



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

ИЗВЕШТАЈ

О САМОПРОЦЕНИ ИНТЕГРИТЕТА ОРГАНА
ЈАВНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ПЛАНОВИ ИНТЕГРИТЕТА



ИЗВЕШТАЈ О САМОПРОЦЕНИ ИНТЕГРИТЕТА
ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ПЛАНОВИ ИНТЕГРИТЕТА

Извештај о самопроцени интегритета органа јавне власти у Републици Србији
Планови интегритета

Издавач:

Агенција за борбу против корупције
Царице Милице 1
11000 Београд
Телефон: 011/4149 100
www.acas.rs

Уредник:

Татјана Бабић

Лектура и коректура:

Дејан Булајић

Дизајн и припрема за штампу:

Сотта, Београд

Штампа:

Fiducia 011, Београд

Тираж:

250

© 2014. Сва права су задржана. Ниједан део ове публикације не може бити репродукован нити смештен у систем за претраживање или трансмитовање у било ком облику, електронски, механички, фотокопирањем, снимањем или на други начин, без претходне дозволе издавача.

Ставови изнети у Извештају су ставови Агенције за борбу против корупције.

Штампање ове публикације је омогућила Мисија ОЕБС-а у Србији, кроз донацију Америчке агенције за међународни развој (УСАИД).

Ставови изречени у публикацији припадају искључиво ауторима и не представљају нужно званичне ставове Мисије ОЕБС-а и УСАИД-а.

ИЗВЕШТАЈ О САМОПРОЦЕНИ ИНТЕГРИТЕТА
ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
ПЛАНОВИ ИНТЕГРИТЕТА

Агенција за борбу против корупција
Београд, март 2014. године

САДРЖАЈ

УВОД	7
МЕТОДОЛОГИЈА	11
Методологија израде планова интегритета	11
Методологија израде извештаја	13
Процена објективности и квалитета усвојених планова интегритета из перспективе корисника услуга јавног сектора	15
ПОЈМОВНИК	17
РЕЗИМЕ	19
ИНТЕГРИТЕТ ИНСТИТУЦИЈА	21
1. Политички систем	22
1.1. Статистика система.....	23
1.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	29
1.3. Препоруке.....	32
2. Систем правосуђа	33
2.1. Статистика система.....	34
2.2. Верификација објективности и квалитета планова интегритета судова из перспективе корисника услуга	40
2.3. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	44
2.4. Препоруке.....	51
3. Систем полиције	53
3.1. Статистика система и анализа најзаступљенијих ризика по интегритет	54
3.2. Препоруке.....	61
4. Систем локалне самоуправе	62
4.1. Статистика система.....	63
4.2. Верификација објективности и квалитета планова интегритета локалне самоуправе из перспективе корисника услуга.....	70
4.3. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	73
4.4. Препоруке.....	77
5. Систем одбране	79
5.1. Статистика система.....	79
5.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	85
5.3. Препоруке.....	89

6. Систем јавних финансија и привреде.....	90
6.1. Статистика система.....	90
6.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	96
6.3. Препоруке.....	99
7. Систем пољопривреде.....	100
7.1. Статистика система.....	101
7.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	107
7.3. Препоруке.....	110
8. Систем социјалне политике.....	111
8.1. Статистика система.....	111
8.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	118
8.3. Препоруке.....	121
9. Систем здравства.....	122
9.1. Статистика система.....	123
9.2. Верификација објективности и квалитета планова интегритета институција у систему здравства из перспективе корисника услуга.....	130
9.3. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	133
9.4. Препоруке.....	136
10. Систем просвете и науке.....	138
10.1. Статистика система.....	138
10.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	146
10.3. Препоруке.....	159
11. Систем културе и спорта.....	161
11.1. Статистика система.....	161
11.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	169
11.3. Препоруке.....	172
12. Систем животне средине и просторног планирања.....	174
12.1. Статистика система.....	174
12.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	180
12.3. Препоруке.....	183
13. Систем заштите података, људских права и јавног интереса.....	184
13.1. Статистика система.....	185
13.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	191
13.3. Препоруке.....	194
14. Систем јавних предузећа.....	195
14.1. Статистика система.....	196
14.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	202
14.3. Препоруке.....	205
СИСТЕМ НАЦИОНАЛНОГ ИНТЕГРИТЕТА.....	207
Статистика система.....	207
Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа.....	213
Препоруке.....	216

УВОД

„Свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система, дужна је да развија и примењује, или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва и одражавају начела владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност.“

*Члан 5 став 1 Конвенције Уједњених нација против корупције
(„Сл. лист СЦГ - Међународни уговори“ бр. 12/05)*

Низ ратификованих међународних уговора, као и бројне одредбе домаћег законодавства, чине оквир неопходан за свеобухватну борбу против корупције у Републици Србији. У том смислу, предвиђене мере за супротстављање корупцији, као једном од највећих изазова данашњице, делимо на превентивне и репресивне.

Док се репресивне мере примењују онда када је корупција наступила и када су се њене последице испољиле, превенцијом се спречава настанак коруптивних појава. И мада представници јавности - и шире, али и стручне, неретко истичу да је репресија кључна за сузбијање овог проблема, без свеобухватне превентивне активности не можемо очекивати успех у заштити друштвене заједнице од (ризика) корупције.

Откривање и отклањање њених узрока, односно ризика за њен настанак и развој и то не само корупције кроз давање и примање мита, већ и у смислу постојања етичких и професионално неприхватљивих поступака, представља један од начина за смањење обима корупције.¹ Један од кључних превентивних алата, који успешно служи откривању и отклањању узрока, односно ризика за настанак и развој корупције, јесте план интегритета.

План интегритета је механизам за јачање институционалног интегритета. То је документ који настаје као резултат самопроцене изложености институције ризицима за настанак и развој корупције, као и изложености етички и професионално неприхватљивим поступцима. План интегритета садржи мере за спречавање, умањење и отклањање идентификованих ризика.²

Општи циљ плана интегритета није решавање појединачних случајева, већ успостављање механизма који ће спречити и отклонити околности за настанак корупције, неетичких и непрофесионал-

1 Агенција за борбу против корупције, *Приручник за израду плана интегритета*, Београд, 2012. година, стр. 3. (www.acas.rs/images/stories/Prirucnik_konacna_verzija.pdf). У даљем тексту: Приручник.

2 Циљ доношења плана интегритета је јачање интегритета институције, који подразумева индивидуалну честитост, професионализам, етичност, институционалну целовитост, као и начин поступања у складу са моралним вредностима. Јачање интегритета институције доводи до смањења ризика да се јавна овлашћења обављају супротно сврси због којих су установљена, што доприноси побољшању квалитета рада институције, а тиме и повећању поверења јавности у њихов рад. Ibid, стр. 3.

них поступака у свим областима функционисања институције.³ Израда плана интегритета је добар начин да се процени квалитет регулативе и њена примена, квалитет кадрова и праксе (организације) у главним областима функционисања институције (управљање институцијом, финансијама, јавним наставкама, кадровима), што је први корак у правцу побољшања квалитета рада институције.⁴

Израдом плана интегритета по први пут се на системски начин уводи један од механизма доброг управљања у јавни сектор Републике Србије. Евалуација и критичко преиспитивање рада државних органа, још увек није уобичајена пракса њиховог функционисања. Само строго и формално спровођење прописа није довољно за стварање функционалног и на корупцију отпорног система. Доношење планова интегритета добар је начин да се укаже на то зашто је важно бавити се добрим управљањем и увођењем праксе и стандарда, који нису увек прописани као обавезни, али чије увођење олакшава рад и омогућава ефикаснији и квалитетнији рад институције.⁵

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописана је обавеза државних органа, организација, органа територијалне аутономије, локалне самоуправе, јавних служби и јавних предузећа, да донесу своје планове интегритета.⁶ У циљу спровођења ове законске обавезе, Агенција за борбу против корупције (Агенција) и Влада Републике Србије потписали су 18. јуна 2010. године, Меморандум о разумевању, којим су се Влада и органи државне управе обавезали да, у складу са смерницама које објави Агенција, израде планове интегритета, на начин и у року који буде прописан. У складу са споразумом, Агенција је израдила и објавила Смернице за израду и спровођење планова интегритета, које дефинишу структуру планова, начин израде планова по фазама, извођење појединих задатака, рокове за израду, начин праћења израде и начин њиховог спровођења.⁷ Овом активношћу отпочео је процес увођења планова интегритета у јавни сектор. Све институције имале су обавезу да израде свој план интегритета у периоду од фебруара 2012. године до краја марта 2013. године (први циклус израде).

План интегритета се доноси сваке треће године, од последњег усвојеног плана или раније, уколико руководилац и лице одговорно за његово спровођење, на основу праћења реализације одређених мера побољшања, процене да предложене мере не дају очекиване резултате. Агенција за борбу против корупције задужена је да прати и надзире израду и спровођење плана интегритета у институцијама.⁸

Циљ овог Извештаја је да се са што већим степеном прецизности укаже на порозна подручја у контексту корупције органа јавне власти, то јест да буду пружени одговори на питања: који су то ризици у питању, која је учесталост процењених ризика од корупције у оквиру система и на шта се конкретно процењени ризици односе. Коначно, Извештај треба да – помоћу резултата предузете статистичке и садржајне анализе планова интегритета поднетих Агенцији – пружи и преглед стања институционалног интегритета у Републици Србији. Налази и препоруке овог Извештаја требало би да укажу доносиоцима одлука да ли је, у којим подручјима и на који начин потребно реаговати (усваја-

3 Циљ плана интегритета је да се обезбеди ефикасно и ефективно функционисање институција у јавном и приватном сектору. То се може постићи кроз следеће поступке: поједностављење компликованих или укидање непотребних процедура, контролосање и смањивање дискреционих овлашћења руководиоца, јачање одговорности запослених, повећање транспарентности у раду, јачање професионализма и етике, потом кроз едукацију, успостављање стандарда, увођење ефикасног система унутрашње контроле и елиминисање неефикасне праксе и неприменљиве регулативе. Да би се сви ови поступци могли спровести, неопходно је пре тога, кроз израду плана интегритета урадити анализу, које су то, на пример, компликоване или непотребне процедуре, у чему се огледају дискрециона овлашћења руководиоца и шта су њихове последице, у којим областима је потребно вршити едукацију запослених и слично. Приручник, стр 4.

4 Агенција за борбу против корупције, *Водич кроз поступак израде плана интегритета*, Београд, 2013. година, стр. 3. (www.acas.rs/images/stories/vodic-plan-integriteta.pdf). У даљем тексту: Водич.

5 Приручник, стр. 3.

6 Члан 59 Закон о Агенцији за борбу против корупције (*Сл. гласник РС**, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС и 67/13 - одлука УС и 112/13 - аутентично мишљење).

7 Агенција за борбу против корупције, *Смернице за израду планова интегритета* (*Сл. гласник РС**, бр. 80/10), Београд, 29. октобар 2010. године (www.acas.rs/images/stories/Smernice.pdf). У даљем тексту: Смернице.

8 Приручник, стр. 15.

њем и/или спровођењем прописа, успостављањем и/или појачањем надзора и сл.), да би интегритет органа јавне власти био успостављен и/или оснажен.

Такође, израда и објављивање овог Извештаја само су једна у низу активности које Агенција за борбу против корупције спроводи и предузима, у вези са изградњом система интегритета органа јавне власти у Републици Србији. Извештај и његови налази о степену институционалног интегритета у Републици Србији, служиће као полазна основа за нове активности, у вези са праћењем спровођења предложених мера, проналажењу и/или изградњи решења за идентификоване изазове. На основу налаза из Извештаја, Агенција ће моћи и убудуће да прати динамику појава, узроке, настанак и промену ризика у областима дефинисаним у плановима по системима и да даје препоруке за спречавање корупције и других неправилности.

Извештај се већим делом састоји из интерпретације статистички обрађене групе података из планова интегритета органа јавне власти који су поднети Агенцији. Он садржи преглед и анализу чињеница које се односе на учесталост ризика од корупције и на друге неправилности у раду институција. Преглед и анализа су превасходно базирани на подацима које су пружиле саме институције, које су ризике самостално процењивале.

Рад на Извештају представља једну од активности, то јест део је свеобухватне подршке развоју и изградњи система планова интегритета у Републици Србији, коју је пружио Програм за економску транспарентност Одељења за владавину права и људска права Мисије ОЕБС у Србији.

МЕТОДОЛОГИЈА

Методологија израде планова интегритета

Укупан број институција подложних законској обавези која се односи на израду и усвајање планова интегритета је 4.483.

За надзор над процесом њиховог доношења, као и за процену њиховог квалитета, према Закону, задужена Агенција за борбу против корупције.

Одсек за планове интегритета, Сектора за послове превенције у Агенцији, предузео је мере и одговарајуће активности у оквиру својих надлежности, са циљем да планови буду израђени и усвојени на нивоу целокупног јавног сектора у Републици Србији.

Радни циклус израде планова интегритета започео је 2010. године, доношењем Смерница за израду и сповођење плана интегритетета.

У циљу помоћи институцијама да донесу своје планове интегритета, Агенција је израдила и нацрте, односно моделе планова, прилагођене различитим типовима институција.⁹ Садржина нацрта планова интегритета израђена је кроз два процеса: 1) на основу података, предлога и сугестија које су Агенцији достављали чланови радних група, формираних са циљем израде нацрта, 2) на основу анализе података који су добијени истраживањем за верификацију и допуну садржине нацрта планова интегритета.

У изради нацрта планова интегритета учествовале су радне групе које су чинили представници различитих државних институција (укупно 109 чланова), разврстаних у 14 система: 1) политички систем, 2) систем правосуђа, 3) систем полиције, 4) систем локалне самоуправе, 5) систем одбране, 6) систем јавних финансија и привреде, 7) систем пољопривреде, 8) систем социјалне политике, 9) систем здравства, 10) систем просвете и науке, 11) систем културе и спорта, 12) систем животне средине и просторног планирања, 13) систем заштите података, људских права и јавног интереса и 14) систем јавних предузећа.

Чланови радних група, у сарадњи са Агенцијом, вршили су препознавање оних области и процеса у институцији који су најизложенији ризицима за настанак и развој корупције и других неправилности. Резултат тог рада су дефинисани ризици и формулисане адекватне мере побољшања за њихово спречавање и отклањање.¹⁰

⁹ Ibid., стр. 5.

¹⁰ Радне групе су радиле на нацртима планова интегритета у периоду од децембра 2010. до септембра 2011. године, кроз одржавање састанака и израду задатака за потребе садржаја нацрта плана интегритета. Дефинисање ризика вршено је, дакле, уз помоћ представника институција који познају надлежности и функционисање својих институција. Ibid., стр. 5.

Као резултат ових процеса израђено је 69 нацрта планова интегритета, који су подељени по системима.¹¹ Нацрти планова интегритета били су урађени у форми електронске апликације, постављеној на серверима Агенције.

Нацрти планова интегритета садржали су области које су радне групе, у сарадњи са Агенцијом, препознале као најизложеније ризицима за настанак корупције и других неправилности. У процесу израде нацрта, идентификоване области подељене су на следећи начин: заједничке области, области етике и личног интегритета и специфичне области.¹²

На основу овако израђеног нацрта, свака институција вршила је самопроцену, тако што је кроз све наведене области и процесе оцењивала да ли идентификовани ризици постоје или не, односно да ли се идентификовани ризици дешавају, или се могу десити и тако угрозити интегритет институције.

Израда (коначне верзије) плана интегритета представљала је систематски процес који се изводио у неколико фаза¹³, од којих друга заслужује пажљивији осврт.

Наиме, у другој фази процеса израде плана интегритета (фаза процене и оцене постојећег стања изложености ризицима и отпорности радних процеса у областима функционисања институције), радна група и запослени процењивали су и оцењивали радне процесе и односе у областима функционисања институције, идентификујући тако ризике и мере побољшања кроз нормативни оквир, кадровски оквир и процесе у пракси. Радна група, поред процене већ наведених области и процеса у нацрту плана интегритета, требало је да процени и друге области важне за њено функционисање, нарочито оне које се односе на надлежност институције, а које су изложене ризицима.

У завршној етапи ове фазе, радне групе у институцијама прикупљале су резултате добијене на основу квалитативне анализе постојеће документације, примера и искуства из праксе и резултате одговора запослених на упитнике и спроведених разговора са њима.¹⁴ У складу са тиме, радне групе су давале коначну оцену степена изложености институције ризицима од корупције и другим неправилностима по областима.

Планови креирани су путем интернет апликације, а база података урађених планова интегритета налази се на серверу Агенције.

11 На пример за систем просвете урађено је седам нацрта планова интегритета и то за оне типове институција које по својим надлежностима припадају том систему: 1) Министарство просвете и науке, 2) Завод за интелектуалну својину, 3) Универзитет, 4) Факултет/виша школа, 5) Средња/основна школа, 6) Предшколска установа и 7) Установа за смештај студената.

12 Заједничке области су оне без којих ниједна институција не би могла добро да функционише. Област етике и личног интегритета се односи на поступање запослених и функционера у јавном сектору, у складу са моралним вредностима и на обављање јавних овлашћења са сврхом због којих су установљена. Специфичне области се односе на надлежности институције, на остваривање њене друштвене функције, односно функције због које је институција и основана. Појмовник, стр. 15-17.

13 Фаза припреме, фаза процене и оцене постојећег стања и закључна фаза (тј. планирање мера за побољшање интегритета). Приручник, стр. 8-14.

14 Упитници (индиректно анкетање) и интервју (директно анкетање), односно разговори (са запосленима), најчешће су коришћене методе и представљали су темељне инструменте за прикупљање података и утврђивање постојећег стања у институцији. Комбинација оба метода анкетања омогућава да се искористе предности једне, а избегну недостаци друге методе. Анкетање кроз упитник и обављање разговора са запосленима је систематичан процес који садржи ставове (ризике у форми ставова) за које се опредељују запослени и радна група. Систематичност се обезбеђује тиме што се постављају иста питања свим испитаницима, одговори се бележе на исти начин, кодирају се и анализирају истом методом. Упитници су били значајан алат за процену и оцену стања изложености, јер добијене резултате од стране запослених, радна група је користила приликом процене и оцене постојећег стања изложености институције. Истовремено, упитник је представљао и контролни механизам у смислу смањења превеликог одступања од процене и оцене изложености, од стране радне групе и дао могућност запосленима да активно учествују у изради плана интегритета своје институције. Попуњени упитници су се статистички електронски обрађивали, а резултати прослеђивали радној групи у институцији. Добијене статистичке податке радна група је анализирала и користила код коначне процене и оцене ризика по областима функционисања институције. Ibid., стр. 9.

Методологија израде извештаја

Задатак радних група био је, између осталог, да у свакој од побројаних области процене да ли постоји могућност настанка ризика по интегритет институције и ако постоји, где се она налази. С обзиром да области функционишу кроз процесе, а процеси кроз низ директних и индиректних активности, радне групе су у односу на сваки процес неопходан за функционисање одређене области, идентификовале ризике.

Да би свака област (надлежност органа јавне власти) могла да се остварује кроз своје процесе, неопходни су регулатива, кадрови и добра пракса (организација). Дobar нормативни, персонални и организациони оквир чини институцију отпорном на корупцију и друге неправилности. Али, дисфункција једне од ове три компоненте доводи до стварања прилика и могућности за настанак корупције. Са тим у складу, код наведене три компоненте, да би ризици били идентификовани, у односу на сваки процес било је процењивано следеће:

Шта је процењивано код регулативе у односу на одређени процес?

- Да ли постоји регулатива потребна за обављање тог процеса (закон, подзаконски акт, интерни акт/упутства/процедуре)?
- Да ли је постојећа регулатива прецизна, усклађена, јасна?
- Да ли постојећа регулатива садржи одредбе о ограничењу дискреционих овлашћења?
- Да ли постојећа регулатива садржи одредбе о одговорности и последицама за неизвршење/кршење обавеза и правила?

Шта је процењивано код кадрова у односу на сваки процес?

- Да ли кадрови који обављају послове и активности потребне за извршење одређеног процеса, имају довољно знања и искуства?
- Да ли има довољно стручног кадра који је потребан за ефикасно извршење процеса?
- Да ли кадрови поседују висок ниво професионалности и непристрасности у раду?

Шта је процењивано код одвијања процеса у пракси?

- Да ли је пракса у раду ефикасна?
- Каква је расподела права, обавеза и одговорности код извршења процеса?
- Какав је проток информација потребних за обављање процеса?
- Да ли постоји ефикасан систем интерне контроле?
- Да ли се спроводе санкције за кршење процедура и правила поступка?
- Да ли су процедуре компликоване?
- Да ли се регулатива примењује?
- Да ли су јасно дефинисани критеријуми за доношење одлука?
- Да ли су постојеће процедуре транспарентне?

Приликом креирања плана интегритета за мерење ставова о функционисању и организацији институције, коришћена је проширена Ликертова скала. Радне групе (и запослени) изражавали су своје слагање или неслагање са препознатим ризицима (датим ставовима), давањем оцена од 1 до 7 сваком од њих. Оцене су имале следеће значење: 1) Веома се слажем, 2) Слажем се, 3) Делимично се слажем, 4) Делимично се не слажем, 5) Не слажем се, 6) Никакако се не слажем, и код упитника 7) Не знам и/или, нисам у могућности да одговорим.

Пратећи сва наведена упутства и инструкције, план интегритета израдило је и усвојило 47% од укупног броја органа јавне власти, дужних да поступе по одредбама овог закона. Укупан број институција, установа и предузећа који су израдили планове интегритета и доставили их Агенцији износи 2.121.

Радне групе су коначну оцену степена изложености институције ризицима од корупције и друге неправилности по областима, уносиле у план интегритета. Сваки план интегритета који се налази у бази података Агенције за борбу против корупције садржи процене ризика које су органи јавне власти извели на наведени начин.

Ради стицања свеобухватне, али и прецизне слике у циљу планирања и/или предузимања одговарајућих мера и корака, Агенција је решила да спроведе анализу података, из израђених планова, из фазе процене изложености ризицима у областима функционисања институције.

Конкретно, анализа треба да утврди који су то ризици који су препознати према процени институција, који од њих су најзаступљенији... Анализа би тако послужила као показатељ очекиваном напретку борбе против корупције, то јест, била би својеврсни параметар према којем би се одмеравала ефикасност и корисност будућих анти-коруптивних мера (плодотворне, одржавају статус кво, не делују и сл.).

У складу с тим, прво је извршена статистичка анализа урађених планова интегритета, а потом и њихова садржинска анализа.

Статистичка обрада података из израђених планова интегритета на нивоу система, започињала је идентификацијом ризика, које су – од свих могућих ризика на нивоу неке области (нпр. јавних набавки) – институције означиле као средње и високе (вредности ризика – одговори од 1 до 4 на Ликертовој скали). Затим су ти ризици сабирани на нивоу те области. Затим је рачунат агрегатни просек ризичности сваког ризика, на нивоу те области. После тога, рачуната је се просечна ризичност сваког појединог ризика, на нивоу области и то тако што се агрегатна ризичност области делила са укупним бројем институција, које су израдиле план интегритета у том систему. На крају се рангирала ризичност ризика на нивоу те области. Исти поступак је понављан за сваку област унутар свих система. Разлика је постојала само у вези броја са којим су се делили могући и идентификовани ризици, у зависности од нивоа анализе: 1) ниво система – делило се са бројем институција у систему, које су урадиле план интегритета (за сваку област), 2) према класификацији система – делило се са бројем институција у систему према класификацији институција (за сваку област) и 3) национални ниво – делио се са бројем свих институција (без обзира на систем) које су урадиле план интегритета (за сваку област).

На основу овакве статистичке обраде, између осталог, области у оквиру система сврставане су у високоризичне, средњеризичне и нискоризичне.

Следећа фаза рада била је анализа садржаја. Како се на основу статистичке обраде, дошло до података о најучесталијим ризицима, ти ризици су били главни предмет анализе садржаја. Анализирано је који су то ризици којима су органи јавне власти највише изложени у сваком од 14 система понаособ. Налази су представљени после статистике сваког од 14 система.

С обзиром да план интегритета настаје као резултат поступка *самопроцене* изложености органа јавне власти ризицима на корупцију и друге неправилности, приликом анализе података из планова интегритета, у одређеној мери консултовани су и други извори сазнања. У овом процесу, Агенција се ослањала на већ објављена истраживања о томе како корисници услуга перцепирају рад/услуге

органа јавне власти¹⁵, али и на друга истраживања, извештаје међународних организација, струковних удружења, НВО, податке о случајевима пријављеним Агенцији, медијске извештаје о случајевима корупције, итд. Циљ таквог метода био је да се кроз призму информација из других извора, између осталог, скрене пажња на ризике који би могли утицати на настанак и развој корупције и других неправилности, а нису били процењени кроз израду плана интегритета.

Свака од анализа закључивана је препорукама које указују да ли је, у којим подручјима и на који начин, потребно реаговати да би интегритет органа јавне власти био успостављен и/или оснажен. Препоруке су се формулисале на основу ризика процењених у плановима интегритета.

Исти метод рада коришћен је и при представљању система националног интегритета и давања одговарајућих препорука.

Приликом читања извештаја треба имати у виду да план интегритета настаје као резултат поступка самопроцене органа јавне власти, да је та самопроцена рађена на основу нацрта (понуђеног модела) плана интегритета, као и то да извештај обухвата резултате 47% институција које су израдиле план интегритета, од укупног броја органа јавне власти који су били у обавези да израде план интегритета.

Процена објективности и квалитета усвојених планова интегритета из перспективе корисника услуга јавног сектора

План интегритета (ПИ) је резултат поступка самоконтроле и самопроцене органа јавне власти, у циљу одржања и побољшања његовог интегритета, видљивости, јавности рада, као и професионалне етике запослених. Као такав, ПИ је документ који је подложен субјективним оценама у свакој појединачној институцији, због чега је неопходно развијање механизма којима се процењује, између осталог, њихова објективност и квалитет.

Агенција је у оквиру пројекта, чију је имплементацију подржало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, реализовала механизам којим је верификовано у којој мери су органи јавне власти на прави начин, довољно објективно и непристрасно усвојили своје ПИ. Такав механизам, у виду **емпиријског утврђивања искустава корисника услуга појединих типова органа јавне власти, спроведен је у периоду од новембра 2012. до јуна 2013. године, у системима здравства, локалне самоуправе и правосуђа**. Истраживачки пројекат спроведен је на узорку корисника услуга појединих органа јавне власти у овим системима и то оних типова органа који имају интензивну комуникацију са грађанима и од чијег интегритета у великој мери зависи квалитет услуга које се пружају грађанима.¹⁶ Основна хипотеза у конципирању истраживања била је да јачи институционални интегритет органа јавне власти и њихових запослених, подразумева виши квалитет услуга које пружају грађанима, односно да им омогућавају да на смислен и рационалан начин пружају услуге грађанима, да испуњавају своју сврху у задовољењу потреба и интереса грађана, због којих су основане и због којих, преваходно и постоје. Другачије речено, уколико корисници услуга институција, из различитих разлога и у различитом обиму и интензитету, имају проблеме да задовоље своје потребе и остваре интересе, то може бити индикатор да институција, односно запослени у њој, пате од одређеног недостатка интегритета. *Свеобухватну анализу и процену интегритета треба да пруже, са једне стране, органи јавне власти „изнутра”, кроз своје планове интегритета, а са друге, корисници услуга, који „споља” вреднују учинке, поступање и понашање запослених у јавном сектору.*

¹⁵ Више у Ibid., стр. 9.

¹⁶ Извештаји о спроведеним истраживањима доступни су на интернет страни Агенције за борбу против корупције (www.acas.rs/sr_lat/component/content/article/41/698.html).

С обзиром на то да механизам процене објективности и квалитета усвојених планова интегритета, изискује значајне материјалне и временске ресурсе, он је до сада примењен на три од укупно 14 система, у које су подељени органи јавне власти са становишта израде ПИ. Намера Агенције је да, у зависности од доступности ресурса у будућности, сукцесивно настави да спроводи овај тип истраживања и у осталим системима, јер су сви они подједнако важни са становишта остваривања права и обавеза грађана, као и са становишта општег стања националног интегритета јавног сектора у Србији.

У овом извештају дат је приказ оцена појединих елемената интегритета органа јавне власти, из перспективе грађана који ступају у комуникацију са тим органима, као и поређење оцена интегритета у плановима (оцене „изнутра“) са оценама које су им дали грађани (оцене „споља“), где год је то било методолошки оствариво и релевантно.

Приликом читања ових делова извештаја треба имати у виду методолошка ограничења која прате истраживања интегритета органа јавне власти, из перспективе корисника услуга. Најпре, истраживање је рађено само у појединим типовима органа јавне власти и то оних који имају регуларну интеракцију са корисницима услуга (грађанима, привредним сектором)¹⁷, не и у целом систему, онако како је системе дефинисала методологија израде планова интегритета. Због тога се, у неким случајевима, подаци о најчешћим ризицима, на нивоу целокупне анализе планова интегритета, разликују од анализе планова интегритета у поједином типу органа јавне власти у којима је рађено истраживање.¹⁸ Даље, с обзиром на то да корисници услуга могу само да оцене „спољне манифестације“ поступања запослених у институцијама, али не и да увек уђу у разлоге таквог поступања (на пример, непостојећу, или лошу регулативу појединих пороцеса), истраживања су се ограничила и усмерила на оне елементе интегритета који су видљиви споља – на пример, оцену рада кадрова који спровode одређене радне процесе и то оне који су усмерени према корисницима услуга, потом на процену штете/користи коју поједина не/поступања запослених производе по кориснике услуга, а који могу бити узроковани мањком интегритета и тако даље. Због тога, ову врсту анализе треба тумачити као корективни механизам плановима интегритета. Тај механизам, са једне стране детаљније одсликава контекст у ком органи јавне власти спровode своје надлежности према грађанима (због којих, у крајњем случају и постоје). Са друге стране, анализа искуства корисника услуга појединог типа органа јавне власти указује на појединачне, критичне тачке њиховог рада. План интегритета, као инструмент за превенцију корупције и унапређење рада сваке појединачне институције, у оваквом контексту треба посматрати као инструмент за унапређење квалитета услуга корисницима јавног сектора (грађанима, привреди и цивилном сектору). Он то може бити једино ако је урађен објективно и ако, као план активности за унапређење рада установе, буде спроведен ефикасно и квалитетно. Грађани и јавност, као корисници услуга јавног сектора, су ту да оваква настојања потврде, или оповргну.

17 На пример, у оквиру система локалне самоуправе, истраживање је рађено само у општинама и градовима, односно локалним самоуправама у ужем смислу речи, не и у управним окрузима. У правосудју је истраживање рађено само у судовима, не и у тужилаштву или затворима, док се истраживање у здравству ограничило само на оне типове установа које непосредно пружају здравствену заштиту.

18 Анализа планова интегритета према појединим типовима органа јавне власти који чине одређени систем, није приказана у овом извештају, услед обима и количине података које она садржи. Ова врста анализе доступна је у Агенцији за борбу против корупције.

ПОЈМОВНИК

Институција – Субјект законске обавезе израде плана интегритета. У овом Извештају термини „институција”, „орган јавне власти”, „установа” и „јавно предузеће” користе се као комплементарни термини и служе да би се означио субјект законске обавезе.

Добра управа – Принцип рада савремене јавне управе према којем се управни послови врше, не само законито, већ и правилно (као пракса праведног), добро и уредно, а понашања која су томе супротна – као што су неблаговремено поступање и спорост, непредузимање мера, пристрасност, шиканирање и друге некоректности у односу према грађанима, елиминишу се, или спречавају.¹⁹

Интегритет – Индивидуална честитост, поступање у складу са моралним вредностима и начелима, институционална целовитост, усклађеност и конзистентност у поступању. Супротност корупцији.

План интегритета – План интегритета је документ који настаје као резултат самопроцене изложености институције ризицима за настанак и развој корупције, као и изложености етички и професионално неприхваљивим поступцима. План интегритета представља превентивни антикорупцијски механизам.

Нацрт плана интегритета – Модел који су институције користиле код израде својих планова интегритета (са наведеним ризичним областима, мапом ризика и мерама побољшања у тим областима).

Ризик у контексту плана интегритета – Могућност настанка штете из садашњег, или будућег догађаја који угрожава интегритет институције, односно утиче на настанак корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака и других неправилности. Ризик представља потенцијални недостатак у функционисању институције, чији узрок може бити у регулативи, начину њеног тумачења, спровођења у пракси, организацији рада, или у кадровима који је спроводе.

Оцена ризика – Процена постојећег степена изложености институције конкретном ризику. Оцена ризика представља процену у ком степену је институција изложена том ризику.

Самопроцена ризика – Процена институција колико су изложене ризицима за настанак корупције и других неправилности.

Процес – Скуп повезаних активности потребних за функционисање области, односно надлежности.

Област – Кључно подручје у функционисању институције, односно у остварењу њене надлежности.

Заједничке области – Области без којих ниједна институција не би могла добро да функционише. У контексту овог Извештаја то су област управљања институцијом, област управљања документацијом, област управљања кадровима, област безбедности, област јавних финансија и област јавних набавки.

¹⁹ Доц. др Дејан Миленковић, *Принципи добре управе*, Морућа Србија, Београд, 10. април 2012. године (www.mogucasrbija.rs/Oblast/100/Dobra%20uprava/47/Princip%20dobre%20uprave%20%28good%20administration%29.html).

Област етике и личног интегритета – Ова област односи се на поступање запослених и функционера у јавном сектору у складу са моралним вредностима и обављање јавних овлашћења са сврхом због којих су установљена.

Специфичне области – Ове области односе се на надлежности институције, на остваривање њихове друштвене функције, односно функције због које је институција и основана.

Дискреционо поступање – Овлашћење на избор између неколико законски предвиђених могућности приликом одлучивања у оквирима својих надлежности. Ради се о случајевима непотпуне, или делимичне везаности законом, која сама по себи не значи аутоматски и постојање корупције, али изостанак јасних критеријума и стандарда на основу којих се избори врше може створити простор за корупцију и неправилности у раду.

Национални (државни) интегритет – Институције чине друштвени живот видљивим. Ефикасност једног друштва можемо, између осталог, мерити на основу функционисања самих институција система и њихове отпорности на неправилности, односно на основу њиховог интегритета.

РЕЗИМЕ

- Према подацима из израђених планова интегритета, две области у којима постоји најмања изложеност ризицима по интегритет, према процени институција су област **јавних набавки** (у тринаест од четрнаест система)²⁰ и област **управљања финансијама** (у свих четрнаест система). Најмања заступљеност ризика од корупције и других неправилности у раду, према процени институција, дакле, постоји у пољу набавке добара, или услуга неопходних за редовно функционисање институција и вршење њихових надлежности, као и у пољу финансијског планирања, планирању, извршењу буџета и сл.
- Област јавних набавки и област управљања финансијама према заступљености ризика сврстане су у нискоризичне области у тринаест од четрнаест система.²¹ То значи да, према самопроцени, постоји отпорност свих институција у овим областима (могућност да неправилности у раду, или случајеви корупције у овој области угрозе интегритет институција је мала).
- Као област са највише ризика по интегритет институције, дванаест од укупно четрнаест система процениле су област **етике и личног интегритета**.²² Институције система заштите података, људских права и јавног интереса, пак, као област са највише ризика по свој интегритет процениле су област безбедности. У систему полиције као област са највише ризика по интегритет процењена је област јавних набавки.
- Област етике и личног интегритета је према заступљености ризика сврстана у средње ризичне у тринаест од четрнаест система.²³ Према процени, дакле, отпорност није потпуна и постоји могућност да у области етике и личног интегритета буде угрожен интегритет институција ових система. Само у политичком систему област етике и личног интегритета је сврстана у нискоризичне области. То значи да отпорност институција политичког система постоји (мала је могућност да неправилности у раду, или случајеви корупције у области етике и личног интегритета угрозе интегритет институција).
- Области **управљања институцијом, управљања кадровима, управљања документацијом и област безбедности**, према заступљености ризика сврстане су у нискоризичне у једанаест од четрнаест система.²⁴ То значи да према процени, отпорност свих институција у овим областима постоји, то јест да је мала могућност да неправилности у раду, или случајеви корупције у овој области угрозе интегритет институција.

Изузетак представљају три система у којима су у средње ризичне области сврстани управљање кадровима (у систему полиције и систему локалне самоуправе), затим управљање документацијом (у систему полиције и у систему заштите података, људских права и јавног интереса), управљање институцијом (у систему локалне самоуправе и у систему заштите података, људских права и јавног интереса) и безбедност (систем заштите података, људских права и јавног интереса).

20 Политички систем, систем правосуђа, систем локалне самоуправе, систем одбране, систем јавних финансија и привреде, систем пољопривреде, систем социјалне политике, систем здравства, систем просвете и науке, систем културе и спорта, систем животне средине и просторног планирања, систем заштите података, људских права и јавног интереса и систем јавних предузећа осим у систему полиције.

21 Осим у систему полиције.

22 Осим у систему полиције и систему заштите података, људских права и јавног интереса.

23 Осим у политичком систему.

24 Осим у систему полиције, систему локалне самоуправе и систему заштите података, људских права и јавног интереса.

- Према процени свих институција које су израдиле свој план интегритета, у области **етике и личног интегритета**, најзаступљенији ризици по интегритет су неодређивање лица задуженог за вођење евиденције поклона функционера, затим неодређивање лица задуженог за вођење евиденције поклона запослених, као и чињеница да не постоји интерни акт који би регулисао питање поклона запослених.
- Према процени свих институција које су израдиле свој план интегритета, у области **управљања институцијом**, као најзаступљенији ризици по интегритет процењене су следеће чињенице/околности: то што институције не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности путем својих интернет презентација, затим то што процес склапања пословних уговора није уређен интерном регулативом и то што јавност нема приступ склопљеним пословним уговорима.
- Према процени свих институција које су израдиле свој план интегритета, у области **управљања кадровима** као најзаступљенији ризици по интегритет процењене су следеће чињенице/околности: изостанак интерних аката који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили, потом изостанак операционализације аката о обукама (не одређује се лице које би те процесе спроводило) и изостанак елемената система напредовања заснованог на заслугама (не спроводи се анализа резултата рада кадра као основа за оцењивање и напредовање запослених).
- Према процени свих институција које су израдиле свој план интегритета, у **области безбедности**, као најзаступљенији ризици по интегритет процењене су следеће чињенице/околности: постојећи систем техничко-физичког надзора представља ризик (не гарантује у довољној мери сигурност запослених, документације и имовине), затим изостанак система ефикасне контроле над вршењем физичко-техничке безбедности институција и неадекватна заштита информационог система.
- Према процени свих институција које су израдиле свој план интегритета, у **области управљања документацијом**, изложеност ризику јавља се пре свега, јер у институцијама изостаје ефикасност контроле у готово свим фазама обраде документације. Као ризик процењен је и изостанак регулативе за пријем, разврставање оверу, експедовање, чување и архивирање документације, што такође отвара простор за настанак разних видова неправилности.
- Према процени свих институција које су израдиле свој план интегритета, у **области јавних набавки**, изложеност ризику јавља се због изостанка транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача).
- Према процени свих институција које су израдиле свој план интегритета, у **области управљања финансијама**, изложеност ризику јавља се пре свега у вези са планирањем буџета и у погледу дефинисаности критеријума за планирање расхода и расподелу средстава, јер се тако ствара простор за нерационално и ненаменско трошење средстава. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се и због изостанка контроле над употребом службених возила и материјалних средстава.

ИНТЕГРИТЕТ ИНСТИТУЦИЈА

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописана је обавеза да план интегритета доносе државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа.

Агенција је сачинила евиденцију државних органа/институција који су у законској обавези да израде план интегритета, у којој их је поделила по системима на основу сродности остваривања надлежности органа/институције.²⁵ У наставку овог Извештаја биће дат преглед ризика (статистичка интерпретација, анализа) према процени институција које су израдиле план интегритета. Преглед ће бити дат према следећем редоследу: политички систем, систем правосуђа, систем полиције, систем локалне самоуправе, систем одбране, систем јавних финансија и привреде, систем пољопривреде, систем социјалне политике, систем здравства, систем просвете и науке, систем културе и спорта, систем животне средине и просторног планирања, систем заштите података, људских права и јавног интереса и систем јавних предузећа.

У оквиру сваког система биће дат преглед и опис најзаступљенијих ризика у заједничким областима, а затим и анализа и одговарајуће препоруке.

У оквиру система правосуђа, политичког система, локалне самоуправе, јавних финансија и привреде, пољопривреде, социјалне политике, здравства, просвете и науке, културе и спорта, система животне средине и просторног планирања, система заштите података, људских права и јавног интереса и система јавних предузећа биће изложени преглед и опис најзаступљенијих ризика процењених у специфичним областима, а затим и анализа, као и одговарајуће препоруке.

Преглед система националног интегритета са препорукама биће дат на крају.

Од укупног броја институција које подлежу обавезама предвиђеним у Закону о Агенцији за борбу против корупције, план интегритета израдило је и усвојило 47% од укупног броја органа јавне власти. Иако је број институција које су своју законску обавезу испуниле у року мањи од половине, потребно је имати у виду чињеницу да органи јавне власти у Србији још увек немају праксу у осмишљавању инструмената доброг управљања, нити искуства у њиховој примени. Потребно је водити рачуна о томе да је ово први пут, да се свеобухватни процес израде планова интегритета спроводи у јавном сектору Републике Србије и у складу са тиме интерпретирати резултате ове фазе процеса.

25 Види Агенција за борбу против корупције, *Евиденција државних органа по системима* (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и *Списак државних институција по системима које су израдиле и доставиле, односно нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року* (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

1. Политички систем

У контексту израде планова интегритета, у политички систем сврстано је 37 органа јавне власти.²⁶

Антикорупцијски правни оквир који се односи на органе јавне власти, сврстане у политички систем, у претходним годинама значајно је унапређен. Међутим, показало се да поједина законска решења имају недостатке.²⁷

Ти недостаци отежавају остварење циља ових прописа – спречавање свих облика корупције у политичком систему у пракси.

Такође, законски оквир за спречавање и борбу против корупције није заокружен, због тога што одређени прописи још увек нису усвојени.²⁸

Тешкоће везане за релевантне прописе (и њихову (не)примену) доприносе, између осталог, учвршћивању уверења у јавности да је корупција укоренења у институцијама које су део политичког система. Тако је једно од истраживања, спроведено крајем 2012. године, дало резултате који указују да, поред перцепције корупције, постоји и значајан пад поверења грађана у институције.²⁹

Ове околности указују да је већи број интервенција неопходан да би била постигнута пуна отпорност на корупцију и потпуна транспарентност у раду институција сврстаних у политички систем. Искључивање могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака у овом процесу и у ту сврху потребно је усвојити и/или применити одређена решења. Она укључују даљу изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније која и каква решења конкретно јесу неопходна, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика на које је потребно обратити пажњу када је у питању превенција, односно изградња отпорности институција политичког система на корупцију.

²⁶ Ibid.

²⁷ На пример, у вези са финансирањем политичких активности – питања о обавезама лица која су у вези са политичким субјектима, са коришћењем јавних ресурса, са обавезама органа надлежних за контролу финансирања политичких субјеката; затим, о сукобу интереса – питања у вези са неадекватним регулисањем отклањања утицаја приватног интереса лица која врше јавне функције, са непрецизно дефинисаним правима и обавезама функционера у вези контроле њихове имовине и прихода, са непостојањем каталога јавних функција, итд.

²⁸ На пример, законска решења која се односе на лобирање и решења која се односе на учешће јавности, у поступку доношења прописа. *Политички систем* у Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Сл. гласник РС”, бр. 57/13) доступно на веб сајту Агенције за борбу против корупције (www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html).

²⁹ Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД) и Програм Уједињених нација за развој (УНДП), *Истраживање јавног мњења - став грађана према корупцији*, Београд, децембар 2012. године (www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.getFile&fileid=80AC9476-BFF5-79ED-1AEAA8B17DD2C9EC).

1.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Нема класификације	37	25	68.00%

Табела 1: Статистика политичког система

Од укупног броја од 37 институција у политичком систему, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 25 институција или 68% од укупног броја институција.

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високо ризичних области		
СРЕДЊЕ РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Нема средње ризичних области		
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Етика и лични интегритет	1	18.5
Управљање институцијом	2	14.5
Управљање кадровима	3	10.9
Управљање документацијом	4	10.7
Безбедност	5	10.1
Јавне набавке	6	4.3
Управљање финансијама	7	2.7
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета политичког система. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција политичког система, које су израдиле план интегритета на нивоу система, област етике и личног интегритета је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област управљања институцијом, управљање кадровима, управљање документацијом, безбедност, јавне набавке и област управљања финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области политичког система, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености политичког система ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји	41.7	1
Интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији, не постоји	41	2
Лице задужено за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено	37.5	3
Лице задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено	37.3	4
Лице задужено за пружање заштите, није одређено	37	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Интерни акт о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји** – Уколико унутар институције није регулисана заштита оних који пријављују корупцију, запослени ће бити обесхрабрени и у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због страха од могуће последице
- б) **Интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији, не постоји** – Уколико унутар институције није регулисано делотворно поступање по пријавама корупције и других неправилности, запослени ће бити обесхрабрени и у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због сумње да пријава неће дати конкретне резултате.
- в) **Лице задужено/одговорно за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено** – То значи да је поред регулисања сукоба интереса потребно одредити и лице унутар институције које ће спроводити оно што је законом прописано, како би се спречило обављање послова који су неспојиви са службеним дужностима.

