављен у јануару 2025. године.

обавези су да АСК поднесу извештај о спровођењу мера и остварењу циљева који ће садржати информације испуњењу циљаних вредности њихових показатеља. Оцена остварености циљева (посебних и општег) и спровођења мера биће значајна за вредновање учинака Стратегије и Акционог плана.

Табела 1: Динамика извештавања одговорних субјеката

Период на који се односи извештај	Слање захтева одговорним субјектима за достављање извештаја	Рок за достављање извештаја АСК
1. јануар – 31. март	до 31. марта	15. април
1. април – 30. јун	до 30. јуна	15. јул
1. јул – 30. септембар	до 30. септембра	15. октобар
1. октобар – 31. децембар	до 31. децембра	15. јануар
за циљане вредности показатеља мера и посебних циљева	до 31. децембра године која је одређена као циљана година у Акционом плану	15. јануар

### Садржај извештаја одговорних субјеката

Како би процес извештавања био ефикасан, одговорни субјекти ће АСК достављати извештаје чији су елементи унапред дефинисани у Упутству. Ово ће истовремено олакшати одговорним субјектима процес извештавања јер ће бити упознати о томе који подаци су неопходни да би се могла извршити оцена реализације и вредновање учинака стратешких докумената, а и за саму АСК то олакшава процес прикупљања информација, повећава њихов квалитет и употребну вредност. У ову сврху АСК је припремила посебне обрасце за извештавање одговорних субјеката који су саставни део Упутства.

Табела 2: Образац за извештавање о спровођењу активности

Број активности	Преписати податак из Акционог плана.
Назив активности	Преписати податак из Акционог плана.
Назив одговорног субјекта који спроводи активност	Преписати податак из Акционог плана.
Органи партнери у спровођењу активности	Преписати податак из Акционог плана.
Рок за завршетак активности	Преписати податак из Акционог плана.
Извор финансирања активности	Преписати податак из Акционог плана.
Укупна процењена финансијска средства	Преписати податак из Акционог плана.
Да ли су процењена финансијска средства обезбеђена? 1) Да	Уколико је изабрана опција не, написати разлог за то, тачније да ли је орган који спроводи активност тражио

2) Не	финансијска средства у буџету РС, ако није због чега није, ако јесте због чега их није добио. Уколико је за реализацију активности била предвиђена донаторска средства навести разлог због ког средства нису обезбеђена, да ли су у моменту израде Акционог плана већ била договорена средства са конкретним донатором или нису, да ли су касније по усвајању Акционог плана та средства тражена, и ако нису, због чега.
Који износ финансијских средстава из буџета је утрошен?	Уколико је активност спроведена, потребно је унети колики је износ средстава, који је обезбеђен из буџета за спровођење активности, заиста и утрошен. Претпоставка је да ће одговорни субјект овај податак имати уколико је реч о средствима обезбеђеним из буџета РС. Са друге стране, уколико је активност финансирана од стране донатора, овај податак не мора бити доступан одговорном субјекту. Уколико јесте, одговорни субјект и овај податак може унети у образац.
Статус спровођења активности 1) Активност је спроведена 2) Активност није спроведена 3) Остало	Изабрати један од понуђених одговора. Ако статус не потпада ни под један од прва два одговора, онда изабрати статус под називом „остало“ и објаснити тај статус.
О спровођењу активности – описати сам процес спровођења	Који су све кораци предузети ради спровођења активности; који су још носиоци активности, а који нису обвезници извештавања, били укључени у спровођење и на који начин; да ли је било препрека у том процесу и, уколико да, које су то биле препреке, и сл?
Кратко образложење у случају да активност није спроведена	Потребно је навести и описати разлоге због којих активност није спроведена.
Препоруке за даље поступање/овај део није обавезан	Ово није обавезни део извештаја, али ако одговорни субјект има додатне информације које сматра релевантним, а које могу бити од значаја за оцену статуса активности или давање

	преорука у извештају АСК оставља му се простор да их унесе.
--	---

Приликом извештавања о спровођењу активности одговорни субјекти би требало да посвете посебну пажњу опису начина на који је активност реализована. Овај опис треба да послужи АСК за оцену да ли је активност реализована на начин како је то предвиђено Акционим планом. Нпр. ако је као активност предвиђена израда анализе и да та анализа треба да садржи одређене закључке, онда је потребно посебно апострофирати у коју сврху и са којим циљем је та анализа рађена, односно да ли су закључци анализе такви да се на основу њих може утврдити да ли је њена сврха остварена.