Управљање институцијом

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом, не постоје	33.3	1
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји	29.2	2
Запослени који извршавају контролу квалитета управљања институцијом, немају довољно знања/искуства	25.7	3
Не постоји анализа урађених и поднетих извештаја о раду	25.2	4
Провера квалитета управљања се не спроводи	25	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом, не постоје** – Непостојање поступка контроле квалитета управљања институцијом, може довести до неадекватног остваривања њених надлежности и неефикасног пружања услуга грађанима/корисницима услуга.
- б) **Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји** – То значи да ако се уговори склапају без одређене процедуре, постоји могућност настанка штете (имовинске или по интегритет институције), услед закључења неповољних пословних уговора.
- в) **Запослени који извршавају контролу квалитета управљања институцијом немају довољно знања/искуства** – То значи да контрола квалитета управљања институцијом неће бити адекватно спроведена, зато што запослени који је обављају немају довољно знања и искуства.

Управљање кадровима

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују	25	1
Кадровски план није усклађен са потребама институције	20.9	2
Регулатива за поступак запошљавања омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	20.8	3
У изборном поступку критеријуми за бодовање кандидата нису јасно и прецизно одређени, као и начин за проверавање стручне оспособљености кандидата	16.7	4
Израђени планови и програми (интерних и екстерних) обука запослених и функционера се делимично или у потпуности не спроводе	16.5	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Кадровски план није усклађен са потребама институције** – То значи да се планирање кадрова не спроводи на основу анализе исказаних потреба организационих јединица, те се може десити да запослених има више или мање, него што је потребно за квалитетно обављање посла.
- в) **Регулатива за поступак запошљавања омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање** – Неконтролисана дискреција отвара могућност за неквалитетну селекцију кадрова.

Управљање документацијом

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над пријемом и разврставањем, експедовањем, чувањем и архивирањем документације, није ефикасан	20.8	1
Запослени који чувају и архивирају документацију, немају довољно знања за његово обављање	20.5	2
Запослени који примају и разврставају документацију, немају довољно искуства за његово обављање	17.7	3
Систем контроле овере документације у институцији, није ефикасан	16.7	4
Запослени који примају, разврставају, оверавају, чувају и архивирају документацију, имају низак ниво интегритета	11.5	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).
- б) **Запослени који чувају и архивирају документацију, немају довољно знања за његово обављање** – То значи да документација може бити изгубљена, неевидентирана или погрешно архивирана (ван утврђеног редоследа), јер запослени који спроводе овај процес немају довољно знања.
- в) **Запослени који примају и разврставају документацију немају довољно искуства за његово обављање** – То значи да документација може бити изгубљена, неевидентирана или погрешно разврстана, јер запослени који спроводе овај процес немају довољно искуства.

Безбедност

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Запослени који извршавају процес безбедности ИТ информација, немају довољно искуства за његово обављање	16.7	1
Регулатива за безбедност ИТ информација омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	14.7	2
Запослени који извршавају процес безбедности ИТ информација, немају довољно знања за његово обављање	14.7	2
Регулатива за физичко техничку безбедност се недоследно и/или непотпуно примењује	14.6	4
Регулатива за безбедност ИТ информација не постоји (Интерни акт)	14.7	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Запослени који извршавају процес безбедности ИТ информација, немају довољно искуства за његово обављање** – Услед неискуства кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом чувања ИТ информација у институцији.
- б) **Регулатива за безбедност ИТ информација омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање** – Прописи који регулишу ову област не садрже јасне критеријуме којима би се ограничила дискреција доносилаца одлука.
- в) **Запослени који извршавају процес безбедности ИТ информација, немају довољно знања за његово обављање** – Услед некомпетентности кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом чувања ИТ информација у институцији.

Јавне набавке

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције	54.2	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције	45.8	2
Поступак оцене понуде и избора понуђача, не објављује се на интернет страни институције	45.8	2
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке, не објављује се на интернет страни институције	45.8	2
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки, не објављују се на интернет страни институције	25	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Поступак оцене понуде и избора понуђача, не објављује се на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	12.5	1
Регулатива за планирање и извршење буџета омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	9.7	2
Запослени који набављају материјална средства немају довољно знања за обављање процеса	8.4	3
Запослени који набављају материјална средства немају довољно искуства за обављање процеса	8.3	4
Регулатива за куповину материјалних средстава и за планирање и извршење буџета се недоследно и/или непотпуно примењује	8.3	4

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **Регулатива за планирање и извршење буџета омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање** – Прописи који регулишу ову област не онемогућавају дискрецију при доношењу одлука.
- в) **Запослени који набављају материјална средства немају довољно знања за обављање процеса** – Услед некомпетентности кадрова може доћи до неправилности приликом набавке материјалних средстава.

Специфичне области (надлежности)

На нивоу политичког система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру специфичних области (надлежности), приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Запослени који извршавају процес суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава су недовољно мотивисани	8.3	1
Нема довољно запослених за извршење процеса суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава	8.3	1
Средства се додељују без расписивања конкурса/јавног позива	4.3	3
Регулатива за извршење процеса суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава, омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	4.3	4
Регулатива за извршење процеса суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава, не садржи одредбе о одговорности и о последицама за оне који је не примењују и/или крше	4.2	5

Табела 10: Пет најчешће препознатих ризика у специфичним областима. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу политичког система, у специфичним областима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- a) **Запослени који извршавају процес суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава, су недовољно мотивисани** – Услед немотивисаности кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом обављања овог процеса.
- b) **Нема довољно запослених за извршење процеса суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености запослених који обављају овај процес и некавалитетног/неефикасног извршавања радних обавеза.
- v) **Средства се додељују без расписивања конкурса/јавног позива** – То значи да постоји могућност доделе средстава онима којима нису заиста потребна.

1.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у политичком систему, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**. Ова област је процењена као најризичнија због тога што је највећи број институција идентификовао недостатак прописа, који би регулисали заштиту запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, као и недостатак прописа који би уредио (делотворно) поступање по пријавама ових неправилности (било да та пријава долази од запослених, или од стране грађана). Такође, у овој области је процењено постојање недостатака који се односе на контролу запослених, о томе да ли су у сукобу интереса, пошто се, према подацима из израђених планова интегритета, лица задужена/одговорна за овај процес не одређују.

Овакав изостанак регулативе и/или одговарајуће праксе значи да механизам, који би потенцијалне коруптивне радње или сукоб интереса, требало да спречи, није успостављен или није успостављен до краја. Све то последично систем чини рањивим, јер отвара простор за прећуткивање примећених неправилности у раду институције, за одмазду према узбуњивачима, за изостанак поступања по пријавама корупције, за обављање дуплих функција, за појаву неправилности у управљању јавним ресурсима, и сл.

Следећа област, по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета политичког система, јесте **управљање институцијом**. Изложеност система ризику у овој области јавља се пре свега јер недостаје регулатива на нивоу институције, што омогућава изостанак контроле квалитета управљања институцијом, а потом и јер недостаје и знање и/или искуство запослених који би требало да извршавају процес те контроле. Овакви недостаци регулативе и одговарајуће праксе, отварају простор за пропусте у остваривању надлежности институције. На сличан начин, неотпорност политичког система у овој области, идентификована је и у процесу склапања пословних уговора, јер процес није уређен интерном регулативом. То значи да постоји простор за склапање, неповољних пословних уговора, односно за настанак штете – имовинске, или по интегритет институције.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета политичког система, област **управљања кадровима** сврстана је на треће место. У овој области, институције су идентификовале изостанак систематичног унапређивања знања запослених и функционера о етици и интегритету, као најзаступљенији ризик. То практично значи да потреба за додатним знањима постоји, али се не реализује, што се одражава на цео систем. Као ризик по интегритет, идентификовано је и то што кадровски план није у складу са потребама институције, као и чињеница да регулатива која се односи на поступак запошљавања, омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање. Ови недостаци, који се махом односе на регулативу, дозвоља-

вају да политички систем буде неотпоран на могуће ангажовање превеликог или недовољног броја запослених. То практично значи, да на нивоу система не постоје препреке могућем запошљавању кадрова, по слободној вољи руководиоца институције.³⁰ Такво запошљавање кадрова, који могу бити неквалификовани или недовољно квалификовани за обављање послова, даље води нарушавању квалитетног функционисања институције.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета политичког система, јесте **управљање документацијом**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега јер изостаје контрола над крећањем документације, при њеном пријему и разврставању. Идентификовани ризици говоре да ефикасан контролни механизам, који би потенцијалне неправилности у раду у овој области требало да спречи, није успостављен од стране руководства институција, или није успостављен до краја. Без таквог механизма, институције су рањиве на неправилности у раду, као што су губљење, оштећење, неевидентирање или погрешно разврставање документације, односно може доћи до застаревања предмета, неефикасности у поступању и сл.³¹ Отворен простор да документација буде изгубљена, погрешно архивирана (ван утврђеног редоследа), неевидентирана, или погрешно разврстана, постоји и због ризика у области кадра. Институције политичког система процениле су да ризик по интегритет система представља и недостатак капацитета кадра. Првенствено је у питању недостатак знања за обављање процеса чувања и архивирања, као и искуства за обављање процеса пријема и разврставања документације.

Према индексу интегритета, **област безбедности** налази се на петом месту по заступљености ризика у политичком систему. У овој области институције су идентификовале недостатак искуства код кадра који извршава процес ИТ безбедности институције, затим пропусте у регулативи везаној за ИТ безбедност институције, која омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање, као и недовољну компетентност кадра задуженог за овај процес, као најзаступљеније ризике по интегритет. Оваква процена указује да је ИТ безбедност институција политичког система процес који је изложенији ризицима од корупције у односу на друге (нпр. физичко-техничку безбедност). То значи да постоји потреба за темељним уређењем области информатичке безбедности, одговарајућим прописом. Одредбе одговарајућег прописа требало би да, између осталог, минимализују могућност за дискреционо одлучивање и спрече неправилности током чувања ИТ информација у институцији. Исто тако, механизми доброг управљања који се односе на кадар, конкретно на његову континуирану едукацију и усавршавање, судећи према подацима из планова интегритета, у овој области још увек нису заживели у довољној мери. Процена институција указује да је ту праксу потребно променити.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета политичког система, област **јавних набавки** сврстана је на шесто место. Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у ком су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно

30 У јавности се дужи низ година појављују извештаји о наводно проблематичним запошљавањима у институцијама. Неки су се односили на Министарство иностраних послова Републике Србије. На пример, Ивана Мاستиловић Јаснић, *Министар не жели да покаже копију пријемног испита голишаве саветнице*, Блиц, Београд, 14. новембар 2013. године (www.blic.rs/Vesti/Politika/419766/Ministar-ne-zeli-da-pokaze-kopiju-prijemnog-ispita-golisave-savetnice)

31 На пример, медији су својевремено извештавали о догађајима везаним за документацију у вези са иницијативом за измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама и иницијативе за измену Закона о класификацији тајних података, поднетих Народној Скупштини Републике Србије. Марија Малеш, *Како су нестале законске иницијативе из Скупштине*, Блиц, Београд, 20. март 2011. године (www.blic.rs/Vesti/Politika/242569/Kako-su-nestale-zakonske-inicijative-iz-Skupstine).

унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета политичког система, јесте област **управљања финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се пре свега због изостанка контроле над употребом службених возила и материјалних средстава. То значи да се наведена средства могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан. Једнако се може догодити да буде испланиран буџет који не одговара стварним потребама институције и тако се нерационално потроше средства, јер према процени институција, постојећа регулатива омогућава дискрецију при одлучивању. Некомпетентност запослених, који обављају процес набавке материјалних средстава, доприноси настанку неправилности.

Као два најзаступљенија ризика у **специфичним областима (надлежностима)** институција политичког система, препознати су недовољна мотивисаност запослених, који извршавају процес суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава, као и чињеница да је мали тј. недовољан број извршилаца, ангажован за извршење тог процеса. Готово је сигурно да немотивисаност кадрова у описаном контексту, може водити неефикасности, неажурности, неквалитетном извршавању радних обавеза, односно разним неправилностима у извршавању процеса суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава. Исто тако, као ризик је процењен и недовољан број запослених. Недовољан број људи доводи до преоптерећености запослених који обављају процес суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава. У таквим околностима, извесно је да ће радне обавезе бити извршаване неквалитетно/неефикасно. Следећа по реду ризична надлежност, из домена деловања институција политичког система, односи се на поступак додељивања средстава из државног буџета. Наиме, препозната је као ризик додела средстава без расписивања конкурса/јавног позива. То значи да постоји могућност да институција додели средства онима којима она нису заиста потребна. С обзиром на значај и тежину коју законита, фер, транспарентна конкурсна процедура има за превенцију корупције, очигледно је да постоји потреба за спровођењем честих и темељних надзора, који би осигуравали да се процедуре поштују и спроводе у складу са законом.

Подаци из планова интегритета институција у политичком систему указују дакле, да отпорност институција овог система од ризика по интегритет, још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је и да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима. Стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

1.3. Препоруке

Заједничке области:

- Донети интерни акт/упутство, неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности, против функционера и запослених.
- Донети интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, против функционера и запослених у институцији.
- Донети интерни акт/упутство о забрани и отклањању сукоба интереса запослених (прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса, итд.).
- Утврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција за контролу квалитета управљања, као стандарда доброг управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора, као стандарда доброг управљања.
- Израдити кадровски план, на основу стручне анализе кадровских потреба, на нивоу институција (процена потреба броја и профила кадрова, међусекторска координација код планирања кадрова).
- Ограничити дискреционо одлучивање у поступку запошљавања, утврђивањем јасних критеријума, доношењем процедуре, образлагањем дискреционе одлуке.
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који треба обавезно укључити едукацију о етици и интегритету, управљању документацијом, безбедности ИТ информација и управљању материјалним и основним средствима.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Регулисати информатичку безбедност.
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава, на нивоу институција (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Ограничити дискреционо одлучивање у поступку управљања финансијама, утврђивањем јасних критеријума, доношењем процедуре, образлагањем дискреционе одлуке.

Специфичне области (надлежности):

- Обавезно расписивање конкурса за доделу средстава (суфинансирање пројеката/дотације).
- Обезбедити транспарентност поступка доделе средстава (суфинансирање пројеката/дотације), објављивањем на интернет страни институције, мерила и критеријуме за доделу и пројекте којима су додељена средства.

2. Систем правосуђа

У контексту израде планова интегритета, у систем правосуђа сврстано је 237 органа јавне власти.³²

Бројне анализе стања већег броја институција, овде сврстаних у систем правосуђа, које су спроведене после 2000. године, указале су на низ проблематичних подручја у њиховом функционисању.

Неефикасност и преоптерећеност судова и неспособљеност постојећих и нових кадрова идентификовани су као главне мањкавости, посматрано из угла запослених у судовима.

Из угла грађана, то јест из угла шире јавности, судови нису поступали и не поступају независно, затим су неефикасни и неједнако штите права грађана.³³ Истраживања указују и на то, да грађани поменути неједнакост у поступању, између осталог приписују и значајном нивоу корумпираности ове гране власти.³⁴

Неповерење јавности, сумња у корумпираност и уверење да се поступа арбитражно, претежно су потекли од чињенице да је корупција сада већ дубоко укоревана у систем, а да је њено сузбијање у надлежности управо тих истих органа – тужилаштва, прекршajних и судова редовне надлежности.

Такође, установе за извршење кривичних санкција су у последњих неколико година предмет опсежнијих интервенција, законских и везаних за капацитете, управо јер се налазе у посебно тешком стању (ресурси, капацитети) и у јавности се неретко појављују информације о корупцији и бројним неправилностима везаним за рад ових институција.

Није тешко закључити да је део проблема, угроженост и/или недовољна изграђеност интегритета институција система правосуђа. Изградња и делотворна имплементација механизма за јачање интегритета јесте једна од кључних мера за видљиву отпорност органа јавне власти корупцији и неправилностима у раду.

Нужно је стога да у институцијама сврстаним у систем правосуђа буду успостављена јасна правила на свим нивоима о дозвољеном и недозвољеном поступању и редовни, функционални механизми самоконтроле, како би се правовремено и делотворно стало на пут различитим видовима коруптивног утицаја.³⁵

Један од предуслова за постизање овог резултата јесте и стицање слике о могућим тачкама ризика, како би решења одговарала реалним потребама.

У наставку текста управо том предуслову биће посвећена посебна пажња.

32 Види Агенција за борбу против корупције, *Евиденција државних органа по системима* (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и *Списак државних институција по системима, које су израдиле и доставиле односно нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року* (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

33 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти - систем правосуђа*, Београд, јун 2013. године (www.acas.rs/images/stories/lzvestaj_o_sistemu_pravosudja_-_Final.pdf).

34 Ibid.

35 Ibid.

2.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Тужилаштва	68	57	83.80%
Судови	133	112	84.20%
Установе за извршење кривичних санкција	29	25	86.20%
Остали	7	4	57.10%
УКУПНО	237	198	84.00%

Табела 1: Статистика система правосуђа

Од укупног броја од 237 институција у систему правосуђа, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 198 институција, или 84% од укупног броја институција.

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКО РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високо ризичних области		
СРЕДЊЕ РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	25.9
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Безбедност	2	11.9
Управљање институцијом	3	10.2
Управљање кадровима	4	9.9
Управљање документацијом	5	3.7
Јавне набавке	6	1.8
Управљање финансијама	7	1.6
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система правосуђа. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система правосуђа које су израдиле план интегритета, наивоу система, област етике и личног интегритета је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област безбедности, управљање институцијом, управљање кадровима, управљање документацијом, јавне набавке и управљање финансијама као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система правосуђа, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате према процени институција. Резултати процене институција биће упоређени са резултатима истраживања које је спровела Агенција, налазима из стручних извештаја и анализа, медијских извештаја, представки упућених Агенцији и података из других кредибилних извора информација. Одређени примери биће наведени да би институције, или надлежни органи имали у виду додатне ризике, али препоруке дате на крају биће формулисане само на основу анализе ризика процењене у плановима интегритета.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система правосуђа ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система правосуђа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а одговорно за евиденцију поклона функционера није одређено	51.1	1
Лице/а одговорно за евиденцију поклона запослених није одређено	49.5	2
Лице/а одговорно за пружање заштите није одређено	43.6	3
Лице/а одговорно за контролу, да ли су запослени у сукобу интереса, није одређено	43.1	4
Интерни акт (упутство) о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији не постоји	41.5	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система правосуђа, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера није одређено** – То значи да је поред регулисања пријема поклона потребно одредити и лице које ће водити евиденцију пријема поклона, јер се у супротном на тај начин отвара простор за утицај на објективно вршење функције.
- б) **Лице задужено/одговорно за евиденцију поклона запослених није одређено** – То значи да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.
- в) **Лице задужено/одговорно за пружање заштите није одређено** – То значи да је поред регулисања заштите лица која пријављују неправилности, потребно одредити и лице/а која ће ту заштиту спроводити .

Безбедност

На нивоу система правосуђа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Заштита информационог система није адекватна	32.4	1
Техничко-физички надзор институције није адекватан	29.8	2
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан	20.7	3
Регулатива за извршење процеса безбедности информација не постоји – Закон	16.2	4
Регулатива за извршење процеса безбедности информација не постоји – Интерни акт	16.2	4

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система правосуђа, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције у систему правосуђа располажу, у смислу приступања информацијама смештеним у базе података, изношења и њиховог копирања.
- б) **Техничко-физички надзор над институцијом није адекватан** – То значи да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.
- в) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан** – То значи да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).

Управљање институцијом

На нивоу система правосуђа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције	33	1
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	18.6	2
Транспарентност и учешће запослених у изради плана рада нису обезбеђени	16.5	3
Транспарентност оцењивања резултата рада институције није обезбеђена	13.8	4
План рада се не израђује на основу анализе реалних потреба институције	11.2	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система правосуђа, у области управљања институцијом, као најзаступљенији издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи да институција не чини довољно да информише грађане/ кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- б) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за неправилности приликом њиховог закључивања.
- в) **Транспарентност и учешће запослених у изради плана рада нису обезбеђени** – То значи да план рада израђен на овакав начин може бити неадекватан, или довести до неправилности у раду, јер нису консултована искуства, запажања и/или потребе запослених.

Управљање кадровима

На нивоу система правосуђа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују	33	1
Лице/а задужена за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера нису одређена	30.9	2
План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују	28.2	3
Израђени планови и програми (интерних и екстерних) обука запослених и функционера се делимично, или у потпуности не спроводе	22.9	4
Кадровски план није усклађен са потребама институције	21.3	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система правосуђа, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету институција даје прилику запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Лице задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера није одређено** – Ако у пракси постоји план и програм интерних и екстерних обука, потребно је уз то одредити и лице које би организовало и спроводило тај процес.
- в) **План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују** – Регулатива за одржавање и унапређење капацитета функционера и запослених за извршење утврђених задатака постоји, али није заснована на анализи њихових стварних потреба.

Управљање документацијом

На нивоу система правосуђа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан	8	1
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан	6.9	2
Систем контроле над експедовањем документације није ефикасан	6.4	3
Регулатива за извршење процеса пријема и разврставања документације се недоследно, или непотпуно примењује	5.7	4
Систем контроле овере документације у институцији није ефикасан	4.3	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система правосуђа, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, или уништена.
- б) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).
- в) **Систем контроле над експедовањем документације није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога да документација која се експедује може бити изгубљена, оштећена, послата на погрешну адресу, у сваком случају неће стићи у року, или уопште неће стићи до примаоца.

Јавне набавке

На нивоу система правосуђа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора се не објављује на интернет страни институције	51.6	1
Склопљени уговори и сви анекси уговора се не објављују на интернет страни институције	51.1	2
Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције	50.5	3
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	46.8	4
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страни институције	39.9	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система правосуђа, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава.
- б) **Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- в) **Поступак оцене понуде и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу система правосуђа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	11.7	1
Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције	6.9	2
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава нису јасно дефинисани	6.9	2
Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	6.4	4
Трошење буџетских средстава се не прати	6.2	5

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система правосуђа, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.
- б) **Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом израде финансијског плана, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.
- в) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.

Специфичне области (надлежности)

– Судови

У систему правосуђа, на нивоу судова, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Систем контроле поступка овере документације није ефикасан	Овера документације, поступак овере	6.9
Нема довољно запослених за квалитетно извршење овог процеса	Поступање по предметима, пријем, завођење предмета и одређивање обрађивача	6.3
Запослени који извршавају овај процес су недовољно мотивисани	Поступање по предметима, обрада предмета	5.9

Табела 10: Три најчешће препозната ризика на нивоу судова. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

- а) **Систем контроле поступка овере документације није ефикасан (јављају се неправилности у раду)** – То значи да код извршења овог процеса има простора за неправилности, што је ризично по интегритет институције – ради убрзања остваривања права/решавања случајева, може се прибећи одређеном коруптивном утицају.

- б) **Нема довољно запослених за квалитетно извршење обраде предмета у оквиру поступања по предметима** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености запослених који обављају овај процес и неквалитетног/неефикасног извршавања радних обавеза.
- в) **Запослени који извршавају процес обраде предмета у оквиру поступања по предметима су недовољно мотивисани** – До пропуста и неправилности у раду приликом обављања овог процеса, може да дође и зато што запослени нису довољно мотивисани за његово обављање.

2.2. Верификација објективности и квалитета планова интегритета судова из перспективе корисника услуга

Систем правосуђа је један од три система у којима је Агенција за борбу против корупције спровела верификацију објективности и квалитета планова интегритета са становишта корисника услуга јавног сектора. У систему правосуђа, одабрано је да анализом буде обухваћен један тип органа јавне власти – **судови**, јер је то тип правосудних органа који има најинтензивнију комуникацију са различитим врстама јавности, односно корисницима услуга.³⁶

У наставку следи кратак преглед анализе најчесталијих ризика, који су судови проценили као тачке и њихове (посредне, или непосредне) везе са одговорима корисника услуга судова, који су утврђени емпијским истраживањем. Након тога, биће анализирани још неки ризици на неправилности у раду судова, које су корисници услуга идентификовали, а које запослени, или нису препознали, или ти ризици нису били део самопроцене у оквиру планова интегритета, али су од изузетне важности за интегритет овог типа органа јавне власти.

Као што се може видети из анализе најчесталијих ризика из планова интегритета које су урадили судови, **запослени у њима су проценили да постоји ризик за настанак корупције, или других облика непрофесионалног поступања због тога што судови нису одредили лице за евиденцију поклона својим запосленима, или функционерима**. То значи да се у суду не евидентирају поклони које странке, сарадници, пословни партнери, или неко други даје судској администрацији, судијама, или председницима судова. Да постоји таква правна празнина у функционисању судског система, сматрају представници скоро сваког трећег суда (тачније 32% судова у случају евиденције поклона који се дају функционерима, односно 31% у случају евиденције поклона запосленима), који су признање да постоји тај недостатак у раду преточили у свој план интегритета.

У чему се огледа ова врста ризика и зашто је она важна за интегритет судова? Имајући у виду културу и традицију чашћавања јавних службеника и функционера од стране грађана који долазе у контакт са јавним сектором, постоји озбиљан и очекиван ризик да они који дају поклоне, на тај начин желе да себе ставе у повлашћен положај у односу на друге грађане који не желе, или нису у могућности да на тај начин обезбеде свој интерес пред јавном установом. Ако томе додамо обичај по ком није уљудно ни одбити поклон, постаје сасвим извесно да ће неки грађани бити оштећени у поступку остваривања својих права и обавеза пред органом јавне власти. Даље, ако један систем нема механизам да давање поклона, евиденцију њихове вредности и даље поступање са поклонима у оквиру органа јавне власти учини јасним, транспарентним и разумљивим, ризик да давање поклона заиста и утиче на одлуку представника институције који је поклон добио постаје изванредно велик.

³⁶ Судови су изабрани као онај тип институције који од других у овом систему (као што су тужилаштва, казнено-поправни заводи и други) у највећој мери долазе у контакт са најширом групом корисника услуга, односно странака. За разлику од, на пример, тужилаштва, или затвора који су по природи својих надлежности затворенији за спољну комуникацију, судови имају редовну и регуларну комуникацију са грађанима, јер се у њима, осим правосудних надлежности, у ујем смислу речи (на пример, суђења), обавља и широк спектар административних послова (на пример, овере докумената). Због тога, као и услед ограничених ресурса за спровођење истраживања, акценат је стављен на суд као тип институције чији рад може бити оцењен од стране широког круга различитих и истраживачким техникама доступних корисника услуга. Ibid., стр. 3.

Истраживање искустава корисника услуга показало је да је 22% оних који су у последњих годину дана имали контакт са судом, макар једном дало поклон судији, или неком из судске администрације.³⁷ И као што су представници судова очекивано били субјективни у одговору на питање, да ли код њих постоји, или не постоји евиденција поклона (чиме посредно признају да се и код њих дешава „чашћавање”, односно давање поклона), па је тај број вероватно већи од утврђене трећине у плановима интегритета, тако су и корисници услуга судова свесни, да давање одговора да су неког честили није „социјално пожељан одговор”, па је и бројка од 22% оних који то признају, вероватно у пракси и већа. У сваком случају, шта год да бројке показују у математичком смислу речи, *ситуација у којој (не)постоји систем који ће регулисати давање поклона службеницима или функционерима (а што показују планови интегритета) и ситуација у којој постоји пракса давања поклона (а што показује истраживање корисника услуга), стварају више него погодно окружење за недостатак интегритета судова, корупцију и лоше поступање према грађанима*. Ово је један од важних аспеката рада у којима судови морају да интервенишу, кроз, на пример, усвајање интерних правила поступања са примљеним поклонима (да ли се и коме пријављују, до које вредности се поклон може сматрати дозвољеним итд.). Докле год постоји неизвесност у вези са правним статусом „чашћавања” и остављање на индивидуалну процену, да ли је чашћавање морално или не, постојаће и перцепција да се поклоном може нешто остварити мимо прописане процедуре, а питање, да ли се систем бори против корупције у том контексту губи смисао.

Када је реч о осталим ризицима из планова интегритета, они се углавном односе на **транспарентност у раду судова**. Иако се у плановима интегритета судова углавном говори о недостатку транспарентности у домену *јавних набавки* (необјављивање документације на интернет страни судова, што је као ризик проценило између 29% и 30% судова), врло је извесно и то, да је нетранспарентност у генералном смислу речи, *modus vivendi* рада судова. То, уосталом, потврђује и истраживање са корисницима услуга. Иако јавне набавке нису биле предмет истраживања са корисницима услуга суда (јер се њихов број у овом случају односи на релативно узак круг понуђача, односно учесника у поступцима јавних набавки), транспарентност као таква је била процењивана на више различитих начина и димензија. Резултати истраживања су показали да сваки једанаести корисник услуга суда (9%) сматра да је суд веома нетранспарентан у свом раду, док 23% њих даје оцену „углавном нетранспарентан”. У збиру, овај податак говори, да је *приближно једна трећина корисника услуга судова незадовољна отвореношћу судова за комуникацију и сарадњу са странкама које пред њима остварују одређена права и обавезе*. Са друге стране, иако у збиру 68% испитаника сматра да је рад суда транспарентан, што на први поглед може изгледати као позитиван налаз, та одлика рада судова се карактерише као „углавном транспарентан”, што указује на постојање простора за унапређење рада у овој области.

Још један индикатор из истраживања са корисницима услуга указује на недостатак јавности у раду судова – *чак 45% корисника услуга суда тврди, да углавном није, или уопште није информисана о раду суда, односно да нема довољно информација о процедурама, или начину поступања у суду*. Овај проблем је у директној вези са недостатком транспарентности у раду, односно са необјављивањем информација од значаја за странке. Податак о необјављивању документације о јавним набавкама на интернет сајту судова (што су сами судови идентификовали кроз своје планове интегритета) представља само „врх леденог брега” у погледу отворености овог типа правосудних институција за јавност и грађане.

Непријављивање поклона функционера/запослених и нетранспарентност у погледу јавних набавки као најучесталији ризици у судовима, припадају такозваним заједничким областима, односно областима у којима су ризике процењивали сви системи јавног сектора, не само правосуђе. То су области које су заједничке целом јавном сектору и примењиве на све органе јавне власти. И у случају су-

37 Од укупног броја корисника услуга судова, 17,6% њих је барем једном честило службеника у судској администрацији (што је 82% од броја оних који тврде да су некада честили било кога у суду). У случају судија тај проценат је 2,9% у односу на укупан број корисника услуга, односно 14% у односу на број оних који су имали искуство са појавом „чашћавања”. Овај податак показује, да је ниво судске администрације онај ниво судског особља, чији је рад подложнији корупцији у овом истраживаном смислу речи, него што је то рад судија, судских вештака, извршитеља, или других. Ibid., стр. 23.

дова се може приметити нешто, што је утврђено и у другим системима – **запослени су знатно скло- нији да препознају недостатке у заједничким областима, него у специфичним, односно оним областима које су предмет само њихове надлежности.**³⁸ Тумачење овог налаза може бити, да су јавни службеници спремнији да „деле одговорност” са свим другим типовима институција у јавном сектору и да признају, да ризици за корупцију настају у оним областима које су заједничке свима. Са друге стране, мали број њих је објективан и самокритичан у довољној мери да призна да постоје недостаци у оним областима које су предвиђене за тип органа у којем они раде, за процесе на које они могу утичу и за чије регулисање, у крајњем случају, имају више одговорности. Управо у одговорности лежи кључно тумачење претходног запажања – *избегавањем да се признају ризици као могућности, избегава се евентуална одговорност и за случајеве када се такви ризици заиста и десе у пракси.*

Ризици у погледу специфичних области (надлежности) судова, према процени из планова интегритета, присутни су у највише 6.9% судова (и то у случају недовољне контроле поступка овере документације). Са друге стране, корисници услуга су препознали велики број ризика, који се односе на рад судског особља, као што су, на пример пријем, обрада и поступање по судским предметима, или овера документације, потом професионализам, знање и искуство у раду судског особља за извршавање различитих процеса и тако даље. Конкретно, на питање да оцене рад администрације, корисници услуга суда дали су следеће одговоре: најбоље оцене рада су дате у случају знања и искуства (69% грађана сматра да администрација испуњава овај услов, *док једна четвртина мисли супротно*); на другом месту се налази професионализам (60% испитаника сматра, да је администрација професионална у свом раду, 34% да није); најлошија оцена је, притом, дата спремности администрације да обавештава и упућује странке у даљи ток поступка и процедуре (однос је 53% према 37%). Иначе, по бројним параметрима истраживања, администрација је оцењена као најризичнији део судског система, о чему се више информација може пронаћи у интегралном извештају.³⁹ Када је реч о судијама, корисници услуга се највише жале на њихову непрофесионалност, која се огледа, на пример, у кашњењу судије на рочиште (57%), кашњење са изградом писане одлуке (49%), неприпремљеност судије за рочиште (48%), што су све појединачни елементи професионализма, који је као такав обрађиван и у нацртима планова интегритета.

Иако су проценти који у истраживању искустава корисника услуга индикују, да је непрофесионализам у раду запослених у суду висок, они се не могу у исто време видети у самим плановима интегритета; судећи према тим документима, професионализам је нешто у чему су запослени у суду и судије изузетно добри. Управо због оваквог мимоилажења између виђења грађана и запослених у судовима, потребно је и даље радити на оваквом типу истраживања, која би, „са друге стране шалтера” додатно осветлила и описала потенцијалне проблеме, ризике за неправилности у раду и корупцију у правосуђу.

38 Ако се погледају, на пример, процењени ризици у судовима у заједничким областима, они су присутни и до 32% случајева; а у погледу специфичних области, највећа бројка је 6,9%. Ibid.

39 Ibid., стр. 24.

– Тужилаштва

У систему правосуђа, у подручју **тужилаштва**, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Нема довољно запослених за квалитетно извршење овог процеса	Пријем, завођење пријаве, одређивање обрађивача и обрада предмета	7.98
Од редоследа доделе предмета у рад се одступа (осим кад то околности случаја и утврђени приоритети хитности захтевају)	Пријем, завођење пријаве, одређивање обрађивача и обрада предмета	4.26
По предмету се поступа неажурно	Пријем, завођење пријаве, одређивање обрађивача и обрада предмета	2.66

Табела 11: Три најчешће препозната ризика у подручју тужилаштва. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

- а) **Нема довољно запослених за квалитетно извршење процеса пријема, завођења предмета и одређивања обрађивача у оквиру поступања по предметима** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености оних који обављају овај процес и неквалитетног/ неефикасног извршавања радних обавеза.
- б) **Од редоследа доделе предмета у рад се одступа (осим када то околности случаја и утврђени приоритети хитности захтевају)** – Овај ризик јавља се у процесу пријема, завођења предмета и одређивања обрађивача у оквиру поступања по предметима. То значи, да се у оквиру овог процеса (искључујући утврђене изузетке) не поступа увек исто, у истим, или сличним ситуацијама.
- в) **По предмету се поступа неажурно** – Неажурно поступање по предмету представља ризик, јер се ради убрзања остваривања права и/или утицаја да предмет застари, може прибећи одређеном коруптивном утицају.

– Установе за извршење кривичних санкција

На нивоу система правосуђа, у подручју **установа за извршење кривичних санкција**, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Критеријуми на основу којих пријемни тим врши процену о распоређивању осуђених лица нису јасни и прецизни (објективитирани)	Поступак распоређивања осуђених лица	4.79
Систем контроле поступака премештаја осуђеника није ефикасан	Поступак премештаја осуђеника	3.19
Систем контроле непосредног контакта чувара и осуђеника није ефикасан	Третман и поступање према осуђеном	2.66

Табела 12: Три најчешће препозната ризика у подручју установа за извршење кривичних санкција. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

- а) **Критеријуми на основу којих пријемни тим врши процену о распоређивању осуђених лица нису јасни и прецизни** – Овај ризик јавља се у процесу поступка приликом распоређивања осуђених лица. Изостанак предметних критеријума би значио да сва осуђена лица не морају бити третирана једнако и било би могуће стављање осуђеника у повољнији положај, уколико се у том циљу изврши коруптивни утицај.
- б) **Систем контроле поступка премештаја осуђеника није ефикасан** – Изостанак контроле поступка премештаја значи да у овом процесу може доћи до разних облика неправилности, попут постизања повољнијег положаја путем корупције и сл.

- в) **Систем контроле непосредног контакта чувара и осуђеника није ефикасан** – Овај ризик јавља се у процесу третмана и поступања према осуђеном. Изостанак контроле непосредног контакта значи, да у третману осуђеног и поступању према њему може доћи до разних облика неправилности.

2.3. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему правосуђа, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Као најзаступљенији ризици на нивоу система, препознати су неодређивање лица задужених/одговорних за вођење евиденције поклона функционера и за евиденцију поклона запослених.

Евиденција поклона датих функционерима прописана је Законом о Агенцији за борбу против корупције⁴⁰, али иако је пропис на снази већ пет година, пуна примена његових одредби, још увек није заживела у пракси. Процена институција указује да постоји простор, да лице које жели да оствари неко своје право, или неку корист, може поклоном постићи повољнији положај за себе, јер се евиденција поклона функционера не спроводи.

Иако важећим законодавством та обавеза није прописана, као ризик је препозната и чињеница, да није одређено лице које би водило евиденцију о поклонима које примају запослени. Пошто нема интерних аката који би уредили ову област, постоји отворен простор да грађани, приликом интеракције са институцијом, не буду једнако третирани.

Институције су као један од најучесталијих ризика по интегритет процениле и чињеницу да се не одређује одређено лице које ће спроводити заштиту лица која пријаве корупцију и/или неправилности у раду институције. То значи да механизам који би потенцијалне коруптивне радње, или неправилности у раду институције требало да спречи није успостављен, или није успостављен до краја. У таквим околностима запослени могу бити обесхрабрани и недовољно мотивисани да пријаве неправилности у раду институције.

Са друге стране, може се запазити да доследну и/или потпуну примену регулативе о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији, институције нису процениле као ризик.

У Републици Србији закони прописују, а подзаконски акти различите правне снаге прецизније уређују поступак у вези права на подношење притужбе странака на неправилности у раду институција и њихових запослених.⁴¹ Међутим, супротно процени институција, изнетој у плановима интегритета, подаци из других извора указују на постојање проблема у пракси.

Конкретно, често је у питању недостатак процедура путем којих странка може указати на неправилности у раду, затим недостатак информација о предметним процедурама, а неретко и поверења да систем може сам себе да коригује.

40 Члан 41, став 1 и 2 Закона о Агенцији за борбу против корупције, да је „функционер дужан да о сваком поклону у вези са вршењем јавне функције обавести.. орган, организацију, јавну службу у којој врши јавну функцију”, а „државни орган, организација, или јавна служба обавезни су да о поклонима ... воде посебну евиденцију.”

41 На пример, Закон о уређењу судова у члану 8 прописује, да странка и други учесник у судском поступку имају право притужбе на рад суда када сматрају да се поступак одуговлачи, да је неправилан, или да постоји било какав недозвољен утицај на његов ток и исход. (Сл. гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др.закон, 78/2011 – др.закон, 101/11 и 101/13). Прописи омогућавају да се иста притужба поднесе на више места – суду у коме се води предмет, вишем суду, Високом савету судства и Министарству правде.

Обавештеност о правима и процедурама

Испитивање ставова корисника услуга судова – као дела система правосуђа – указало је да и грађани и запослени у судовима сматрају да су корисници услуга суда недовољно обавештени о својим правима и процедурама. Једна трећина корисника услуга суда (33%) тврди, да углавном није информисана, док је 12% испитаника изјавило да уопште нису информисани о процедурама (укупно 45%).

У просеку, две трећине судског особља сматра да грађани нису довољно информисани о раду суда, као и свом статусу пред тим типом органа јавне власти. Најлошију оцену корисници су дали спремности администрације да обавештава и упућује странке у даљи ток поступка и процедуре (однос је 53% према 37%).

Са стране судског особља највећи број „признања“ грешака у раду, односи се на обавештавање странака о даљем току поступка и процедура, што се поклапа са ставом корисника услуга, а што указује да је благовремено и тачно информисање странака, уз ефикасност и поступање у разумним роковима, једна од критичних тачака у раду судова.⁴²

Подаци о броју обраћања Заштитнику грађана у вези са питањима која су у његовој надлежности, такође указују на (не)делотворност права на подношење притужбе странака на неправилности у раду институција система правосуђа и њихових запослених.⁴³

У јавности влада уверење да у институцијама постоји хроничан проблем изостајања утврђивања одговорности за пропусте унутар система правосуђа, посебно када су „на оштећеној страни“ грађани.

Ова уверења поткрепљују случајеви, као што је био случај покретања дисциплинског поступка против узбуњивачице у казнено-поправном заводу Ниш.⁴⁴

Према индексу интегритета, **област безбедности** налази се на другом месту по заступљености ризика у систему правосуђа. Најчешће је као ризик идентификована неадекватна заштита информационог система, што значи да постоје пропусти који стварају простор за могућ неовлашћени приступ поверљивим информацијама, за изношење и копирање података, и сл. С тим у вези, важно је напоменути да у Републици Србији постоје прописи на основу којих се спроводи и осигурава физичко-техничка безбедност институције/установе/јавног предузећа,⁴⁵ али када је о информатичкој безбедности институција реч, ситуација је нешто другачија. Наиме, осим одредби о кривичним делима против безбедности рачунарских података у оквиру Кривичног законика,⁴⁶ не постоји други пропис који би опсежније и детаљније уредио ову област.⁴⁷ То значи да недостатак свеобухватне ре-

42 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти – систем правосуђа*, Београд, јун 2013. године.

43 Према извештају Заштитника грађана за 2012. годину, 13% од укупног броја примљених притужби односио се на рад институција правосудног система (57% на рад основних судова, 13% на рад виших судова, 11% на рад привредних судова, 10,26% на сва тужилаштва), а 22,7% од укупног броја примљених пријава лица лишених слободе о повреди њихових права, односило се на питања везана за област добре управе.

44 *Види Држава толерише криминал у затворима*, Медијски истраживачки центар, Ниш, 8. август 2012. године (www.mic.org.rs/2012/08/08/8640) и *Валентина Крстић враћена на посао*, Нови магазин, Београд, 4. март 2013. године (www.novimagazin.rs/vesti/valentina-krstic-se-vratila-na-posao).

45 На пример, Закон о безбедности и здрављу на раду, Закон о заштити од пожара, одредбе правилника о кућном реду у судовима, које уређују улазак у зграду суда, задржавање странака и других лица, итд.

46 Глава 27 Кривичног законика („Сл. гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/2009, и 121/12).

47 Као пример, Кривични законик Републике Србије нема одредбу којом се квалификованим обликом има сматрати ако је кривично дело учињено у односу на рачунарски систем, или рачунарске податке органа државне власти, органа јединица локалне или регионалне самоуправе, јавне установе или привредног друштва од посебног јавног интереса.

гулативе у области ИТ безбедности представља један од узрока могућих различитих неправилности у раду институција и/или појаве корупције.

Осим тога, према процени институција, постојећи систем техничко-физичког надзора над институцијом представља ризик по интегритет јер не гарантује у довољној мери сигурност запослених, документације и имовине. Као ризик процењен је и изостанак система ефикасне контроле над вршењем физичко-техничке безбедности институције. То значи да постоји могућност, да се, на пример омогући приступ неовлашћеним лицима у просторије, унесу недозвољени предмети у зграду, просторије оставе откључане и сл. Подаци прикупљени из планова интегритета указују, дакле, да савремен, свеобухватан и адекватан систем физичко-техничког надзора као и ефикасна контрола – која би спречила евентуалне пропусте у систему обезбеђења – изостају, отварајући тако простор за неправилности, угрожавајући интегритет институције и њен рад у јавном интересу.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система правосуђа, јесте **управљање институцијом**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега, јер институције не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности путем својих интернет презентација. Ово указује да значајан број институција у систему правосуђа, или нема интернет страну, што је значајан пропуст с обзиром на то да она институцију чини отвореном и лако доступном грађанима, или да презентација није ажурирана на начин који би био окренут грађанима и испуњавању њихових потреба.⁴⁸

На нивоу система правосуђа процењено је као ризик и то, што јавност нема приступ склопљеним пословним уговорима. Било да је у питању необјављивање, или ускраћивање приступа склопљеним пословним уговорима, овај вид нетранспарентности омогућава да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе приликом закључивања уговора остану скривени од јавности.

Самопроцена је такође указала, да је планирање рада институција система правосуђа нетранспарентно. То значи да резултат процеса планирања може бити неадекватан, или довести до неправилности у раду, јер нису консултована искуства, запажања и/или потребе запослених.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система правосуђа, област **управљања кадровима** сврстана је на четврто место. Као најчесталији ризик по интегритет процењен је изостанак обука, то јест стицање и одржавање знања запослених и функционера о етици и интегритету. Ови подаци указују да изостаје израда плана и програма обука о етици и интегритету, па самим тим изостаје и могућност да запослени раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику. Поред тога, према процени институција, ризик такође лежи у томе што мере (регулатива) које уређују одржавање и унапређење капацитета функционера и запослених за извршење утврђених задатака нису засноване на анализи њихових стварних потреба. Као последица, обуке које се одвијају нису усаглашене са стварним потребама кадра. То значи да иако се обуке спроводе, не отклања се ризик од недовољне обучености / недовољне компетентности кадра.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система правосуђа, јесте **управљање документацијом**.

48 Иако се бележи покретање већег броја пројеката везаних за изградњу ажурних и употпуњених интернет страна државних институција са циљем повећања њихове транспарентности (Портал судова Србије, www.portal.sud.rs/code/navigate.aspx?ld=523), подаци прикупљени из планова интегритета указују на то, да или још увек значајан број институција у систему правосуђа нема своју (ажурну) интернет страницу, или да са постојањем пројеката попут, рецимо Портала судова нису били (у довољној мери) упознати. Може се додати и да поред институција које немају своје интернет стране (као пример, окружни затвори, казнено поправни заводи и сл.), постоји и значајан број институција са успостављеним презентацијама које су без релевантног садржаја (изостанак законских и подзаконских аката кључних за права осуђених лица (нпр. Правилника о третману, програму поступања, разврставању и накнадном разврставању осуђених лица) на интернет страници Управе за извршење кривичних санкција Министарства правде и државне управе Републике Србије (www.uiks.mpravde.gov.rs/lt/articles/zakonska-regulativa), или су неажурне. *Транспарентност рада и одговорност, као механизам у борби против корупције унутар правосуђа и полиције у „Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност”, Транспарентност Србија, Београд, 2013. године* (www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2013/013013_Transparentnost-Srbija_Kontekst-delovanja-sudstva.pdf).

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега, јер у институцијама изостаје ефикасност контроле у готово свим фазама обраде документације. Приликом пријема, разврставања, чувања, или архивирања документација може бити изгубљена, оштећена, отуђена, или уништена, а у случају експедиције може се догодити да до примаоца не стигне у року, или не стигне уопште. Идентификовани ризици говоре да контролни механизам који би потенцијалне неправилности у раду у овој области требало да спречи није успостављен од стране руководства институција, или није успостављен до краја. Без таквог механизма готово је извесно да ће систем правосуђа остати рањив на неправилности у раду као што су застаривање предмета, губљење документације, неефикасност у поступању по предмету и сл.⁴⁹

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система правосуђа, следи област **јавних набавки**. Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у којем су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система правосуђа, је област **управљања финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак постоји и то пре свега у вези са финансијским планом и планирањем буџета, као и у погледу дефинисаности критеријума за планирање расхода и расподелу средстава. Ови ризици, идентификовани на нивоу система указују, да су изостанак адекватних анализа потреба институције, као и изостанак јасних критеријума који би спречили дискрецију, створили простор у систему правосуђа у коме се нерационално и ненаменски могу трошити средства. Без успостављања механизма планирања на основу анализе потреба, као и усвајања предметних критеријума ради ограничавања дискреционог одлучивања систем правосуђа остаће рањив на неправилности у раду попут нерационалног и ненаменског трошења средстава, буџетских злоупотреба и сл.

Када су **специфичне области (надлежности)** институција система правосуђа у питању, као најризицијна надлежност из домена рада **судова** препозната је неефикасност контроле поступка овере документације.

Суштина овог ризика је у томе, да изостанак адекватног поступка интерне административне контроле ствара простор за појаву неправилности у поступку овере документације. Ризик по интегритет институције у овом случају је што ради убрзања остваривања права и превазилажења неправилности, као што су непотпуна документација и слично, може доћи до појаве одређених коруптивних утицаја, а тиме, последично и до неједнаког поступања институције према грађанима у истим, или сличним ситуацијама.

На постојање истог овог ризика указало је и истраживање ставова корисника услуга судова.⁵⁰

49 У прилог овој процени говоре и други извори података. На пример, медији су извештавали о случају када се под, у најмању руку, нејасним околностима и без, засад, утврђене одговорности, догодило уништавање списка предмета од стране тужилаштва у случају бившег војног судије Вука Туфегџића. Иван Милићевић, *Брука: Тужилаштво уништило све списе против судије Туфегџића*, Блиц, 13. јун 2013. године (www.blic.rs/Vesti/Hronika/387772/Bruka-Tuzilastvo-unistilo-sve-spise-protiv-ozloglasenog-sudije-Tufegdzica).

50 „Корисници услуга су препознали велики број ризика који се односе на рад судског особља, као што су, на пример, пријем, обрада и поступање по судским предметима, или овера документације”. Више у поглављу *Верификација објективности и квалитета планова интегритета судова из перспективе корисника услуга*, стр. 40-44.

Као ризик по интегритет препознат је и недовољан број запослених за квалитетно извршење обраде предмета у оквиру процеса поступања по предметима. Овај податак из планова интегритета указује, да због недовољног броја запослених долази до преоптерећености оних који обављају овај процес. Преоптерећеност доводи до тога да се радне обавезе извршавају неквалитетно и/или неефикасно.

Као ризик по интегритет препозната је и недовољна мотивисаност запослених ангажованих у процесу обраде предмета, у оквиру поступања по предметима. Недовољна мотивисаност може водити неправилностима и пропустима у раду институције. Процена институција је да она постоји.

Подаци прикупљени из других извора указују на још неке аспекте који утичу на интегритет судских институција, али који нису били (у довољној мери) процењени у плановима интегритета. На неке од њих указало је и истраживање ставова корисника услуга судова, које је спровела Агенција.⁵¹

Прикупљени подаци, из визуре грађана су тако показали да постоји недостатак процедура којима се може указати на неправилности у раду суда, као и недостатак информација о њима.⁵²

Притужбе на рад, понашање, процедуре у судовима

Истраживање које је Агенција спровела показало је да нешто мање од једне трећине корисника услуга судова/испитаника (32%) сматра, да су макар једном били оштећени због одређених пропуста у раду судске администрације. Резултати указују дакле на администрацију као „слабију карику” у раду судова када је у питању корупција.

Међутим, готово нико није пријавио корупцију, нити реаговао на неки други начин, што је податак који указује на недостатак поверења у систем да може сам да се обрачуна са овом појавом у својим редовима, као и на чињеницу да се странке често својим непоступањем, односно пристајањем на корупцију одлучују за „линију мањег отпора”.

Иако 35% корисника услуга судова сматра да су некада имали повода и разлога да упуте притужбу на рад судске администрације, свега 2% је то и учинило.

Исто тако, иако чак 46% испитаника сматра да је некада имало разлога да уложи притужбу на рад судија, или њихово понашање, само 6% њих је искористило то своје право. Највећи број њих тврди да притужбу на рад, понашање и процедуре не улаже, јер нема поверења да ће интерни судски систем моћи да одговори на притужбу и промени нешто у поступању судије (26%).

Истовремено, 14% анкетираних није имало довољно знања, информација, или времена за улагање притужбе.

Стручна јавност истиче као проблем и то што нема системског бављења узроцима основаних притужби.

То практично значи, да се може догодити да неправилност у раду институције буде отклоњена услед поднете притужбе у појединачном случају, али да се мере ради отклањања узрока/ризика који су довели до уочене неправилности не предузимају.

51 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти – систем правосудја*, Београд, јун 2013. године.

52 Подаци говоре да постоји и недостатак уверења да потенцијална процедура може бити ефикасна и делотворна.

У једном од својих извештаја Транспарентност Србија тако запажа да постојећи систем притужби које се односе на рад суда служи скоро искључиво за решавање појединачних проблема са којима се странке сусрећу – оне су средство да се издејствује заказивање рочишта, или израда судских одлука када судије у томе касне – али да оне не представљају основ за утврђивање, да ли судије на које се основане притужбе односе раде неквалитетно из објективних, или субјективних разлога, односно да ли раде нестручно.⁵³

Пракса указује да постоји још ризика који који утичу на интегритет судских институција, али који нису били (у довољној мери, или уопште) процењени у плановима интегритета. Међу значајанијима је свакако проблем механизма достављања који у великој мери доприноси одуговлачењу, а неретко и застаревању поступака.⁵⁴

Када су специфичне области (надлежности) институција система правосуђа у питању, као најзаступљенији ризик у раду **тужилаштава** препознат је недовољан број запослених за квалитетно обављање процеса пријема, завођења предмета и одређивања обрађивача у оквиру поступања по предметима.

Овај податак из планова интегритета указује да због недовољног броја запослених долази до преоптерећености оних који обављају овај процес. Преоптерећеност доводи до тога да се радне обавезе извршавају неквалитетно и/или неефикасно.

По заступљености следећи ризик везан за тужилаштва је одступање од редоследа доделе предмета у рад (ван случајева када то околности и/или утврђени приоритети хитности захтевају), што указује да у свом раду тужилаштва не поступају увек исто у истим, или сличним ситуацијама. То значи да се догађа, да одређени предмети добијају предност мимо процедуре.

Трећи најзаступљенији ризик, према подацима из планова интегритета, јесте неажурно поступање по предмету. Неажурно поступање по предмету представља ризик, јер се ради убрзања остваривања права и/или утицаја да предмет застари, може прибећи одређеном коруптивном утицају. То значи да постоји простор да за себе издејствује повољнији положај онај који је у могућности да изврши ту врсту утицаја.

Подаци из других извора указују на још неке ризике по интегритет када су тужилаштва у питању, а који у плановима интегритета нису били процењени у довољној мери. Тако у једном од својих извештаја Транспарентност Србија истиче, да у раду тужилаштва недостаје транспарентности, као ефикасног механизма за превенцију корупције и неправилности у раду.⁵⁵ Стручна јавност такође проце-

53 Отворено је такође и питање, да ли би чињеница, да је притужба на рад неког судије била основана требало да се упише у лични лист судије, како би приликом вредновања рада утицала на оцену судије? Закон о судијама прописује уписивање дисциплинских мера и оцена са вредновања, док Закон о уређењу судова прописује, поред експлицитно побројаних ставки и „друге податке везане за рад и положај судије“. Податак који треба унети у лични лист Високом савету судства, требало би да доставља председник суда, али у пракси се то не ради. Основана притужба не служи у највећем броју случајева ни као основ за подношење дисциплинске пријаве против судије. *Одговорност* у „Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност“, Транспарентност Србија, Београд, 2013. године (www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2013/013013_Transparentnost-Srbija_Kontekst-delovanja-sudstva.pdf).

54 „Примена одредаба којим су уведена побољшања у погледу позивања и достављања писмена странкама и осталим учесницима у поступку, како би се спречиле злоупотребе... у пракси још увек је неизвесна“, *Три милиона судских позиви није нашло адресу*, Вечерње новости, Београд, 11. децембар 2012. године (www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:410076-Tri-miliona-sudskih-poziva-nije-naslo-adresu).

55 Када је у питању транспарентност као механизам у борби против корупције и неправилности у раду, у извештају се запажа да „тужилаштва са јавношћу комуницирају искључиво преко портпарола Републичког јавног тужилаштва... Политика тужилаштва је доста затворена и хијерархијска, с обзиром да постоји само један портпарол за целокупно јавно тужилаштво, које се налази при Републичком јавном тужилашству у Београду и један портпарол за Тужилаштво за ратне злочине. Да би тужиоци имали било какав контакт са медијима, они или морају да добију одобрење од портпарола, или да предају њему надлежност да се бави тим питањем. Постоји мало законских или регулаторних смерница о типу информација у кривичним предметима које могу бити доступне медијима и у ком стадијуму. Постоји утисак да јавном тужиоцу недостаје проактивности у експедитивном достављању информација медијима чак и у случајевима у којима постоји велико интересовање јавности. Овај недостатак проактивности у комбинацији са строгим хијерархијом, на крају онемогућава друштво да има тачне и благовремене информације.“ *Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност*, Транспарентност Србија, Београд, 2013. године (www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2013/013013_Transparentnost-Srbija_Kontekst-delovanja-sudstva.pdf).

њеним ризицима додаје и податак да, упркос законским гаранцијама, постоји изложеност тужилаца утицајима који могу довести до неправилности у раду институције. Иако постоје и притисци „споља“, знатан део тих утицаја догађа се *унутар* институције.⁵⁶

Када су специфичне области (надлежности) институција система правосуђа у питању, као најзаступљенији ризик из домена рада **установа за извршење кривичних санкција** процењена је недовољна прецизност и јасноћа критеријума на основу којих пријемни тим врши процену о распоређивању осуђених лица.

Овај процес спроводи се наиме на основу Правилника о третману, програму поступања, разврставању и накнадном разврставању осуђених лица усвојеном 2010. године („Сл. гласник РС”, бр. 72/10), а у периоду у коме су институције усвајале своје планове интегритета није постојало упутство за спровођење тог Правилника. У међувремену директор Управе за извршење кривичних санкција Министарства правде и државне управе донео је Директиву⁵⁷ којом се уређује спровођење Правилника.

Доношење ове Директиве требало би да утиче на елиминацију овог ризика, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе њене одредбе.

Као следеће две ризичне надлежности из домена рада установа за извршење кривичних санкција процењени су поступак премештаја осуђеника и (непосредни) контакт чувара и осуђеника – у обе надлежности неефикасност система контроле ових процеса представља ризик по интегритет.

Први ризик указује да без система ефикасне контроле постоји рањивост процеса премештаја осуђеника на разне неправилности. Конкретно, то значи да се може догодити да заинтересовано лице изврши коруптивни утицај и тако доведе себе у повољнији положај од оног у коме би иначе био да је систем контроле у пуној функцији. Други ризик указује да без система ефикасне контроле може доћи до бројних неправилности у односу осуђеника и чувара.

Заштитник грађана је већ износио своје предлоге о унапређењу положаја лица лишених слободе, у којима инсистира на већој ефикасности постојећих интерних контролних механизма Министарства правде и државне управе у свом извештају за 2012. годину⁵⁸. С обзиром на то да подаци прикупљени у плановима интегритета указују на исте проблеме на које је указао и Омбудсман, намеће се закључак да се неке неправилности које представљају ризик по интегритет споро, или уопште не отклањају.

56 „Док се тужиоцима по закону гарантује самосталност, могућност спољашњег и унутрашњег утицаја изазива забринутост. Пријављено је да су тужиоци подвргнути обавезним упутствима од стране надређених о било ком аспекту који се тиче предмета, а често су изражаване сумње да постоји утицај од стране политичких власти на предмете високог профила. ... Избегавање тужилаца да истражују особе блиске и повезане са партијама на власти није нужно последица директног политичког притиска, већ и аутоцензуре која се развила током година политичког притиска. Реизбор из 2009. године послао је поруку да каријера тужилаца зависи од политике и то је разлог који неретко тужиоце и заменике одвраћа од кривичног прогона људи са политичком заштитом. ... Тужилачка структура је ригидно хијерархијска. Пријављено је да је постојао тако висок ниво професионалне несигурности међу тужиоцима у протеклим годинама, нарочито због поступка реизбора и преиспитивања одлука о реизбору, да постоји перцепција да тужиоци доносе одлуке из позиције у којој страхују од интерних и екстерних последица. ... Тужиоци, чак и на најнижем нивоу, често морају тражити упутства од виших тужилаца у хијерархији о било којој кривичној ствари која је макар посредно повезана са корупцијом. И док су само писана упутства дозвољена, усмена упутства су више правило него изузетак, чиме се на неки начин стварају паралелне линије званичне и не званичне комуникације у погледу великог броја важних одлука које тужиоци доносе (да ли уопште гонити, како квалификовати дело, кога гонити, када покренути поступак, да ли тражити притвор и сл.).” Ibid.

57 Директива о начину рада службеника, третману у Заводима, процедурама у раду, изгледу и садржају докумената током утврђивања, спровођења и измене програма поступања са лицима осуђеним за кривична дела и прекршај и начину примене Правилника о третману, разврставању и накнадном разврставању осуђених лица бр. 110-00-1/13-03 од 24. фебруара 2013. године (www.uiks.mpravde.gov.rs/cr/articles/zakonska-regulativa/direktive).

58 Види *Национални механизам за превенцију тортуре*, Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 15. март 2013. године, стр. 44 (www.zastitnik.rs/attachments/2766_Godini%20izve%C5%A1taj%20Za%20Za%2012%20godinu.pdf).

Подаци из планова интегритета институција у систему правосуђа указују, дакле, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је и да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима, стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

2.4. Препоруке

Заједничке области:

- Одредити лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Донети интерни акт/упутство неопходно за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених.
- Регулисати информатичку безбедност.
- Успоставити адекватан систем заштите информационог система.
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције.
- Успоставити систем ефикасне контроле ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција.
- Објавити на интернет страни процедуре за остваривање права грађана.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора као стандарда доброг управљања.
- Обезбедити транспарентност склопљених пословних уговора.
- Обезбедити транспарентност оцењивања резултата рада институције.
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету.
- Одредити лице/а задужено/а за организовање и спровођење интерних и екстерних обука запослених и функционера.
- Израдити кадровски план на основу стручне анализе кадровских потреба на нивоу институција (процена потреба броја и профила кадрова, међусекторска координација код планирања кадрова).

- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Утврдити критеријуме на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.
- Израдити финансијски и буџетски план на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.
- Успоставити и/или доследно примењивати систем праћења трошења буџетских средстава.

Специфичне области (надлежности):

- Успоставити ефикасан систем контроле поступка овере документације у судовима.
- Успоставити систем ефикасне контроле поступка доделе предмета у рад у судовима и тужилаштвима.
- Обезбедити довољан број запослених у тужилаштвима за квалитетно обављање послова пријема, завођења предмета и одређивања обрађивача.
- Обезбедити довољан број запослених у судовима за квалитетно обављање послова обраде предмета.
- Успоставити систем ефикасне контроле поступка доделе предмета у рад у тужилаштвима (ван случајева када то околности и/или утврђени приоритети хитности захтевају).
- Успоставити систем ажурног поступања по предметима (контролом, организацијом, адекватним техничким условима и сл.).
- Успоставити ефикасан систем контроле поступка премештаја осуђеника.
- Успоставити јасне и прецизне критеријуме на основу којих пријемни тим врши процену о распоређивању осуђених лица.
- Успоставити ефикасан систем контроле непосредног контакта чувара и осуђеника.

3. Систем полиције

Иако бележи да није дошло до повећања броја полицијских службеника који раде на пословима сузбијања и борбе против корупције, као и да финансијска средства за њихов рад нису била у потпуности обезбеђена. Извештај Агенције за борбу против корупције о спровођењу Националне стратегије⁵⁹, истакао је да је у 2012. години, Сектор унутрашње контроле полиције предузео низ активности у циљу стварања услова за ефикаснију борбу против корупције у систему полиције – од превентивних контрола, преко иницијатива за измену прописа, до израде упутстава, образаца и интерних правила у Сектору.

Међутим, резултати истраживања јавног мњења из децембра исте године, које су спровели УНДП и ЦеСИД, говоре да је став грађана о постигнутим резултатима у овом пољу, такав да се полиција може сврстати на високо друго место по перцепцији учесталости примања мита.⁶⁰ Уз то, према извештају Заштитника грађана – уз ограду да је Министарство унутрашњих послова увек у кратком року реаговало исправљајући неправилности – полиција се нашла међу прва три органа јавне власти, на чији је рад било највише притужби у 2012. години.⁶¹

То указује да иако се мере предузимају, неправилности у раду и сумње на корупцију очигледно и даље настављају да се појављују на нивоу система. Извесно је да је потребно уложити додатне напоре да би се отпорност система на ове појаве побољшала.

У том смеру постављена су и нека од решења нове Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији, за период од 2013. до 2018. године. Стратегија, поред ојачавања капацитета за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције, као циљ задаје јачање интегритета и механизма унутрашње контроле, у циљу сузбијања корупције у сектору полиције. У ту сврху стратегија предвиђа „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.“

Ради изградње и делотворне имплементације механизма за јачање интегритета, као кључних мера за видљиву отпорност органа јавне власти према корупцији и неправилностима у раду, важно је стећи бољу слику о могућим тачкама ризика, како би понуђена решења одговарала реалним потребама.

У наставку текста биће посвећена посебна пажња управо могућим тачкама ризика, у систему полиције.

59 Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције за 2012. годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд, март 2013. година, стр. 39. (www.acas.rs/images/stories/Agencija_-_Izvestaj_o_sprovodjenju_Strategije_2012_-_28-03-2013.pdf).

60 Ibid. стр. 33.

61 Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 15. март 2013. године, стр. 81. и 153.

3.1. Статистика система и анализа најзаступљенијих ризика по интегритет

Класификација институција у систему	Број институција	Урађених планова интегритета	Процент урађених планова интегритета
Нема класификације	1	1	28,00%

Табела 1: Статистика система полиције

Систем полиције је специфичан по томе што је урађени план интегритета, заправо обједињена процена више институција (органа) из овог система и то: кабинет министра, секретаријат, служба интерне ревизије, дирекција полиције, сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије, сектор финансија, људских ресурса и заједничких послова, сектор унутрашње контроле и сектор за ванредне ситуације.⁶²

Како је специфичан приступ изради плана интегритета, овај систем не подлеже у свим аспектима методологији анализе, као остали системи.

У наставку следи преглед обједињене процене ризика институција система полиције.

ОБЛАСТ	РАНГ	РЕЗУЛТАТ (%)
Јавне набавке	1	70,8
Управљање кадровима	2	65,4
Управљање документацијом	3	62,5
Управљање институцијом	4	53,8
Етика и лични интегритет	5	38,9
Управљање финансијама	6	38,1
Безбедност	7	33,3

Табела 2: Индекс интегритета система полиције. Области система рангиране су по ризичности.

Према процени у израђеном плану интегритета, у систему полиције област јавних набавки је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области безбедности.

У наставку следи преглед области система полиције, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција (органа) из овог система. Резултати процене институција биће упоређени са резултатима истраживања које је спровела Агенција, налазима из стручних извештаја и анализа, медијских извештаја, представки упућених Агенцији и података из других извора кредибилних информација. Одређени примери биће наведени да би институције или надлежни органи имали у виду додатне ризике, али препоруке дате на крају биће формулисане само на основу анализе ризика процењених у плановима интегритета.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

⁶² Види Агенција за борбу против корупције, *Евиденција државних органа по системима* (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и *Списак државних институција по системима које су израдиле и доставиле, односно нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року* (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

Јавне набавке

Оно што се може видети на основу анализе ризика, из плана интегритета система полиције, је да су се у области јавних набавки издвојили следећи ризици: непостојање интерне регулативе којом би се боље уредио процес избора понуђача и склапања уговора са њима, затим недовољна прецизност регулативе код процеса уређења припреме плана набавки, конкурсне документације и образовања комисија за набавке.

Ризици у овој области уочени су затим и код кадрова који обављају ове процесе (недовољно знања, искуства, низак ниво интегритета).

Препознати су и ризици у процесу спровођења јавних набавки, у смислу одсуства транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (конкурсна документација, поступак оцене и избора понуђача, уговори и анекси, извештај о спроведеној набавци), као и у томе да се не води довољно рачуна о стварним потребама институције приликом припремања годишњег плана јавних набавки и о реализацији закључених уговора. Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, превенција корупције и других неправилности у раду, кључна је у овој области.

Уз побројане ризике, које је проценила сама институција, важно је додати и да реализација поверљивих набавки може представљати ризик, што је податак који истиче стручна јавност. Проблем се односи на изостанак контроле и надзора над поверљивим набавкама, јер се "оне често врше на основу слободне процене руководиоца у кабинету министра, при чему сврсисходност тих набавки може да се доведе у питање".⁶³ То значи да је, приликом одређивања мера превенције, важно водити рачуна да оне обухвате *све видове* јавних набавки.

Управљање кадровима

У области управљања кадровима, као најзаступљенији ризик у систему полиције, идентификовани су непотпуност и непрецизност регулативе код процеса запошљавања кадрова, као и одсуство објективно мерљивих критеријума, у поступку пријема кадрова. Уз то, ризик по интегритет представља и недефинисаност поступка припреме кадровског плана.

Процењени ризици, дакле, указују да у систему полиције може доћи до неправилности или дискреционог одлучивања при запошљавању кадрова, услед изостанка потпуности и прецизности регулативе и изостанка објективно мерљивих критеријума – како у поступку пријема кадрова, тако и у поступку именовања конкурсне комисије.

Уз то, недефинисаност поступка припреме кадровског плана, омогућава низак квалитет или изостанак адекватног кадровског плана, што отвара простор за "стихијско" запошљавање, односно запошљавање које није у складу са потребама институције.

Иначе, подаци из других извора указују да постоји неусклађеност броја службеника полиције са реалним потребама, што такође представља ризик.⁶⁴

Такође, подаци мимо плана интегритета, указују и да „ризик од корупције представља политизација, односно настојање политичких странака да контролишу процес селекције кадрова за рад у полици-

63 75 одсто не би пријавило корупцију, Б92, Београд, 20. децембар 2012. године (www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=12&dd=20&nav_category=12&nav_id=670847).

64 Подаци које је у свом извештају изнела Транспарентност Србија, указују да је број службеника у МУП значајан, али да је тај број мањи од укупних потреба („недостаје око 14.000 људи“). Транспарентност Србија, *Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност*, Београд, 2013, стр. 3.

ји.”⁶⁵ То значи да је нужно да утицаји буду обухваћени мерама превенције корупције. На то, у свом осврту на усвојену Националну стратегију за борбу против корупције указује и Транспарентност Србија, истичући да је нужно *свеобухватно* размотрити проблем политичког утицаја на постављења и разрешења руководиоца, у свим деловима јавног сектора, не само партикуларно.⁶⁶

Поред ризика процењених у запошљавању, процењено је да ризици постоје и у другим фазама. Тако је процењено да постоји недостатак јасне процедуре и критеријума за оцењивање и напредовање запослених, као и изостанак вредновања похађања обука и едукација, приликом њиховог оцењивања и напредовања запослених.

Идентификован је проблем и у недовољној мотивисаности запослених за похађање обука, којима би се побољшале компетенције запослених, а разлог томе је управо то што се обуке и едукације не вреднују приликом одлучивања о напредовању.

Процењени ризици указују, дакле, да на нивоу система полиције постоји простор за дискреционо одлучивање и/или за напредовање у служби због политичке или друге подобности, а не на основу резултата рада.⁶⁷

Управљање документацијом

Управљање документацијом је треће рангирана област по броју препознатих ризика. Препознати су ризици који се односе на неефикасан систем контроле, у свим процесима рада са документацијом (експедовањем, чувањем и архивирањем, пријемом, разврставањем и овером документације). Затим, ризици су препознати и у оквиру кадра, то јест у (не)стручности запослених који раде на примању, разврставању, експедовању, чувању и архивирању документације. Такође, прописи који регулишу ову област, оцењени су као непотпуни и непрецизни.

Ови подаци указују да руководства у систему полиције не успостављају, или барем не до краја, контролне механизме који би потенцијалне неправилности у раду, у овој области, требало да спрече. Додатни ризик представља непотпуност и непрецизност регулативе, што ствара простор за дискрецију и неправилности у раду са документацијом.

Да би изложеност система ризицима од корупције и неправилности у раду, била спречена (документација приликом пријема, разврставања, овере, чувања, архивирања или експедовања може бити изгубљена, оштећена, отуђена или уништена, а може се догодити и да не стигне на време, или уопште не стигне до свог примаоца), потребно је усвајање неопходних аката и осигурање ефикасне контроле у пракси, као и обучавање кадра. Без тих мера, готово је извесно да ће на нивоу система опстати могућност да предмет застари, да се документација уништи или изгуби, а ефикасно и благовремено поступање по предметима, изостане.

65 Види 75 одсто не би пријавило корупцију, Б92/Бета, Београд, 20. децембар 2012. године. Такође, извештај организације Транспарентност Србија бележи да неки од највећих градова у Србији годинама нису имали постављеног начелника полиције (Ниш, Нови Сад), јер је министар одбио да потпише одлуке о постављењу које предлаже директор полиције. „Министар, наиме, не може самостално да одлучи о постављењу, чиме је спречено директно политичко мешање и напредовање „политичких кадрова“, али је због политичког неслагања одржавано в.д. Стање, које не погодује борби против криминала.“ Транспарентност Србија, *Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност*, Београд, 2013, стр. 13.

66 Види у *Недостаци антикорупцијске стратегије*, Транспарентност Србија, Београд, 6. јул 2013. године (www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=308:nedostaci-antikorupcijske-strategije&catid=14:vesti&Itemid=1&lang=sr).

67 Пажњу јавности посебно су привукла питања у вези са кадром (запошљавањем/напредовањем) у систему полиције, после случаја убиства и спаљивања два лица, у јулу 2013. године, за које је осумњичен припадник јединице Жандармерије, а после кога је командант Жандармерије смењен, па именован за помоћника директора полиције. *Вељковић: Тражио сам смену Дикића, убиство два младића код Рековца је кап која је прелила чашу*, Блиц/РТС, Београд, 16. јул 2013. године (www.blic.rs/Vesti/Hronika/393777/VeljkoVIC-Trazio-sam-smenu-Dikica-ubistvo-dva-mladica-kod-Rekovca-je-kap-koja-je-prelila-casu;Dakuic-Ja-sam-ga-postavio-ja-ga-i-razresavam); *Дачић: Ја сам га поставио, ја га и разрешавам*, Блиц, Београд, 17. јул 2013. године (www.blic.rs/Vesti/Hronika/393983/Dacic-Ja-sam-ga-postavio-ja-ga-i-razresavam) и *Вукић: Дикић распоређен на нову дужност, ускоро анализа свих*, Београд, Танјуг, 21. јул 2013. године. Околности су, уз друге неправилности, указале на рањивост система полиције у области управљања кадровима.

Управљање институцијом

У области управљања институцијом препознати су ризици који се односе на нетранспарентност њеног рада, спровођење контроле квалитета управљања институцијом, као и у процесима који се односе на припрему и спровођење плана рада институције.

Нетранспарентност рада институције појављује се првенствено код склопљених пословних уговора који нису доступни јавности. То значи да у овом контексту, на нивоу система постоји могућност да буде закључен пословни уговор који је на штету јавног интереса. Транспарентност склопљених уговора неопходна је, дакле, ради превенције настанка штете (имовинске или по интегритет институције).

У области управљања институцијом, препознати су затим и ризици у процесима који се односе на припрему и спровођење плана рада институције (план рада се не израђује на основу анализе реалних потреба институције; није обезбеђена транспарентност и учешће запослених у изради плана рада). То значи да план рада израђен на овакав начин може бити неадекватан, или да може довести до неправилности у раду, јер нису консултована искуства, запажања и/или потребе запослених.

Такође, као ризик је препознато и спровођење контроле квалитета управљања институцијом. Редовно спровођење контроле квалитета управљања посебно је важно у светлу чињенице да се на тај начин утиче на успостављање, или повећање степена одговорности управљачке структуре. Међутим, процена ризика је указала да у систему полиције још увек нису заживели мониторинг и евалуација рада, као иначе изузетно важни инструменти превенције. Уз то, као ризик на нивоу система процењено је и да орган управљања/руковођења не сноси последице због лошег управљања/руковођења институцијом.

Истраживања, извештаји независних тела, као и медији, често бележе појаву разних облика неправилности у раду полиције (указује се на злоупотребу службених овлашћења и стицање добити, на цурење информација медијима о истрагама и хапшењима, и сл).⁶⁸ Конкретно, њихова учесталост указује да на нивоу система изостаје утврђивање одговорности за учињене преступе и спровођење дисциплинског поступка, што утиче да се преступи учине и/или понове. Иако постоје, механизми контроле законитог, правилног и етичког поступања у раду полиције, нису у довољној мери ефикасни. С обзиром да је задатак руководства да запослени свој рад обављају на професионалан, стручан и етички начин, учесталост ових појава потврђује рањивост система полиције у области управљања институцијом.

Етика и лични интегритет

У области етике и личног интегритета препознати су ризици који се односе на сукоб интереса, то јест на препреке његовом отклањању.

На нивоу система, наиме, ризик се јавља у непрецизности, непотпуној и недоследној примени интерне регулативе, о забрани и отклањању сукоба интереса функционера и запослених, као и у чињеници да се не одређује лице које је задужено/одговорно за контролу, да ли су запослени у сукобу интереса.

68 „Највећи број притужби односи се на незаконит и неправилан рад завода за извршење кривичних санкција и полиције. Током 2012. године, у области заштите права лица лишених слободе, Заштитник грађана је надлежним органима упутио 242 препоруке. Дирекцији полиције Министарства унутрашњих послова упућено је 139 препорука”, Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 15. март 2013. године, стр. 35. „Медијски извештаји, у одређеним таблоидима, износе детаље из истрага или најављују хапшења, а засновани су на анонимним изворима, или изворима из којих цуре информације из полицијских или тужилачких истрага, што представља забрињавајућу појаву”, *Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину*, стр. 10. „Главни узроци појаве корупције у полицији су злоупотреба службених овлашћења и стицање добити”, *75 одсто не би пријавило корупцију*, Б92/Бета, Београд, 20. децембар 2012. године, итд.

То значи да постоји отворен простор за ситуације у којима приватни интерес може да утиче да функционер или запослени, своју јавну функцију или службену дужност, обављају на начин који угрожава јавни интерес. Постојећа регулатива и пракса, према процени институције, омогућавају обављање послова неспојивих са службеним дужностима.

Осим тога, као заступљени ризик на нивоу система, препознато је и неодређивање лица задужених/ одговорних за вођење евиденције поклона функционера и за евиденцију поклона запослених, уз изостанак интерне регулативе која би уредила давање поклона запосленима.

Када су поклони функционерима у питању, евиденција поклона је прописана Законом о Агенцији за борбу против корупције⁶⁹, али иако је пропис на снази већ пуних пет година, пуна примена његових одредби још увек није заживела у пракси. То значи да иако је нормативни превентивни механизам, који осигурава да се према свим грађанима поступа једнако у истим или сличним ситуацијама, *de iure* успостављен, он *de facto* није оперативан, те подложност корупцији на нивоу система полиције и даље постоји.

Када су поклони запосленима у питању, подаци из плана интегритета указују да је отворен простор за могући утицај на рад службеника полиције – (актом) није уређено евидентирање поклона запослених, што отвара пут доношењу одлука и делања, која нису у складу са јавним интересом.⁷⁰ Обзиром да је овај ризик, сама институција проценила као један од најзаступљенијих, то наводи на закључак да је пракса давања поклона очигледно присутна и да систем чини рањивим.

У том смислу, а у циљу превенције коруптивних утицаја, то јест осигурања да се према свим грађанима поступа једнако, интерним актима би било неопходно уредити, очигледно присутну праксу давања поклона запосленима.

Конечно, у области етике и личног интегритета, препознат је и ризик од непотпуне и недоследне примене регулативе која уређује поступање по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији. Овај ризик значи да запослени могу бити обесхрабрани и, у случају да приметите корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због сумње да пријава неће дати конкретне резултате. То потврђује и податак да, у овом тренутку, апсолутна већина полицајаца није спремна да пријави случајеве корупције, у сопственим редовима.⁷¹

Осим података из плана интегритета и подаци из других извора указују на проблематичност примене регулативе, која уређује поступања по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији. Наиме, у извештају Заштитника грађана за 2012. годину, се наводи да „грађани нису у потпуности упознати са правним средствима и поступцима који им стоје на располагању, када сматрају да су од стране МУП-а, организационих јединица Министарства, или полицијских службеника, угрожена њихова права и слободе. Грађани су недовољно упознати са могућношћу подношења притужбе на рад полицијског службеника, као и са самим поступком по поднетој притужби. Такође, грађани нису информисани у којим ситуацијама имају могућност обраћања Сектору унутрашње контроле полиције, као и надлежностима овог органа и поступцима које спроводи.”⁷² Извештај организације Транспарентност Србија, указује на још један ризик – грађани пријављују, али „полиција не обавештава грађане о поступању са пријавама, односно притужбама. Стратешка обавештајна анализа о корупцији Сектора унутрашње контроле полиције, наводи податке... да они који су се сретали са корупцијом у полицији и то

69 Члан 41, став 1 и 2 Закона о Агенцији за борбу против корупције, прописује да је „функционер дужан да о сваком поклону, у вези са вршењем јавне функције обавести орган, организацију, јавну службу, у којој врши јавну функцију”, а „државни орган, организација или јавна служба, обавезни су да о поклонима воде посебну евиденцију”.

70 У полицији не постоји ни механизам интерног пријављивања имовине. Транспарентност Србија, *Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност*, Београд, 2013, стр. 21.

71 75 одсто не би пријавило корупцију, Б92, Београд, 20. децембар 2012. године.

72 Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 15. март 2013, стр 81.

пријавили, у огромном проценту не знају шта се након њихове пријаве десило... Проблем је у томе што од оних који су пријавили, огромна већина не зна да ли је поступано, или тврди да није поступано (37,5 односно 47,5 одсто)."⁷³

Са тим у вези, потребно је додати да стручна јавност указује да "систем утврђивања неетичког понашања лоше функционише, јер је за пропусте у раду полиције задужено више тела и одељења, од којих је оно централно, Сектор за унутрашњу контролу, директно подређено министру, уместо скупштинском Одбору за безбедност, чиме је угрожена његова независност."⁷⁴ "Осим тога, очигледно је да у нашим условима, то што је Сектор потпуно подређен министру унутрашњих послова, који је истовремено одговоран за рад полиције, није идеја која може да одговори очекивањима. Разлога за то има више, а један од њих извесно је тај што... није развијен институт министарске одговорности. Због тога је Сектор унутрашње контроле, пре нека врста повереника министра, који има улогу да балансира између захтева јавности и интереса службе, оличених у министарској заповести, а не у закону. Да би се унапредила његова улога, неопходно је да овај сектор добије јасна законска овлашћења, као и да му се отвори пут према влади и јавности, у случају ограничавања његове акције унутар полиције. Такође, његов рад мора бити транспарентнији, како би јавност почела да му верује."⁷⁵

То значи да иако се неретко и са правом указује на недостатак ресурса и капацитета механизма унутрашње контроле у систему полиције,⁷⁶ могуће је да је један од главних видова рањивости система на корупцију и неправилности у раду, управо у законском уређењу механизма контроле, који је у оваквом оквиру, према стручном тумачењу, практично немоћан.

Такође – мимо података прикупљених из плана интегритета – подаци из праксе указују да је неопходно утврдити листу послова који су неспојиви са пословима полицијских службеника, у циљу отклањања свих нејасноћа и широких тумачења дискреционих овлашћења полицијских службеника и старешина, приликом обављања полицијских послова, односно приликом самог тумачења, који послови су неспојиви с полицијским пословима. Реализација најава, које указују да би ово питање могло бити решено законом⁷⁷, осигурала би снажно упориште иницијативама за утврђивање одговорности службеника који су под сумњом за корупцију, или за друге неправилности у вршењу дужности.

Управљање финансијама

У области управљања финансијама у систему полиције, препознати су ризици који се односе на регулативу – да је постојећи закон за употребу и куповину материјалних и основних средстава неусклађен, да регулатива омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање, као и да се недоследно и/или непотпуно примењује. То значи да се ризик од корупције налази на нивоу прописа, јер важећа регулатива ствара простор за недоумице око примене, као и простор за дискрецију приликом одлучивања о употреби и куповини средстава.

Поред тога, идентификован је и ризик од недоследне и/или непотпуне примене прописа. Уз то, у плану интегритета идентификован је и ризик неусклађености куповине материјалних средстава са стварним потребама институције, што значи да је могућа ситуација да институција остане без аде-

73 Транспарентност Србија, *Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност*, Београд, 2013, стр. 16.

74 Ibid., стр.16.

75 Београдски центар за безбедносну политику, Београдски центар за људска права, Центар за евроатлантске студије, *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији бр. 6*, Београд, септембар 2012. године, стр. 69.

76 Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, истиче да Сектору унутрашње контроле недостају капацитети (одељак 3.5 Полиција), а у Извештају Европске комисије о напретку Србије (за 2013. годину, на страни 42), наводи се да механизми унутрашњих контрола који играју улогу у борби против корупције у Србији, генерално оскудевају у опреми и људству (стр. 42). Види и Божовић: *Унутрашња контрола биће ојачана*, РТС, Београд, 7. новембар 2013. године (www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1438580/Bo%C5%BEovi%C4%87%63A+Unutra%C5%A1nja+kontrola+bi%C4%87e+oja%C4%8Dana+.html).

77 *Новим законом о полицији одредити неспојиве делатности*, Танјуг, Београд, 7. новембар 2013. године.

кватних средстава за ефикасно и правовремено обављање послова из своје надлежности, или да средства која су набављена, буду неупотребљива.

Такође, као ризик је означена и чињеница да постоји неадекватан и неефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава, што значи да на нивоу система полиције постоји простор за нерационалну употребу ресурса (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава и сл).

У плану интегритета идентификовани су и ризици који се односе на кадар – процењено је да запослени који употребљавају и купују материјална и основна средства, немају довољно знања и искуства за обављање овог процеса, као и да је присутан низак ниво интегритета (непрофесионалност, неетичност, пристрасност). То указује да је неопходно континуирано радити на едукацији и јачању интегритета запослених, који обављају ове послове.

Безбедност

Као област са најмање ризика у плану интегритета система полиције, процењена је област безбедности. Ипак, подаци из плана интегритета указују да ризици од корупције и/или неправилности у раду институције и ту постоје.

Они се, према процени, налазе у неусклађеним прописима, или у њиховој недоследној и непотпуној примени (регулатива која уређује физичко-техничку и ИТ безбедност). То значи да због неадекватне регулативе и неадекватне примене, постоји отворен простор за настанак неправилности и штете, како за имовину, тако и за интегритет институције.

Кадар је такође препознат као ризик, јер запослени који извршавају физичко-техничку безбедност, немају довољно знања и/или имају низак ниво интегритета (непрофесионалност, неетичност, пристрасност). То указује да је неопходно континуирано радити на едукацији и јачању интегритета запослених, који обављају ове послове.

Такође, подаци из плана интегритета указују да систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције, није ефикасан. Изостанак система ефикасне контроле над вршењем физичко-техничке безбедности институције, ствара могућност за бројне неправилности, као што су омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије, уношење недозвољених предмета у зграду, остављање просторија откључаним и сл.

Подаци из планова интегритета институција у систему полиције, указују дакле да отпорност институција овог система на ризике по интегритет, још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима, стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

3.2. Препоруке

Заједничке области

- Донети интерни акт/упутство, који у потпуности и прецизно уређује процес јавних набавки (избор понуђача и склапање уговора, припреме плана набавки, конкурсне документације и образовање комисија за набавке).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити ефикасан систем контроле поступка набавки (који укључује и оне набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама, као и поверљиве набавке).
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету, поступку јавних набавки, управљању документацијом, физичко-техничкој, ИТ безбедности, управљање финансијама.
- Јасно дефинисати процедуру и утврдити критеријуме за оцењивање и напредовање запослених.
- Утврдити објективно мерљиве критеријуме за пријем кадрова.
- Потпуно и прецизно регулисати процес пријема кадрова.
- Израдити кадровски план, на основу стручне анализе кадровских потреба на нивоу институција (процена потреба броја и профила кадрова, међусекторска координација код планирања кадрова).
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Објављивање склопљених пословних уговора на интернет страни институције.
- Утврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција, за контролу квалитета управљања и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Израдити план рада на основу анализе стварних потреба на нивоу институција, уз учешће запослених (међусекторска координација у изради плана рада).
- Спровести редовну контролу квалитета управљања институцијом.
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција и процедуре које се одnose на остваривање права грађана.
- Донети интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији и обезбедити транспарентност.
- Донети интерни акт/упутство о забрани и отклањању сукоба интереса запослених (прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса, итд).

- На нивоу институције, одредити лица која су задужена/одговорна за вођење евиденције поклона функционера.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Успоставити систем ефикасне контроле ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције.
- Регулисати информатичку безбедност.
- Ограничити дискреционо одлучивање, у поступку управљања финансијама, утврђивањем јасних критеријума, доношењем процедуре, образлагањем дискреционе одлуке.
- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава, на нивоу институција (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Урадити процену стварних потреба институције, пре куповине материјалних средстава.

4. Систем локалне самоуправе

У контексту израде планова интегритета, у систем локалне самоуправе сврстане су 222 институције.⁷⁸

Према годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије (2013), у управи изостаје квалитет управљања и координација генерално; а рад органа јавне власти праћен је нетранспарентношћу у раду и запошљавању и нејасноћама у линијама одговорности.⁷⁹ Иако Извештај констатује да су власти изразиле вољу да се устројство управе рационализује и успостави субординација међу органима, телима, агенцијама, у њему се закључује да су досад ипак само поједине активности биле покренуте, а да би јасна и свеобухватна организациона политика тек требало да буде утврђена.