---

*Као пример нам може послужити активност 1.1.1. из Акционог плана која гласи: Израда анализе примене Законика о кривичном поступку у циљу дефинисања потребе за евенуалним проширењем процесних овлашћења јавног тужиоца у предиспратном и кривичном поступку. Да бисмо утврдили да је израђена анализа заиста реализована на начин како је то предвиђено у спратешком документу, неопходно је у извештају недвосмислено навести да она (анализа) садржи одговор/закључак о постајању или неопстојању потребе за проширивањем овлашћења јавног тужиоца у предиспратном кривичном поступку.*

---

Поред тога, одговорни субјект треба да достави и текст анализе/документа (у електронској форми) који је проистекао као резултат спровођења активности. У случају да је такав документ јавно доступан, довољно је да одговорни субјект достави линк ка интернет страници на којој је документ објављен.

Уколико одговорни субјект није спровео активност у року предвиђеним стратешким документом, потребно је да наведе и опише разлоге. Ако је у питању нпр. недостатак ресурса (запослених) онда је потребно одговорити на питање да ли је у моменту израде Акционог плана одговорни субјект већ имао у виду ту околност, да ли су и какве мере предузете да се овај ризик отклони и сл.

Преоруке представљају једини факултативни део обрасца за извештај о спровођењу активности. Преоруке се могу односити на све елементе Акционог плана, да се одређена активност преформулише, да се одреди други орган који спроводи активност, да се одреде други партнери у спровођењу активности и сл. Преоруке су од великог значаја за израду новог стратешког документа, превасходно новог Акционог плана. Могуће је да се одређене активности не могу

спровести на начин или у року како је то било одређено у Акционом плану и зато је од великог значаја бележити све препреке у њиховој реализацији како би се могле отклонити приликом израде новог документа.

Већ је наведено да Стратегија и Акциони план садрже податке о мерама и посебним циљевима за чију координацију спровођења, односно остварења су одређени одговорни субјекти. Субјекти одговорни за извештавање, известиће о реализацији циљаних вредности показатеља циљева и мера у складу са циљаном годином која је у Акционом плану дефинисана за сваку меру и циљ. Следствено претходном примеру, када је било речи о садржају извештаја о спровођењу активности, АСК је и у овом случају дефинисала обавезне елементе за извештавање о спровођењу мере и остварења посебног циља за одговорне субјекте и припремила посебан образац за извештавање. Препоруке представљају једини факултативни део обрасца за извештавање о спровођењу мере и остварењу циља.

Табела 3: Образац за извештавање о спровођењу мере и остварењу циља

Број мере или циља	Преписати податак из Акционог плана.
Назив мере или циља	Преписати податак из Акционог плана.
Назив одговорног субјекта за спровођење, односно координацију мере или остварења циља	Преписати податак из Акционог плана.
Показатељ на нивоу мере или циља	Преписати податак из Акционог плана.
Јединица мере	Преписати податак из Акционог плана.
Извор провере	Преписати податак из Акционог плана.
Почетна вредност	Преписати податак из Акционог плана.
Базна година	Преписати податак из Акционог плана.
Планирана Циљана вредност	Преписати податак из Акционог плана.
Остварена циљана вредност 1) Да 2) Не 3) Остало	Овде унети податак да ли је у тренутку провере та циљана вредност остварена или није, колико она износи у тренутку провере. Обавезно навести документ из кога је узет податак о циљаној вредности (навести линк за приступ наведеном документу). Ако орган надлежан за координацију остварења посебног циља или спровођења мере није у могућности да достави податак о оствареној циљаној вредности, означити статус „Остало“ и навести разлог за то и подробно га описати.
Циљана година	Преписати податак из Акционог плана.
Препоруке у вези мере или посебног циља	Ово није обавезни део извештаја, али ако одговорни субјект сматра да је неопходно преформулисати меру или посебни циљ, заменити меру или

	посебни циљ новим, одредити нове циљане вредности, циљану годину, оставља му се простор да их унесе.
--	--

### **Извештавање АСК према Народној скупштини**

Као што је напред наведено, Законом о спречавању корупције је прописано да АСК доставља извештај о спровођењу стратешких докумената Народној скупштини на разматрање. Закон не дефинише метод израде и елементе које овај извештај мора да садржи, па ће из тог разлога АСК израдити посебну Методологију за надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана. Тај документ ће садржати информације о начину прикупљања података о спровођењу мера и активности и остварења циљева из Стратегије и Акционог плана, оцену статуса спровођења мера и активности и остварења циљева, као и обавезне елементе које извештај о спровођењу стратешких докумената садржи.