Наводе Извештаја потврђује и стање на пољу законодавства. Законски оквир у области локалне самоуправе, конкретно његов аспект везан за службенике у локалној самоуправи, остаје незаокружен. Према извештајима невладиних организација, упркос формалном прихватању решења из Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе⁸⁰ и даље је присутан „нетранспарентан рад органа локалне самоуправе. Компликоване и често непотребне процедуре и дискрециона овлашћења руководиоца су само неки од фактора који доприносе развоју корупције.. Посебно је приметно игнорисање позитивних прописа који грађанима омогућавају увид и контролу рада локалне самоуправе.”⁸¹ Иако је сврха усвајања Кодекса било елиминисање управо оваквих лоших пракси, околности јасно говоре да се она може елиминисати постављањем чврстог оквира одговорности службеника општинске и градске управе нормама које обезбеђују одговорно и законито деловање у јавном интересу.

78 Види Агенција за борбу против корупције, *Евиденција државних органа по системима* (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и *Списак државних институција по системима које су израдиле и доставиле односно нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року* (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

79 Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, стр. 9, (www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package_sr_garport_2013.pdf).

80 Према подацима из новембра 2012. године, 149 од 168 општина је усвојило Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе.

81 Топлички центар за демократију и људска права *Локални акциони план за борбу против корупције*, Прокупље, 2012, стр. 32 (www.nadzor.org.rs/pdf/Lokalni%20akcioni%20plan%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20-%20publikacija.pdf).

Извесно је, дакле, када је систем локалне самоуправе у питању, да је велики број интервенција још неопходан до постизања пуне транспарентности у раду органа јавне власти на локалу и њихове отпорности на корупцију.

Искључивање могућности за неправилности у раду и/или коруптивног утицаја свакако је један од битнијих корака у овом процесу и у ту сврху потребно је усвојити и/или применити одређена решења. Да би било јасније која су то решења неопходна, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика на које је потребно обратити пажњу, када говоримо о изградњи отпорности система локалне самоуправе.

4.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број Институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Локална самоуправа	192	102	53.12%
Управни окрузи	29	20	68.96%
Остало	1	1	100.00%
УКУПНО	222	123	56.00%

Табела 1: Статистика система локалне самоуправе

Од укупно 222 институције у систему локалне самоуправе, законску обавезу су испуниле 123 институције или 56% од укупног броја институција.

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високо ризичних области		
СРЕДЊЕ РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	38.5
Управљање институцијом	2	28.1
Управљање кадровима	3	22
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Безбедност	4	17
Управљање документацијом	5	9.1
Јавне набавке	6	4.3
Управљање финансијама	7	2.7
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система локалне самоуправе. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система локалне самоуправе које су израдиле план интегритета, на нивоу система, област етике и личног интегритета је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област управљања институцијом, управљања кадровима, затим безбедност, па област управљања документацијом, потом јавне набавке и на крају управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система локалне самоуправе, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате према процени институција. Резултати процене институција биће упоређени са резултатима истраживања које је спровела Агенција, налазима из стручних извештаја и анализа, медијских извештаја, представки упућених Агенцији и података из других извора кредибилних информација. Одређени примери биће наведени да би институције, или надлежни органи имали у виду додатне ризике, али препоруке дате на крају биће формулисане само на основу анализе ризика процењене у плановима интегритета.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система локалне самоуправе ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система локалне самоуправе, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији не постоји	70.2	1
Лице/а одговорно/а за пружање заштите није одређено	67.9	2
Лице/а одговорно/а за евиденцију поклона запослених није одређено	67.2	3
Интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији не постоји	64.1	4
Лице/а задужено/а за пријем, разматрање и решавање по пријавама није одређено	61.1	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији не постоји** – Уколико унутар институције није регулисана заштита оних који пријављују корупцију, запослени ће бити обесхрабрани и у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због страха од могуће последице.
- б) **Лице/а задужено/одговорно/а за пружање заштите није одређено** – То значи да је поред регулисања заштите лица која пријављују неправилности, потребно одредити и лице/а које ће ту заштиту спроводити.
- в) **Лице задужено/одговорно за евиденцију поклона запослених није одређено** – То значи да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.

Управљање институцијом

На нивоу система локалне самоуправе, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом не постоје	51.1	1
Провера квалитета управљања се не спроводи	42.7	2
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора не постоји	42.7	2
Интерни акт/упутство којим се регулише обавеза и одговорност за израду плана рада не постоји	41.0	4
Транспарентност оцењивања резултата рада институције није обезбеђена	39.7	5
Транспарентност и учешће запослених у изради плана рада нису обезбеђени	37.4	6

Табела 4: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом не постоје** – Изостанак поступка контроле квалитета управљања институцијом може довести до неадекватног остваривања њених надлежности и неефикасног пружања услуга грађанима/корисницима услуга.
- б) **Провера квалитета управљања се не спроводи** – Ако се стандарди за процену квалитета управљања успоставе, онда их је потребно и примењивати, односно периодично проверавати квалитет управљања институцијом.
- в) **Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора не постоји** – То значи да ако се уговори склапају без одређене процедуре, постоји могућност настанка штете (имовинске, или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.

Управљање кадровима

На нивоу система локалне самоуправе, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера није одређено	48.1	1
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђује	48.1	1
План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђује	47.3	3
Похађање обука и едукација се не вреднује приликом оцењивања и напредовања запослених	45	4
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог као основ за оцењивање и напредовање се не обавља	44.3	5
Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених нису јасно дефинисани	41.20	6

Табела 5: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера није одређено** – То значи, да је, иако у пракси постоји план и програм интерних и екстерних обука, потребно одредити и лице које би организовало и спроводило тај процес.
- б) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђује** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- в) **План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђује** – Уколико се обуке спроводе без анализе потреба, неће бити обухваћене адекватне циљне групе и теме које су заиста потребне за унапређење капацитета запослених у институцији.

Безбедност

На нивоу система локалне самоуправе, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Техничко-физички надзор институције није адекватан	29.8	1
Заштита информационог система није адекватна	29	2
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности није адекватан	28.2	3
Регулатива за ИТ безбедност – закон не постоји	27.1	4
Регулатива за ИТ безбедност – интерни акт не постоји	27.1	4

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мањег заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Техничко-физички надзор над институцијом није адекватан** – То значи да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.
- б) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције располажу, у смислу приступања поверљивим информацијама, изношења и њиховог копирања.
- в) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан** – То значи да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).

Управљање документацијом

На нивоу система локалне самоуправе, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИЦИ	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан	20.6	1
Регулатива за пријем и разврставање документације не постоји- интерни акт	15.8	2
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан	14.5	3
Систем контроле над експедовањем документације није ефикасан	13.7	4
Систем контроле овере документације није ефикасан	10.7	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, или уништена.
- б) **Регулатива за пријем и разврставање документације не постоји – интерни акт** – За процес пријема и разврставања документације не постоји регулатива на нивоу институције.
- в) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан** – Непостојање ефикасне контроле може довести до тога да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).

Јавне набавке

На нивоу система локалне самоуправе, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИЦИ	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције	62.6	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора не објављују се на интернет страни институције	62.6	1
Поступак оцене понуда и избор понуђача се не објављују на интернет страни институције	58.8	2
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	53.4	3
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страни институције	45.8	4
План набавки се често допуњава, односно не прати се реализација усвојеног плана набавки	31.3	5

Табела 8: Шест најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима која се тичу трошења новца пореских обвезника смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу система локалне самоуправе, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИЦИ	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	26	1
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	16	2
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава нису јасно дефинисани	16	2
Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције	15.3	3
Регулатива за припрему финансијског плана недоследно и/или непотпуно примењује	12.7	4
Куповина материјалних и основних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	11.5	5

Табела 9: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су рангирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.
- в) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.

Специфичне области (надлежности)

На нивоу система локалне самоуправе, седам најчешће препознатих ризика у оквиру специфичних области (надлежности), приказани су у табели.

РИЗИЦИ	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Признање права о испуњености услова, иако недостају сви релевантни докази (надлежност опште управе – борачко инвалидска заштита)	40.5	1
У поступку издавања одобрења (за изградњу, употребу објеката и др.) не учествују сви надлежни запослени и/или руководиоци (грађевинско-урбанистички послови – издавање одобрења)	35.1	2
Конкурсна документација и резултати конкурса се не објављују на интернет страни институције (поступак финансирања/суфинансирања пројеката, дотације)	30.5	3
Пословни простор/грађевинско земљиште се даје у подзакуп од стране закупца (имовинско-правни и стамбени послови – издавање у закуп пословног/грађевинског земљишта)	23.7	4
Исти пројекти се суфинансирају са различитих нивоа власти (поступак финансирања/суфинансирања пројеката/дотације)	22.9	5
Поступање инспектора по усменом налогу од стране руководиоца	20.6	6
Избор, постављење и именовање кандидата у управне, надзорне одборе јавних предузећа и за директоре јавних предузећа није доступан јавности (избор кандидата се врши без одржане расправе, у скраћеном поступку)	18.3%	7

Табела 10: Седам најчешће препознатих ризика у оквиру специфичних области. Ризици су наведени од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система локалне самоуправе, у специфичним областима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Признање права о испуњености услова, иако недостају сви релевантни докази (надлежност опште управе – борачко инвалидска заштита)** – То би значило да постоји могућност дискреционог одлучивања о испуњености потребних услова и признање права онима који не испуњавају све потребне услове.
- б) **У поступку издавања одобрења (за изградњу, употребу објеката и др.) не учествују сви надлежни запослени и/или руководиоци (грађевинско-урбанистички послови – издавање одобрења)** – Уколико једно лице учествује у доношењу одлука отвара се могућност за настанак корупције и других неправилности.
- в) **Конкурсна документација и резултати конкурса се не објављују на интернет страни институције (поступак финансирања/суфинансирања пројеката, дотације)** – На овај начин се умањује транспарентност и отвара могућност дискреције приликом доделе средстава.

4.2. Верификација објективности и квалитета планова интегритета локалне самоуправе из перспективе корисника услуга

Систем локалне самоуправе, према класификацији обвезника за усвајање планова интегритета, обухвата локалне самоуправе у ужем смислу речи (градове и општине), управне округе и министарство надлежно за послове локалне самоуправе. Из перспективе грађана као корисника услуга овог система, само градови и општине имају довољну „специфичну тежину“, односно имају регуларну и интензивну интеракцију са грађанима, која проистиче из великог броја надлежности које локалне самоуправе имају. Из тог разлога, само овај тип органа јавне власти узет је у обзир приликом верификације и процене објективности планова интегритета из перспективе корисника услуга. Управни окрузи, као облик деконцентрације власти, углавном за потребе централних органа власти спроводе одређене надлежности и имају врло ограничен контакт са грађанима, или другим циљним групама. Овај тип органа јавне власти није имао специфичне области за процену интегритета, већ је процене давао само у случају заједничких области, етике и интегритета. Слична је ситуација и са министарством надлежним за питања локалне самоуправе – кориснике услуга у случају овог органа јавне власти чини врло узак круг странака, па истраживање искуства те групе, није било сврсисходно. Са друге стране, значај општина и градова је изузетно велики са становишта остваривања права и обавеза грађана, привреде и цивилног сектора, па су истраживачки напори и ресурси усмерени на овај тип органа јавне власти.⁸² Због тога, налази овог дела извештаја у одређеној мери одступају од анализе планова интегритета за цео систем локалне самоуправе (јер је та анализа обухватила и управне округе, којима се истраживање није бавило). Додатна вредност оваквог приступа је, међутим, у томе што идентификује који су то процеси које локална самоуправа обавља, а са којима грађани као корисници услуга имају проблеме у остваривању својих права.

Као што се може видети из анализе планова интегритета који су усвојиле локалне самоуправе, највећи број њих је као најчесталије ризике препознао оне, који припадају областима **јавних набавки, и етике и личног интегритета**.⁸³ У области јавних набавки, као најчесталији ризици наведени су **необјављивање документације која прати различите фазе јавних набавки на интернет презентацији града/општине**; у случају етике и личног интегритета као највећи ризици наведени су, то што **није одређено лице које евидентира поклоне запослених**, као и то, што **не постоји интерни акт о заштити узбуњивача** (лица која пријављују корупцију, или неке друге неправилности у раду органа локалне самоуправе). Поменуте ризике, појединачно посматрајући, навело је између 50% и 53% локалних самоуправа, односно нешто више од половине. Ово су подаци који указују на недостатак интегритета у домену транспарентности рада локалне самоуправе, као и на непостојање механизма да се интерно регулише пријављивање корупције и да се на тај начин та појава макар сведе на минимум. Тип ризика који су у тим областима идентификовани, могуће је брзо и ефикасно отклонити интерним путем, применом различитих механизма доброг управљања, односно не чекајући да се пропишу било какви акти са виших инстанци (на пример, објављивањем информација на интернету, или огласним таблама, усвајањем правилника о пријему поклона, или заштити узбуњивача).

Да постоји потреба да се регулишу области за које и представници општина у својим плановима признају да су ризичне за настанак корупције, кроз истраживање су потврдили и грађани, макар у оним аспектима, у којима је грађанима видљив рад органа ЛС. На пример, потреба да се регулише пријем поклона постоји и због чињенице, да је *чак једна трећина (34%) укупног броја грађана који су имали неку интеракцију са органима и службеницима ЛС, макар једном дала поклон службенику, или*

82 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти - систем локалне самоуправе*, Београд, април 2013. године (www.acas.rs/images/stories/lzvestaj_o_sistemu_LS_-_Final.pdf).

83 При тумачењу података наведених у овом одељку важно је водити рачуна о томе да разлика у редоследу (рангу) ризичних области између целог система локалне самоуправе и општина и градова, као једног типа органа јавне власти у систему локалне самоуправе, потиче из методолошког обухвата анализе. Пример: јавне набавке се појављују на шестом месту на нивоу целог система локалне самоуправе, али су на првом, када се анализирају само планови интегритета градова/општина. Подаци о ризицима у појединачним типовима органа јавне власти доступни су су Агенцији за борбу против корупције, односно нису приказани у овом извештају, због обима и броја података које садрже.

функционеру општине, очекујући да на тај начин утиче на процедуру, или оптимализује исход неког захтева. Даље, да транспарентност у раду ЛС (о којој запослени, додуше, говоре само у случају јавних набавки) заиста није довољна са становишта остваривања права грађана и других странака, показао је и податак, да сваки трећи грађанин (33%) тврди да нема довољно информација о раду своје локалне самоуправе, као и да се свега 16%, о раду своје општине информисао на основу јавно објављених информација⁸⁴ (на интернет презентацији, огласној табли, или инфо пулту општине). Лоше, или непостојеће жалбене процедуре (и у интерном и екстерном смислу речи), чији ужи део представља и пријава корупције, озбиљан су недостатак доброг управљања у општинама, што су у истраживању потврдили и грађани. Иако је 31% изјавило да је макар једном имало разлога да се жали на рад службеника ЛС, свега 23% од тог броја је искористило своје право на жалбу. Остали, или нису имали поверења у систем да ће жалбу решити а на адекватан начин, или нису имали довољно информација о процедури за жалбу. Постоји дакле, широк спектар области које су заједничке целом јавном сектору, а који су локалне самоуправе и грађани идентификовали као области у којима су потребне различите интервенције и боља регулација.

Као и у случају других институција и у локалним самоуправама најчесталији ризици се више препознају у заједничким, а мање у специфичним областима. Оваква правилност може значити две ствари – или да је регулатива и начин њеног спровођења у областима које су заједничке целом јавном сектору лошија него она која регулише специфичне надлежности, или да органи јавне власти нису били довољно објективни у процени својих, специфичних надлежности (за које су у већој мери и одговорни), што је вероватнији случај. Када је реч о специфичним ризицима (оним који постоје само у локалним самоуправама, не и у другим типовима органа јавне власти), они су идентификовани у највише 40% градова и општина; ако се погледа пет најчесталијих ризика, може се видети да нема неке посебне правилности, у смислу да ти ризици припадају истом типу надлежности, или да су слични по својој форми – пет најчесталијих ризика се налази у различитим надлежностима локалне самоуправе, што може значити да се ризици на корупцију подједнако налазе у различитим сферама и областима у којима општине врше своју надлежност (на пример, **суфинансирање пројеката цивилном сектору, грађевинско-урбанистички послови, општа управа и борачко-инвалидска заштита** као део друштвених делатности општине). Наравно, ово је закључак који се може извести на основу одговора запослених у ЛС, односно на основу анализе њихових планова интегритета. Истраживање искуства корисника услуга, пак показује нешто другачију концентрацију ризика од корупције, о чему ће бити речи управо у овом делу извештаја. То не значи да ризике које су наводили запослени у ЛС и грађани треба посматрати као међусобно супротстављене и искључујуће, већ као комплементарне и допуњујуће, јер и једна и друга група има своју перспективу посматрања, која тек посматрана као целина даје праву слику стања корупције у локалној самоуправи.

Истраживање са корисницима услуга је показало, да су две за корупцију најризичније области у локалним самоуправама **грађевинско-урбанистички и инспекцијски послови**. Готово сви индикатори који су постављени у истраживању показују да ове две области одступају у погледу коруптивних ризика, од, на пример, опште управе, друштвених делатности, или рада локалне пореске администрације⁸⁵. Ово и није била посебна новина у истраживању рада локалне самоуправе, с обзиром на то да бројне анализе показују, да су ове области међу најподложнијим за корупцију у целом јавном сектору. Уосталом, због тога су те области и добиле своје посебно место у Националној стратегији за борбу против корупције⁸⁶. Истраживање које је спроведено са грађанима, само је потврдило да заиста постоје велики проблеми у овим областима и са становишта остваривања права и обавеза странака. Са друге стране, локалне самоуправе у својим плановима интегритета, односно у процени ризика од коруп-

84 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти - систем локалне самоуправе*, Београд, април 2013. године, стр. 8.

85 На пример, 33% испитаника у општем узорку корисника услуга локалне самоуправе изјавило је да није довољно информисано о процедурама. У случају инспекција тај број је 38%, у случају грађевинско-урбанистичких, чак 45%; даље, 28% свих грађана који су имали контакт са општином је макар једном тражило неформалне канале утицаја на процедуру (такозване везе и познанства), како би неку обавезу завршили брже, или повољније по себе. У случају грађевинских послова та цифра је 40%. Или, 17% грађана тврди, да им је у одељењу за урбанизам макар једном тражен мито, док је тај број у просеку узорка свих корисника 10%, итд.

86 Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, стр. 12.

ције, у тим документима нису препознале да ови ризици постоје у мери, у којој на то указују друге анализе и истраживања⁸⁷.

Погледајмо, најпре, какво је стање у процени ризика у плановима интегритета, у делу који се односи на инспекцијски надзор. Ризик под називом „неблаговремено се доносе решења по инспекцијском надзору“ препознало је 16% општина и градова; да „механизам за праћење и оцену квантитета и квалитета инспекцијског надзора не постоји“, тврди 15% локалних самоуправа. Ризик „систем контроле рада инспектора није ефикасан“, идентификовало је само 10% градова и општина. Ситуација је слична у погледу рада грађевинско-урбанистичких послова. Осим ризика, да у „поступку издавања одобрења за изградњу, или друге грађевинске дозволе не учествују сви надлежни“, који је препознат у 35% случајева, сви остали ризици у овој специфичној области присутни су у мање у 15% планова интегритета. На пример, да „систем контроле издавања одобрења није ефикасан“ означен је као ризик у 13,7% планова; „процедура о поступку и потребној документацији за добијање одобрења није објављена на интернет страни институције“ је ризик, на који је позитивно одговорило 9% локалних самоуправа, док ризик да се „у поступку издавања одобрења јављају неправилности“, није идентификовала чак ни једна локална самоуправа! Управо овај последњи податак указује на то, да процена ризика у плановима интегритета није приказала објективно и право стање ствари у појединим областима. Да је тако, Србија би имала беспрекоран систем издавања грађевинских дозвола, што није случај. Проблем није само у томе што локалне самоуправе то нису констатовале као проблем и ризик, већ што на основу тако процењеног стања неће бити у обавези да на основу планова интегритета спроведу мере побољшања, односно мере отклањања ризика од корупције у тој области. Ово је још један од прилога за тезу да је неопходно спровести контролу, како саме објективности планова и начина њиховог усвајања, тако и њиховог спровођења у пракси у наредном периоду.

На крају, још један део процене ризика у плановима интегритета и анализа искуства корисника услуга са тим ризицима заслужује пажњу. Реч је о **оцени рада кадрова** који обављају послове од значаја за локалну заједницу. Врло је индикативно то, да је област управљања кадровима добила релативно добре оцене, посебно у оном делу који се односи на знање, искуство и професионализам у њиховом раду. Грађани, ипак сматрају, да је стање нешто другачије. На пример, ризик да „запослени немају довољно знања за обављање одређених радних процеса“, препознало је 9% локалних самоуправа у својим плановима интегритета – у истраживању је такву констатацију дало 22% испитаника; да „запослени имају низак ниво личног интегритета“ (објективности, професионализма, непристрасности), сматра 9,5% запослених у ЛС – у случају грађана, тај број је чак 27%, односно три пута више; на крају, у 9,8% планова интегритета наведено је да „запослени немају довољно искуства“, док је проценат грађана који то исто тврди 20%. Ове разлике су још веће када се погледају оцене професионализма, знања и искуства запослених према типу управа са којима су грађани комуницирали – поново су се у погледу лоших оцена издвојили грађевински, инспекцијски и порески послови, чијим непрофесионалним односом није задовољно између 25% и чак 35% корисника услуга локалне самоуправе.⁸⁸ Ови подаци указују на то, да су запослени у јавном сектору били у великој мери субјективни када је у питању оцена сопственог рада, или оцена рада својих колега, што је и очекивано. Признавањем да немају довољно знања, искуства, или професионалног односа према грађанима, представници институција би сами довели у питање свој рад у њима, што психолошки није прихватљиво, нити очекивано. Такав тип ризика није могуће једноставно проценити, ни да ли су објективно оцењени, или не (као што је то могуће у бинарним случајевима – на пример, неки акт, или постоји, или не постоји), па је и субјективност и нереална процена самих запослених веома присутна. Због тога су неопходни различити корективни и контролни механизми за процену објективности планова интегритета, а истраживања искуства корисника услуга су само један од њих.

87 На пример, према истраживању Светске банке, Србија се налази на 179. месту по брзини издавања грађевинских дозвола (од 185 анализираних земаља), док је просечан број дана који је потребан за одлучивање по овом захтеву, чак 269, што је скоро девет месеци. Детаљнија анализа доступна у The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Doing business 2014 – Economy Profile: Serbia*, Washington DC, 2013 (www.doingbusiness.org/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/SRB.pdf).

88 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти - систем локалне самоуправе*, Београд, април 2013. године, стр. 25.

4.3. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему локалне самоуправе, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**. Ова област је процењена као најризичнија, због тога што је највећи број институција идентификовао изостанак прописа који би регулисали заштиту запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, као и чињеницу, да се не одређује лице које би ту заштиту спроводило. Због изостанка регулативе о заштити узбуњивача, запослени, из страха од могућих последица, не пријављују потенцијалне неправилности. Као ризик на нивоу система процењено је и то, што лице које би водило евиденцију о поклонима запослених није одређено. То значи и да се путем поклона, као неформалног инструмента остваривања права и постизања повољнијег положаја странака у институцијама локалне самоуправе,⁸⁹ може несметано вршити утицај на запослене, да према грађанима у истим, или сличним ситуацијама поступају неједнако.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система локалне самоуправе, јесте **управљање институцијом**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се, јер постоје недостаци у регулативи који омогућавају изостанак контроле квалитета управљања институцијом, а потом и зато, што изостаје провера квалитета тог истог управљања. Ови ризици указују на чињеницу, да у систему локалне самоуправе још увек нису заживели праћење и процена рада, као иначе веома важни инструменти превенције.

С обзиром на то да лоше управљање институцијом може довести до неостваривања њених надлежности, односно ниског квалитета услуге коју пружа грађанима, утврђивање критеријума и стандарда, посебно је важно, јер се на тај начин утиче на успостављање, или повећање степена одговорности управљачке структуре.

На сличан начин, неотпорност система локалне самоуправе у овој области, идентификована је и у процесу склапања пословних уговора, јер сам процес није прецизиран регулативом. То значи, да у овом контексту, на нивоу система постоји простор за арбитрерност, за дискрецијоно одлучивање, као и за могућност да буде закључен пословни уговор који је на штету јавног интереса.

Са становишта интегритета система локалне самоуправе, важно је поменути и област **управљања кадровима**, у којој су такође препознати одређени ризици, који би требало да буду предмет мера побољшања и системског унапређења. Ови ризици се углавном односе на недостатке у области регулативе везаној за обуке – с једне стране се план и програм обука о етици и интегритету не израђују, док се са друге стране план и програм осталих обука не израђују на основу стварних потреба запослених и функционера. Када је примена у питању, ризик је препознат и у чињеници, да се не одређују лица која би требало да пруже логистичку подршку организацији обука.

Поред ризика препознатих у плановима интегритета, пракса указује на то, да у овој области постоји још потенцијалних ризика по интегритет система локалне самоуправе. У годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије (2013), у делу који се односи на реформу државне управе, констатује се, да је законски оквир везан за кадрове још увек непотпун. Закон о државним службеницима не примењује се на службенике локалне самоуправе, те је потребно усвојити нове прописе о запосленима у локалној власти и о њиховим платама. Извештај бележи и да су капацитети управљања и руковођења на локалном нивоу слаби, да постоје и значајне разлике између општина, као и да системи и локалне централне власти у свом раду нису засновани на принципу заслуга.⁹⁰

89 На ову чињеницу указују подаци из истраживања са корисницима услуга локалне самоуправе.

90 Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, стр. 8.

Ризици по интегритет система у области управљања кадровима, налазе се у недовољној обучености кадра, у недостацима везаним за регулативу, као и у недовољној изграђености система напредовања у каријери. Такође, потенцијални ризици су и неусклађеност кадровског плана са потребама институције, као и пријем кадрова без расписивања конкурса, о чему су извештавали и медији.⁹¹ Поступак попуњавања слободних радних места одвија се углавном нетранспарентно, или на недовољно транспарентан начин. Неправилности у запошљавању су очигледно слабост овог система.⁹²

Према индексу интегритета, следећа област по заступљености ризика у систему локалне самоуправе је **област безбедности**. Најчешће је као ризик идентификовано то што систем обезбеђења институције није савремен, свеобухватан, ни адекватан, па не пружа гаранцију сигурности запослених, документације и имовине. Уз то, изостанак система ефикасне контроле над вршењем физичко-техничке безбедности институције, ствара могућност за бројне неправилности, као што су омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије, уношење недозвољених предмета у зграду, остављање просторија откључаним и сл. Постојање оваквих околности ствара приличну неизвесност око тога, да ли институција свој рад може да обавља у јавном интересу, правилно, слободно од утицаја.

Неадекватна заштита информационог система такође је високо заступљен ризик, што значи да на нивоу система локалне самоуправе постоје пропусти, који отварају простор за неовлашћени приступ поверљивим информацијама, за изношење и копирање података, и сл. С тим у вези, важно је напоменути да у Републици Србији, осим одредби о кривичним делима против безбедности рачунарских података у оквиру Кривичног законика,⁹³ не постоји други пропис који би опсежније и детаљније уредио ову област.⁹⁴ То значи, да недостатак свеобухватне регулативе у области ИТ безбедности, представља један од узрока могућих разних неправилности у раду институција и/или појаве корупције.

На нивоу система постоји и изложеност ризику када је документација у питању. Наиме, институције су процениле као ризик у области **управљања документацијом**, изостанак ефикасног система контроле над чувањем, архивирањем, пријемом и разврставањем документације. Тај податак указује да руководства институција на нивоу система не успостављају, или не успостављају до краја контролне механизме, који би потенцијалне неправилности у раду, у овој области, требало да спрече. Додатни ризик према процени институција представља и изостанак регулативе која би спречила неправилности приликом пријема и разврставања документације (недостатак релевантних интерних аката). Да би изложеност система рањивости на неправилности у раду била спречена (јер документација приликом пријема, разврставања, чувања, или архивирања може бити изгубљена, оштећена, отуђена, или уништена), потребно је усвајање неопходних аката и осигурање ефикасне контроле у пракси.⁹⁵

У систему локалне самоуправе препознат је велики број ризика који се односе на **јавне набавке**, што ову област чини следећом по реду, у погледу изложености ризицима од корупције у овом систему. Конкретно, институције система идентификовале су одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (конкурсна документација, поступак оцене и избора понуђача, уговори и анекси, извештај о спроведеној набавци).

91 На пример, *Намештен конкурс за запошљавање у Медијани*, Јужне вести, Ниш, 4. децембар 2013. године и *Ко и како запошљава у Алексинцу*, Политика, Београд, 25. децембар, 2012 године (www.politika.rs/rubrike/Srbija/Ko-i-kako-uaposljava-u-Aleksincu.lt.html).

92 На ово посредно указују и налази истраживања из других области. Тако су у свом истраживању *Ефикасност е-комуникације између органа локалне самоуправе и грађана* из 2011. године Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ) и Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) испитујући комуникацију грађана и органе јавне власти на локалу, на свој тест-упит на енглеском језику одговор добили од тек око 9% институција/респондената. Не без сумње, али ово посредно делом указује и на то, да се кадар на локалу не запошљава на основу стручности (нпр. познавања бар једног страног језика), већ на основу неког другог критеријума.

93 Глава 27 Кривичног законика („Сл. гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005 – испр. 107/2005 – испр. 72/2009, 111/2009, 121/2012).

94 На пример, Кривични законик Републике Србије нема одредбу којом се квалификованим обликом има сматрати ако је кривично дело учињено у односу на рачунарски систем, или рачунарске податке органа државне власти, органа јединица локалне, или регионалне самоуправе, јавне установе, или привредног друштва од посебног јавног интереса.

95 Заједничко запажање радне групе институција система локалне самоуправе је, да у овој области постоји застарелост закона и неусклађеност регулативе.

Имајући у виду чињеницу, да се велики део јавних ресурса на локалном нивоу⁹⁶ троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду јавних институција. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у којем су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења, односно, да ли се и у којој мери откланању ризици у погледу недовољне транспарентности, за које су и саме институције оцениле да су високо присутни.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система локалне самоуправе, јесте **управљање финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета ипак постоји и то пре свега због неадекватне и неефикасне контроле употребе материјалних средстава, затим у вези са планирањем буџета и финансијским планом, као и у погледу дефинисаности критеријума за планирање расхода и расподелу средстава. Ови ризици, идентификовани на нивоу система указују, да су изостанак ефикасне контроле над употребом ресурса, затим адекватних анализа потреба институције, као и изостанак јасних критеријума који би спречили дискреционо одлучивање створили простор, у коме се нерационално и ненаменско трошење средстава може на нивоу система, несметано одвијати.⁹⁷

Када су специфичне области (надлежности) из домена рада институција система локалне самоуправе у питању, као најризичнија, препозната је ситуација када се признају одређена права грађанима, чак и у случајевима у којима недостају сви потребни докази, да би то право било признато. Реч је о признавању **права на борачко-инвалидску заштиту** без комплетне потребне и захтеване документације, што су институције препознале као најзаступљенији ризик на нивоу система локалне самоуправе. Суштина овог ризика налази се у томе, да се јавља, или дискреционо одлучивање о испуњености услова, или да се регулатива о овом питању, иако постоји, не примењује, занемарује, или директно крши. Конкретан идентификовани ризик, који се односи само на једну од надлежности локалне самоуправе (борачко-инвалидску заштиту), треба разумети и као модел случајева, који се могу десити и у другим процесима, у којима постоји простор за дискреционо одлучивање по захтевима, чак и онда када ти процеси нису у критичној мери препознати у плановима интегритета.

Друга по реду по ризичности је надлежност у **грађевинско-урбанистичким пословима** и то у процесу издавања одобрења (за изградњу, употребу објеката и др.) – институције су процениле да је ризик у томе, што у овом поступку не учествују сви надлежни који би требало да буду укључени. Смањењем броја укључених у одлучивање, повећава се ризик од монопола, дискреције и потенцијалних грешака у одлучивању, код оних који доносе одлуке.

Важно је истаћи да и бројни извештаји медија, анализе, истраживања, извештаји независних тела и подаци из других извора указују на то, да је грађевинско-урбанистичка област једна од најризич-

96 Процењује се да удео јавних набавки у буџетима локалних самоуправа у Србији износи у просеку 20-25%, што указује на значај који јавне набавке имају у управљању јавним финансијама на нивоу локалних самоуправа. Да би се реализовао потенцијал повећања економичности рада локалне самоуправе, јавне набавке морају достићи стандард квалитета управљања дефинисан као „*скуп добрих пракси*“. П. Јовановић, С. Бенковић, *Унапређење организације јавних набавки на нивоу локалних самоуправа у Србији*, Менаџмент – часопис за теорију и праксу менаџмента бр. 64/2012, Београд, 2012. године.

97 У одређеном броју планова интегритета сугерисано је да би требало – као мера у овој области – да постоји већа контрола финансијских токова, као и доношење одлука о трошењу новца на основу анализе потреба. Чест коментар је био и да је регулатива у овој области застарела. Подаци прикупљени из неких других планова интегритета указују и да у области управљања финансијама, иако не критично заступљених, постоји још читав низ других ризика који указују на могућност „расипања“ буџетских ресурса (тако се расходи разрађују, пре него се процене приходи општинског буџета и не усклађују се са инвестиционим, развојним плановима и раније преузетим обавезама општине; пројектни планови нису усклађени са могућностима буџета; јавна расправа о буџету се не организује и/или нису укључени сви заинтересовани јавни чиниоци, а када се и организује, аргументи са јавне расправе се не уважавају; код извршења буџета постоји могућност дискреционог одлучивања; фискална анализа јавних расхода се не врши; изворни приходи локалне самоуправе се не планирају реално, а јавна расправа за утврђивање нацрта изворних прихода локалне самоуправе се не организује на адекватан начин; унос пореских пријава је неажуран).

нијих за настанак корупције у целом јавном сектору⁹⁸, као и да је укупан број ризика у овој области практично неисцрпан.⁹⁹

Институције у систему локалне самоуправе у својим плановима интегритета су као један од најзаступљенијих ризика за настанак корупције препознале и то, што се **конкурсна документација и резултати конкурса** у области доделе средстава за пројекте не објављују на интернет страници институције. На овај начин се смањује транспарентност једног од поступака трошења јавних ресурса, чиме се повећава ризик да се та средства троше нерационално, мимо прописаних правила, или уз евентуално присуство различитих форми корупције, која настаје између оних који та средства додељују и добијају.

У оквиру ове области – уз најзаступљеније – институције су идентификовале још неколико значајних ризика. Први ризик је финансирање истих пројеката из више различитих *јавних* извора. То практично значи, да на ниву система локалне самоуправе постоји нерационално трошење буџетских ресурса и изостанак контроле овог процеса. Ово указује на то, да је важно процес доделе јавних средстава што детаљније регулисати на свим нивоима.

Да је процесу контроле рада локалне самоуправе неопходно посветити већу пажњу, указује и други ризик који су институције препознале, а то је да се пословни простор који издаје локална самоуправа даље „ставља у промет“ и издаје у подзакуп (извесно по већим ценама), што је противно правилима и економској рационалности. Овај, као и слични типови процеса, захтевају да се контрола управљања оним ресурсима којима управља локална самоуправа (а међу којима је и простор у њеном власништву) учини делотворнијом и ефикаснијом.

Подаци из планова интегритета институција у систему локалне самоуправе указују дакле, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима, стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

98 Да је ова област посебно ризична, потврђују како искуства корисника услуга, који су најлошије оцене дали области грађевинско-урбанистичких послова, тако и истраживање Светске банке, по ком се Србија налази на 179. месту по брзини издавања грађевинских дозвола (од 185 анализираних земаља), док је просечан број дана који је потребан за одлучивање по овом захтеву 269, што је скоро девет месеци. Пројекат за боље услове пословања, *Анализа ефикасности поступка издавања грађевинских дозвола у Републици Србији*, Београд, 2012. године (konkretno.rs/konstruktivno/files/konstruktivno.pdf).

99 При интерпретацији података из планова интегритета у циљу нпр. осмишљавања мера за превенцију корупције у овој области у систему локалне самоуправе, потребно је имати у виду и: неадекватну организацију надлежности јавне управе (нема могућности да други орган донесе акт или одлуку у поступку у случају да надлежна институција касни са поступањем; застарело систем управљања документацијом; нема система електронског праћења предмета у поступку), институционално непоштовање рокова за поступање прописаних законом (ако инвеститор прибегне приговору због непоштовања рока, излаже се ризику „кажњавања“ од стране јавног предузећа, нпр. одређивањем техничких услова који ће његову инвестицију учинити неисплативом), непостојање једног канала комуникације са странком и јасне институционалне одговорности (непостојање једноставног система у којем инвеститор комуницира са једним административним органом који сноси пуну одговорност за целокупан, или бар највећи, део поступка издавања дозвола за изградњу), неадекватне институционалне и људске капацитете (нема интерних процедура и ходограма активности унутар органа који имају надлежност у издавању дозвола за изградњу; монопол институција на информације; недовољно коришћење ИТ у раду органа који врше јавне надлежности; неспречавање спољних утицаја на редослед решавања предмета; губљење предмета). На локалу се још јављају неправилности у поступку издавања одобрења (предмети се распоређују селективно, предметима истог инвеститора задужују се увек исти извршиоци, формирају се приоритети, одуговлачи се са поступком издавања одобрења), систем контроле рада инспектора није ефикасан (изградња објеката се врши без одобрења за изградњу; објекти се изграђују на јавним површинама без дозволе за градњу и/ или тамо где се по важећим прописима ни не може добити дозвола; објекти се не граде у складу са пројектима; грађевинска инспекција не врши увид у грађевинске књиге; редовне контроле објеката у изградњи се не спроводе), код старана о изградњи, одржавању, управљању и коришћењу путева, надзорни органи не врше контролу да ли се радови изводе у складу са пројектном документацијом, просторни и урбанистички план се не доноси уз претходну анализу фактичког стања могућности изградње на том терену, грађани и јавност се не информирају о просторним и урбанистичким плановима, обавезне закупнине од стране лица која су на лицитацији добила решење о постављању привремених објеката се не плаћају, о постављању привремених објеката се не доносе програми и одлуке, привремене објекти којима су истекла решења за постављање се не уклањају, критеријуми за надокнаду штете причињене елементарним непогодама су непрецизно и/ или нису дефинисани, евиденција свих непокретности у државној својини се не води и/или је неажурна, књиговодствено стање и фактичко стање непокретности на терену се не слажу, промене стања се не књиже, итд. УСАИД Пројекат за боље услове пословања, *Анализа ефикасности поступка издавања грађевинских дозвола у Републици Србији*, Београд, 2012, Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018 године и Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 15. март 2013. године.

4.4. Препоруке

Заједничке области

- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Донети интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених.
- Донети интерни акт/упутство на нивоу институција за израду плана рада који садржи обавезне елементе, опис структуре плана, задужења, обавезе и одговорности лица која израђују план рада, учешће запослених у изради плана рада и последице за неизвршење/кршење обавезе.
- Утврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција за контролу квалитета управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора као стандарда доброг управљања.
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету.
- Израдити анализу стварних потреба на нивоу институција за обукама у циљу унапређења и/или одржања адекватног нивоа стручних знања и вештина запослених и функционера.
- Увести систем оцењивања и награђивања запослених у локалним самоуправама, утврђивањем транспарентних и мерљивих критеријума.
- Обезбедити транспарентност свих фаза у процесу попуњавања слободних радних места (запошљавања – објављивање конкурса, критеријума и мерила за избор кандидата, листе поднетих пријава, одлуке о избору кандидата са образложењем, у складу са Законом о заштити података о личности).
- Регулисати информатичку безбедност.
- Успоставити адекватан систем заштите информационог система.
- Успоставити систем ефикасне контроле на нивоу институција, ради утврђивања и отклањања недостатака у безбедности ИТ информација и физичкој-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Донети интерни акт/упутство о управљању документацијом (пријем и разврставање документације, оверу, експедовање, чување и архивирање).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.

- Успоставити ефикасан систем контроле израде и реализације плана јавних набавки.
- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Израдити финансијски и буџетски план на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.
- Утврдити критеријуме на нивоу институција на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.

Специфичне области (надлежности)

- Успоставити систем ефикасне контроле у поступку за признање права о испуњености услова борачко-инвалидске заштите (одређивање контролора, извештавање надређеног, санкционисање за неизвршење/кршење обавезе).
- Успоставити систем ефикасне контроле у поступку издавања дозвола и сагласности у области урбанизма (нпр. за изградњу, употребу објеката и сл. – извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Обезбедити транспарентност процеса издавања дозвола и сагласности на нивоу институција (објавити процедуре о поступку и потребној документацији за издавање одобрења на интернет страници институције и путем писаних обавештења у просторијама институције – огласној табли, шалтерима и др. – као и сва издата одобрења).
- Обезбедити транспарентност доделе средстава за пројекте (објавити на интернет страни конкурсну документацију, као и пројекте којима су додељена средства) на нивоу институција
- Обезбедити транспарентност поступка издавања у закуп пословног простора/грађевинског земљишта на нивоу институција (објавити информације о поступку и потребној документацији, критеријумима за издавање у закуп пословног простора/грађевинског земљишта, као и издатих одобрења на интернет страници институције).
- Успоставити систем ефикасне контроле финансирања пројеката – прелагање/иницирање успостављања централног регистра субјеката којима су додељена средства из свих јавних извора (републичких и локалних), јасно дефинисање случајева који се могу финансирати из више извора.
- Успоставити систем ефикасне контроле поступка давања у закуп и коришћења пословног простора који издаје локална самоуправа.
- Обезбедити транспарентност избора, постављења и именовања кандидата у управне, надзорне одборе јавних предузећа, као и за директоре јавних предузећа.

5. Систем одбране

У контексту израде планова интегритета, у систем одбране сврстано је 13 институција.¹⁰⁰

Институције система одбране су буџетски корисници. Доскора, корупција у систему одбране, према свим показатељима није представљала значајнију претњу.

Међутим, у последњих неколико година околности су се промениле. Медијски извештаји, о сумњама на постојање корупције у систему одбране, су постали све чешћи (нпр. код набавки војне опреме, злоупотреба код доделе станова, код набавке телекомуникационе опреме за Војску Србије, код полагања војном имовином и сл.).

Такве околности указују, између осталог, да отпорност институција система одбране на корупцију и на неправилности у раду, није адекватна.

То значи да је интервенција неопходна да би била постигнута пуна отпорност институција и потпуна транспарентност у њиховом раду.

Искључивање могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака у овом процесу и у ту сврху потребно је усвојити и/или применити одређене мере.

Оне укључују изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније које су и какве мере конкретно неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика, на које је потребно обратити пажњу када је у питању превенција, односно изградња отпорности институција система одбране на корупцију.

5.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Нема класификације	13	13	100.00%

Табела 1: Статистика система одбране

Од укупног броја од 13 институција у систему одбране, законску обавезу израде плана интегритета испунило је свих 13 институција (100%).

¹⁰⁰ Види Агенција за борбу против корупције, *Евиденција државних органа по системима* (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и *Списак државних институција по системима, које су израдиле и доставиле, односно нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року* (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКО РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високо ризичних области		
СРЕДЊЕ РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	29.4
НИСКО РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Управљање кадровима	2	12.3
Безбедност	3	11.9
Управљање институцијом	4	11.6
Управљање документацијом	5	7
Јавне набавке	6	5.4
Управљање финансијама	7	2.6

Табела 2: Индекс интегритета система одбране. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система одбране, које су израдиле план интегритета, област етике и личног интегритета је област са највећом заступљеношћу ризика на нивоу система, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следи област управљања кадровима, затим област безбедности, управљања институцијом, управљања документацијом, област јавних набавки и на крају, област управљања финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

У наставку следи преглед области система одбране, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција. Резултати процене биће упоређени са резултатима истраживања које је спровела Агенција, налазима из стручних извештаја и анализа, медијских извештаја, представки упућених Агенцији и података из других извора кредибилних информација. Одређени примери биће наведени да би институције или надлежни органи, имали у виду додатне ризике, али препоруке, дате на крају, биће формулисане само на основу анализе ризика, процењених у плановима интегритета.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система одбране ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система одбране, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно за пружање заштите није одређено	57.1	1
Лице/а задужено/одговорно за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено	42.9	2
Интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, против функционера и запослених у институцији, не постоји	42.9	2
Интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, против функционера и запослених у институцији постоји, али је непрецизан	35.7	3
Лице/а задужено за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено	35.7	3
Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, против функционера и запослених у институцији, не постоји	28.6	4

Табела 3: Шест најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система одбране, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице/а задужено/одговорно за пружање заштите, није одређено** – То значи да је, поред постојања регулативе за заштиту лица који пријављују неправилности, потребно одредити и лице/а које ће ту заштиту спроводити.
- б) **Лице/а задужено/одговорно за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено** – То значи да је, поред регулисања сукоба интереса, потребно одредити и лице унутар институције које ће спроводити оно што је законом прописано, како би се спречило обављање послова који су неспојиви са службеним дужностима.
- в) **Интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, против функционера и запослених у институцији, не постоји** – Уколико унутар институције није регулисано делотворно поступање по пријавама корупције и других неправилности, запослени ће бити обесхрабрани и у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због сумње да пријава неће дати конкретне резултате.

Управљање кадровима

На нивоу система одбране, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, о етици и интегритету се не израђује	35.7	1
Акт о систематизацији се често мења, без оправданих разлога	28.6	2
Услови и описи послова за радна места су непрецизно дефинисани	28.6	2
Похађање обука и едукација се не вреднује приликом оцењивања и напредовања запослених	28.6	2
Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених, нису јасно дефинисани	28.6	2

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система одбране, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђује** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Акт о систематизацији се често мења, без оправданих разлога** – Честа промена акта о систематизацији, без оправданог разлога, отвара простор за дискрецију (нпр. актом се систематизује радно место, које није потребно институцији ради ефикаснијег рада, већ ради обезбеђивања радног места повезаном лицу)
- в) **Услови и описи послова за радна места су непрецизно дефинисани** – То значи да запослени не знају тачно који су њихови радни задаци, па сходно томе ни за шта су одговорни.

Безбедност

На нивоу система одбране, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Заштита информационог система, није адекватна	35.7	1
Техничко-физички надзор институције, није адекватан	35.7	1
Запослени који су задужени за ИТ безбедност, немају довољно знања за обављање тог процеса	25	3
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности, није адекватан	21.4	4
Запослени који су задужени за ИТ безбедност, немају довољно искуства за обављање тог процеса	17.9	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система одбране, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Заштита информационог система, није адекватна** – То значи да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције располажу, у смислу приступања поверљивим информацијама, изношења и њиховог копирања.
- б) **Техничко-физички надзор над институцијом, није адекватан** – То значи да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.
- в) **Запослени који су задужени за ИТ безбедност, немају довољно знања за обављање тог процеса** – Услед недостатка капацитета кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом чувања ИТ информација у институцији.

Управљање институцијом

На нивоу система одбране, шест најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције, нису објављени на интернет страни институције	42.9	1
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	28.6	2
Праћење и евидентирање прописа је неажурно	21.4	3
Лице/а задужено за праћење прописа, није одређено	21.4	3
Интерни акт/упутство за контролу квалитета управљања институције се недоследно и/или непотпуно примењује	17.9	4
Интерни акт/упутство којим се регулише обавеза и одговорност за праћење прописа, не постоји	17.9	4

Табела 6: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система одбране, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи да институција не чини довољно да информише грађане/ кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- б) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за неправилности приликом њиховог закључивања.
- в) **Праћење и евидентирање прописа је неажурно** – Уколико се прописи не прате ажурно, то може довести до поступања по прописима који више не важе или су измењени, као и до тога да се не поступи по новонасталим обавезама.

Управљање документацијом

На нивоу система одбране, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Регулатива за чување и архивирање документације се недоследно примењује	16.1	1
Запослени који чувају и архивирају документацију, немају довољно знања за обављање овог процеса	14.3	2
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није адекватан	14.3	2
Систем контроле овере документације у институцији, није ефикасан	14.3	2
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није адекватан	14.3	2

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система одбране, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Регулатива за чување и архивирање документације се недоследно примењује** – То значи да се може догодити да документација коју је потребно чувати, или архивирати буде оштећена, отуђена, изгубљена или уништена.
- б) **Запослени који чувају и архивирају документацију, немају довољно знања за обављање овог процеса** – То значи да документација може бити изгубљена, неевидентирани или погрешно разврстана, јер запослени који спроводе овај процес, немају довољно знања.
- в) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан** – То значи да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена или уништена, јер није обезбеђена ефикасност контроле овог процеса.

Јавне набавке

На нивоу система одбране, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	78.6	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције	64.3	2
Поступак оцене понуда и избор понуђача се не објављују на интернет страни институције	64.3	2
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције	64.3	2
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страни институције	64.3	2
План набавки се често допуњава, односно не прати се реализација усвојеног плана набавки	57.1	3

Табела 8: Шест најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система одбране, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу система одбране, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Умањење вредности, по основу амортизације непокретности опреме и осталих основних средстава, не евидентира се у пословним књигама	42.9	1
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	28.6	2
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	28.6	2
Куповина материјалних и основних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	14.3	3
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	14.3	3

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система одбране, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Умањење вредности, по основу амортизације непокретности, опреме и осталих основних средстава, не евидентира се у пословним књигама** – Уколико се вредност непокретности, опреме и осталих основних средстава, води по набавној вредности без амортизације, доводи до тога да стварно стање не одговара стању које је у књигама, чиме се отвара простор за неправилности.
- б) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- в) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума, омогућава дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.

5.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему одбране, највећи ризик по интегритет овог система, налази се у области **етике и личног интегритета**.

Интерни акти који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције, представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката у систему одбране изостају, као што је регулатива о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, против функционера и запослених у институцији. Као ризик на нивоу система процењено је и то што се лице које би пружало заштиту, у случају да неко пријави неправилност и/или корупцију у раду институције, не одређује. У целини, то значи да у области етике и личног интегритета система одбране, постоје недостаци који се односе како на регулативу, тако и на спровођење већ прописаног. На нивоу институција система одбране, дакле, не постоји заокружен механизам који би омогућио да се случајеви неправилности у раду и/или корупције, ефикасно спречавају и/или откривају и санкционишу.

Уз то, подаци прикупљени из планова интегритета, указују да у институцијама система одбране може доћи до ситуације да запослени обављају послове који су неспојиви са службеним дужностима. Отворен простор за сукоб интереса постоји, јер механизам који би требало да га спречи, није успостављен до краја (није одређено лице задужено за контролу).

По заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета система одбране, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције у институцијама система одбране у овој области, процењен је у изостанку интерних аката који би обуку кадрова о етици и интегритету, предвидели и уредили. Уз то, подаци из планова интегритета указују и да је релевантна интерна регулатива, која би требало да уреди који радни задаци би требало да се обављају и за шта постоји одговорност кадрова, непрецизна. Поред тога, долази и до честог мењања аката о систематизацији, без оправданих разлога (што ствара сумњу да се систематизације радних места врше у сврху обезбеђивања радног места повезаном лицу, а не ради ефикасног рада институција).

Најчесталији ризици по интегритет у овој области, препознати су, дакле, у пољу интерне регулативе/регулативе на нивоу институција – у њеном изостанку, честим променама, или у њеној непрецизности.

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа по заступљености ризика у систему одбране.

Према процени, ризик по интегритет институција система одбране у овој области, налази се најпре у изостанку адекватне фактичке заштите – како информација у електронском облику, којима институције располажу, тако и саме институције (то значи да постоји отворен простор за приступ поверљивим информацијама, њихово изношење и копирање, као и да изостаје гаранција сигурности запослених, документације, имовине). Поред изостанка адекватне фактичке заштите, као ризик по интегритет, институције су процениле и недостатак капацитета кадрова задужених за ИТ безбедност.

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система одбране, јесте **управљање институцијом**.

Као ризик по интегритет у овој области, процењено је то што институције система не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности, путем својих интернет презентација. Ово указује да значајан број институција као ризик препознаје чињеницу да је интернет презентација институције, или неадекватна, или неажурна. Такав недостатак институцију чини затвореном и недовољно доступном грађанима у испуњавању њихових потреба, што представља одступање од стандарда доброг управљања. Такође, одступање од стандарда доброг управљања, представља чињеница да се, према процени институција, јавности ускраћује приступ склопљеним пословним уговорима. Ова околност ствара простор да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе приликом закључивања уговора, остану скривене.

Самопроцена указује, дакле, да у овој области као ризик по интегритет преовлађује недовољна транспарентност у раду институција, која отежава откривање неправилности у раду и/или случајеве корупције.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система одбране, јесте **управљање документацијом**.

Изложеност ризицима у овој области, према подацима из планова интегритета, процењена је у вези са чувањем и архивирањем документације. Према процени, отворен је простор да документација, коју је потребно чувати или архивирати, буде оштећена, отуђена, изгубљена или уништена. Процена указује да би предмет мера превенције корупције и неправилности у раду, у области управљања документацијом на нивоу система одбране, требало да буду недоследна примена релевантне регулативе, недостатак знања запослених за обављање овог процеса, као и низак степен ефикасности система контроле.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система одбране, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (конкурсна документација, извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруп-

тивних радњи. У међувремену, од периода у ком су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система одбране, јесте област **управљања финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак постоји и то пре свега због изостанка евиденције умањења вредности непокретности и покретних ствари, затим због неадекватног и неефикасног система контроле употребе материјалних ресурса, као и због (не)дефинисаности критеријума за планирање расхода и расподелу средстава.

У прилог процени ризика од стране институција система одбране, говоре подаци из извештаја Државне ревизорске институције, у коме се наводи како Министарство одбране није извршило попис непокретности опште намене (станови, пословни простор, гараже), нити је спроведен попис непокретности посебне намене и инвестиционих непокретности. Евиденција покретних ствари којима управљају Министарство одбране Републике Србије и Војска Србије, такође није потпуна (вредности покретних ствари воде се према набавној вредности без умањења за амортизацију, а при том стање утврђено пописом није усклађено са књиговодственим).¹⁰¹

Поклапање ових података из Извештаја и кореспондирајућих података из планова интегритета, указује да одређени ризици по интегритет несметано опстају више година заредом.

Подаци из других извора указују да на нивоу система одбране, у области управљања финансијама, постоји још ризика по интегритет, који нису били процењени у плановима интегритета. Ризик по интегритет представља тако и постојање дискреционих овлашћења у подзаконским актима, као и изостанак прецизних критеријума на основу којих се врши размена и уступање војне имовине.

¹⁰¹ Државна ревизорска институција Републике Србије, *Извештај о ревизији годишњег финансијског извештаја Министарства одбране за 2010. годину*, Београд, децембар 2011. године, стр. 50 (www.dri.rs/poslednji-revizorski-izvesta.html).

Дискрециона овлашћења

Подзаконским актима у систему одбране, уређено је вршење услуга за потребе физичких и правних лица. Међутим, износ накнада предвиђених за услуге, које нуде МО и ВС, не наводи се. Тако Правилник о материјалном пословању у Министарству одбране и Војсци Србије (*Службени војни лист*, бр. 3/09, 2/10 и 19/11), не прописује тачну цену услуга које систем нуди, већ право да утврди цену услуга даје старешини, надлежном за одлучивање о вршењу услуге (чл. 133 Правилника). Старешина се код доношења одлуке има руководити *тржишним условима*. На овај начин старешинама су дата значајна дискрециона овлашћења.

Без критеријума по којима се врши размена и уступање војне имовине

У свом истраживању Београдски центар за безбедносну политику представио је случај под називом „Нови паркинг ВМА“, као пример ризика од појаве корупције. Случај се односи на уговор о закупу, којим је новоизграђени паркинг испред Војно-медицинске Академије (ВМА) у Београду, дат на коришћење београдском Јавном предузећу „Паркинг сервис“. „Паркинг је отворен тек децембра 2011. године, готово четири године након што су започети радови. И овде је добро, у које је систем одбране уложио значајна средства (по неким проценама 100 милиона динара, уместо првобитно процењених 41 милион) – уступљено је, и то јавном предузећу „Паркинг сервис“. Заузврат, ВМА је на коришћење добила 113 паркинг места за запослене. Није јасна логика по којој се уступање одиграло. Судећи по улагањима, очигледно је да је Министарство одбране било способно да самостално изгради паркиралиште и да на тај начин обезбеди места за запослене. „Паркинг сервис“ је без надокнаде и по свему судећи, без учествовања у финансирању пројекта, добио чак 669 паркинг места на коришћење (што, поређења ради, одговара капацитетима три јавне гараже).”¹⁰²

Конкретан пример указује да постоји ризик од појаве корупције, јер није јасно према којим се то критеријумима има вршити размена и уступање војне имовине.

Подаци из планова интегритета институција у систему одбране, указују дакле да отпорност институција овог система на ризике по интегритет, још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је и да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима. Стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

¹⁰² Београдски центар за безбедносну политику, *Корупција у сектору безбедности Србије*, Београд, 2013. година, стр. 58.

5.3. Препоруке

Заједничке области

- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности, против функционера и запослених.
- Донети интерни акт/упутство о забрани и отклањању сукоба интереса запослених (прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса, итд).
- Донети интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, против функционера и запослених у институцији.
- Израдити план и програм обука, према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету, ИТ безбедности, управљању документацијом.
- Ограничити измену Акта о систематизацији утврђивањем процедуре са јасно утврђеним критеријумима, када се и зашто може мењати Акт, уз обавезно образложење сваке измене Акта.
- Прецизно дефинисати услове и описе задатака, овлашћења и одговорности за радна места.
- Успоставити адекватан систем заштите информационог система.
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције.
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција.
- Обезбедити транспарентност склопљених пословних уговора.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити ефикасан систем контроле израде и реализације плана јавних набавки.
- Водити евиденцију непокретности, опреме и осталих основних средстава, у пословним књигама према набавној вредности, умањеној за исправку вредности по основу амортизације.
- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Утврдити критеријуме на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.

6. Систем јавних финансија и привреде

У контексту израде планова интегритета, у систему јавних финансија и привреде, сврстано је 111 органа јавне власти.¹⁰³

Институције система јавних финансија и привреде су буџетски корисници. То између осталог значи да је у јавном интересу да буду у потпуности отпорне на могућност корупције и других неправилности у раду.

Примена адекватних превентивних мера, ради искључивања могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака на путу ка постизању циља – пуне отпорности институција на корупцију.

Те мере укључују изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније које и какве мере конкретно јесу неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика на које је потребно обратити пажњу када је у питању превенција, односно изградња отпорности институција система јавних финансија и привреде на корупцију.

6.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Нема класификације	111	33	30,00%

Табела 1: Статистика система јавних финансија и привреде

Од укупног броја од 111 институција у систему јавних финансија и привреде, законску обавезу су испуниле 33, институције или 30% од укупног броја институција.

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високо ризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	32.3
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Управљање кадровима	2	16.7
Безбедност	3	12.8
Управљање институцијом	4	11.7
Управљање документацијом	5	7.6
Јавне набавке	6	1.6
Управљање финансијама	7	1.3
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система јавних финансија и привреде. Области система рангиране су по ризичности.

103 Агенција за борбу против корупције, Евиденција државних органа по системима (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и Списак државних институција по системима, које су израдиле и доставиле, односно нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

На основу процене свих институција система јавних финансија и привреде, које су израдиле план интегритета, на нивоу система, област етике и личног интегритета је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу, по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета, следи област управљања кадровима, затим безбедност, па област управљања институцијом, управљање документацијом, потом јавне набавке и на крају, управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система јавних финансија и привреде, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система јавних финансија и привреде ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система јавних финансија и привреде, шест најчешће препознатих ризика, у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно за пружање заштите, није одређено	68.8	1
Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, против функционера и запослених у институцији, не постоји	68.8	1
Лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених, није одређено	62.5	2
Лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера, није одређено	53.1	3
Лице/а задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено	53.1	3
Лице/а задужено/одговорно за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено	53.1	3

Табела 3: Шест најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице задужено/одговорно за пружање заштите, није одређено** – То значи да је, поред регулација заштите лица која пријављују неправилности, потребно одредити и лице/а које ће ту заштиту спроводити.
- б) **Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, против функционера и запослених у институцији, не постоји** – Уколико унутар институције није регулисана заштита оних који пријављују корупцију, запослени ће бити обесхрабрани и у случају да примете корупцију и друге неправилности, које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због страха од могуће последице.
- в) **Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених, није одређено** – То значи да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.

Управљање кадровима

На нивоу система јавних финансија и привреде, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, о етици и интегритету се не израђује	65.6	1
Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, није одређено	40.6	2
Процедуре и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених, нису јасно дефинисани	31.2	3
План и програм (интерних и екстерних) обука, на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђује	31.2	3
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основ за оцењивање и напредовање се не обавља	28.1	4

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, о етици и интегритету се не израђује** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, није одређено** – Ако у пракси постоји план и програм интерних и екстерних обука, потребно је уз то одредити и лице које би организовало и спроводило тај процес.
- в) **Процедуре и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених, нису јасно дефинисани** – Оцењивање запослених представља основ за њихово напредовање или прекид радног односа, а како би се избегао субјективни утисак оцењивача, потребно је да постоје јасни и објективни критеријуми и процедуре, на основу којих ће се обављати оцењивање запослених.

Безбедност

На нивоу система јавних финансија и привреде, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Заштита информационог система није адекватна	31.2	1
Регулатива (закон, подзаконски акт, интерни акт) за ИТ безбедност, не постоји	20.3	2
Техничко-физички надзор институције није адекватан	18.8	3
Регулатива за ИТ безбедност се недоследно и/или непотпуно примењује	17.2	4
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције, није ефикасан	15.6	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције у систему јавних финансија и привреде располажу, у смислу приступања информацијама смештеним у базе података, изношења и њиховог копирања.
- б) **Регулатива за ИТ безбедност не постоји – закон, подзаконски акт и интерни акт** – Уколико ова област није регулисана, то је отворен простор за настанак неправилности и штете, како за имовину, тако и за интегритет институције.
- в) **Техничко-физички надзор над институцијом, није адекватан** – То значи да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.

Управљање институцијом

На нивоу система јавних финансија и привреде, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји	28.1	1
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	28.1	1
Провера квалитета управљања се не спроводи	25	3
Не постоји анализа урађених и поднетих извештаја о раду	21.9	4
Транспарентност оцењивања резултата рада институције, није обезбеђена	18.8	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји** – Регулисање-уређење склапања пословних уговора и њихове реализације, потребно је због превенције евентуалне штете (имовинске или по интегритет институције), која може настати услед закључења неповољних пословних уговора.
- б) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима који се тичу склапања пословних уговора, спречава ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава, као и необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- в) **Провера квалитета управљања се не спроводи** – Ако се такви стандарди успоставе, онда их је потребно и примењивати, односно периодично проверавати квалитет управљања институцијом.

Управљање документацијом

На нивоу система јавних финансија и привреде, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није адекватан	18.8	1
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није адекватан	12.5	2
Запослени који чувају и архивирају документацију, немају довољно знања за обављање овог процеса	11.7	3
Запослени који примају и разврставају документацију, немају довољно искуства за обављање овог процеса	11.7	3
Регулатива (интерни акт) за оверу документације не постоји	10.9	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи да документација коју је потребно чувати или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена или уништена.
- б) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није адекватан** – Непостојање ефикасне контроле може довести до тога да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).
- в) **Запослени који чувају и архивирају документацију, немају довољно знања за обављање овог процеса** – То значи да документација може бити изгубљена, неевидентирана или погрешно архивирана, јер запослени који спроводе овај процес немају довољно знања.

Јавне набавке

На нивоу система јавних финансија и привреде, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Поступак оцене понуда и избор понуђача се не објављују на интернет страни институције	65.6	1
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције	59.4	2
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције	56.2	3
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	53.1	4
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страни институције	50	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Поступак оцене понуда и избор понуђача се не објављују на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.
- б) **Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- в) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.

Управљање финансијама

На нивоу система јавних финансија и привреде, пет најчешће препознатих ризика, у области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	12.5	1
Запослени који планирају и извршавају буџет, и припремају финансијски план, немају довољно знања за обављање тих процеса	6.2	2
Запослени који планирају и извршавају буџет, и припремају финансијски план, немају довољно искуства за обављање тих процеса	5.2	3
Регулатива (интерни акт) за припрему финансијског плана, не постоји	5.2	3
Регулатива за употребу и куповину материјалних и основних средстава омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	4.2	4

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **Запослени који планирају и извршавају буџет, и припремају финансијски план, немају довољно знања за обављање тих процеса** – Услед некомпетентности кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом припреме финансијског плана и буџета.
- в) **Запослени који планирају и извршавају буџет, и припремају финансијски план, немају довољно искуства за обављање тих процеса** – Услед неискуства кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом припреме финансијског плана и буџета.

Специфичне области (надлежности)

На нивоу система јавних финансија и привреде, пет најчешће препознатих ризика у специфичним областима (надлежностима), приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Запослени који раде у Пореској управи, у процесу канцеларијске контроле, немају довољно искуства за његово обављање	4.2	1
Запослени који раде у Управи царина, у процесу царинења, немају довољно знања за његово обављање	3.6	2
Нема довољно запослених за квалитетно извршење послова царинења у Управи царина	3.6	2
Систем контроле привременог увоза није ефикасан (захтев за привремени увоз робе ради дораде се одобрава и када документација није усклађена и/или када се из документације види да нормативи нису реални и/или да ће роба завршити на домаћем тржишту; контрола нераздужене привремено увезене робе се не врши); Управа царина – процес привременог увоза	3.15	3
Систем контроле поступка расподеле средстава у поступку приватизације, није ефикасан (погрешан унос података о субјекту приватизације, погрешан уплатни рачун); Управа за трезор – поступак расподеле средстава у поступку приватизације	3.1	4

Табела 10: Пет најчешће препознатих ризика у специфичним областима. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних финансија и привреде, у специфичним областима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Запослени који раде у Пореској управи, у процесу канцеларијске контроле, немају довољно искуства за његово обављање** – До пропуста и неправилности у раду, у процесу канцеларијске контроле, може доћи због тога што запослени немају довољно искуства за његово обављање.
- б) **Запослени који раде у Управи царина, у процесу царинења, немају довољно знања за његово обављање** – Уколико запослени немају довољно знања за обављање одређеног процеса, може доћи до пропуста и неправилности у раду, односно до штете по имовину или интегритет институције.
- в) **Нема довољно запослених за квалитетно извршење послова царинења у Управи царина** – Услед преоптерећености запослених који обављају овај процес, може доћи до пропуста и неправилности у раду.

6.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему јавних финансија и привреде, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Интерни акти који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције, представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката у систему јавних финансија и привреде изостају, као што је регулатива о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, против функционера и запослених у институцији. Као ризик на нивоу система, процењено је и то што се лице које би пружало заштиту у случају да неко пријави неправилност и/или корупцију у раду институције, не одређује. У целини, то значи да у области етике и личног интегритета система јавних финансија и привреде, постоје недостаци преваходно на пољу (интерне) регулативе, а затим и у примени прописаног. На нивоу система, дакле, не постоји заокружен механизам који би омогућио да се случајеви неправилности у раду и/или корупције ефикасно спречавају и/или откривају и санкционишу.

Уз то, подаци прикупљени из планова интегритета указују да је у институцијама система јавних финансија и привреде, путем поклона (као неформалног инструмента остваривања права и постизања повољнијег положаја странака) могуће несметано извршити утицај на систем да у истим или сличним ситуацијама поступи неједнако. Отворен простор за вршење утицаја на запослене у обављању њихових задужења постоји, јер механизам који би требало да га спречи није успостављен до краја (не одређује се лице задужено за вођење евиденције поклона запослених).

По заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета система јавних финансија и привреде, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције у институцијама система јавних финансија и привреде, у овој области процењен је у изостанку интерних аката који би обуку кадрова о етици и интегритету, предвидели и уредили, а потом и у изостанку операционализације аката о обукама (није одређено лице које би те процесе спроводило). То значи да институције, у највећој мери, у овој области препознају као ризик по свој интегритет чињеницу да механизам који се односи на унапређивање знања и вештина кадрова, није целовит, као и да изостаје рад на професионалној етици функционера и запослених. Поред тога, ризик по интегритет процењен је и у изостанку интерне регулативе (процедуре и критеријуми), на основу које би се вршило оцењивање рада/учинка запослених. Најчесталији ризици по интегритет препознати у овој области, дакле, везани су углавном за изостанак интерне регулативе, или за изостанак њене операционализације.

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа, по заступљености ризика у систему јавних финансија и привреде.

Према процени, ризик у овој области налази се најпре у изостанку адекватне фактичке заштите – како информација у електронском облику, којима институције располажу, тако и саме институције (постоји отворен простор за приступ поверљивим информацијама, за њихово изношење и копирање, као и изостанак гаранције сигурности запослених, документације, имовине). Поред тога, као ризик по интегритет, препознат је и изостанак регулативе која би уредила област ИТ безбедности (како националних, тако и интерних прописа).

То значи да, према процени, простор за неправилности у раду институција и/или случајеве корупције, постоји како због изостанка адекватне фактичке заштите, тако и због изостанка одговарајуће регулативе.

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система јавних финансија и привреде, јесте **управљање институцијом**.

Као најчесталији ризик у овој области, идентификован је недостатак регулативе која би уредила процес склапања пословних уговора – на нивоу институција углавном изостаје интерна регулатива, као мера превенције настанка штете (имовинске, или по интегритет институције). Ризик представља и недовољна транспарентност у раду – према процени институција, јавности се ускраћује приступ склопљеним пословним уговорима. Ова околност отвара простор да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе, приликом закључивања уговора, остану скривене. Такође, ризик по интегритет представља и (не)спровођење провере квалитета управљања (на основу прописаних стандарда).

У целини, дакле, ризици по интегритет, у области управљања институцијом, процењени су у изостанку интерне регулативе, у недовољној транспарентности и у несистематском спровођењу усвојених мера.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система јавних финансија и привреде, јесте **управљање документацијом**.

Ризик у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега у системи контроле над чувањем и архивирањем, као и над пријемом и разврставањем документације. Ефикасни и адекватни контролни механизми, који би потенцијалне неправилности у раду, у овој области, требало да спрече, нису успостављени од стране руководства институција, или нису успостављени до краја. Без таквих механизма институција је рањива на неправилности у раду, као што су губљење, оштећење, неевидентирање, или погрешно разврставање документације. Осим тога, отворен простор да документација буде изгубљена, неевидентирани или погрешно архивирана, постоји и због недовољног знања запослених, задужених за чување и архивирање.

То указује да би мере превенције корупције и неправилности у раду, у области управљања документацијом на нивоу система, требало да буду усмерене на системе контроле и на капацитет запослених.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система јавних финансија и привреде, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област, услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у ком су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика на корупцију, према индексу интегритета система јавних финансија и привреде, јесте област **управљања финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се пре свега због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи да се средства, опредељена за вршење надлежности институција, могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Једнако се може догодити да буде испланиран и извршен већи буџет, него што је неопходно и тако се нерационално потроше средства, јер према процени институција, запослени немају довољно знања, ни довољно искуства за обављање тог процеса.

Према процени институција система јавних финансија и привреде, простор за појаву пропуста и неправилности у раду, постоји и у **специфичним областима**. Ризици су процењени у процесу канцеларијске контроле коју врши Пореска управа (недовољан степен искуства запослених) и у процесу царињења који обавља Управа царина (недовољан степен знања запослених, преоптерећеност запослених).

Подаци из планова интегритета институција у систему јавних финансија и привреде указују да отпорност институција овог система на ризике по интегритет, још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је и да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима. Стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

6.3. Препоруке

Заједничке области:

- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности, против функционера и запослених.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Одредити лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера.
- Израдити план и програм обука, према потребама радних места и запослених, у који обавезно треба укључити едукације о етици и интегритету, управљању документацијом, управљању финансијама.
- Одредити лице/а задужено за организовање и спровођење интерних и екстерних обука, запослених и функционера.
- Јасно дефинисати процедуру и утврдити критеријуме за оцењивање и напредовање запослених.
- Успоставити адекватан систем заштите информационог система.
- Регулисати информатичку безбедност.
- Успоставити систем ефикасне контроле, на нивоу институција, ради утврђивања и отклањања недостатака у безбедности ИТ информација и физичкој-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора, као стандарда доброг управљања.
- Обезбедити транспарентност склопљених пословних уговора.
- Утврдити критеријуме и стандарде, на нивоу институција, за контролу квалитета управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити систем ефикасне контроле употребе службених возила и других материјалних средстава (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).

Специфичне области (надлежности)

- Израдити план и програм обука за запослене у Пореској управи који раде на пословима канцеларијске контроле (пријем, обрада и унос података исказаних у пореским пријавама; контрола тачности и потпуности података исказаних у пореској пријави).
- Израдити план и програм обука за запослене у Управи царина који раде на пословима робног царинења.
- Обезбедити довољан број запослених за квалитетно обављање послова царинења у Управи царина.
- Успоставити систем ефикасне контроле привременог увоза у Управи царина.
- Успоставити систем ефикасне контроле поступка расподеле средстава, у поступку приватизације у Управи за трезор.

7. Систем пољопривреде

У контексту израде планова интегритета, у систем пољопривреде сврстано је 25 институција.¹⁰⁴

Институције система пољопривреде су буџетски кориници. То између осталог значи да је у јавном интересу да буду у потпуности отпорне на могућност корупције и других неправилности у раду.

Примена адекватних превентивних мера ради искључивања могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака на путу ка постизању циља – пуне отпорности институција.

Те мере укључују изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније које и какве мере су конкретно неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика, на које је потребно обратити пажњу када је у питању превенција, односно изградња отпорности институција система пољопривреде на корупцију.

¹⁰⁴ Ibid.

7.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова интегритета
Нема класификације	25	15	60.00%

Табела 1: Статистика система пољопривреде

Од укупно 25 институција у систему пољопривреде, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 15 институција (60%).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високо ризичних области		
СРЕДЊЕ РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	34.9
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Управљање институцијом	2	18.2
Управљање кадровима	3	16.6
Безбедност	4	11.4
Управљање документацијом	5	9.7
Јавне набавке	6	4.5
Управљање финансијама	7	4.5

Табела 2: Индекс интегритета система пољопривреде. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система пољопривреде које су израдиле план интегритета, на нивоу система, област етике и личног интегритета су области са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област управљања институцијом, затим управљање кадровима, па област безбедности, област управљања документацијом, потом област јавних набавки и управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система пољопривреде, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система пољопривреде, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама није одређено.	64.32	1
Лице/а задужено/одговорно за контролу запослених, о томе, да ли су у сукобу интереса, није одређено	64.3	2
Интерни акт о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији не постоји.	64.3	3
Интерни акт/упутство о поклонима запослених не постоји	64.3	4
Интерни акт/упутство за забрану и отклањање сукоба интереса функционера и запослених не постоји	57.1	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система пољопривреде, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- Лице/а задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено** – Уколико унутар институције није регулисан процес пријема, разматрања и решавања по пријавама корупције, запослени ће бити обесхрабрани и у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити, због страха од могуће последице.
- Лице/а задужено/одговорно за контролу запослених, о томе, да ли су у сукобу интереса, није одређено** – То значи да је поред регулисања сукоба интереса потребно одредити и лице унутар институције, које ће спроводити оно што је законом прописано, како би се спречило обављање послова, који су неспојиви са службеним дужностима.
- Интерни акт о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји** – Уколико унутар институције није регулисана заштита оних који пријављују корупцију, запослени ће бити обесхрабрани и у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због страха од могуће последице.

Управљање институцијом

На нивоу система пољопривреде, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције	42.9	1
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	35.7	2
Не постоји анализа урађених и поднетих извештаја о раду	28.6	3
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом, не постоје	28.6	4
Орган управљања/руковођења не сноси последице због лошег управљања/руковођења институцијом	21.4	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система пољопривреде, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи да институција не чини довољно да информише грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- б) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за неправилности приликом њиховог закључивања.
- в) **Не постоји анализа урађених и поднетих извештаја о раду** – То значи да се унутар институције не прати, да ли су планиране активности реализоване, шта је узрок неиспуњења плана рада, односно, да ли има одступања између планираног и спроведеног.

Управљање кадровима

На нивоу система пољопривреде, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
У изборном поступку критеријуми за бодовање кандидата нису јасно и прецизно одређени, као ни начин за проверавање стручне оспособљености кандидата	42.9	1
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују	35.7	2
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља	28.6	3
Поступак пријема кадрова на основу расписаног конкурса се не спроводи	28.6	3
Регулатива за поступак запошљавања омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	24.3	4
Кадровски план није усклађен са потребама институциј	21.4	5

Табела 5: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система пољопривреде, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **У изборном поступку критеријуми за бодовање кандидата нису јасно и прецизно одређени, као ни начин за проверавање стручне оспособљености кандидата** – На овај начин се отвара могућност за пријем кадрова који нису квалификовни (врши се лоша селекција).
- б) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- в) **Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог као основа за оцењивање и напредовање се не обавља** – Недостатак овог критеријума умањује објективност приликом оцењивања и напредовања запослених.

Безбедност

На нивоу система пољопривреде, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Регулатива за физичко-техничку и ИТ безбедност не постоји – закон и интерни акт	21.4	1
Техничко-физички надзор институције није адекватан	21	2
Запослени који извршавају процес безбедности ИТ информација немају довољно искуства за његово обављање	17.9	3
Заштита информационог система није адекватна	14.3	4
Регулатива за физичко-техничку безбедност се недоследно, или непотпуно примењује	14.3	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система пољопривреде, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Регулатива за физичко-техничку и ИТ безбедност не постоји – закон и интерни акт –** Уколико ова област није регулисана, то је отворен простор за настанак неправилности и ште-те, како за имовину, тако и за интегритет институције.
- б) **Техничко-физички надзор институције није адекватан –** То значи, да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност запосле-них, документације и имовине.
- в) **Запослени који извршавају процес безбедности ИТ информација немају довољно знања за његово обављање –** Услед недостатка компетентности кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом чувања ИТ информација у институцији.

Управљање документацијом

На нивоу система пољопривреде, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Регулатива за експедовање, чување и архивирање документације не постоји – закон и интерни акт	26.8	1
Регулатива за оверу документације се недоследно, или непотпуно примењује	16.1	2
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан	14.3	3
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан	14.3	4
Запослени који примају и разврставају документацију немају довољно знања за обављање овог процеса	10.7	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су рангирани од засту-пљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система пољопривреде, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Регулатива за експедовање, чување и архивирање документације не постоји – Интерни акт** – То значи, да постоји простор за дискрецију у руковању документацијом.
- б) **Регулатива за оверу документације се недоследно, или непотпуно примењује** – То значи да и поред тога што је овај процес регулисан, може доћи до неправилности приликом овере документације, уколико се она не примењује потпуно и доследно.
- в) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан** – Непостојање ефикасне контроле може довести до тога да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).

Јавне набавке

На нивоу система пољопривреде, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	78.6	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора не објављује се на интернет страни институције	71.4	2
Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције	64.3	3
Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције	64.3	3
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страни институције	42.9	4
Исти чланови припремају конкурсну документацију и учествују у оцени и избору понуде	42.7	5

Табела 8: Шест најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система пољопривреде, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора не објављује се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.

Управљање финансијама

На нивоу система пољопривреде, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	28.6	1
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	28.4	2
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	21.4	3
Регулатива за планирање и извршење буџета не постоји – закон и интерни акт	14.3	4
Регулатива за припрему финансијског плана омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	14.1	5

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система пољопривреде, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.
- в) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.

Специфичне области (надлежности)

На нивоу система пољопривреде, у подручју специфичних области, издвојило се пет конкретних ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Запослени који извршавају процес су недовољно мотивисани	Суфинансирање пројеката/ дотације/доделе средстава	7.2
Нема довољно запослених за квалитетно извршење процеса	Суфинансирање пројеката/ дотације/доделе средстава	7.1
Конкурсна документација и резултати конкурса се не објављују на интернет страни институције	Суфинансирање пројеката/ дотације/доделе средстава	7.1
Запослени који извршавају овај процес немају довољно знања за његово обављање	Суфинансирање пројеката/ дотације/доделе средстава	7
Регулатива за извршење овог процеса не постоји – закон и интерни акт	Суфинансирање пројеката/ дотације/доделе средстава	6.9

Табела 10: Пет најчешће препознатих ризика у подручју специфичних области. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

У специфичним областима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Запослени који извршавају процес су недовољно мотивисани** – Овај ризик се јавља у процесу суфинансирања пројеката, односно, дотација и доделе средстава. Он значи, да може доћи до пропуста и неправилности у раду приликом обављања овог процеса, јер запослени нису довољно мотивисани за његово обављање.
- б) **Нема довољно запослених за квалитетно извршење процеса** – Овај ризик се јавља у процесу суфинансирања пројеката, односно дотација и доделе средстава. Недовољан број запослених доводи до преоптерећености оних који обављају овај процес и неквалитетног извршавања радних обавеза.
- в) **Конкурсна документација и резултати конкурса се не објављују на интернет страни институције** – Овај ризик се јавља у процесу суфинансирања пројеката, односно дотација и доделе средстава. На овај начин се умањује транспарентност и отвара могућност дискреције приликом доделе средстава.

7.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему пољопривреде, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Интерни акти који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката у систему пољопривреде изостају, као што је регулатива о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији. Као ризик на нивоу система процењено је и то, што се на нивоу институција не одређује лице које би примало, разматрало и доносило одлуке на основу пријава запослених о случајевима неправилности и/или корупције у раду институције. У целини, то значи да у области етике и личног интегритета институција сврстаних у систем пољопривреде постоје недостаци, преваходно на пољу (интерне) регулативе, а затим и у примени прописаног. На нивоу система, дакле, не постоји заокружен механизам који би омогућио да се случајеви неправилности у раду и/или корупције ефикасно спречавају, откривају и санкционишу.

Уз то, подаци прикупљени из планова интегритета указују, да у институцијама система пољопривреде може доћи до ситуација да запослени обављају послове који су неспојиви са службеним дужностима. Отворен простор за сукоб интереса постоји, дакле и због тога, јер систем који би требало да га спречи није успостављен до краја (није одређено лице задужено за контролу).

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система пољопривреде, је **управљање институцијом**.

Као ризик у овој области процењено је то, што институције система не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности путем својих интернет страна. Ово указује да значајан број институција као ризик препознаје чињеницу, да је интернет страна институције, или неадекватна, или неажурна. Конкретно, таква недостатак институцију чини затвореном и недовољно доступном грађанима и испуњавању њихових потреба, што представља одступање од стандарда доброг управљања.

Такође, према процени, јавности се ускраћује приступ склопљеним пословним уговорима. Ова околност ствара простор да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе приликом закључивања уговора остану скривени.

Самопроцена указује, да у овој области преовлађује недовољна транспарентност у раду институција, која отежава откривање неправилности у раду и/или случајеве корупције.

По заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета система пољопривреде, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције у институцијама система пољопривреде у овој области, процењен је у изостанку интерне регулативе (изостају акти који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили), али и у непрецизности и/или нејасноћи постојећих интерних прописа (критеријуми за бодовање кандидата у поступку пријема у радни однос, начин за проверавање стручне оспособљености кандидата).

Осим изазова везаних за интерну регулативу, институције су препознале ризик по интегритет и у изостанку елемената система напредовања заснованог на заслугама (не спроводи се анализа резултата рада кадра, као основа за оцењивање и напредовање запослених). Напредовање у каријери не зависи, према процени, од заслуга, већ од других критеријума и/или утицаја.

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа по заступљености ризика у систему пољопривреде.

Ризик по интегритет у овој области налази се у изостанку адекватне фактичке заштите самих институција (систем обезбеђења не гарантује потпуну сигурност запослених, документације, имовине). Поред тога, као ризик по интегритет институција, процењен је и изостанак регулативе (како на националном нивоу, тако и на нивоу институције, који би уредили област физичко-техничке, као и ИТ безбедности). Уз то, као ризик по интегритет, институције процењују и недостатак кадровских капацитета задужених за ИТ безбедност.

То значи, да у овој области, простор за неправилности у раду и/или случајеве корупције постоји и због изостанка адекватне фактичке заштите, одговарајуће регулативе, као и због недостатка капацитета кадрова.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система пољопривреде, је **управљање документацијом**.

Према процени, ризик по интегритет налази се пре свега у пољу регулативе – и то у изостанку интерне регулативе (о експедовању, чувању и архивирању документације), као и у изостанку доследне и потпуне примене регулативе (о овери документације).

Осим тога, ризик у овој области јавља се и у систему контроле над пријемом и разврставањем документације. Ефикасни контролни механизам, који би потенцијалне неправилности у раду у овој области требало да спречи, није успостављен од стране руководства институција, или није успостављен до краја. Без таквог механизма, институције система пољопривреде су рањиве на неправилности у раду, као што су губљење, оштећење, неевидентирање, или погрешно разврставање документације.

Мере превенције корупције и неправилности у раду у области управљања документацијом на нивоу система, требало би да буду усмерене на регулативу (усвајање, примена), као и на систем контроле.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система пољопривреде, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице, да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (конкурсна документација, извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси). Имајући у виду чињеницу, да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у којем су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система пољопривреде, је област **управљања финансијама**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се пре свега због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи, да се средства опредељена за вршење надлежности институција могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Поред тога, ризик од нерационалног и/или ненаменског трошења буџетских средстава лежи и у изостанку јасних критеријума, који би онемогућили дискрецију (планирање текућих и осталих издатака и расхода, расподела средстава), као и у изостанку анализе стварних потреба институције (планирање буџета).

Према процени институција, простор за појаву неправилности и корупцију постоји и у **специфичним областима**. Конкретно, ризик представља отворен простор за дискрецију приликом доделе средстава на конкурс (недовољна транспарентност документације и резултата конкурса), као и отворен простор за неквалитетно извршавање радних обавеза, односно, за пропусте и неправилности у раду у процесу суфинансирања пројеката, то јест дотација и доделе средстава (недовољан број запослених, недовољна мотивисаност кадра).

Подаци из планова интегритета институција у систему пољопривреде указују, дакле, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је и да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима. Стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

7.3. Препоруке

Заједничке области:

- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених.
- Донети интерни акт/упутство о забрани и отклањању сукоба интереса запослених (прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса итд).
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција и процедуре за остваривање права грађана.
- Обезбедити транспарентност склопљених пословних уговора.
- Донети интерни акт/упутство и уврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција за контролу квалитета управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Утврдити објективне и мерљиве критеријуме за пријем кадрова, као и начин за проверавање њихове стручне оспособљености.
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету, безбедности ИТ информација, управљање документацијом.
- Приликом оцењивања и напредовања запослених, као један од критеријума, обавезно применити квалитативну и квантитативну анализу резултата рада запосленог.
- Регулисати физичко-техничку и информатичку безбедност.
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције.
- Донети интерни акт/упутство за управљање документацијом.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити систем ефикасне контроле употребе службених возила и других материјалних средстава (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Утврдити критеријуме, на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.
- Израдити финансијски и буџетски план на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.

Специфичне области (надлежности)

- Успоставити и/или доследно примењивати систем мотивисања запослених који раде на пословима суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава у Министарству надлежном за послове пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде.
- Обезбедити довољан број запослених за квалитетно обављање послова суфинансирања пројеката/дотација/доделе средстава у Министарству надлежном за послове пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде.
- Обезбедити транспарентност доделе средстава за пројекте (објавити на интернет страни конкурсну документацију, као и пројекте којима су додељена средства) у Министарству надлежном за послове пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде.
- Регулисати поступак доделе средстава за пројекте.

8. Систем социјалне политике

У контексту израде планова интегритета, у систем социјалне политике сврстано је 257 институција¹⁰⁵.

Институције система социјалне политике су буџетски корисници. То између осталог значи, да је у јавном интересу, да у потпуности буду отпорне на могућност корупције и других неправилности у раду.

Примена адекватних превентивних мера ради искључивања могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака на путу ка постизању циља – пуне отпорности институција.

Те мере укључују изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније које и какве мере конкретно су неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика, на које је потребно обратити пажњу када је у питању превенција, односно, изградња отпорности институција система социјалне политике на корупцију.

8.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Геронтолошки центри	25	10	40.00%
Центри за социјални рад	149	87	58.00%
Остали	83	18	21.60%
Укупно	257	115	45.00%

Табела 1: Статистика система социјалне политике

Од укупног броја од 257 институција у систему социјалне политике, законску обавезу је испунило 115 институција, или 45% од укупног броја институција.

¹⁰⁵ Ibid.

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	38.5
Управљање институцијом	2	19
Управљање кадровима	3	16.3
Безбедност	4	11.3
Управљање документацијом	5	5.2
Јавне набавке	6	2
Управљање финансијама	7	1.4
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система социјалне политике. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система социјалне политике које су израдиле план интегритета, етика и лични интегритет су, на нивоу система, области са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу, по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета, следе област управљања институцијом, затим управљање кадровима, па област безбедности, област управљања документацијом, потом област јавних набавки и управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система социјалне политике, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретни.