### **Давање мишљења са препорукама АСК одговорним субјектима**

Уколико се у процесу надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана појаве одређени проблеми у вези са спровођењем активности, прикупљањем информација о циљаним вредностима показатеља за оцену спровођења мера и остварења посебних циљева или уколико се појаве проблеми у вези са извештавањем одговорних субјеката према АСК, АСК ће на захтев самог одговорног субјекта али и по сопственој иницијативи дати мишљење о спровођењу стратешких докумената са препорукама за даље поступање. АСК ће, свакако, пре израде мишљења са препорукама, организовати састанак са представником одговорног субјекта како би се утврдили разлози због којих се спровођење активности или извештавање не одвија на начин и према динамици која је дефинисана у Акционом плану и Смерницама. Уколико након одржаног састанка утврди да постоји потреба за формулисањем препорука за превазилажење потешкоћа, односно за побољшање квалитета извештавања, АСК ће дати мишљење са препорукама одговорном субјекту. Уједно, биће му остављен рок од 60 дана од дана када је мишљење достављено да извести АСК шта је урађено како би се отклонили уочени пропусти и испуниле дате препоруке. У случају да одговорни субјект не извести АСК у остављеном року или не предузме одговарајуће радње како би поступио по препорукама, АСК ће о томе известити Радно тело за координацију рада органа одговорних за спровођење мера и активности из Стратегије и Акционог плана, те напоменути то у извештају о спровођењу стратешких докумената.

### **Давање иницијатива за измене и допуне Стратегије и Акционог плана**

Имајући и виду да АСК надзире спровођење Стратегије и Акционог плана, у могућности је да утврди колико је спровођење ових докумената било делотворно и

на који начин је утицало на друштвене промене које су области борбе против корупције биле планиране. Конкретније, кроз поступак надзора АСК има увид у то који од елемента стратешких докумената нису били на одговарајући начин дефинисани или који од елемената су пропуштени да буду укључени у стратешке документе а чије би спровођење могло довести до адекватнијег исхода и делотворнијег утицаја на стање корупције. Из тог разлога АСК има надлежност да даје иницијативе за измене и допуне стратешких докумената у области борбе против корупције.

АСК ће дати иницијативу за измене и допуне Стратегије и Акционог плана, уколико оцени: 1) да је потребно ревидирати општи и посебне циљеве из разлога што нису адекватно дефинисани 2) да је потребно ревидирати мере или додати нове јер постојеће нису довољне за остварење посебних циљева 3) да је потребно ревидирати рокове за више активности из одређене групе, односно одређеног типа активности; 4) да је потребно ревидирати формулације више активности зато што нису добро дефинисане и не може се утврдити да ли су спроведене (на пример, дуплиране су, нејасне су, има више активности у једној, и слично) или додати нове јер постојеће нису довољне за спровођење мера; 5) да је потребно ревидирати показатеље (као и њихове базе и циљане вредности) за реализацију општег, посебних циљева и мера, зато што нису довољно јасно одређени или не одговарају дефинисаним циљевима и мерама; 6) да је потребно ревидирати изворе финансирања и укупно процењена финансијска средства уколико ови елементи нису адекватно одређени или представљају разлог због кога одређене активности није било могуће спровести на начин и у року како је било предвиђено стратешким документом.

### Пример исправно попуњеног обрасца за извештавање о спровођењу активности<sup>8</sup>

Број активности	1.1.1.
Назив активности	Израда анализе примене Законика о кривичном поступку у циљу дефинисања потребе за евентуалним проширењем процесних овлашћења јавног тужиоца у предистражном и кривичном поступку
Орган који спроводи активност	Министарство правде
Органи партнери у спровођењу активности	Врховни суд, Врховно јавно тужилаштво, Министарство унутрашњих послова
Рок за завршетак активности	2.квартал 2025. године

<sup>8</sup> Пример који се односи на конкретну активност из Акционог плана за период 2024. – 2025. представља само хипотетички приказ спровођења ове активности. Информације у рубрикама које се односе на обезбеђена финансијска средства, статус спровођења активности и опис су измишљене.