Етика и лични интегритет

На нивоу система социјалне политике, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно за пружање заштите није одређено	54.4	1
Лице/а задужено/одговорно за евиденцију поклона запослених није одређено	50	2
Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији не постоји	50	2
Лице/а задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама није одређено	49.1	4
Интерни акт/упутство о поклонима запослених не постоји	47.4	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система социјалне политике, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- a) **Лице/а задужено/одговорно за пружање заштите није одређено** – То значи, да је поред постојања регулативе за заштиту лица која пријављују неправилности, потребно одредити и лице/а које ће ту заштиту спроводити.
- b) **Лице одговорно за евиденцију поклона запослених није одређено** – То значи, да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.
- в) **Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји** – Уколико унутар институције није регулисана заштита оних који пријављују корупцију, запослени ће бити обесхрабрени и у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због страха од могуће последице.

Управљање институцијом

На нивоу система социјалне политике, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције	46.5	1
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом, не постоје	30.7	2
Интерни акт за склапање пословних уговора, не постоји	28.1	3
Транспарентност оцењивања резултата рада институције, није обезбеђена	27.2	4
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	26.3	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система социјалне политике, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- a) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи, да институција не чини довољно да информише грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- b) **Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом не постоје** – Изостанак поступка контроле квалитета управљања институцијом може довести до неадекватног остваривања њених надлежности и неефикасног пружања услуга грађанима/корисницима услуга.
- в) **Интерни акт за склапање пословних уговора не постоји** – То значи, да ако се уговори склапају без одређене процедуре постоји могућност настанка штете (имовинске, или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.

Управљање кадровима

На нивоу система социјалне политике, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних обука) запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују	42.1	1
Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених, нису јасно дефинисани	38.6	2
Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних обука) запослених и функционера, није одређено	36	3
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља	35.1	4
План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују	35.1	4

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система социјалне политике, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних обука) запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених нису јасно дефинисани** – Оцењивање запослених представља основ за њихово напредовање, а како би се избегао субјективни утисак оцењивача, потребно је да постоје јасни и објективни критеријуми и процедуре, на основу којих ће се обављати њихово оцењивање.
- в) **Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних обука) запослених и функционера није одређено** – Ако у пракси постоји план и програм интерних и екстерних обука, потребно је уз то одредити и лице које би организовало и спроводило тај процес.

Безбедност

На нивоу система социјалне политике, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Техничко-физички надзор институције није адекватан	31.6	1
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности није ефикасан	28.1	2
Заштита информационог система није адекватна	23.7	3
Запослени који извршавају процес ИТ безбедности немају довољно искуства за његово обављање	15.8	4
Запослени који извршавају процес ИТ безбедности немају довољно знања за његово обављање	14.9	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система социјалне политике, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Техничко-физички надзор институције није адекватан** – То значи, да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.
- б) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности није ефикасан** – То значи, да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).
- в) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику којима институције располажу, у смислу приступања поврељивим информацијама, изношења и њиховог копирања.

Управљање документацијом

На нивоу система социјалне политике, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Запослени који чувају и архивирају документацију немају довољно знања за обављање овог процеса	12.3	1
Регулатива за пријем и разврставање документације се недоследно и/или непотуно примењује	8.8	2
Регулатива за пријем и разврставање документације не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују и/или крше	7.5	3
Регулатива за пријем, разврставање и експедовање документације не постоји (закон)	7	4
Регулатива за пријем, разврставање и експедовање документације не постоји (интерни акт)	7	4

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система социјалне политике, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Запослени који чувају и архивирају документацију немају довољно знања за обављање овог процеса** – То значи, да документација може бити изгубљена, неевидентирана, или погрешно архивирана, јер запослени који спроводе овај процес немају довољно знања.
- б) **Регулатива за пријем и разврставање документације се недоследно и/или непотуно примењује** – То значи, да и поред тога што је овај процес регулисан, може доћи до грешака/ злоупотреба/неправилности приликом пријема и разврставања документације, уколико се регулатива не примењује потпуно и доследно.
- в) **Регулатива за пријем и разврставање документације не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују и/или крше** – То значи, да је постојећом регулативом потребно утврдити одговорност за оне који крше процедуре, или их не примењују, како би се избегле неправилности које се дешавају приликом пријема и разврставања документације.

Јавне набавке

На нивоу система социјалне политике, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Извештаји и пратећа документација о реализацији уговора не објављују се на интернет страни институције	51.8	1
Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције	48.2	2
Поступак оцене понуде и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције	48.2	2
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	40.4	4
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки не објављују се на интернет страни институције	32.5	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система социјалне политике, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Извештаји и пратећа документација о реализацији уговора не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- б) **Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- в) **Поступак оцене понуде и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу система социјалне политике, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	8.8	1
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	8.8	1
Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције	7	3
Регулатива за припрему финансијског плана не постоји (интерни акт)	6.1	4
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	6.1	4

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система социјалне политике, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.
- в) **Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом израде финансијског плана, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.

Специфичне области (надлежности)

- Центри за социјални рад

На нивоу система социјалне политике, у подручју центара за социјални рад, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Критеријуми за одређивање старатеља нису јасно и прецизно дефинисани (широко су постављени) (Поступак остаривања заштите лица без пословне способности)	36	1
Систем контроле поступка пописа имовине лица лишених пословне способности, није ефикасан (поступак пописа имовине лица лишених пословне способности)	27.19	2
Систем контроле/надзора над обављањем овог процеса није ефикасан, јер се не поштују стручни стандарди (породично- правна заштита – достављање мишљења суду о вршењу родитељског права)	19.3	3

Табела 10: Три најчешће препозната ризика у подручју центара за социјални рад. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- а) **Критеријуми за одређивање старатеља нису јасно и прецизно дефинисани – широко су постављени** – Овај ризик јавља се у поступку остаривања заштите лица без пословне способности. То значи, да непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање приликом одређивања старатеља.
- б) **Систем контроле поступка пописа имовине лица лишених пословне способности није ефикасан** – Овај ризик се јавља у поступку пописа имовине лица лишених пословне способности. То значи, да је отворена могућност за пропусте у раду и друге неправилности приликом пописа имовине ових лица.
- в) **Систем контроле/надзора над обављањем овог процеса није ефикасан, јер се не поштују стручни стандарди** – Овај ризик јавља се у поступку достављања мишљења суду о вршењу родитељског права, у области породично-правне заштите. То значи, да је отворена могућност за незаконито поступање.

– Геронтолошки центри

На нивоу система социјалне политике, у подручју геронтолошких центара, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Процедура пријема корисника у институцију је компликована	2.63	1
Услови/критеријуми за смештај корисника нису објављени на интернет страни/огласној табли институције	1.75	2
Систем контроле над обављањем поступка пријема корисника у установу, није ефикасан	0.88	3

Табела 11: Три најчешће препозната ризика у подручју геронтолошких центара. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- а) **Процедура пријема корисника у институцију је компликована** – Постојање компликованих процедура отвара могућност за одуговлачење поступка и доношење дискрециониоих одлука.
- б) **Услови/критеријуми за смештај корисника нису објављени на интернет страни/огласној табли институције** – Нетранспарентност услова/критеријума за смештај корисника у геронтолошки центар отвара могућност за необјективно одлучивање о питању пријема корисника.
- в) **Систем контроле над обављањем поступка пријема корисника у установу није ефикасан** – То значи да постоји могућност за необјективно одлучивање о питању пријема корисника.

8.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему социјалне политике, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Интерни акти који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције, представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката у систему социјалне политике изостају, као што је регулатива о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији. Као ризик на нивоу система процењено је и то, што се лице које би пружало заштиту у случају да неко пријави неправилност и/или корупцију у раду институције, не одређује. У целини, то значи, да у области етике и личног интегритета система социјалне политике постоје недостаци, преваходно на пољу (интерне) регулативе, а затим и у примени прописаног. На нивоу система, дакле, не постоји заокружен механизам, који би омогућио да се случајеви неправилности у раду и/или корупције ефикасно спречавају, откривају и санкционишу.

Уз то, подаци прикупљени из планова интегритета указују, да је у институцијама система социјалне политике путем поклона (као неформалног инструмента остваривања права и постизања повољнијег положаја странака) могуће несметано извршити утицај на систем, да у истим, или сличним ситуацијама поступи неједнако. Дакле, отворен простор за вршење утицаја на запослене у обављању њихових задужења постоји, јер механизам који би требало да га спречи није успостављен до краја (не одређује се лице задужено за вођење евиденције поклона запослених).

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система социјалне политике, је **управљање институцијом**.

Као ризик по интегритет у овој области процењено је то, што институције система не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности путем својих интернет страна. Ово указује, да значајан број институција као ризик препознаје чињеницу, да је интернет презентација институције, или неадекватна, или неажурна. Конкретно, такав недостатак институцију чини затвореном и недовољно доступном грађанима у испуњавању њихових потреба, што представља одступање од стандарда доброг управљања.

Као ризик по интегритет у овој области, идентификован је и недостатак регулативе – како оне која би уредила процес склапања пословних уговора, тако и оне која би уредила контролу квалитета управљања институцијом. То значи, да у институцијама система социјалне политике постоји простор за арбитрерност, за дискрецију, за могућност да буду закључивани пословни уговори који су на штету јавног интереса, за неодговорно управљање институцијом, и сл.

Самопроцена указује, да у области управљања институцијом ризици по интегритет леже преваходно у недовољној транспарентности у раду и у изостанку интерне регулативе.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система социјалне политике, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције, процењен је у изостанку интерних аката који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили, а потом и у изостанку операционализације аката о обукама (није одређено лице које би те процесе спроводило). То значи, да институције, у највећој мери, као ризик по интегритет у овој области препознају чињеницу, да механизам који се односи на унапређивање знања и вештина кадра није целовит, као и да изостаје рад на професионалној етици функционера и запослених.

Поред тога, процењен је и изостанак интерне регулативе (процедуре и критеријуми) на основу које би се вршило оцењивање рада/учинка запослених.

Најучесталији ризици по интегритет леже у изостанку интерне регулативе, као и у изостанку њене операционализације.

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа по заступљености ризика у систему социјалне политике.

Према процени, ризик по интегритет налази се најпре у изостанку адекватне фактичке заштите – како информација у електронском облику којима институције располажу, тако и заштите самих институција (постоји отворен простор за приступ поврељивим информацијама, њихово изношење и копирање, и слично, изостаје гаранција сигурности запослених, документације, имовине). Поред тога, процењен је и изостанак система адекватне контроле над обављањем физичко-техничке безбедности.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система социјалне политике, је **управљање документацијом**.

Према процени институција система социјалне политике, ризик по интегритет у области управљања документацијом налази се пре свега у томе, што запослени задужени за чување и архивирање немају довољно знања за обављање овог процеса.

Поред капацитета запослених, ризици су процењени и у пољу регулативе – и то, како у недостацима важеће регулативе (о експедовању, чувању и архивирању документације), тако и у изостанку доследне и потпуне примене те регулативе (о пријему и разврставању документације).

Мере превенције корупције и неправилности у раду у области управљања документацијом на нивоу система, требало би да буду усмерене на капацитет запослених и на регулативу (мењање и/или допуњавање, примена).

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система социјалне политике, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област, услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу, да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у којем су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система социјалне политике, је област **управљања финансијама**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се, пре свега због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи, да се средства опредељена за вршење надлежности институција могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Поред тога, институције су процениле да ризик од нерационалног и/или ненаменског трошења буџетских средстава лежи и у изостанку јасних критеријума који би онемогућили дискрецију (планирање текућих и осталих издатака и расхода и расподела средстава), као и у изостанку анализе стварних потреба институције (финансијско планирање).

Простор за појаву неправилности и корупцију постоји и у **специфичним областима**. Тако су у подручју центара за социјални рад ризици процењени у изостанку јасних критеријума за одређивање старатеља (што омогућава дискреционо одлучивање), у неефикасној контроли поступка пописа имовине лица лишених пословне способности (отворена могућност за пропусте у раду и друге неправилности) као и код достављања мишљења суду о вршењу родитељског права, у области породично-правне заштите (отворена могућност за незаконито поступање). У подручју геронтолошких центара, процењено је, пак, да постоји простор за одуговлачење поступка и за доношење дискрециониоих одлука код пријема корисника у центар, као и за необјективно одлучивање о питању пријема корисника у центар (компликоване процедуре, без ефикасне контроле, без објављивања регулативе на интернет страници).

Подаци из планова интегритета институција у систему социјалне политике указују, дакле, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима. Стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

8.3. Препоруке

Заједничке области:

- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција.
- Утврдити критеријуме и стандарде, на нивоу институција, за контролу квалитета управљања и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора, као стандарда доброг управљања.
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету, безбедности ИТ информација, управљању документацијом.
- Јасно дефинисати процедуру и утврдити критеријуме за оцењивање и напредовање запослених.
- Одредити лице задужено за организовање и спровођење интерних и екстерних обука запослених и функционера.
- Успоставити адекватан физичко-технички надзор институције.
- Успоставити ефикасна систем контроле физичко-техничке безбедности.
- Успоставити адекватну заштиту информационог система.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Донети интерни акт/упутство о управљању документацијом.
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити систем ефикасне контроле употребе службених возила и других материјалних средстава (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Утврдити критеријуме, на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.
- Израдити финансијски и буџетски план на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.

Специфичне области (надлежности)

- Центри за социјални рад
 - Дефинисати јасне и прецизне критеријуме за одређивање непосредног старатеља.
 - Успоставити ефикасан систем контроле поступка пописа имовине лица лишених пословне способности.
 - Успоставити ефикасан систем контроле поступка достављања мишљења суду о вршењу родитељског права, у свему према стручним стандардима.
- Геронтолошки центри
 - Поједноставити процедуру пријема корисника у институцију.
 - Објавити на интернет страни/огласној табли институције услове/критеријуме за смештај корисника.
 - Успоставити ефикасан систем контроле над обављањем поступка пријема корисника у установу.

9. Систем здравства

У контексту израде планова интегритета, у систем здравства сврстане су 372 институције.¹⁰⁶

Институције система здравства већ дуже време представљају посебно болну тачку, када је у питању корупција у Републици Србији. Бројни извештаји и истраживања указују да је ситуација у овом систему алармантна.¹⁰⁷

Из тог разлога је ова област обухваћена и новом Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.

Стратегија, поред идентификовања и отклањања свих недостатака у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђивања њихове пуне примене, као циљ задаје и успостављање ефикасних механизма за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука.

Изградња и делотворна имплементација механизма за јачање интегритета представљају кључну меру за видљиву отпорност институција система здравства на корупцију и неправилности у раду.

Да би се механизми за јачање интегритета изградрили и адекватно спровели, важно је стећи бољу слику о могућим тачкама ризика, како би понуђена решења одговарала реалним потребама.

У наставку ће посебна пажња бити посвећена, управо могућим тачкама ризика у систему здравства.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Према годишњем Извештају Европске комисије здравствени систем је посебно рањив на корупцију. Европска комисија Србије за 2013. годину, Брисел, стр. 42. Такође, резултати истраживања ЦеСИД и УНДП спроведеног у децембру 2013. године указују да грађани здравство виде као једну од три најкорумпираније институције у земљи. *Највише корупције у партијама, здравству и полицији*, Танјуг, Београд, 12. фебруар 2014. године.

9.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова интегритета
Домови здравља	137	36	26.00%
Клинички центри, клиничко-болнички центри, институти и опште болнице	127	25	20.00%
Остали	108	44	23.00%
Укупно	372	105	28.00%

Табела 1: Статистика система здравства

Од укупног броја од 372 институције у систему здравства, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 105 институције (28%).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	34.8
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Управљање институцијом	2	18.4
Управљање кадровима	3	15
Безбедност	4	12.4
Управљање документацијом	5	7.7
Јавне набавке	6	2.6
Управљање финансијама	7	2.1
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система здравства. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система здравства које су израдиле план интегритета, етика и лични интегритет су области са највећом заступљеношћу ризика на нивоу система, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област управљања институцијом, област управљања кадровима, затим област безбедности, па управљања документацијом, потом област јавних набавки и на крају област управљања финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система здравства, са посебним освртом на ризике, који су сврстани у најчешће препознате према процени институција. Резултати процене институција биће упоређени са резултатима истраживања које је спровела Агенција, налазима из стручних извештаја и анализа, медијских извештаја, представки упућених Агенцији и података из других кредибилних извора информација. Одређени примери биће наведени да би институције, или надлежни органи имали у виду додатне ризике, али препоруке дате на крају биће формулисане само на основу анализе ризика процењене у плановима интегритета.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система здравства ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система здравства, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера, није одређено	67.5	1
Лице задужено/одговорно за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено	63.2	2
Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених, није одређено	61.4	3
Лице задужено/одговорно за пружање заштите није одређено	58.8	4
Лице задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено	57.9	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система здравства, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера није одређено** – То значи, да је поред регулисања пријема поклона, потребно одредити и лице које ће водити евиденцију пријема поклона, јер се у супротном отвара простор за утицај на објективно вршење функције.
- б) **Лице задужено/одговорно за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено** – То значи, да је поред регулисања сукоба интереса, потребно одредити и лице унутар институције, које ће спроводити оно што је законом прописано, како би се спречило обављање послова који су неспојиви са службеним дужностима.
- в) **Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених није одређено** – То значи, да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.

Управљање институцијом

На нивоу система здравства, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције	62.3	1
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоје	36	2
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	34.2	3
Орган управљања/руковођења не сноси последице због лошег управљања/руковођења институцијом	21.9	4
Интерни акт/упутство и стандарди за оцену резултата рада институције, не постоје	21.5	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система здравства, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- a) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи, да институција не чини довољно, да информише грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- b) **Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора не постоји** – Ако се уговори склапају без одређене процедуре, постоји могућност настанка штете (имовинске, или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.
- v) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за неправилности приликом њиховог закључивања.

Управљање кадровима

На нивоу система здравства, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују	40.4	1
Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених, нису јасно дефинисани	38.6	2
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање, се не обавља	38.6	2
Кадровски план није усклађен са потребама институције	34.2	3
У изборном поступку критеријуми за бодовање кандидата нису јасно и прецизно одређени, као ни начин за проверавање стручне способљености кандидата	28.1	4
Поступак пријема кадрова на основу расписаног конкурса се не спроводи	25.4	5

Табела 5: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система здравства, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- a) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- b) **Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених нису јасно дефинисани** – Оцењивање запослених представља основ за њихово напредовање, а како би се избегао субјективни утисак оцењивача, потребно је да постоје јасни и објективни критеријуми и процедуре на основу којих ће се обављати оцењивање запослених.
- v) **Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог као основа за оцењивање и напредовање се не обавља** – Недостатак овог критеријума умањује објективност приликом оцењивања и напредовања запослених.

Безбедност

На нивоу система здравства, шест најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Техничко-физички надзор институције није адекватан	28.9	1
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције, није ефикасан	24.6	2
Заштита информационог система није адекватна	21.1	3
Регулатива за процес безбедност информација не постоји – закон и интерни акт	17.5	4
Регулатива за ИТ безбедност не постоји – подзаконски акт	13.2	5
Регулатива за ИТ безбедност се недоследно примењује	13.2	5

Табела 6: Шест најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система здравства, у области безбедности, као најзаступљенији издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Техничко-физички надзор институције није адекватан** – То значи, да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.
- б) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан** – То значи, да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).
- в) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи, да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику којима институције располажу, у смислу приступања поверљивим информацијама, изношења и њиховог копирања.

Управљање документацијом

На нивоу система здравства, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан	17.5	1
Регулатива за оверу докумената не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују, или крше	14	2
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан	13.2	3
Систем контроле овере документације у институцији није ефикасан	10.5	4
Систем контроле над експедовањем документације није ефикасан	10.5	4

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система здравства, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи, да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, или уништена.
- б) **Регулатива за оверу докумената не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују, или крше** – То значи, да је постојећом регулативом потребно утврдити одговорност за оне који крше процедуре, или их не примењују, како би се избегле неправилности, које се дешавају приликом овере документације.
- в) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога, да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).

Јавне набавке

На нивоу система здравства, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страници институције	64	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављује се на интернет страници институције	61.4	2
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страници институције	60.5	3
Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страници институције	58.8	4
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страници институције	48.2	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система здравства, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страници институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављује се на интернет страници институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страници институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.

Управљање финансијама

На нивоу система здравства, шест најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	14.9	1
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава нису јасно дефинисани	14	2
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	13.2	3
Регулатива за употребу и куповину материјалних и основних средстава не садржи одредбе о одговорности са последицама за оне који их не примењују, или крше	8.8	4
Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	8.8	4
Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције	7.9	5

Табела 9: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система здравства, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.
- в) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.

Специфичне области (надлежности)

– Домови здравља

На нивоу система здравства, у подручју домова здравља, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Постоји утицај фармацеутских кућа на преписивање одређеног лека	Рад са пацијентима	9.65
Нема стандардизоване процедуре са обавезним елементима форме и садржине налаза и мишљења који се издају	Издавање лекарских уверења, налаза и мишљења	8.8
Листа ванстандардних услуга које институција обавља, са ценама услуга, није објављена на интернет страници институције и на видном месту у институцији (огласна табла, шалтер-сала и друго видно место)	Ванстандардне услуге	7.89

Табела 10: Три најчешће препозната ризика у подручју домова здравља. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- а) **Постоји утицај фармацеутских кућа на преписивање одређеног лека** – Овај ризик се јавља у процесу рада са пацијентима. То значи, да лекари преписују лекове фармацеутских кућа у замену за неку корист (фармацеутска кућа остварује бољу продају лека, а лекар добија путовање на семинаре, поклоне итд.).
- б) **Нема стандардизоване процедуре са обавезним елементима форме и садржине налаза и мишљења који се издају** – Овај ризик се јавља у процесу издавања лекарских уверења, налаза и мишљења. Он указује на то, да, уколико не постоји стандардна процедура лекарског мишљења, или налаза, постоји могућност дискреционог поступања.
- в) **Листа ванстандардних услуга које институција обавља, са ценама услуга, није објављена на интернет страници институције и на видном месту у институцији (огласна табла, шалтер-сала и друго видно место)** – Овај ризик се јавља у вези са ванстандардним услугама. Нетранспарентност листе ванстандардних услуга омогућава неправилности (проглашење неких услуга ванстандардним, иако оне то нису).

– Клинички центри, клиничко-болнички центри и институти

На нивоу система здравства, у подручју клиничких центара, клиничко-болничких центара и институти, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Услуге које улазе у допунски рад нису јасно дефинисане	Поступак допунског рада	3.5
Донирана средства којима није одређена намена реализују се неадекватно (без спроведене анализе потреба и приоритета установе)	Управљање донираним средствима	3.5
Институција нема израђен план стручног усавршавања здравствених радника и сарадника	Спровођење образовно-наставне делатности	2.6

Табела 11: Три најчешће препозната ризика у подручју клиничких центара, клиничко-болничких центара и институти. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- а) **Услуге које улазе у допунски рад нису јасно дефинисане** – Овај ризик се јавља у поступку допунског рада. Уколико није јасно дефинисан списак услуга које улазе у допунски рад, може се десити, да се у овакве услуге уврсте и оне, које су обухваћене здравственим осигурањем и да се накнадно наплате, односно, може доћи до незаконитог поступања у овом процесу.
- б) **Донирана средства, којима није одређена намена, реализују се неадекватно (без спроведене анализе потреба и приоритета установе)** – Овај ризик се јавља у процесу управљања донираним средствима. То значи, да постоји могућност/отворен је простор за непланско и несврхисходно трошење донираних средстава.
- в) **Институција нема израђен план стручног усавршавања здравствених радника и сарадника** – Овај ризик се јавља у вези са спровођењем образовно-наставне делатности. То значи, да стручно усавршавање здравствених радника није планско, као и да може доћи до дефицита здравствених радника у појединим областима.

9.2. Верификација објективности и квалитета планова интегритета институција у систему здравства из перспективе корисника услуга

Здравствени систем се већ дужи низ година налази у самом врху када је у питању корупција и то у различитим аспектима посматрања те појаве: у погледу перцепције корупције у јавном мњењу¹⁰⁸, у области процене ризика од корупције у здравству¹⁰⁹, као и у погледу афера које су потресале здравствени систем у претходним годинама¹¹⁰. Због тога, као и због осетљивости и важности овог дела јавног сектора за грађане, прво истраживање са циљем верификације и процене објективности планова интегритета спроведено је управо у здравству¹¹¹.

Тумачење резултата ризика од корупције у здравству треба да узме у обзир чињеницу, да је само 28% институција које припадају овом систему урадило своје планове интегритета, што је међу најнижим процентима, у односу на друге системе. Због тога, процену ризика у плановима интегритета треба узети са резервом, јер је питање, да ли би статистика показала другачије резултате, да је број институција које су испуниле своју обавезу био већи. Тим пре је у анализи ризика од корупције у здравству неопходно узети у обзир алтернативне изворе и информације, који ће бити допуна ризицима, које су препознале саме здравствене установе. Друга врста оградe за тумачење процењених ризика, односи се на чињеницу, да је здравствени систем један од хетерогенијих система у јавном сектору, односно, да се у њему налазе различити типови органа јавне власти. Иако је свима заједничко то, што се баве здравственом заштитом, нивои пружања те заштите, начин организације, као и правни оквир у којем функционишу, значајно је различит, у различитим типовима ових органа. Због тога, налази који се могу утврдити на нивоу целог здравственог система, могу да наведу на погрешне закључке када је у питању функционисање појединачних институција и остваривање конкретних и међусобно различитих права на здравствену заштиту.

Због поменуте хетерогености здравственог система, пре свега због разлика које постоје на нивоу примарног, секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, израда модела за планове интегритета, као и истраживање са корисницима услуга, било је подељено на неколико типова органа јавне власти. Један тип органа били су домови здравља, као врста установе која пружа основну здравствену заштиту. Други тип органа, са становишта модела планова интегритета и истраживања са пацијентима, представљале су све друге установе, које обухватају и секундарни и терцијарни ниво – опште и специјалне болнице, институти, клинике, клинички центри и клиничко-болнички центри¹¹². Трећи тип органа представља Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО). Иако је направљен посебан модел плана интегритета за овај тип органа (са њему специфичним надлежностима), за који је било предвиђено да га ураде све филијале Фонда, оне то нису учиниле, већ је урађен један, интегрални план интегритета. Остале установе здравственог система (апотеке, заводи за јавно здравље) имале су обавезу да ураде, такозвани општи за све, заједнички модел плана интегритета. Када је реч о истраживању са корисницима услуга, оно је спроведено у оним институцијама, које имају најширу комуникацију са пацијентима – домовима здравља, као једном нивоу, потом у болницама, клиникама, институтима, као другом нивоу и филијалама РФЗО, као трећем. Услед чињенице, да филијале РФЗО

108 Истраживања која у Србији на редовном нивоу спроводи УНДП показују да се прецепција корупције у здравству у периоду од октобра 2009. године, па до јуна 2013. креће у распону од 68% до чак 78%. Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД) и Програм Уједињених нација за развој (УНДП). *Истраживање јавног мњења - став грађана према корупцији*, Београд, јун 2013. године, страна 21 ([www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/UNDP_SRB_STAV%20GRAĐANA%20SRBIJE%20PREMA%20KORUPCIJI%20\(jun%202013\).pdf](http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/UNDP_SRB_STAV%20GRAĐANA%20SRBIJE%20PREMA%20KORUPCIJI%20(jun%202013).pdf)).

109 Агенција за борбу против корупције, *Извештај о облицима, узроцима и ризицима корупције у систему здравства*, Београд, јануар 2013. године, доступно на (www.acas.rs/images/stories/lzvestaj_o_oblicima_uzrocima_i_rizicima_korupcije_u_sistemu_zdravstva.pdf).

110 Неке од њих су, на пример, спорна и сумњива набавка вакцина у време пандемије птичијег грипа 2009. године, афере са трговинама листа чекања на операције на онколошким институцима у Београду и Новом Саду, примери сукоба интереса директора здравствених установа, манипулација такозваним допунским радом лекара и тако даље.

111 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти – систем здравства*, Београд, јануар 2013. године (www.acas.rs/images/stories/lzvestaj_o_sistemu_zdravstva_-_Final.pdf).

112 Сви ови појединачни типови здравствених установа, чије је постојање регулисано Законом о здравственој заштити (www.zdravlje.gov.rs/tmpmz-admin/downloads/zakon1/zakon_zdravstvena_zastit.pdf, стр. 22) имају међу собом одређене административне разлике, у смислу врсте њиховог оснивача (вршиоца надзора над радом), или врсте здравствених услуга које пружају. Међутим, те разлике су са становишта ризика од корупције, као и са становишта остваривања права грађана на здравствену заштиту такве, да је било оправдано и могуће третирати их као јединствене субјекте и приликом пројектовања модела за њихове планове интегритета и приликом спровођења истраживања са пацијентима.

нису усвојиле планове интегритета, овај део извештаја ће обухватити поређење између ризика од корупције и искуства пацијената у два типа институција: 1) домовима здравља и 2) болницама/клиникама/институтима/клиничким и клиничко-болничким центрима.

Као што се може видети на основу анализе ризика из планова интегритета за целокупан здравствени систем, **етика и лични интегритет** су се издвојили, као убедљиво најризичнија област, пре свега због непостојања регулативе, која треба да уреди потенцијално неетично понашање запослених у здравственим установама. На пример, у више од 60% установа здравственог система, које су усвојиле своје планове интегритета, препознато је, да **није одређено лице које ће водити евиденцију поклона које добијају функционери здравствених установа** (67.5%), као ни **лице одговорно за евиденцију поклона које добијају запослени** (61.4%). У више од половине установа здравствене заштите, судећи према плановима интегритета, **није одређено лице које се бави пријемом и решавањем пријава корупције, етички неприхватљивих, или непрофесионалних облика понашања** (57.9%), односно жалбама које долазе споља, **нити лице које је одговорно за пружање заштите онима који пријављују оваква понашања „унутра”** (58.8%). Осим тога, у здравственим установама, у великом броју случајева, **не постоји лице које би било одговорно за контролу, да ли су запослени у сукобу интереса** (63.2%).

Да ли и у којој мери ове ризике препознају и пацијенти, односно у којој мери је оно што пацијенти доживљавају у здравственим установама у вези са недостацима у етици и интегритету тих установа? Везе су вишеструке и очигледне. Најпре, пракса давања поклона (такозвано „чашћавање”) у здравственим установама је вероватно присутнија, него у било ком другом типу органа јавне власти. *Истраживање са корисницима услуга је показало, да је 37% пацијената у домовима здравља макар једном частило неког медицинског радника, док је у болницама тај број чак 52%. Имајући у виду, да овакви поступци у јавности имају статус друштвено непожељног понашања, за очекивати је, да су ове бројке реално још и веће.* Нису сви пацијенти увек и до краја спремни да признају, да посежу за оваквим поступцима, било да њима желе да искажу захвалност након пружене услуге, било да желе да оптимизују своју ситуацију, тиме што ће поклоном унапред придобити здравственог радника. Истраживање је отишло и корак даље у покушају да утврди мотиве за овакво поступање пацијената, јер се у тим мотивима посредно може сагледати и на који начин они који примају поклоне генеришу тај вид коруптивног понашања – у питању је углавном вид рационалног понашања пацијената, који се одвија по принципу „поклон за бољи третман”¹¹³. У сваком случају, ако се узме у обзир чињеница, да у здравственим установама углавном не постоји систем евиденције поклона (што показују планови интегритета), а пракса давања поклона је раширена (што показује истраживање), то води закључку, да је регулисање пријема поклона један од важних корака у јачању интегритета и сузбијању корупције у здравству, макар када је реч о такозваној „ситној” корупцији и подмићивању поклонима мале вредности.

Када је реч о недостацима у функционисању здравствених установа са становишта пријава и жалби на рад запослених, или руководилаца, утврђених на основу планова интегритета, они се још више и очигледније потврђују на примеру положаја пацијената. Подсетимо, велики број здравствених установа (скоро 58% њих) је изјавио, да не постоји лице које би примало жалбе на корупцију, неправилности у раду, или кршење прописаних процедура. Са друге стране, када су пацијенти упитани за то, да ли су некада имали повода за жалбу, да ли су то учинили и какав је био исход тог поступка, добијени су прилично лоши резултати. У домовима здравља, на пример, *53% пацијената тврди, да је макар једном имало разлога и повода за жалбу на неки непрофесионалан поступак особља у тој установи; међутим, само 3% од тог броја се усудило да заиста и упуту неку врсту пријаве.* Када је реч о другом типу установа, болницама и њима сличном типу органа, *51% пацијената сматра, да је некада имало разлога за жалбу, али је број који се жалио такође свега 3%. И у једном и у другом типу установа, они пацијенти који и уложе жалбу, немају никакве повратне информације о томе, да ли жалба има било каквог ефекта и утицаја, односно, да ли изазива неку промену у правцу бољег функ-*

113 „Чашћавање” није само део традиције и културе, како се то најчешће у јавности представља и релативизује, већ углавном циљно-рационалан вид понашања – половина испитаника (50%) сматра, да им тај поступак сигурно или вероватно олакшава процедуре и омогућава бољи третман. Друга половина, или сматра да овакви поступци не омогућавају бољи третман, или не могу да процене на који начин такав корак утиче на коначни исход и њихов статус у дому здравља. Када је реч о болницама, број оних који дају поклоне, јер од тога очекују бољи третман, је још и већи у односу на домове здравља (54%).

ционисања институције¹¹⁴. Сви ови подаци указују на то, да је, осим регулисања пријема, евиденције и поступања са поклонима, регулисање жалбених процедура, један од основних и првих корака ка јачању интегритета здравствених установа.

Сукоб интереса у здравству, који је као ризик високо рангиран у плановима интегритета, није могао бити адекватно операционализован кроз истраживање са корисницима услуга, јер је реч углавном о интерном проблему, који није довољно видљив споља. Међутим, оно што је познато у јавности, када је реч о нашем здравственом систему је то, да не постоји никаква препрека да здравствени радник у исто време буде ангажован и у јавном и у приватном сектору. Таква ситуација је често злоупотребљена тако што се рад у јавној установи често користи само као „резервоар“ и прилика за регрутовање клијената за приватне лекарске ординације. Иако законска регулатива ово не забрањује (барем за сада), реч је о, у најмању руку, неетичном и непрофесионалном понашању, којим се ретко ко бави и које мора бити предмет макар професионалне регулативе медицинске струке.

Сви описани ризици у претходном делу извештаја односе се на такозване заједничке области, односно, на области у којима је недостатке идентификовао целокупан јавни сектор кроз своје планове интегритета. Све те заједничке области имају своје специфичности у појединачним системима, јер регулисање сукоба интереса, на пример, у садржинском смислу речи, не може бити решено на исти начин у области здравства, правосуђа, или полиције. На институцијама појединих система је да пронађу себи својствене и специфичне механизме, да интерно отклоне такве недостатке у свом раду. У томе се управо огледа спровођење једног од принципа „доброг управљања“ – проналажење конкретних и окружењу прилагођених одговора на изазове који су општи, и који су присутни су у целом јавном сектору.

Када је реч о специфичним областима (посебним надлежностима) у којима су здравствене установе процењивале ризике од корупције и друге недостатке у свом раду, може се приметити исто што и у другим системима – ови ризици су идентификовани у врло малој мери, у највише 10% установа. Када је реч о домовима здравља, као највећи специфичан ризик (у релативном смислу највећи, односно у свега око 9.5% случајева) препознат је утицај фармацеутских кућа на лекаре у домовима здравља, да преписују њихове лекове. Овим је на нивоу релативно малих бројева само идентификована ова врста спреге и утицаја, о којој пацијенти не знају много (јер су углавном принуђени да узму рецепт и лек који им се даје), али о којој се већ дуже време дискутује у јавности¹¹⁵. У домовима здравља је у 8.8% случајева идентификовано и то, да не постоји стандардизована форма издавања лекарских уверења (што може створити сумњу да се она издају мимо процедуре), као и да листа такозваних ванстандарних услуга и њихових цена није јавно објављена у установи, што је пример нетранспарентности у раду (у 7.9% установа). Болнице и њима сличан тип установа су били још опрезнији, када је реч о специфичним ризицима, јер су их потврђивали у највише 3.5% случајева и то, када је реч о управљању донираним средствима, допунском раду и изради плана стручног усавршавања запослених.

Посебну пажњу у неким наредним истраживањима и анализама корупције у здравству треба посветити областима пружања ванстандарних услуга и допунског рада лекара, јер је реч о областима о којима се много говори, али за које нема много емпиријских потврда, као ни решења за ове коруптивне ризике. *А највеће последице ових ризика трпе управо грађани, за које је истраживање утврдило, да ни не знају, да ли су им неке услуге пружене у редовном, или допунском раду, или да ли је и када нека услуга која им је пружена стандардна (плаћена из фонда здравственог осигурања), или ванстандардна (плаћена новцем пацијента).* Непознавање ових процеса и недостатак информација о њима код пацијената, један је од индикатора чињенице, да се ти процеси често регулишу и одвијају у уском, интерном кругу запослених и руководилаца установа, што увек рађа сумњу у њихову регуларност, оправданост и сврсисходност.

114 Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти - систем здравства*, Београд, јануар 2013. године, стр. 18. и 47.

115 Оливера Поповић и Данијела Давидов Кесар, *Србија разговара - фармација и корупција*, Политика, Београд, 19. ктobar 2009. године (www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Srbija-razgovara-Farmacija-i-korupcija.lt.html).

Још једна област у оцени рада здравствених установа кроз планове интегритета и истраживање искуства пацијената заслужује дужну пажњу. Реч је о оцени различитих елемената рада здравствених радника (њиховог знања, искуства и професионализма у опхођењу са пацијентима). Оно што се може приметити из планова интегритета, ови елементи су углавном добро оцењени, **односно већина здравствених установа (90% и више њих) сматра, да не постоји никакав проблем, када је у питању рад њихових кадрова.** Искуства пацијената то не потврђују у тој мери, односно, њихова искуства су унеколико другачија. На пример, када је реч о оцени различитих елемената интегритета запослених у домовима здравља, пацијенти су најмању оцену дали њиховом професионализму (објективности, „уљудном“ понашању, вођењу рачуна о приватности пацијената...). *Једна четвртина пацијената у домовима здравља (25%) и једна петина у болницама (20%) сматра, да запослени нису довољно професионални у свом раду*¹¹⁶. Одступање у оцени које су себи дали запослени кроз планове интегритета и које су исказали пацијенти, указује на то, да је један од праваца за унапређење интегритета здравственог система (али не само здравственог) успостављање објективног и ефикасног система оцењивања рада запослених у јавном сектору, са прописивањем система награда и казни за одређена не/поступања.

9.3. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему здравства, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета.**

Подаци прикупљени из планова интегритета указују, да у институцијама система здравства може доћи до ситуације, да запослени обављају послове који су неспојиви са службеним дужностима. Отворен простор за сукоб интереса постоји, јер механизам који би требало да га спречи није успостављен до краја (не одређује се лице задужено за контролу). Уз то, подаци из планова интегритета указују, да је у институцијама система здравства путем поклона (као неформалног инструмента остваривања права и постизања повољнијег положаја странака) могуће несметано извршити утицај на систем, да у истим, или сличним ситуацијама поступи неједнако. Отворен простор за вршење утицаја на запослене у обављању њихових задужења и функционера у вршењу њихових послова постоји, дакле, јер систем који би требало да га спречи, није успостављен до краја (не одређује се лице задужено за вођење евиденције поклона запослених и/или лице задужено за вођење евиденције поклона функционера).

Извештај Агенције за борбу против корупције о облицима, узроцима и ризицима од корупције у здравству из 2012. године, указао је на постојање ризика у области етике и личног интегритета, конкретно на изостанак контроле, да ли су запослени у сукобу интереса и вођења евиденције поклона запослених (нпр. случај брачног пара (лекар и стоматолог) који раде у државној болници и усмеравају пацијенте на преглед у своју приватну праксу – сви пацијенти из приватне праксе су и њихови пацијенти у државној болници; затим случај председника једног струковног удружења који је и члан више стручних тела; потом случај примања мита од стране лекара у једном клиничко-болничком центру, незаконит допунски рад лекара, случај примања поклона и новца од стране директора једне здравствене институције – поклон је дат од стране фармацеутске куће итд.). Поклапање ових података из Извештаја и кореспондирајућих података из планова интегритета указује, да одређени ризици по интегритет несметано опстају више година заредом.

116 Најлошије оцене су дате медицинским сестрама које раде у администрацији и на шалтерима, потом медицинским сестрама које раде у ординацији (на прегледима и давању терапије, док су најбоље оцене професионализма дате лекарима. Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти – систем здравства*, Београд, јануар, 2013. године, стр. 11. и 43 (www.acas.rs/images/stories/Izvestaj_o_sistemu_zdravstva_-_Final.pdf).

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система здравства, је **управљање институцијом**.

Као ризик по интегритет у овој области процењено је то, што институције система не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности, путем својих интернет презентација. Ово указује, да значајан број институција као ризик препознаје чињеницу, да је интернет презентација институције, или неадекватна, или неажурна. Конкретно, такав недостатак институцију чини затвореном и недовољно доступном грађанима у испуњавању њихових потреба, што представља одступање од стандарда доброг управљања. Такође, према процени институција, јавности се ускраћује приступ склопљеним пословним уговорима. Ова околност ствара простор, да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе приликом закључивања уговора остану скривени.

Као ризик по интегритет у овој области, идентификован је и недостатак интерне регулативе за склапање пословних уговора, што значи да постоји могућност настанка штете (имовинске, или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.

У целини, самопроцена указује, да у области управљања институцијом ризици по интегритет леже преваходно у недовољној транспарентности у раду и у изостанку интерне регулативе.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система здравства, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције у институцијама система здравства у овој области, препознат је, пре свега, у изостанку интерне регулативе (изостају акти који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили; нису дефинисани процедуре и критеријуми на основу којих би се вршило оцењивање рада/учинка запослених).

Осим изазова везаних за интерну регулативу, институције система здравства процениле су у овој области и изостанак елемената система напредовања заснованог на заслугама, као ризик по интегритет (не спроводи се анализа резултата рада кадра, као основа за оцењивање и напредовање запослених). Напредовање у каријери не зависи, према процени, од заслуга, већ од других критеријума и/или утицаја.

Извештај Агенције за борбу против корупције о облицима, узроцима и ризицима од корупције у здравству из 2012. године,¹¹⁷ указао је на још неке ризике у области управљања кадровима. Као пример, према Извештају, у здравственом систему јављају се случајеви непотизма при запошљавању, затим пријема у радни однос без оглашавања конкурса, као и случајеви примања новца за пријем у радни однос итд. Може се догодити и да резултат избора за директора институције буде унапред познат, без обзира на обавезу расписивања јавног конкурса. Иако нису процењени у плановима интегритета, ови подаци из другог извора указују, да се ризици по интегритет институција јављају и у изостанку поступка пријема кадрова на основу расписаног конкурса, као и у изостанку прецизних и јасних критеријума за бодовање кандидата и начина за проверавање стручне оспособљености кандидата.

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа по заступљености ризика у систему здравства.

117 Агенција за борбу против корупције, *Извештај Агенције за борбу против корупције о облицима, узроцима и ризицима од корупције у здравству*, Београд, 2012. године (www.acas.rs/images/stories/Izvestaj_o_zdravstvu_konacno.doc).

Према процени, ризик по интегритет институција система здравства у овој области, налази се нај-пре у изостанку адекватне фактичке заштите – како информација у електронском облику којима институције располажу, тако и саме институције (постоји отворен простор за приступ поврељивим информацијама, њихово изношење, копирање и слично, као и изостанак гаранције сигурности за-пслених, документације, имовине). Поред тога, као ризик по интегритет институције, процењен је и изостанак система адекватне контроле над обављањем физичко-техничке безбедности.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система здрав-ства, је **управљање документацијом**.

Ризик у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега у системима контроле, над чувањем, архивирањем, пријемом и разврставањем документације. Ефикасни контролни механизми, који би потенцијалне неправилности у раду у овој области требало да спрече, нису успостављени од стране руководства институција, или нису успостављени до краја. Без таквих механизма, готово је извесно да ће институције система здравства остати рањиве на неправилности у раду, попут губљења, оштећења, неевидентирања, или погрешног разврставања документације.

Осим тога, према процени институција, ризик се налази у пољу прописа, односно, у изостан-ку одредби о одговорности и последицама за оне који процедуре крше, или их не примењују (регулатива о овери документације).

То указује, да би мере превенције корупције и неправилности у раду, у области управљања докумен-тацијом на нивоу система, требало да буду усмерене на системе контроле и на регулативу о овери документације (мењање и/или допуњавање).

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система здравства, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице, да су институције идентифико-вале одсуство транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (конкурсна документација, извештаји и пратећа документација о реали-зацији уговора, уговори и анекси). Имајући у виду чињеницу, да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред пропи-сани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јав-ности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у којем су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система здравства, је **управљање финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према пода-цима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се, пре свега, због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи, да се средства опредељена за вршење надлежности инсти-туција могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Поред тога, институције су процениле да ризик од нерационалног и/или ненаменског трошења буџетских средстава лежи и у изостанку јасних критеријума, који би онемогућили дискрецију (планирање текућих и осталих издатака, расхода и расподела средстава), као и у изостанку анализе стварних потреба институције (планирање буџета).

Према процени, простор за појаву неправилности и корупције постоји и у **специфичним областима**.

Тако су у подручју домова здравља као ризици процењени постојање утицаја фармацеутских кућа на преписивање одређеног лека (преписивање лекова у замену за одређену корист), затим изостанак стандардизоване процедуре са обавезним елементима форме и садржине налаза и мишљења који се издају (простор за дискрецију приликом издавања уверења, налаза и мишљења), као и необјављивање листе ванстандардних услуга, које институција обавља, са ценама услуга (простор за проглашење неких редовних услуга ванстандардним).

У подручју клиничких центара, клиничко-болничких центара и института, пак, постоји простор да се у услуге које улазе у допунски рад уврсте и оне које су обухваћене здравственим осигурањем, затим да се неплански и несврхисходно утроше донирана средства којима није одређена намена, као и да се појави дефицит здравствених радника у одређеним областима, због изостанка плана стручног усавршавања здравствених радника и сарадника.

Подаци из планова интегритета институција у систему здравства указују, дакле, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима. Стога би делотворан механизам превенције требало да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

9.4. Препоруке

Заједничке области:

- Одредити лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера.
- Донети интерни акт/упутство о забрани и отклањању сукоба интереса запослених (прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса итд).
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Објавити на интернет страници прописе који регулишу рад институција.
- Објавити процедуре које се односе на остваривање права грађана на интернет страни институције/огласној табли и другом видном месту у институцији.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора, као стандарда доброг управљања.
- Обезбедити транспарентност склопљених пословних уговора.

- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету.
- Јасно дефинисати процедуру и утврдити критеријуме за оцењивање и напредовање запослених.
- Приликом оцењивања и напредовања запослених, као један од критеријума обавезно применити квалитативну и квантитативну анализу резултата рада запосленог.
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције.
- Успоставити систем ефикасне контроле, ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Успоставити адекватан систем заштите информационог система.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити систем ефикасне контроле употребе службених возила и других материјалних средстава на нивоу институција (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Утврдити критеријуме на нивоу институција на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.
- Израдити финансијски и буџетски план, на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.

Специфичне области (надлежности)

- Домови здравља
 - Утврдити јасне услове (време и место) обављања презентације представника фармацеутских кућа лекарима у домовима здравља.
 - Донети процедуру са прописаним обавезним елементима форме и садржине налаза који се издају.
 - Објавити листу ванстандардних услуга које институција обавља са ценама услуга на интернет страни институције и на огласној табли, шалтер сали и другом видном месту у институцији.
- Клинички центри, Клиничко-болнички центри, Институтути
 - Јасно дефинисати услуге које улазе у допунски рад и учинити их доступним јавности.
 - Обезбедити да реализација донираних средстава којима није одређена намена, буде у складу са анализом потреба и приоритета установе.
 - Израдити план стручног усавршавања здравствених радника и сарадника.

10. Систем просвете и науке

У контексту израде планова интегритета, у систем просвете и науке сврстано је 2217 институција.

Иако присуство корупције није непозната чињеница када су у питању институције у систему просвете и науке, супротстављање корупцији у овој области донедавно није било предмет стратешких антикорупцијских докумената.

Међутим, 2013. године, усвојена је Национална стратегија за борбу против корупције која разрађује, између осталог и механизме за супротстављање корупцији у сектору образовања.

У тексту Стратегије истичу се неки од кључних ризика од корупције у сектору образовања, а међу њима посебно „недовољна транспарентност низа процеса који се одвијају у оквиру просветних институција, као и веома широка дискрециона овлашћења у одлучивању“. У Стратегији се наводи и да посебан ризик од корупције представљају дискрециона овлашћења директора у погледу запошљавања кадрова, поступка јавних набавки, организација екскурзија, издавања школских просторија, итд. Такође, великим проблемом се сматра одсуство делотворне контроле, 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.

Иако је сектор образовања посебно рањив, израђени планови интегритета пружили су Агенцији за борбу против корупције, увид у ризике и велики број података о ризицима, не само у овом, већ и у сектору науке.

То даље говори, када је систем просвете и науке у питању, да је велики број интервенција још неопходан до постизања пуне транспарентности у раду ових институција и њихове отпорности на корупцију.

Искључивање могућности за неправилности у раду и коруптивне утицаје, свакако је један од битнијих корака у овом процесу и у ту сврху потребно је усвојити и/или применити одређена решења.

Да би било јасније која решења су неопходна, у наставку је дат преглед могућих ризика на које је потребно обратити пажњу када говоримо о изградњи отпорности система просвете и науке.

10.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Основне и средње школе	1788	994	56.00%
Факултети	92	34	37.00%
Студентски центри	15	6	40.00%
Предшколске установе	162	109	67.00%
Остали	429	53	12.00%
УКУПНО	2217	1196	54.00%

Табела 1: Статистика система просвете и науке

Од укупног броја од 2217 институција у систему просвете и науке, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 1196 институција, или 54% од укупног броја институција.¹¹⁸

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	29
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Управљање институцијом	2	11.5
Безбедност	3	8.2
Управљање кадровима	4	7
Управљање документацијом	5	3.4
Јавне набавке	6	2.4
Управљање финансијама	7	1.4
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система просвете и науке. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система просвете и науке, које су израдиле план интегритета, на нивоу система, област етике и личног интегритета је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следи област управљања институцијом, потом област безбедности, управљање кадровима, управљање документацијом, јавне набавке и на крају управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система просвете и науке, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција. Резултати процене институција биће упоређени са резултатима истраживања које је спровела Агенција, налазима из стручних извештаја и анализа, медијских извештаја, представки упућених Агенцији и података из других извора кредибилних информација. Одређени примери биће наведени да би институције, или надлежни органи имали у виду додатне ризике, али препоруке, дате на крају, биће формулисане само на основу анализе ризика, процењених у плановима интегритета.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

¹¹⁸ Види Агенција за борбу против корупције, Евиденција државних органа по системима (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и Списак државних институција по системима, које су израдиле и доставиле, односно нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

Етика и лични интегритет

На нивоу система просвете и науке, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера, није одређено	56.8	1
Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених, није одређено	54.9	2
Интерни акт/упутство о поклонима запослених, не постоји	53.9	3
Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, против функционера и запослених у институцији, не постоји	48.8	4
Лице задужено/одговорно за пружање заштите, није одређено	47.4	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и интегритета. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система просвете и науке, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера, није одређено** – То значи да је поред регулисања пријема поклона, потребно и одредити лице које ће водити евиденцију пријема поклона, јер у супротном се на тај начин отвара простор за утицај на објективно вршење функције.
- б) **Лице задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених, није одређено** – То значи да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.
- в) **Интерни акт/упутство о поклонима запослених, не постоји** – Уколико институција нема интерни акт који регулише пријем поклона, шта се сматра дозвољеним поклоном, а шта не, и прописану одговорност лица која поступи супротно овим прописима, отвара се могућност утицаја на запослене приликом обављања посла.

Управљање институцијом

На нивоу система просвете и науке, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције	56.7	1
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји	20.9	2
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	18.1	3
Интерни акт/упутство за оцену резултата рада институције постоји, али је непрецизан, односно стандарди и/или критеријуми за извршење овог процеса, нису прецизно дефинисани	13.3	4
Интерни акт/упутство за контролу квалитета управљања институцијом, не постоји	12.2	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система просвете и науке, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи да институција не чини довољно да информише грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- б) **Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји** – То значи да ако се уговори склапају без одређене процедуре, постоји могућност настанка штете (имовинске или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.
- в) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор неправилностима приликом њиховог закључивања.

Безбедност

На нивоу система просвете и науке, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Физичко-технички надзор институције није адекватан	21.1	1
Заштита информационог система није адекватна	19.7	2
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције, није ефикасан	16.9	3
Регулатива за процес безбедности информација не постоји – закон и интерни акт	10.8	4
Запослени који обављају послове безбедности информација, немају довољно искуства за његово обављање	9.2	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система просвете и науке, у области управљања безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Физичко-технички надзор институције није адекватан** – То значи да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност деце/ученика/студената, запослених, документације и имовине.
- б) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције располажу, у смислу приступања поверљивим информацијама, њиховог изношења и копирања.
- в) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције, није ефикасан** – То значи да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).

Управљање кадровима

На нивоу система просвете и науке, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету, се не израђују	23.8	1
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља	17.8	2
Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених нису јасно дефинисани	15.7	3
Израђени планови и програми (интерних и екстерних) обука запослених и функционера се делимично, или у потпуности не спроводе	15.1	4
Лице задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, није одређено	14.7	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система просвете и науке, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља** – Недостатак овог критеријума умањује објективност приликом оцењивања и напредовања запослених.
- в) **Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених нису јасно дефинисани** – Оцењивање запослених представља основ за њихово напредовање, а како би се избегао субјективни утисак оцењивача, потребно је да постоје јасни и објективни критеријуми и процедуре, на основу којих ће се обављати оцењивање запослених.

Управљање документацијом

На нивоу система просвете и науке, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан	7.9	1
Регулатива за пријем, разврставање, експедовање, чување и архивирање документације, не постоји (интерни акт)	6.5	2
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није ефикасан	5.9	3
Регулатива за пријем и разврставање документације не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују или крше	4.7	4
Регулатива за пријем и разврставање докумената се недоследно или непотпуно примењује	4.6	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система просвете и науке, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан** – То значи да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена или уништена.
- б) **Регулатива за пријем, разврставање, експедовање, чување и архивирање документације, не постоји (интерни акт)** – За процес пријема, разврставања, експедовања, чувања и архивирања документације, не постоји регулатива на нивоу институције.
- в) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није ефикасан** – Непостојање ефикасне контроле може довести до тога да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).

Јавне набавке

На нивоу система просвете и науке, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције	58.3	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављује се на интернет страни институције	57.4	2
Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције	56.6	3
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	53.9	4
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страни институције	49.4	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система просвете и науке, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављује се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу система просвете и науке, шест најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	8.3	1
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	7.3	2
Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције	6	3
Регулатива за употребу и куповину материјалних и основних средстава, не постоји – закон и интерни акт	5.9	4
Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	4.3	5
Регулатива за употребу и куповину материјалних и основних средстава омогућава неконтролисано, дискреционо одлучивање	4.3	5

Табела 9: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система просвете и науке, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.
- б) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.
- в) **Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом израде финансијског плана, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.

Специфичне области (надлежности)

- Основне и средње школе

На нивоу система просвете и науке, у подручју основних и средњих школа, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Јављају се неправилности код издавања просторија школе (издају се просторије у време када су потребне ученицима за редовну наставу и друго)	Издавање	23.84
Критеријуми за расподелу фонда часова наставницима нису јасно и прецизно дефинисани	Расподела фонда часова	8.99
Контрола трошења прихода, стечених на основу издавања просторија школе, није ефикасна	Издавање	7.06

Табела 10: Три најчешће препозната ризика у подручју основних и средњих школа. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- a) **Јављају се неправилности код издавања просторија школе (издају се просторије у време када су потребне ученицима за редовну наставу и друго)** – То значи да нема ефикасне контроле поступка издавања просторија.
- б) **Критеријуми за расподелу фонда часова наставницима нису јасно и прецизно дефинисани** – Овај ризик указује на постојање дискреционог права и субјективне оцене директора школе да одлучује о фонду часова наставника.
- в) **Контрола трошења прихода, стечених на основу издавања просторија школе, није ефикасна** – То значи да може доћи до ненаменског трошења прихода, стечених на основу издавања просторија школе и могућности њиховог коришћења у приватне сврхе.

– Факултети

На нивоу система просвете и науке, у подручју факултета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Нема јасно утврђених критеријума за формирање ценовника о услугама које пружа факултет	Поступак формирања ценовника о услугама које пружа факултет	0.32
Јављају се неправилности код уписа студената на факултет (уписују се мимо утврђених правила и процедура)	Упис студената	0.24
Неуједначени критеријуми за испитивање и евалуацију знања код различитих наставника	Испитивање и евалуација знања	0.16

Табела 11: Три најчешће препозната ризика у подручју факултета. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- a) **Нема јасно утврђених критеријума за формирање ценовника о услугама које пружа факултет** – То значи да је омогућена дискреција код формирања цена услуга на факултетима и може доћи до тога да иста услуга буде наплаћена у различитом износу.
- б) **Јављају се неправилности код уписа студената на факултет (уписују се мимо утврђених правила и процедура)** – Ако се ове неправилности јављају то значи да механизми контроле код уписа студената нису ефикасни.
- в) **Неуједначени критеријуми за испитивање и евалуацију знања код различитих наставника** – Непостојање ових критеријума може довести до неквалитетног образовања и неуједначених мерила приликом оцењивања.

– Студентски центри

На нивоу система просвете и науке, у подручју студентских центара, као најзаступљенији, издвојила су се два конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Нема довољно запослених за обављање овог посла	Расподела и усељење студената	0.1
Јављају се неправилности код смештаја студената у домове (коначне ранг листе студената, за усељење у студентске домове се мењају, препродају се места за усељење у дом)	Расподела и усељење студената	0.09

Табела 12: Два најчешће препозната ризика у подручју студентских центара. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- a) **Нема довољно запослених за обављање послова расподеле и усељавања студената** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености запослених који обављају овај процес и неквалитетног извршавања радних обавеза.
- б) **Јављају се неправилности код смештаја студената у домове (коначне ранг листе студената, за усељење у студентске домове се мењају, препродају се места за усељење у дом)** – Ако се дешавају неправилности код смештаја студената у домове, то значи да систем контроле није довољно ефикасан.

– Предшколске установе

На нивоу система просвете и науке, у подручју предшколских установа, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Нема довољно запослених за квалитетно извршење овог процеса	Рад комисије за упис деце у предшколску установу	0.72
Регулатива за извршење овог процеса не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују и/или крше	Рад комисије за упис деце у предшколску установу	0.53
Регулатива за извршење овог процеса се недоследно и/или непотпуно примењује	Рад комисије за упис деце у предшколску установу	0.46

Табела 13: Три најчешће препозната ризика у подручју предшколских установа. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- a) **Нема довољно запослених за квалитетан рад комисије, за упис деце у предшколску установу** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености запослених који обављају овај процес и неквалитетног извршавања радних обавеза.
- б) **Регулатива која се односи на рад комисије за упис деце у предшколску установу, не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују и/или крше** – То значи да је потребно постојећом регулативом утврдити одговорност за оне који крше процедуре, или их не примењују, како би се избегле неправилности које се дешавају приликом уписа деце.
- в) **Регулатива која се односи на рад комисије за упис деце у предшколску установу се недоследно и/или непотпуно примењује** – То значи да и поред тога што је овај процес регулисан, може доћи до неправилности, уколико се она не примењује потпуно и доследно.

10.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему просвете и науке, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Као најзаступљенији ризици на нивоу система, препознати су неодређивање лица задужених/одговорних за вођење евиденције поклона функционера и за евиденцију поклона запослених.

Иако је Закон о Агенцији за борбу против корупције, који прописује обавезу евиденције поклона датих функционерима, на снази већ пуних пет година¹¹⁹, пуна примена његових одредби још увек није

¹¹⁹ Члан 41, став 1 и 2 Закона о Агенцији за борбу против корупције, прописује да је „функционер дужан да о сваком поклону, у вези са вршењем јавне функције, обавести орган, организацију, јавну службу у којој врши јавну функцију”, а „државни орган, организација или јавна служба обавезни су да о поклонима воде посебну евиденцију”.

заживела у пракси. Процена институција показује да постоји простор, да лице које жели да оствари неко своје право или неку корист, може поклоном постићи повољнији положај за себе, а функционер том исходу може допринети и уз то, корист стећи без препрека, јер се евиденција поклона не спроводи.

Иако важећим законодавством та обавеза није прописана, као ризик је препозната и чињеница да није одређено лице које би водило евиденцију о поклонима које приме запослени. Пошто нема интерних аката који би уредили ову област, постоји отворен простор да, приликом интеракције са институцијом, грађани не буду једнако третирани.

Институције су као један од најчесталијих ризика по интегритет, процениле и чињеницу да се не одређује лице које ће спроводити заштиту лица која пријаве корупцију и/или неправилности у раду институције. То значи да механизам, који би потенцијалне коруптивне радње или неправилности у раду институције требало да спречи, није успостављен, или није успостављен до краја. У таквим околностима запослени могу бити обесхрабрани и недовољно мотивисани да пријаве неправилности у раду институције.

Подаци из других извора указују да се, иако нису били процењени у израђеним плановима интегритета, у области етике и личног интегритета система просвете и науке, јављају и други ризици, који стварају простор за корупцију и неправилности у раду институција.

Према подацима Агенције за борбу против корупције, од 79 предмета у области просвете, који се односе на сукоб интереса, у двадесет случајева реч је о непотизму, тј. запошљавању повезаних лица (супружника, деце и других блиских сродника), јавних функционера пре свега декана и директора високих, средњих и основних школа, као и чланова школских одбора.

Подаци из других извора указују и да механизам, који би требало да служи отклањању неправилности, у раду институција система науке и просвете, није увек ефикасан и/или у потпуности делотворан.

Представке и жалбе, механизам представки и жалби и делотворност механизма

Према подацима из извештаја стручњака, у периоду децембар 2010 – децембар 2011. корисници услуга система образовања (родитељи, ученици) најчешће су се жалили на процедуре и администрацију на универзитетима (19% свих жалби). И само Министарство просвете и науке је често било предмет жалби (15% од укупног броја), због спорог решавања административних захтева и упита, укључујући признавање диплома. Проблеми са школским управама су међу три области са највише жалби (13%). Јавне набавке биле су најмање помињан предмет жалби (1,2%), мада се по правилу налазе међу областима које се највише разматрају, при процени политика против корупције.¹²⁰

На основу прикупљених података констатовано је и да се жалбама корисника неретко заобилази административни систем, вероватно јер постоји сумња да хијерархијски нижи органи неће поступити правилно, или да су и сами корумпирани. Стога је ресорном министарству било препоручено „да унапреди процедуре за представке“, као и да је потребно „анализирати жалбе да би се ублажили њихови узроци“. Поред тога, сугерисано је увођење јасних структура у вези са начином решавања жалби и захтева, и

¹²⁰ Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), *Јачање интегритета и борба против корупције у образовању*, OECD Publishing, Вашингтон, 2012. године, стр. 27. У даљем тексту: ОЕЦД 2012.

надлежности с тим у вези, као и да би требало да грађани имају све информације о процедурама за подношење жалби и захтева¹²¹, као и о мерама предузетим по њиховој представи.¹²²

Међутим, подаци из каснијег периода указују да до значајнијег унапређења квалитета рада овог механизма, није дошло. Подаци Заштитника грађана за 2012. годину, говоре тако о великом броју примљених притужби студената на рад високошколских установа, као и запослених у образовним установама, а посебно на кршење закона од стране директора образовних установа. На основу тих притужби Заштитник грађана покренуо је поступак према ресорном министарству, као органу надлежном за вршење надзора над радом образовних установа. У свом Извешају, Заштитник грађана је констатовао да „подаци добијени на основу поступака контроле, дају довољно основа за закључак да је остваривање права грађана, пред Министарством просвете и просветном инспекцијом, отежано.”¹²³

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система просвете и науке, јесте **управљање институцијом**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега јер институције не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности, путем својих интернет презентација. Ово указује да значајан број институција у систему просвете и науке, као ризик препознаје чињеницу да интернет презентација институције не постоји, или је неажурна. Конкретно, таква недостатак институцију чини затвореном и недовољно доступном грађанима у испуњавању њихових потреба.

Подаци Одсека за планове интегритета, Агенције за борбу против корупције, указују да велики број институција у систему просвете и науке, нема интернет презентацију.¹²⁴

На нивоу система, као ризик идентификовано је и то што јавност нема приступ склопљеним пословним уговорима. Овај вид нетранспарентности омогућава да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе, приликом закључивања уговора остану скривене.

На сличан начин, неотпорност система у овој области, идентификована је и у процесу склапања пословних уговора, јер сам процес није прецизиран регулативом. То значи, да у овом контексту и под постојећим околностима, на нивоу система институција просвете и науке, постоји простор за арбитрност, за дискрецију и могућност да буду закључивани пословни уговори који су на штету јавног интереса. Регулација склапања пословних уговора и њихове реализације неопходно је, дакле, ради превенције настанка штете (имовинске, или по интегритет институције).

121 ОЕЦД 2012, стр. 94.

122 ОЕЦД 2012, стр. 99.

123 У редовном извештају Заштитника грађана за 2012. годину, на страни 22, констатују се и проблеми у поштовању обавеза ресорног Министарства, које проистичу из Закона о Заштитнику грађана. „Министарство просвете, науке и технолошког развоја, изјашњења у поступцима Заштитнику грађана, често доставља неблаговремено, после остављеног примереног рока и после низа ургенција. Једну препоруку Министарство је изричито одбило да спроведе, иако је Заштитник грађана утврдио озбиљне незаконитости, неправилности и посебно, некоректан однос према подносиоцу притужбе”.

124 Постојање потребе за „већом административном транспарентношћу и бољим ширењем информација у случају образовних установа”, наглашавано је и раније у извештајима стручњака. ОЕЦД 2012, стр. 70. и 99.

Одељење за представке Агенције за борбу против корупције, примило је велики број представки које се односе на неправилности и сумњу на корупцију, у области управљања институцијама система просвете и науке.

Представке се односе, између осталог, на самовољу директора школе, на давање отказа и неизвршавање пресуда; на незаконит рад директора школе, насавестан рад и фалсификовање исправа; на закључење штетних уговора о рентирању спортских терена и коришћењу ресторана школе. Уз то, према представкама, у процесу набавке материјала за реновирање школе, догодило се да је директор набавио лошији и скупљи материјал од предвиђеног, док поједини радови нису ни изведени; затим, догађа се мобинг и самовоља директора код запошљавања и спровођења јавних набавки и сл.

Ови подаци говоре да у области управљања институцијом, поред ризика идентификованих у плановима интегритета, постоје и други ризици који угрожавају интегритет – орган управљања очигледно не сноси последице због лошег управљања, нити се спроводи провера квалитета управљања. Очигледан је такође и изостанак оцене резултата рада, као и анализа извештаја о раду.

Одговорност наставног кадра

Стручни извештаји указују да у Србији нема расположивих података о томе да ли је, због чега и колико наставника, на било ком нивоу образовања, било отпуштено након дисциплинског поступка.

Такође, бележи се да постоје начини да се „лоши професори/предавачи уклоне са својих места у настави, ако су непрестано и очигледно неуспешни“, али да се они ретко користе.¹²⁵

Следећа област у којој су процењени ризици од корупције и/или од неправилности у раду институција, према индексу интегритета система просвете и науке, јесте **област безбедности**.

Највећи ризик према процени налази се у неадекватном физичко-техничком надзору, што значи да постојећи систем обезбеђења институција просвете и науке, не гарантује сигурност деце/ученика/студената, запослених, документације и имовине.

Уз то, према процени, изостаје и систем ефикасне контроле над вршењем физичко-техничке безбедности институција просвете и науке, што ствара могућност за бројне неправилности (као што су омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије, уношење недозвољених предмета у зграду, изношење документације, остављање просторија откључаним и сл).

Уз ризике у области физичко-техничке безбедности, институције система просвете и науке, као ризик од корупције и/или од неправилности у раду, на нивоу система, процениле су неадекватну заштиту информација у електронском облику, којима институције располажу. Неадекватна заштита информационог система значи да на нивоу система просвете и науке постоје пропусти који отварају простор за неовлашћени приступ поверљивим информацијама, за изношење и копирање података и сл.

125 ОЕЦД 2012, стр. 131. и 123.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система просвете и науке, област **управљања кадровима** сврстана је на четврто место.

Према процени институција, најзаступљенији ризик препознат је у изостанку обука запослених и функционера, о етици и интегритету.

Институције су ризике по интегритет препознале и у изостанку квалитативне и квантитативне анализе рада запосленог, као једног од критеријума за оцењивање и јасно дефинисане процедуре и критеријума за оцењивање и напредовање. То значи да на нивоу система постоји простор за појаву корупције и/или неправилности у раду, када је у питању оцењивање и/или напредовање, на основу квалитета рада. На тај начин се недовољно стручан, или недовољно квалификован кадар, може ставити у повољнији положај, у односу на професионалне и стручне кадрове.

Одељење за представке, Агенције за борбу против корупције је примило знатан број представки, које се односе на неправилности и сумњу на корупцију, у области управљања кадровима у систему просвете и науке.

Представке су се односиле, између осталог, на нерегуларности код запошљавања, то јест на запошљавање лица без конкурса; на разне врсте незаконитости код запошљавања нових радника; на самовољу директора код пријема кадрова; на запошљавање наставника, без конкурса; на спорне конкурсе за наставнике; на мењање акта о систематизацији, без одобрења оснивача и финансијског плана; на незаконитости у поступку избора наставника; на непотизам код запошљавања (петоро професора запослило је своју децу на места професора, у истој школи); на неусаглашеност уговора о раду, са стварним ангажманом радника; на примање у радни однос нестручних лица и без конкурса; да у изборном поступку, критеријуми за бодовање кандидата нису јасно и прецизно одређени и сл.

Ови подаци говоре да у области управљања кадровима, поред ризика препознатих у плановима интегритета, постоје и други ризици који угрожавају интегритет – као што су неусклађеност кадровског плана са потребама институције, мењање акта о систематизацији, често и без оправданих разлога, непрецизно дефинисање услова и описа радних места, пријем кадрова без јавног конкурса.

Избор кандидата за пријем у радни однос

Стручна јавност указивала је да је „важно учинити све како би се поступак запошљавања спроводио на праведан и транспарентан начин” и сугерисала формирање комисија за избор кандидата за запослење.¹²⁶ Међутим, Закон о основама система васпитања и образовања, новелиран у јуну 2013. године, није предвидео да се пријем у радни однос, путем конкурса, врши преко конкурсне комисије, већ конкурс расписује директор и одлучује о избору кандидата за пријем у радни однос.¹²⁷

То указује да постоји отворен простор да кандидат буде примљен, не на основу своје компетентности, већ на основу дискреционог овлашћења директора и/или утицаја који се изврши на директора установе.

126 ОЕЦД 2012, стр 91. и 98.

127 Члан 130 Закона о основама система васпитања и образовања „Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 52/11 и 55/13.

Неправилности при запошљавању

Наводи о неправилностима при запошљавању, у установама система просвете и науке, чести су у јавности, што указује на постојање ризика по интегритет, у поступку запошљавања, то јест на непоштовање или изигравање норми, које овај поступак уређују. Медијски извештаји, тако указују на „куповину” радних места, као и на постојање „тарифе” за одређене установе.¹²⁸

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система просвете и науке, јесте област **управљања документацијом**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се у томе што је руковање документацијом, у свим фазама рада са њом, препуштено дискреционом поступању службеника и/или руководиоца, без ризика од одговорности, у случају њеног уништења/губљења/оштећења и сл. (изостанак интерне регулативе – интерног акта).

Подаци Одсека за планове интегритета, Агенције за борбу против корупције, указују да у области управљања документацијом посебан значај има ризик везан за чувања архивске грађе на факултетима. Конкретно, на нивоу институција постоји потреба да се дефинише период, као и начин архивирања документације, од значаја за пословање факултета (колико дуго чувати писмене испите студената, семинарске радове, где их држати, ко има приступ). Ризик, дакле, лежи у изостанку регулативе која би ово питање прецизно уредила.

Као ризик је препозната и чињеница да документација коју је потребно чувати или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, уништена, неевидентирана, или погрешно разврстана (изостанак система ефикасне контроле над свим фазама, у поступку рада са документацијом).

Процена указује да руководства институција, у систему просвете и науке, не успостављају, или не успостављају до краја механизме (интерни акти, ефикасна контрола, организација рада) који би потенцијалне неправилности у раду, у овој области, требало да спрече.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система, следећа област је област **јавних набавки**. Јавне набавке су препознате као ризична област, услед чињенице да су институције система просвете и науке, идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, склопљени уговори и анекси уговора, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у ком су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

¹²⁸ Исидора Крањчевић, *Просветна пијаци: купују се дипломе, испити, акредитације*, Блиц, Београд, 13. август 2013. године (www.blic.rs/Vesti/Drustvo/398685/Prosvetna-pijaca-kupuju-se-diplome-ispiti-akreditacije); *Анонимна борба против мита у школству*, Ал Џазира Балкан, Сарајево, 22. децембар 2013. године (www.balkans.aljazeera.net/vijesti/anonimna-borba-protiv-mita-u-skolstvu); И. Мићевић, *Корупција у просвети: Продају чак и катедре*, Вечерње новости, Београд, 15. новембар 2013. године (www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:463930-Korupcija-u-prosveti-Prodaju-cak-i-katedre) и *До места у просвети за 7.000 евра?* РТС, Београд, 10. септембар 2012. године (www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Društvo/1169018/Do+mesta+u+prosveti+za+7.000+evra%3F.html).

Школске екскурзије

Извештаји експерата указивали су да "сива зона" постоји код набавки које се финансирају новцем прикупљеним од родитеља, за организацију школских екскурзија.

Правилник о организацији екскурзија прописује да тендери за коришћење тих средстава, такође потпадају под Закон о јавним набавкама. Тендерски поступак за те уговоре је исти, или чак строжији него што су захтеви за тендере, за друге јавне набавке. Међутим, у извештају се наводи да могућности за намештање понуда и даље постоје, упркос формалном поштовању процедуре.¹²⁹

Идентификован ризик изостанка контроле, на који је указивала стручна јавност, опстаје и данас. Конкретно, на то указују медијски извештаји у којима се између осталог наводи да, иако процедура налаже да „одлуку о избору туристичке агенције доноси комисија (у којој су директор школе и чланови савета родитеља одељења ученика, за које се организује путовање, што формално значи да је директор у мањини), то у пракси не изгледа тако... Одлуку о избору агенције, заправо доноси директор."¹³⁰

Област у којој је препознато најмање ризика на корупцију, према индексу интегритета система просвете и науке, јесте област **управљања финансијама**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се пре свега у виду могућности за дискреционо одлучивање код планирања, трошења буџетских средстава и могућности за њихово нерационално коришћење (недефинисаност критеријума на основу којих се планирају издаци, расходи, расподела средстава).¹³¹

Ризик од нерационалног и ненаменског трошења средстава, такође постоји и због тога што се, према процени институција, не анализирају стварне потребе институције, приликом планирања буџета, као и приликом израде финансијског плана (план буџета и финансијски план се не припремају на бази стварних потреба институције).

Без успостављања механизма планирања, на основу анализе потреба, као и усвајања предметних критеријума, ради уклањања дискреције, извесно је да ће се и даље јављати неправилности у раду – попут нерационалног и ненаменског трошења средстава, буџетских злоупотреба и сл.

Подаци Одсека за планове интегритета, Агенције за борбу против корупције, указују да постоји још један значајан ризик који се састоји у томе да школе остају без средстава за рад, због тога што локална самоуправа не врши плаћања/не трансферише средства на време.

Одељење за представке, Агенције за борбу против корупције, је примило знатан број представки које се односе на неправилности и сумњу на корупцију, у области управљања финансијама, у систему просвете и науке.

129 ОЕЦД 212, стр. 72 и 73.

130 В. Андрић, *Како се намештају ђачке екскурзије*, Данас, Београд, 21. октобар 2013. године.

131 И други подаци говоре у прилог ове процене. Тако у одсеку о управљању финансијама на факултетима, упитника ОЕЦД-а, на питање да опишу правила о расходима, представници државе су одговорили да о томе нема података и да су факултети по том питању изузетно нетранспарентни. ОЕЦД 2012, стр. 123.

Представке су се односиле, између осталог, на нетранспарентно вођење финансија; на нерационално трошење финансијских средстава; на чињеницу да директор дискриминише друге понуђаче на тендеру, у односу на фирму која је изабрана, а у циљу стицања личне користи; на фиктивну куповину велике количине угља; на ненаменско трошење буџетских средстава; на нерасписивање тендера за јавне набавке; на коришћење службених возила у приватне сврхе и сл.

Ови подаци говоре да у области управљања финансијама, поред ризика препознатих у плановима интегритета, постоје и други ризици који угрожавају интегритет – трошење буџетских средстава се не контролише, а куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције.

Када су **специфичне области (надлежности)** институција система просвете и науке у питању, као најзаступљенији ризик, у надлежностима **основних и средњих школа**, препозната је недовољно ефикасна контрола поступка издавања просторија школе. То значи, да постоји простор како за могућност корупције, тако и неправилности у раду институције, јер се просторије школе могу издавати и у време када су потребне ученицима за редовну наставу, у сврху стицања разних видова личне користи, у сврхе које нису у складу са образовном и васпитном функцијом институције и слично.

Институције су процениле и да у поступку издавања просторија школе постоји још један ризик, а то је, да постоји могућност да се приходи стечени на основу издавања просторија школе, ненаменски потроше и/или да се користе у приватне сврхе (контрола трошења тако стечених прихода није ефикасна).¹³²

Одељењу за представке, Агенције за борбу против корупције, упућене су представке у којима се скреће пажња Агенцији да се просторије једне школе издају за потребе одржавања локалних сајмова, а новац не наплаћује школа, већ друга лица која не представљају школу.

Уз наведене, према процени институција, ризик лежи и у постојању дискреционог права и субјективне оцене директора школе, да одлучује о фонду часова наставника. Овај ризик се јавља због недовољне прецизности и јасности критеријума, за расподелу фонда часова наставницима.

132 Извештај ОЕЦД указао је да нормативни оквир не одређује шта су дозвољени извори школских прихода, а финансијска контрола школских прихода није довољно јака, да би била адекватна, те да „у овом тренутку то чини привредну делатност школа, облашћу која може представљати опасност по интегритет... Код школа се, на пример, не контролише, да ли износ прихода од услуга и закупнине одговара потписаним уговорима и да ли је у уговорима приказана стварна вредност услуга, или простора који се даје у закуп.“ ОЕЦД 2012, стр. 58–60.

Дипломе и сведочанства

Према процени основних и средњих школа, ризик постоји и у поступку издавања јавних исправа (ђачких књижица, диплома, сведочанстава). Овај ризик није процењен као високоризичан, али је препознато његово постојање. То значи, да контрола поступка издавања наведених исправа није ефикасна.

Упис прекобројних ђака

Подаци из других извора указују да, иако нису били препознати у плановима интегритета, које су израдиле средње школе, постоје ризици у вези са поступком уписа ученика.

Законом о средњем образовању и васпитању (члан 29) прописано је, да се „настава изводи у одељењу до 30 ученика, у групи, односно појединачно, у складу са школским програмом.”

У јавности се појављују информације, које указују на постојање неправилности при упису, то јест појаве праксе уписа прекобројних ђака у одељења „тражених” школа, чији број онда достиже и до 40 ученика по одељењу.¹³³

Као најзаступљенији ризик из домена рада **факултета**, процењено је постојање дискреције, код формирања цена услуга на факултетима (изостанак критеријума за формирање ценовника услуга факултета). Поред тога што се иста услуга може ценити различито у зависности од факултета, то значи и да не постоји препрека, да се уместо разумне надокнаде за одређену услугу, *de facto* остварује и профит, што се наравно коси са сврхом, због које се ове установе оснивају.

Институције су као ризик препознале и недовољно ефикасан механизам контроле, код уписа студентата (упис мимо утврђених правила и процедура). То значи, да постоји простор, да лице (студент) вршењем одређеног утицаја себе стави у повољнији положај у односу на друге кандидате. Из овога се може закључити, да институција неједнако третира лица у поступку приликом уписа.¹³⁴

Као заступљен ризик у домену рада факултета, процењена је и неуједначеност критеријума за испитивање и евалуацију знања код различитих наставника. То значи, да последица може бити неквалитетно образовање, или другачије оцењивање у случају истог нивоа знања и указује, да постоји отворен простор и за друге облике (коруптивних) утицаја (нпр. вршење утицаја да би се испит полагао код професора са нижим критеријумом и сл.).

Подаци Одсека за планове интегритета, Агенције за борбу против корупције указују, да код избора у звања постоји ризик, који се односи на неправилности у распоређивању захтева факултета и упућивања већима научних области.

Такође, препозната је потреба, да се изради општи акт, којим би се увеле процедуре у раду већа научних области, јер недостатак тог акта ствара ризик од дискреције у поступању.

133 Исидора Крањчевић, *Просветна пијаца: купују се дипломе, испити, акредитације*, Блиц, Београд, 13. август 2013. године.

134 Извештаји стручњака већ су указивали на исту ову чињеницу, конкретно на то, да је заобилажење званичног поступка пријема релативно уобичајена појава... Незаконит пријем на универзитете је заправо озбиљан проблем... Изгледа да постоји више облика незаконите праксе, која се јавља у установама високог образовања у Србији: 1) накнадно додавање студента на ранг листу; неовлашћена измена квота оних који плаћају и оних који не плаћају; 2) добијање унапред питања за пријемни испит, након приватних часова код професора датог факултета, или директна куповина питања за пријемни испит; 3) неовлашћена измена резултата пријемних испита; 4) варање током пријемног испита.“ ОЕЦД 2012, стр. 37

Као ризик по интегритет препозната је чињеница, да се негативна одлука о признању стране високошколске исправе не образлаже¹³⁵, као ни негативна одлука код избора у звање. С тим у вези, препозната је потреба, да се презицирају разлози за доношење негативне одлуке.

Одељењу за представке, Агенције за борбу против корупције, упућене су представке у којима се скреће пажња Агенцији, да је један факултет уступио салу политичкој странци за митинг, а да уступање сале није наплаћено.

Ови подаци говоре, да у специфичним областима које се односе на рад факултета, поред ризика идентификованих у плановима интегритета, постоји и ризик од појаве неправилности приликом издавања просторија факултета, што такође угрожава интегритет установе.

(Не)транспарентност факултета

У спроведеној стручној анализи рада државних и приватних факултета у Србији, у смислу проактивног објављивања информација од јавног значаја на факултетским интернет презентацијама,¹³⁶ установљено је следеће:

Када су у питању **нормативни акти**, налази истраживања су показали, да од 140 факултета (државних, приватних), који су чинили узорак истраживања, само 20 факултета на својој интернет страници има објављен етички кодекс, а само два објављен Пословник дисциплинске комисије. Пословник Савета факултета, јавно доступним су учинила 23 факултета. Правила о евалуацији студија, истакло је тринаест факултета. Ниједан од укупног броја факултета нема на својој страници објављен извештај дисциплинске комисије. Такође, ниједан факултет нема објављен извештај комисије за упис.

Када су у питању **финансије**, на интернет страницама већине факултета не постоје подаци о финансијском пословању. Од 140 факултета, само 18 је имало на сајту објављене податке о финансијском планирању. Податке о финансијском извештају поставило је само 29 факултета и то исто као у случају финансијског плана, искључиво као интегрални део информатора о раду. Истраживање је показало, да свега 11 факултета има спецификацију школарине, од тога два факултета имају ту информацију на својој интернет страници, а од свих 11, само један поседује спецификацију школарине, која детаљно, у процентуалним износима, наводи која услуга у ком уделу учествује у висини школарине. Акте који регулишу ценовнике – документа која у себи садрже правила и за остала додатна плаћања осим школарине – поседује само 4 факултета. Ниједан од 140 факултета нема информације о давању простора факултета у закуп (ко, на који начин и уз коју накнаду користи простор факултета) доступне на својој интернет страни.

135 Стручна јавност указује, да поступак признавања страних високошколских диплома у Републици Србији такав, да бројни његови елементи и/или недостаци отварају простор за корупцију. Т. Папић, М. Бабин, Х. Хиршенбергер, *Признавање страних високошколских диплома у Србији*, Група за развојне политике, Београд, 2012. године (www.gdp.rs/publikacije/priznavanje-stranih-visokoskolskih-diploma-u-srbiji/).

136 У циљу истраживања направљен је списак од 30 информација/докумената, који су процењени као информације од јавног значаја за студенте, њихове породице, пореске обвезнике и ширу јавност. Затим је анализирано, да ли су те информације и објављене на интернет страницама факултета, што је процењено као минимум добре праксе, у вези са транспарентношћу пословања високошколских институција. Након тога су послати захтеви за приступ информацијама од јавног значаја факултетима (покушај да се дође до информација које се не могу наћи на страницама факултета). После истека законског рока за одговоре и анализе пристиглих одговора, сачињена је коначна оцена транспарентности за сваки факултет. Београдска отворена школа, *Транспарентност универзитета у Србији*, Београд, 2013. године (www.bos.rs/cde/publikacije/584/2014/01/13/transparentnost-univerziteta-u-srbiji.html).

Према налазима истог истраживања, када је у питању објављивање **информатора о раду**, 44 од 140 факултета, објавило је информатор на својој страници (40 од 85 државних и 4 од 55 приватних факултета). Чињеница да су неки факултети и објавили информатор, не значи међутим, да су они и одговарајуће садржине, односно, да су ажурни.¹³⁷

Очигледно је да постоји простор за унапређење транспарентност рада ових високошколских установа.

Као најзаступљенији ризик из домена рада **студентских центара**, институције су процениле недовољан број запослених за обављање послова расподеле и усељавања студената. Поред чињенице, да недовољан број запослених доводи до радне преоптерећености запослених, ризик по интегритет институције лежи и у томе, што запослени своје радне обавезе неће извршавати квалитетно. Уз то, институције су као ризик препознале и недовољно ефикасан механизам контроле, код смештаја студената у домове (мењање коначних ранг листа за усељење, препродаја места за усељење у студентски дом и сл.). Јасно је, да се због изостанка овог механизма отвара могућност да корисници услуга студентских центара буду третирани неједнако. С обзиром на значај и тежину коју законита, фер, транспарентна конкурсна процедура има за превенцију корупције, очигледно је, да је важно да постоји ефикасна контрола, којом би се утврђивало, да ли су конкурсне процедуре за смештај у студентске домове поштоване и до краја доследно спроведене.

Као најзаступљенији ризик из домена рада **предшколских установа**, институције су процениле недовољан број запослених за квалитетан рад комисије за упис деце у предшколску установу. Поред чињенице, да недовољан број ангажованих у раду комисије доводи до радне преоптерећености других укључених у њен рад, ризик по интегритет институције лежи и у томе, што ангажовани своје радне обавезе неће извршавати квалитетно. Поред тога, институције су као ризик идентификовале и недостатке у регулативи, које се односе на рад комисије за упис деце у предшколску установу, као и на пропусте у примени те регулативе. Конкретно, као ризично процењено је то, што се регулатива не спроводи увек/доследно, а није регулисана одговорност, нити су прописане санкције за оне који регулативу не примењују, или крше. То практично значи – пошто постоји простор за неправилности приликом уписа деце, ако до тих неправилности и дође, одговорни за такав развој догађаја неће бити санкционисани.

Подаци из других извора указују да, иако нису били процењени у израђеним плановима интегритета, у систему просвете и науке, јављају се и неки други ризици, који стварају простор за корупцију и неправилности у раду институција. Неке од њих навешћемо овде.

„Мала матура“

Према експертским извештајима из 2012. године, ресорно министарство извршило је анализу завршних испита за ученике осмог разреда основних школа, у различитим предметима и анализа је показала, да постоји недостатак осигурања квалитета (између осталог, пријављени су случајеви варања). Ресорно министарство је тим поводом најавило, да намерава да ревидира процедуре и релевантна упутства у вези завршних испита „јер очигледно не постоји довољан надзор“.¹³⁸

137 Већина факултета нема информатре о раду, Политика, 28. јануар 2013, (Не)транспарентност у раду високошколских установа, Саопштење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 12. фебруар 2013. године Нужан је транспарентан рад високошколских установа, Саопштење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 31. јул 2013. године.

138 ОЕЦД 2012, стр. 103.

Међутим, пред полагање завршног испита за ученике осмог разреда основне школе, у јуну 2013. године, тестови из математике и српског језика су постали доступни ученицима на „црном“ тржишту. Овај догађај озбиљно је угрозио матурски испит, његов квалитет и исход.