Извор финансирања активности	Финансијска помоћ ЕУ: ИПА 2019 - „Флексибилни механизам за подршку јачању владавине права у Републици Србији“ (Подршка АП 23 Борба против корупције и Основна права)
Укупна процењена финансијска средства	2.040,000 динара
Да ли су процењена финансијска средства обезбеђена?	Да у пуном износу који је процењен.
Који износ финансијских средстава је утрошен?	2.040,000 динара
Статус спровођења активности	Активност је спроведена у року и на начин како је то одређено Акционим планом.
О спровођењу активности – описати сам процес спровођења	У априлу 2025. године, уз подршку пројекта ЕУ: „ИПА 2019 Флексибилни механизам за подршку јачању владавине права у Републици Србији“, Министарство правде је израдило анализу примене Законика о кривичном поступку. У поступку израде анализе Министарство је сарађивало са Врховним судом, Врховним јавним тужилаштвом и Министарством унутрашњих послова. Закључак који поменута анализа садржи је да постоји потреба да се прошире процесна овлашћења јавног тужиоца у предистражном и кривичном поступку. Поменута анализа је доступна интернет страници Министарства правде и могуће јој је приступити преко следећег линка:
Кратко образложење у случају да активност није спроведена	
Препоруке за даље поступање/овај део није обавезан	

### Пример правилно попуњеног образаца за извештавање о спровођењу мере<sup>9</sup>

Број мере	2.4.
-----------	------

<sup>9</sup> Пример који се односи на меру из Акционог плана за период 2024. – 2025. представља само хипотетички приказ спровођења мере. Информације у рубрици које се односе на остварену циљану вредност су измишљене.

Назив мере	Јачање ефикасности царинског система
Назив одговорног субјекта за спровођење односно координацију спровођења мере	Министарство финансија
Показатељ(и) на нивоу мере	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Одељења унутрашње контроле опремљена потребном пратећом опремом</li> <li>2) Инсталиран видео надзор робним испоставама</li> </ol>
Јединица мере	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Да/не</li> <li>2) Да/не</li> </ol>
Извор провере	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Извештај о спровођењу Националне стратегије</li> <li>2) Извештај о спровођењу Националне стратегије</li> </ol>
Почетна вредност	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Не</li> <li>2) Не</li> </ol>
Базна година	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 2023.</li> <li>2) 2023.</li> </ol>
Планирана циљана вредност	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Да</li> <li>2) Да</li> </ol>
Остварена циљана вредност <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Да</b></li> <li>2) <b>Не</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) У складу са анализом капацитета одељења унутрашње контроле Управе царина и потребе за набавком пратеће опреме која је реализована у априлу 2025. године, у септембру исте године, набављена је одговарајућа пратећа опрема за потребе овог одељења. Анализа и извештај о набавци пратеће опреме налазе се у прилогу овог обрасца.</li> <li>2) Управа царина је у мају 2025. године израдила анализу најризичнијих граничних прелаза и робних испостава са аспекта корупције. На основу ове анализе, утврђено је у ком обиму и за које прелазе и испоставе је потребно набавити видео надзор као и која ће бити динамика увођења ове опреме. У јуну исте године расписана је јавна набавка за куповину опреме за видео надзор за ХХ</li> </ol>

	граничних прелаза и XX робних испостава, која је окончана у октобру. Опрема је инсталирана на 20% планираних граничних прелаза и 10% робних испостава. Са инсталацијом опреме ће бити настављено и у 2026. години. Анализа и извештај о инсталацији видео надзора налазе се у прилогу овог обрасца.
Циљана година	2025.
Препоруке у вези мере	

### Пример правилно попуњеног образаца за извештавање о остварењу циља<sup>10</sup>

Број циља	3
Назив циља	Унапређење транспарентности
Назив одговорног субјекта за координацију остварења циља	Министарство правде
Показатељ на нивоу циља	СИГМА показатељ: Приступ информацијама од јавног значаја
Јединица мере	Бодовна скала у распону од 0 – 30
Извор провере	СИГМА Мониторинг извештај <a href="http://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm">http://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm</a>
Почетна вредност	22/30
Базна година	(2021)
Планирана циљана вредност	24/30
Остварена циљана вредност <b>1) Да</b>	Планирана циљана вредност је остварена и премашена. У СИГМА мониторинг извештају за 2025. годину за Републику Србију, у оквиру Принципа јавне управе под бројем 1, у оквиру области под називом <i>Одговорност</i> , вредност индикатора број 4.2.1. под називом <i>Приступ информацијама од јавног значаја</i> износи 25/30. Извештај је доступан на:
Циљана година	2025.
Препоруке у вези циља	

<sup>10</sup> Пример који се односи на посебни циљ из Акционог плана за период 2024. – 2025. представља само хипотетички приказ спровођења посебног циља. Информације у рубрици које се односе на остварену циљану вредност су измишљене