Заштитник грађана и Агенција за борбу против корупције су, између осталих, реаговали овом приликом и указали, да су институције надлежне за спровођење завршног испита кршиле начела добре управе, као и да није вођено рачуна о могућим ризицима од корупције у овом процесу, нити учињено довољно, како би се они умањили, а пропусти у организацији полагања отклонили.¹³⁹

Уџбеници

Подаци из других извора¹⁴⁰ указују на неправилности у **поступку набавке уџбеника**, како у школама, тако и на универзитетима у Србији, сугеришући „преиспитивање најспорнијих тачака те процедуре, како би се обезбедило да квалитет изабраних уџбеника буде висок, а начин на који се уџбеници бирају на нивоу школа праведан.”¹⁴¹

У оквиру својих надлежности, Агенција је у посебном Извештају¹⁴² указала на ризике од корупције, у **поступку одобравања уџбеника и избора уџбеника** у школама, кроз анализу одредби закона и подзаконских аката који регулишу поменуте поступке. Између осталог, у Извештају је сугерисано, да се законима уреде финансирање уџбеника средствима из републичког буџета, поступак оцене квалитета уџбеника (који се спроводи у Заводу за унапређивање образовања и васпитања), садржај акта о стручној оцени квалитета рукописа уџбеника (уз обавезно објашњење и податке о лицима која су учествовала у поступку), поступак експертизе, начин избора експерата и њихов рад, питање сукоба интереса, рок за подношење захтева за експертизу и санкције за прекорачење рокова. Препоручено је и прописивање забране издавачу, да школи, директору, или другом одговорном лицу, наставнику, учитељу, или било ком члану стручног особља даје донацију/поклон у новцу, стварима, правима, или на било који други начин, лично, или преко трећег лица, као и санкције за издавача који ту забрану прекрши.

Просветна инспекција

У препорукама стручних извештаја објављених у претходним годинама, указивано је на потребу да се механизми инспекције унапреде и ојачају.¹⁴³

Иако је на недостатке указивано и мада је ефикасан инспекцијски надзор од кључног значаја за очување интегритета, квалитета и ефикасности образовних услуга, новији подаци говоре, да инспекција још увек не представља механизам, који осигурава постојање одређених стандарда и резултата у раду институција. Представници стручне јавности тако и даље истичу недостатак капацитета, надлежности и неререформисаност просветне инспекције,¹⁴⁴ а представници просветне инспекције, указују на недовољан број инспектора и изостанак (осавременеог) закона који би уредио њено поступање

139 Саопштење Заштитника грађана поводом начина на који је припремљен, организован и спроведен завршни испит за ученике осмог разреда основне школе, 29. јун 2013. Министарство просвете: Произвољне оцене заштитника грађана, Танјуг, 29. јун 2013. Министарство наставља са порицањем пропуста на малој матури и оптужује Заштитника грађана за нестручност. Заштитник грађана наводи који су прописи прекршени и тражи одговорност на још вишим местима, 30. јун 2013. Подсећамо Заштитника грађана на чињеницу коју он упорно пренебрегава – у току штампања тестова десила се крађа, без кривице и одговорности Министарства, 1. јул 2013. Заштитник грађана Саша Јанковић: Слобода јавног иступа неодојива је од институције омбудсмана, а препоруку шта учинити у просвети због пропуста, већ је дала јавност, 1. јул 2013. Саопштење за јавност Агенције за борбу против корупције поводом „мале матуре”, 2. јул 2013. Ево зашто је Обрадовић одговоран, Истиномер, 17. јул 2013. Извршена примопредаја дужности министра просвете, Танјуг, 3. септембар 2013. године.

140 Наставнике подмићују издавачи, а професори уцењују студенте са својим књигама, Танјуг, 11. јануар 2013. Коруптивним законом против корупције, НИИ, 3. октобар 2013. Нуде таблу да продају бувар, Новости, 19. фебруар 2013. По уџбеник само у књижару, Данас, 16. септембар 2013.

141 ОЕЦД 2012, стр. 73.

142 Извештај о анализи поступка одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама, Агенција за борбу против корупције, децембар 2012. стр. 14 и 15.

143 ОЕЦД 2012, стр. 98.

144 Провера сумњивих диплома и уговора о запошљавању, Политика, Београд, 23. октобар 2013. године.

као препреке у свом раду.¹⁴⁵ Такође, присутна је и пракса, да на неке случајеве просветна инспекција реагује, тек када медији изврше притисак.¹⁴⁶

У препорукама стручних извештаја такође је указивано и да је све инспекцијске записнице потребно објављивати.¹⁴⁷ На званичној интернет страни Просветне инспекције, у оквиру Министарства просвете, науке и технолошког развоја, у тренутку закључења рада на овом поглављу, није било података и/или извештаја о надзору и/или активности ма које се предузимају и поводом којих случајева.¹⁴⁸

Кодекси професионалног понашања

Извештаји експертских организација означили су усвајање и спровођење кодекса професионалног понашања као изузатно важно, а кодексе као нужан „корак у правцу стварања достојанственог система са интегритетом.”

Исто тако, констатовано је и да не постоје кодекси професионалног понашања за наставнике и да постоји потреба за њиховом изградом и спровођењем.¹⁴⁹

Оно што се може закључити на основу података прикупљених из урађених планова интегритета је, да се ризичне тачке на које су већ указивали стручна јавност, или независна тела поклапају, а у многим случајевима и понављају. То указује, да у дужем временском периоду, у одређеним областима, очигледно нису биле предузете адекватне и озбиљне мере, да би се стање променило и да и даље постоји отворен простор, да се ризици понове.

Такође, стиче се утисак да се у одређеним случајевима указивање на ризике игнорисало, иако су независна тела, или стручна јавност упозорења истицали и понављали.

Подаци из планова интегритета институција у систему просвете и науке указују, дакле, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није изграђена у довољној мери.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима, стога делотворан механизам превенције треба да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

145 Миљана Лесковац, *Инспекције раде свој посао само када их на то приморају медији*, Блиц, Београд, 24. фебруар 2013. године. (www.blic.rs/Vesti/Drustvo/369254/Inspekcije-rade-svoj-posao-samo-kada-ih-na-to-primoraju-mediji).

146 *Инспекције раде свој посао само када их на то приморају медији*, Блиц, Београд, 24. фебруар 2013. године. (www.blic.rs/Vesti/Drustvo/369254/Inspekcije-rade-svoj-posao-samo-kada-ih-na-to-primoraju-mediji).

147 ЕЦД 2012, стр. 90.

148 Интернет страна Министарства просвете, науке и технолошког развоја посвећена Републичкој просветној инспекцији www.mpn.gov.rs/prosveta/republickaprosvetna-inspekcija.

149 ОЕЦД 2012, стр. 76, 93, 98, 99 и 131.

10.3. Препоруке

Заједничке области

- Одредити лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених.
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора, као стандарда доброг управљања.
- Објављивање склопљених пословних уговора на интернет страни институције.
- Утврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција за контролу квалитета управљања и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Успоставити адекватан физичко-технички надзор над институцијом.
- Регулисати информатичку безбедност.
- Успоставити адекватну заштиту информационог система.
- Успоставити систем ефикасне контроле, ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно треба укључити едукације о етици и интегритету.
- Приликом оцењивања и напредовања запослених, као један од критеријума, обавезно применити квалитативну и квантитативну анализу резултата рада запосленог.
- Јасно дефинисати процедуру и утврдити критеријуме за оцењивање и напредовање запослених.
- Донети интерни акт/упутство о управљању документацијом (пријем и разврставање документације, оверу, експедовање, чување и архивирање).
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Утврдити критеријуме на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.

- Израдити финансијски и буџетски план, на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.
- Регулативом ограничити дискреционо одлучивање дефинисањем јасних критеријума и процедура за употребу и куповину материјалних и основних средстава.

Специфичне области (надлежности)

- Успоставити ефикасан систем контроле поступка издавања просторија школе/факултета.
- Успоставити ефикасан систем контроле трошења прихода стечених на основу издавања просторија школе/факултета.
- Утврдити јасне критеријуме за расподелу фонда часова наставницима (основне/средње школе).
- Утврдити јасне критеријуме за формирање ценовника услуга које пружа факултет.
- Успоставити систем ефикасне контроле уписа студената на факултет.
- Уједначити критеријуме за испитивање и евалуацију знања код различитих наставника/професора, кроз формирање посебне комисије за праћење пролазности на испитима, формирање јединствених критеријума, и друго.
- Успоставити ефикасан систем контроле поступка смештаја студената у домове.
- Обезбедити довољан број запослених за квалитетно обављање послова расподеле и усељења студената у домове.
- Успоставити систем контроле за доследну и потпуну примену регулативе, која се односи на рад комисије за упис деце у предшколску установу.
- Успоставити ефикасан поступак контроле издавања јавних исправа.
- Успоставити и/или доследно примењивати систем мотивисања наставног кадра.

11. Систем културе и спорта

У контексту израде планова интегритета, у систем културе и спорта сврстано је 330 институција.¹⁵⁰

Институције система културе и спорта су буџетски корисници. То између осталог значи, да је у јавном интересу да буду у потпуности отпорне на могућност корупције и других неправилности у раду.

Примена адекватних превентивних мера ради искључивања могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака на путу ка постизању циља – пуне отпорности институција.

Те мере укључују изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније које и какве мере су конкретно неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика, на које је потребно обратити пажњу, када је у питању превенција, односно, изградња отпорности институција система културе и спорта на корупцију.

11.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Библиотеке	37	27	72.90%
Музеји	111	13	11.70%
Архиви	39	16	41.00%
Завод за заштиту споменика културе	14	7	50.00%
Остали	129	33	25.60%
Укупно	330	96	29.00%

Табела 1: Статистика система културе и спорта

Од укупног броја од 330 институција у систему културе и спорта, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 96 институција (29%).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	36.7
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Управљање институцијом	2	16.4
Управљање кадровима	3	13.1
Безбедност	4	8.6
Управљање документацијом	5	4.3
Јавне набавке	6	2.9
Управљање финансијама	7	1.7
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система културе и спорта. Области система рангиране су по ризичности.

¹⁵⁰ Види Агенција за борбу против корупције, *Евиденција државних органа по системима* (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и *Списак државних институција по системима, које су израдиле и доставиле, односно, нису израдиле и доставиле план интегритета у законом предвиђеном року* (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

На основу процене свих институција система културе и спорта, које су израдиле план интегритета, на нивоу система, етика и лични интегритет су области са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област управљања институцијом, управљања кадровима, затим безбедност, па област управљања документацијом, потом јавне набавке и на крају управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција, са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система културе и спорта, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система културе и спорта ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то конкретни ризици.

Етика и лични интегритет

На нивоу система културе и спорта, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији, не постоји.	71.9	1
Интерни акт о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји.	68.8	2
Интерни акт/упутство о поклонима запослених не постоји	65.6	3
Интерни акт/упутство за забрану и отклањање сукоба интереса функционера и запослених, не постоји	65.5	4
Лице задужено за вођење евиденције поклона запослених и функционера, није одређено	63.5	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система културе и спорта, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Интерни акт о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији не постоји** – Уколико унутар институције није регулисано делотворно поступање по пријавама корупције и других неправилности, запослени ће бити обесхрабрени и у случају да примете корупцију и друге неправилности, које се дешавају унутар институције, неће их пријавити, због сумње да пријава неће дати конкретне резултате.
- б) **Интерни акт о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији не постоји** – Уколико унутар институције није регулисана заштита оних који пријављују корупцију, запослени ће бити обесхрабрени и у случају да примете корупцију и друге неправилности, које се дешавају унутар институције, неће их пријавити, због страха од могуће последице.

- в) **Интерни акт/упутство о поклонима запослених не постоји** – Уколико институција нема интерни акт који регулише пријем поклона и шта се сматра дозвољеним поклоном, а шта не, као и прописану одговорност лица која поступе супротно овим прописима, отвара се могућност утицаја на запослене приликом обављања посла.

Управљање институцијом

На нивоу система културе и спорта, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страници институције	42.9	1
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	35.7	2
Не постоји анализа урађених и поднетих извештаја о раду	28.6	3
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом, не постоје	28.6	4
Орган управљања/руковођења не сноси последице због лошег управљања/руковођења институцијом	21.4	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег ка мање заступљеном.

На нивоу система културе и спорта, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи, да институција не чини довољно да информисе грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- б) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за неправилности приликом њиховог закључивања.
- в) **Не постоји анализа урађених и поднетих извештаја о раду** – То значи, да се унутар институције не прати, да ли су планиране активности реализоване, шта је узрок неиспуњења плана рада, односно, да ли има одступања између планираног и спроведеног.

Управљање кадровима

На нивоу система културе и спорта, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели:

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују	37.5	1
Лице задужено за организовање и спровођење интерних и екстерних обука запослених и функционера о етици и интегритету, није одређено	31.2	2
План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују	28.1	3
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запослених, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља	24	4
Израђени планови и програми (интерних и екстерних) обука запослених и функционера се делимично, или у потпуности не спроводе	21.9	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система културе и спорта, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Лице задужено за организовање и спровођење интерних и екстерних обука запослених и функционера о етици и интегритету није одређено** – Ако у пракси постоји План и програм интерних и екстерних обука, потребно је уз то одредити и лице које би организовало и спроводило тај процес.
- в) **План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују** – Регулатива за одржавање и унапређење капацитета функционера и запослених за извршење утврђених задатака постоји, али није заснована на анализи њихових стварних потреба.

Безбедност

На нивоу система културе и спорта, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели:

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Техничко-физички надзор институције није адекватан	20.8	1
Заштита информационог система није адекватна	20.6	2
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан	17.7	3
Регулатива за ИТ безбедност не постоји – Закон и интерни акт	13.5	4
Запослени који извршавају овај процес немају довољно знања и искуства (ИТ безбедност)	7.8	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система културе и спорта, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Техничко-физички надзор над институцијом није адекватан** – То значи, да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност запослених, документације и имовине
- б) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи, да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције у систему културе и спорта располажу, у смислу приступања информацијама смештеним у базе података, изношења и њиховог копирања.
- в) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан** – То значи, да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).

Управљање документацијом

На нивоу система културе и спорта, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан	9.4	1
Регулатива за експедовање документације не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују, или крше	8.6	2
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није ефикасан	8.3	3
Регулатива за пријем, разврставање, чување и архивирање документације се недоследно, или непотпуно примењује	6.8	4
Систем контроле на експедовањем документације, није ефикасан	6.2	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система културе и спорта, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи, да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, или уништена.
- б) **Регулатива за експедовање документације не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују, или крше** – То значи, да је постојећом регулативом потребно утврдити одговорност за оне који крше процедуре, или их не примењују, како би се избегле неправилности које се дешавају приликом експедовања документације.
- в) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога, да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).

Јавне набавке

На нивоу система културе и спорта, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страници институције	54.2	1
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страници институције	50	2
Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страници институције	49.2	3
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора не објављују се на интернет страници институције	49	4
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки не објављују се на интернет страници институције	43.8	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система културе и спорта, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Склопљени уговори и сви анекси уговора не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- в) **Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу система културе и спорта, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	22.9	1
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	14.6	2
Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	6.2	3
Запослени који употребљавају и купују материјална и основна средства, немају довољно искуства за обављање процеса	5.9	4
Регулатива за планирање и извршење буџета омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	5.6	5

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система културе и спорта, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање, код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.
- в) **Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције** – Уколико се набавка не врши у складу са стварним потребама, институција неће имати адекватна средства за ефикасно и правовремено обављање послова из своје надлежности, или ће имати неупотребљива средства.

Специфичне области (надлежности)

– Матичне библиотеке

На нивоу система културе и спорта, у подручју матичних библиотека, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Нема довољно запослених за квалитетно извршење овог процеса	Надзор над стручним радом других библиотека	3.12
Регулатива за извршење овог процеса не постоји – интерни акт	Надзор над стручним радом других библиотека	2.47
Регулатива за извршење овог процеса омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	Надзор над стручним радом других библиотека	1.64

Табела 10: Три најчешће препозната ризика у подручју матичних библиотека. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- а) **Нема довољно запослених за квалитетно извршење надзора над стручним радом других библиотека** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености оних који су задужени за надзор над стручним радом других библиотека и до неквалитетног извршавања радних обавеза.
- б) **Регулатива за извршење надзора над стручним радом других библиотека не постоји – интерни акт** – Вршење надзора над стручним радом других библиотека није регулисано интерним актом.
- в) **Регулатива за извршење надзора над стручним радом других библиотека омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање** – Прописи који регулишу овај процес не садрже јасне критеријуме, којима би се ограничила дискреција доносилаца одлука, код вршења надзора над стручним радом других библиотека.

– Музеји

На нивоу система културе и спорта, у подручју музеја, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Утврђивање статуса предмета и статуса културног добра обавља се неадекватно	Рад комисије за давање мишљења за извозне дозволе, издавање стучних мишљења за појединачна дела	4.17
Регулатива за извршење овог процеса не постоји – интерни акт	Рад комисије за аквизиције	3.17
Неадекватна процена реалне и тржишне вредности	Рад комисије за аквизиције	3.1

Табела 11: Три најчешће препозната ризика у подручју музеја. Ризици су наведени од заступљенијег ка мање заступљеном.

- а) **Утврђивање статуса предмета и статуса културног добра обавља се неадекватно** – Овај ризик је у вези са радом комисије за давање мишљења за извозне дозволе, издавање стучних мишљења за појединачна дела. То значи да постоје пропусти у вршењу овог процеса.
- б) **Регулатива за извршење овог процеса не постоји – интерни акт** – Овај ризик је у вези са радом комисије за аквизиције и значи, да је извршење тог процеса потребно регулисати интерним актом.
- в) **Неадекватна процена реалне и тржишне вредности културних добара** – Овај ризик је у вези са радом комисије за аквизиције. То значи, да постоје пропусти у примени критеријума приликом процене реалне и тржишне вредности културних добара.

– Архиви

На нивоу система културе и спорта, у подручју архива, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Систем контроле над обављањем овог процеса није ефикасан	Заштита архивске грађе и регистарског материјала ван архива (надзор над канцеларијским и архивским пословањем стваралаца архивске грађе и регистраторског материјала)	7.29
Нема довољно запослених за квалитетно извршење овог процеса	Давање архивске грађе на коришћење и заштита архивске грађе и регистраторског материјала ван архива (надзор над канцеларијским и архивским пословањем стваралаца архивске грађе и регистраторског материјала)	5.21
Систем надзора/контроле над обављањем овог процеса није ефикасан (јављају се неправилности: поручивање публикација у личне сврхе и према личним потребама, нестручна обрада примљених публикација)	Поступак поручивања и пријема публикација путем куповине	3.1

Табела 12: Три најчешће препозната ризика у подручју архива. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- а) **Систем контроле над обављањем заштите архивске грађе и регистратурског материјала ван архива (надзор над канцеларијским и архивским пословањем стваралаца архивске грађе и регистратурског материјала) није ефикасан** – Недостатак контроле омогућава неадекватну заштиту архивске грађе и регистарског материјала ван архива.
- б) **Нема довољно запослених за квалитетно обављање давања архивске грађе на коришћење и заштите архивске грађе и регистратурског материјала ван архива (надзор над канцеларијским и архивским пословањем стваралаца архивске грађе и регистратурског материјала)** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености оних који обављају овај процес и некавалитетног/неефикасног извршавања радних обавеза.
- в) **Систем надзора/контроле над поступком поручивања и пријема код куповине публикација није ефикасан (јављају се неправилности: поручивање публикација у личне сврхе и према личним потребама, нестручна обрада примљених публикација)** – Недостатак контроле омогућава нерационално коришћење средстава, услед несврхисходних набавки.

– Завод за заштиту споменика културе

На нивоу система културе и спорта, код Завода за заштиту споменика културе, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Нема довољно запослених за квалитетно извршење овог процеса	Утврђивање услова за предузимање мера техничке заштите	3.6
Запослени који извршавају овај процес су недовољно мотивисани	Утврђивање услова за предузимање мера техничке заштите	3
Даје се сагласност на техничку документацију, или сагласност на изведене радове супротно утврђеним условима мера	Давање сагласности на пројекат и документацију, осталих одобрења и сагласности (решења, дозволе, и мишљења за реконструкцију)	2.08

Табела 13: Три најчешће препозната ризика код Завода за заштиту споменика културе. Ризици су наведени од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- a) **Нема довољно запослених да би се процес утврђивања услова за предузимање мера техничке заштите квалитетно обавио** – Недовољан број запослених доводи до преоптерећености оних који обављају овај процес и неквалитетног/неефикасног извршавања радних обавеза.
- б) **Запослени који обављају процес утврђивања услова за предузимање мера техничке заштите су недовољно мотивисани** – Услед немотивисаности кадрова који извршавају овај процес, може доћи до неправилности приликом његовог обављања.
- в) **Даје се сагласност на техничку документацију, или сагласност на изведене радове супротно утврђеним условима мера** – То значи, да не постоји ефикасан систем контроле у процесу давања сагласности на техничку документацију, или на изведене радове.

11.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему културе и спорта, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Интерни акти који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције, представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката (као што је регулатива о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији, затим о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, као и регулатива која се односи на поклоне запослених), изостају у систему културе и спорта.

Према подацима из планова интегритета, дакле, у институцијама система културе и спорта не постоји (интерна) регулатива, која би онемогућила случајеве корупције и/или неправилности у раду, односно, још увек није успостављен правни механизам који би омогућио, да се такви случајеви ефикасно спрече, открију и санкционишу.

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система културе и спорта, је **управљање институцијом**.

Као ризик по интегритет у овој области процењено је то, што институције система не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности путем својих интернет презентација. Ово указује, да значајан број институција као ризик препознаје чињеницу, да је интернет презентација институције, или неадекватна, или неажурна. Такав недостатак институцију чини затвореном и недовољно доступном грађанима и испуњавању њихових потреба, што представља одступање од стандарда доброг управљања. Такође, према процени институција, јавности се ускраћује приступ склопљеним пословним уговорима. Ова околност ствара простор, да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе, приликом закључивања уговора, остану скривене. Самопроцена указује, да у овој области као ризик по интегритет преовлађује недовољна транспарентност у раду институција, која отежава откривање неправилности у раду и/или случајеве корупције.

Уз то, институције су процениле као ризик изостанак анализе урађених и поднетих извештаја о раду, што указује, да се не прати, да ли су планиране активности реализоване, шта је узрок неиспуњења плана рада, односно, да ли има одступања између планираног и спроведеног.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система културе и спорта, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризици од неправилности у раду и од појаве корупције у институцијама система културе и спорта, у овој области, препознати су у пољу едукације. Као ризик процењен је изостанак интерних аката, који би предвидели и уредили обуку кадра о етици и интегритету, а затим и операционализација аката о обукама (није одређено лице које би те процесе спроводило). Уз то, процењено је као ризик то, што важећа интерна регулатива, која се односи на одржавање и унапређење капацитета функционера и запослених за извршење утврђених задатака, није заснована на анализи њихових стварних потреба. Институције, дакле, процењују као ризик по свој интегритет чињеницу, да механизам који се односи на одржавање и унапређивање знања, вештина, али и професионалне етике кадра, није ни целовит, нити у потпуности адекватан.

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа по заступљености ризика у систему културе и спорта.

Према процени, ризик по интегритет институција система културе и спорта, у овој области, налази се најпре у изостанку адекватне фактичке заштите – како информација у електронском облику којима институције располажу, тако и саме институције (постоји отворен простор за приступ поверљивим информацијама, њихово изношење и копирање, и слично, као и изостанак гаранције сигурности запослених, документације, имовине). Поред тога, као ризик по интегритет институције, процењен је и изостанак система адекватне контроле над обављањем физичко-техничке безбедности.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система културе и спорта, је **управљање документацијом**.

Ризик у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се, пре свега, у системима контроле над чувањем, архивирањем, пријемом и разврставањем документације. Ефикасни контролни механизми, који би потенцијалне неправилности у раду, у овој области, требало да спрече, нису успостављени од стране руководства институција, или нису успостављени до краја. Без таквих механизма институције су рањиве на неправилности у раду, као што су губљење, оштећење, неевидентирање, или погрешно разврставање документације.

Осим тога, према процени институција, ризик се налази у пољу прописа, односно, у изостанку одредби о одговорности и последицама за оне који процедуре крше, или их не примењују (регулатива о експедовању документације).

То указује, да би мере превенције требало да буду усмерене на системе контроле и на регулативу о експедовању документације (мењање и/или допуњавање).

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система културе и спорта, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице, да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (конкурсна документација, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу, да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у којем су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он зна-

чајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система културе и спорта, је област **управљања финансијама**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се, пре свега, због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи, да се средства опредељена за вршење надлежности институција могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Поред тога, институције су процениле да ризик од нерационалног и/или ненаменског трошења буџетских средстава лежи и у изостанку јасних критеријума, који би онемогућили дискрецију (планирање текућих и осталих издатака и расхода, те расподела средстава), као и у изостанку набавки на основу стварних потреба институције (куповина материјалних средстава).

Простор за појаву неправилности и корупцију процењен је и у **специфичним областима**.

Према процени, ризик постоји, односно, отворен је простор за некавалитетно извршавање радних обавеза од стране запослених, за последице изостанка интерне регулативе о вршењу надзора над стручним радом других библиотека, као и за неконтролисану дискрецију у одлучивању приликом вршења тог истог надзора (у подручју матичних библиотека). У подручју музеја, пак, постоји простор за пропусте у поступцима утврђивања статуса предмета и статуса културног добра, за последице изостанка интерне регулативе о раду комисија за аквизиције, као и за пропусте у примени критеријума приликом процене реалне и тржишне вредности културних добара. У подручју архива, постоји простор за неадекватну заштиту архивске грађе и регистратурског материјала ван архива, за некавалитетно/неефикасно извршавање радних обавеза од стране запослених, као и за нерационално коришћење средстава услед несврхисходних набавки. Такође, простор за некавалитетно/неефикасно извршавање радних обавеза од стране запослених, али и за неправилности приликом предузимања мера техничке заштите због немотивисаности кадра, постоји и у подручју Завода за заштиту споменика културе. У овом подручју, ризик по интегритет, јавља се и због тога, што не постоји ефикасан систем контроле у процесу давања сагласности на техничку документацију, или на изведене радове.

Подаци из планова интегритета институција у систему културе и спорта указују, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима, стога делотворан механизам превенције треба да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

11.3. Препоруке

Заједничке области

- Донети интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији.
- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Објавити на интернет страници прописе, који регулишу рад институција и процедуре за остваривање права грађана.
- Обезбедити транспарентност склопљених пословних уговора.
- Донети интерни акт/упутство и уврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција, за контролу квалитета управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету и ИТ безбедности.
- Одредити лице/а задужено/одговорно за организовање и спровођење интерних и екстерних обука запослених и функционера о етици и интегритету.
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције.
- Успоставити адекватну заштиту информационог система.
- Успоставити систем ефикасне контроле, ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Успоставити систем ефикасне контроле употребе службених возила и других материјалних средстава на нивоу институција (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Утврдити критеријуме на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.
- Урадити процену стварних потреба институције, пре куповине материјалних средстава.

Специфичне области (надлежности)

- Матичне библиотеке
 - Обезбедити довољан број запослених за послове вршења надзора над стручним радом других библиотека.
 - Донети интерни акт за вршење надзора над стручним радом других библиотека.
 - Регулативом ограничити дискреционо одлучивање, дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука, које се односе на вршење надзора над стручним радом других библиотека.
- Музеји
 - Успоставити систем ефикасне контроле поступка за утврђивање статуса предмета и статуса културног добра.
 - Донети интерни акт/упутство, којим ће бити регулисан поступак рада комисије за аквизицију.
 - Дефинисати јасну процедуру за обављање процене реалне и тржишне вредности културних добара и обезбедити механизам за примену процедуре у пракси.
- Архиви
 - Успоставити систем ефикасне контроле над обављањем заштите архивске грађе и регистратурског материјала ван архива (надзор над канцеларијским и архивским пословањем стваралаца архивске грађе и регистратурског материјала).
 - Обезбедити довољан број запослених за обављање послова давања архивске грађе на коришћење и заштиту архивске грађе и регистратурског материјала ван архива (надзор над канцеларијским и архивским пословањем стваралаца архивске грађе и регистратурског материјала).
 - Успоставити систем ефикасне контроле над куповином публикација (поступком поручивања и пријема).
- Завод за заштиту споменика културе
 - Обезбедити довољан број запослених за утврђивање услова за предузимање мера техничке заштите.
 - Успоставити систем ефикасне контроле поступка давања сагласности на техничку документацију, или на изведене радове.

12. Систем животне средине и просторног планирања

У контексту израде планова интегритета, у систем животне средине и просторног планирања сврстано је 28 институција¹⁵¹.

Институције система животне средине и просторног планирања су буџетски корисници. То између осталог значи, да је у јавном интересу, да буду у потпуности отпорне на могућност корупције и других неправилности у раду.

Примена адекватних превентивних мера ради искључивања могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака на путу ка постизању циља – пуне отпорности институција.

Те мере укључују изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније које и какве мере су конкретно неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика, на које је потребно обратити пажњу, када је у питању превенција, односно, изградња отпорности институција система животне средине и просторног планирања на корупцију.

12.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Нема класификације	28	10	36.00%

Табела 1: Статистика система животне средине и просторног планирања

Од укупног броја од 28 органа јавне власти у систему животне средине и просторног планирања, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 10 институција (36%).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	38.4
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (< 20%)		
Управљање институцијом	2	16.8
Управљање кадровима	3	13.4
Безбедност	4	11.5
Управљање документацијом	5	10.6
Јавне набавке	6	6.5
Управљање финансијама	7	5.3
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система животне средине и просторног планирања. Области система рангиране су по ризичности.

¹⁵¹ Агенција за борбу против корупције, *Евиденција државних органа по системима* (www.acas.rs/sr_cir/planovi-integriteta/325.html) и = (www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/37/998.html).

На основу процене свих институција система животне средине и просторног планирања које су израдиле план интегритета, на нивоу система, етика и лични интегритет је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област управљања институцијом, управљање кадровима, затим безбедност, па област управљања документацијом, потом јавне набавке и на крају управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

У наставку следи преглед области система животне средине и просторног планирања, са посебним освртом на ризике, који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система животне средине и просторног планирања ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених, није одређено	81.8	1
Лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера, није одређено	72.7	2
Лице/а задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено	63.6	3
Лице/а задужено/одговорно за контролу запослених да ли су у сукобу интереса, није одређено	63.6	3
Лице/а задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено	63.6	3

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених није одређено** – То значи, да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.
- б) **Лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера није одређено** – То значи, да је поред регулисања пријема поклона потребно одредити и лице, које ће водити евиденцију пријема поклона, јер се у супротном отвара простор за утицај на објективно вршење функције.
- в) **Лице/а задужено/одговорно за пријем, разматрање и решавање по пријавама није одређено** – Уколико унутар институције није регулисан процес пријема, разматрања и решавања по пријавама корупције, запослени ће бити обесхрабрани и у случају да примете корупцију и друге неправилности, које се дешавају унутар институције, неће их пријавити, због страха од могуће последице.

Управљање институцијом

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји	45.5	1
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања и оцену резултата рада институције, не постоје	36.4	2
Транспарентност оцењивања резултата рада институције, није обезбеђена	36.4	2
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страници институције	27.3	3
Лице задужено за праћење прописа није одређено	27.3	3

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Интерни акт упутство за склапање пословних уговора не постоји** – То значи, да, ако се уговори склапају без одређене процедуре, постоји могућност настанка штете (имовинске, или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.
- б) **Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања и оцену резултата рада институције не постоје** – Уколико не постоје стандарди и критеријуми за процену квалитета управљања, контрола неће бити адекватно и објективно спроведена.
- в) **Транспарентност оцењивања резултата рада институције није обезбеђена** – То значи, да, иако институција обавља оцену резултата свог рада, она је не ставља на увид запосленима и јавности, па заинтересовани субјекти немају могућност увида у квалитет и ефикасност рада те институције.

Управљање кадровима

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђује	54.5	1
Кадровски план није усклађен са потребама институције	27.3	2
У изборном поступку критеријуми за бодовање кандидата нису јасно и прецизно одређени, као ни начин за проверавање стручне оспособљености кандидата	18.2	3
Поступак пријема кадрова на основу расписаног конкурса се не спроводи	18.2	3
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основ за оцењивање и напредовање се не обавља	18.2	3

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђује** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику својим запосленима да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- б) **Кадровски план није усклађен са потребама институције** – То значи, да се планирање кадрова не спроводи на основу анализе исказаних потреба организационих јединица, па се може дестити, да запослених има више, или мање, него што је потребно за квалитетно обављање посла.
- в) **У изборном поступку критеријуми за бодовање кандидата нису јасно и прецизно одређени, као ни начин за проверавање стручне оспособљености кандидата** – На овај начин се отвара могућност за пријем кадрова који нису квалификовани (врши се лоша селекција).

Безбедност

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Заштита информационог система није адекватна	18.2	1
Техничко-физички надзор институције није адекватан	18.2	1
Запослени који извршавају физичко-техничку и ИТ безбедност немају довољно искуства за обављање тих процеса	18.2	1
Запослени који извршавају физичко-техничку и ИТ безбедност немају довољно знања за обављање тих процеса	18.2	1
Регулатива (закон, подзаконски акт, интерни акт) за ИТ безбедност не постоји	18.2	1

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојили су се следећи ризици:

- а) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи, да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције располажу, у смислу приступања поврељивим информацијама, изношења и њиховог копирања.
- б) **Техничко-физички надзор институције није адекватан** – То значи, да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.
- в) **Запослени који су задужени за физичко-техничку и ИТ безбедност немају довољно знања за обављање тог процеса** – Услед недостатка кадровских капацитета у извршавању овог процеса може доћи до неправилности приликом чувања ИТ информација у институцији, или приликом физичко-техничког обезбеђивања институције.

Управљање документацијом

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није адекватан	27.3	1
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није адекватан	18.2	2
Запослени који чувају и архивирају документацију немају довољно знања за обављање овог процеса	13.6	3
Регулатива за чување и архивирање документације се недоследно и/или непотпуно примењује	13.6	3
Запослени који примају и разврстају документацију немају довољно искуства за обављање овог процеса	9.1	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи, да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, или уништена.
- б) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога, да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).
- в) **Запослени који чувају и архивирају документацију немају довољно знања за његово обављање** – То значи, да документација може бити изгубљена, неевидентирана, или погрешно архивирана (ван утврђеног редоследа), јер запослени који спроводе овај процес немају довољно знања.

Јавне набавке

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Поступак оцене понуда и избор понуђача се не објављују на интернет страни институције	72.7	1
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције	72.7	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције	72.7	1
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	63.6	2
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки се не објављују на интернет страни институције	63.6	2

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.
- б) **Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- в) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.

Управљање финансијама

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	18.2	1
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	18.2	1
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	9.1	2
Нема рачуноводствене документације за све трансакције и послове, везане за рад институције	9.1	2
Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције	9.1	2

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције** – Уколико се набавка не врши у складу са стварним потребама, институција неће имати адекватна средства за ефикасно и правовремено обављање послова из своје надлежности, или ће имати неупотребљива средства.
- б) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- в) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.

Специфичне области (надлежности)

На нивоу система животне средине и просторног планирања, пет најчешће препознатих ризика у оквиру специфичних области, приказани су у табели.

РИЗИК	ПРОЦЕС	ВРЕДНОСТ (%)
Нема довољно запослених за квалитетно извршење процеса (Центри за катастар непокретности – Управљање подацима – Регистрација података и управни поступак)	Издавање података и спровођење промена у катастру непокретности	9,1
Листа документације потребне за покретање поступка је непрецизна (Министарство за инфраструктуру и енергетику – Енергетика)	Издавања енергетских дозвола	9,1
Конкурсна документација и резултати конкурса се не објављују на интернет страни институције (Министарство животне средине, рударства и просторног планирања – суфинансирање пројеката)	Поступак суфинансирања пројеката/ дотација/ доделе средстава	9,1
Запослени који извршавају овај процес немају довољно искуства за његово обављање (Центри за катастар непокретности – Управљање подацима – Регистрација података и управни поступак)	Издавање података и спровођење промена у катастру непокретности	9,1
Издају се дозволе на основу елабората који нису у складу са стандардима (Министарство за инфраструктуру и енергетику – Енергетика)	Издавање енергетских дозвола	9,1

Табела 10: Пет најчешће препознатих ризика у оквиру специфичних области. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система животне средине и просторног планирања, у оквиру специфичних области, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Нема довољно запослених за квалитетно извршење процеса издавања података и спровођења промена у катастру непокретности** (Центри за катастар непокретности – Управљање подацима – Регистрација података и управни поступак) – Недовољан број запослених, доводи до преоптерећености оних који обављају овај процес и неквалитетног/неефикасног извршавања радних обавеза.
- б) **Листа документације потребне за покретање поступка издавања енергетских дозвола је непрецизна** (Министарство за инфраструктуру и енергетику – Енергетика) – Овај ризик отвара простор за дискреционо поступање у поступку издавања енергетских дозвола.
- в) **Конкурсна документација и резултати конкурса се не објављују на интернет страни институције, у поступку суфинансирања/дотација пројеката** (Министарство животне средине, рударства и просторног планирања – суфинансирање пројеката) – На овај начин се умањује транспарентност и отвара могућност дискреционог поступања приликом доделе средстава.

12.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему животне средине и просторног планирања, највећи ризик по интегритет овог система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Подаци из планова интегритета указују, да је у институцијама система животне средине и просторног планирања, путем поклона (као неформалног инструмента остваривања права и постизања повољнијег положаја странака) могуће несметано извршити утицај на систем, да у истим, или сличним ситуацијама поступи неједнако. Отворен простор за вршење утицаја на запослене у обављању њихових задужења и функционера у вршењу њихових послова постоји, јер механизам који би требало да га спречи није успостављен до краја (не одређује се лице задужено за вођење евиденције поклона запослених и/или лице задужено за вођење евиденције поклона функционера). Самопроцена указује, да у пракси још увек нису заживели неки од механизма добре управе (нпр. евиденција по-

клона запослених), као и да се неке законске одредбе не примењују (нпр. обавеза евиденције поклона функционерима).

Уз то, према подацима, у институцијама још увек не постоје услови за запослене да – уколико их примете – пријаве случајеве који се дешавају унутар институције (не одређује се лице које би примало, разматрало и доносило одлуке на основу пријава запослених о неправилностима и/или случајевима корупције).

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система животне средине и просторног планирања, је **управљање институцијом**.

Интерни акти, који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције, представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката у систему животне средине и просторног планирања изостају, као што је нпр. регулатива о склапању пословних уговора и регулатива о контроли квалитета управљања и оцењивања резултата рада институције (то отвара простор за арбитрност, дискрецију и друге неправилности). У области управљања институцијом ризици по интегритет леже преваходно у изостанку интерне регулативе.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система животне средине и просторног планирања, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције процењен је, пре свега, у изостанку релевантне интерне регулативе (изостају акти који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили), али и у непрецизности и/или нејасноћи постојећих интерних прописа (критеријуми за бодовање кандидата у поступку пријема у радни однос, начин проверавања стручне оспособљености кандидата). Такође, ризик је процењен и у начину настанка одређених интерних аката (кадровски план, не доноси се на основу анализе исказаних потреба организационих јединица). Најучесталији ризици по интегритет у овој области препознати су у пољу интерне регулативе/регулативе на нивоу институција (у њеном изостанку, у њеној непрецизности, или у њеној неадекватности).

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа по заступљености ризика у систему животне средине и просторног планирања.

Према процени, ризик по интегритет налази се најпре у изостанку адекватне фактичке заштите – како информација у електронском облику, којима институције располажу, тако и самих институција (постоји отворен простор за приступ поверљивим информацијама, за њихово изношење и копирање, као и изостанак гаранције сигурности запослених, документације, имовине). Поред тога, као ризик по интегритет, институције су процениле и недостатак капацитета кадрова задужених за ИТ безбедност.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система животне средине и просторног планирања, јесте **управљање документацијом**.

Према процени, ризик по интегритет у области управљања документацијом налази се пре свега у томе што запослени, задужени за чување и архивирање, немају довољно знања за обављање овог процеса. Поред капацитета запослених, ризици су процењени и у системима контроле над чувањем, архивирањем, пријемом и разврставањем документације. Ефикасни контролни механизми, који би потенцијалне неправилности, у раду у овој области, требало да спрече, нису успостављени од стране руководства институција, или нису успостављени до краја. Без таквих механизма институције су рањиве на неправилности у раду, као што су губљење, оштећење, неевидентирање или погрешно разврставање документације. Мере превенције корупције и неправилности у раду, у обла-

сти управљања документацијом, на нивоу система требало би да буду усмерене на капацитет запослених и на системе контроле.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система животне средине и просторног планирања, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавно-сти, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у ком су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система животне средине и просторног планирања, јесте област **управљања финансијама**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи да се средства опредељена за вршење надлежности институција могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Поред тога, институције су процениле да ризик од нерационалног и/или ненаменског трошења буџетских средстава лежи и у изостанку набавки, на основу стварних потреба институције (куповина материјалних средстава), као и у изостанку анализе стварних потреба институције (планирање буџета).

Простор за појаву неправилности и корупцију постоји и у **специфичним областима**. Према процени институција, ризик лежи, пре свега у недовољном броју запослених који обављају процес издавања података и спровођења промена у катастру непокретности (преоптерећеност запослених који обављају овај процес, могућност некавалитетног/неефикасног извршавања радних обавеза), затим у непрецизности листе документације потребне за покретање поступка издавања енергетске дозволе (простор за дискреционо поступање, у поступку издавања енергетске дозволе), као и у не-објављивању конкурсне документације и резултата конкурса за дотације/суфинансирање пројеката (могућност дискреционог поступања приликом доделе средстава због нетранспарентности).

Подаци из планова интегритета институција у систему животне средине и просторног планирања, указују да отпорност институција овог система на ризике по интегритет, још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима. Стога делотворан механизам превенције треба да обухвати како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

12.3. Препоруке

Заједничке области

- Регулисати пријем поклона запослених.
- Одредити лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера.
- Донети интерни акт/упутство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, против функционера и запослених у институцији.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора као стандарда доброг управљања.
- Утврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција за контролу квалитета управљања, као стандарда доброг управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Обезбедити транспарентност оцењивања резултата рада институције.
- Израдити план и програм обука, према потребама радних места и запослених, у који обавезно треба укључити едукације о етици и интегритету, физичко-техничкој безбедности и безбедности ИТ информација и о управљању документацијом.
- Израдити кадровски план, на основу стручне анализе кадровских потреба на нивоу институција (процена потреба броја и профила кадрова, међусекторска координација код планирања кадрова).
- Утврдити објективне и мерљиве критеријуме за пријем кадрова, као и начин за проверавање њихове стручне оспособљености.
- Успоставити адекватну заштиту информационог система.
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Урадити процену стварних потреба институције пре куповине материјалних средстава.
- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Израдити финансијски и буџетски план на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.

Специфичне области (надлежности)

- Обезбедити довољан број запослених за квалитетно обављање процеса издавања података и спровођења промена у катастру непокретности у Центру за катастар.
- Утврдити листу докумената потребних за покретање поступка за издавање енергетске дозволе и објавити је на интернет страни институције (Министарство надлежно за инфраструктуру и енергетику).
- Обезбедити транспарентност доделе средстава за пројекте (објавити на интернет страни конкурсну документацију, као и пројекте којима су додељена средства) у Министарству надлежном за животну средину, рударство и просторно планирање.
- Израдити план и програм обука, према потребама радних места и запослених, у који обавезно треба укључити едукације за запослене који раде на пословима регистрације података у Катастру непокретности.
- Утврдити јасне и прецизне стандарде на основу којих се израђује елаборат квалификован за добијање дозволе (Министарство надлежно за инфраструктуру и енергетику).

13. Систем заштите података, људских права и јавног интереса

У контексту израде планова интегритета, у систем заштите података, људских права и јавног интереса сврстано је 11 органа јавне власти.¹⁵²

Институције система заштите података, људских права и јавног интереса су буџетски корисници. То између осталог значи, да је у јавном интересу, да буду у потпуности отпорне на могућност корупције и других неправилности у раду.

Примена адекватних превентивних мера, ради искључивања могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака на путу ка постизању циља – пуне отпорности институција.

Те мере укључују изградњу механизма (правних, управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније, које и какве мере су конкретно неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика на које је потребно обратити пажњу, када је у питању превенција, односно, изградња отпорности институција система заштите података, људских права и јавног интереса на корупцију.

¹⁵² Ibid.

13.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Нема класификације	11	8	73.00%

Табела 1: Статистика система заштите података, људских права и јавног интереса

Од укупног броја од 11 органа власти у систему заштите података, људских права и јавног интереса, законску обавезу израде плана интегритета испунило је 8 институција (73%).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Безбедност	1	34.7
Етика и лични интегритет	2	26.7
Управљање документацијом	3	23.1
Управљање институцијом	4	20.8
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ		
Управљање кадровима	5	18.3
Јавне набавке	6	3.4
Управљање финансијама	7	2.5
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система заштите података, људских права и јавног интереса. Области система рангиране су по ризицима.

На основу процене свих институција система заштите података, људских права и јавног интереса, које су израдиле план интегритета, на нивоу система, област безбедности је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза безбедности, следи област етике и личног интегритета, затим област управљања документацијом, потом управљање институцијом, управљање кадровима, затим област јавних набавки и на крају управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција, са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система заштите података, људских права и јавног интереса, са посебним освртом на ризике, који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система заштите података, људских права и јавног интереса ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Безбедност

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности, није адекватан	80	1
Регулатива за ИТ безбедност не постоји (интерни акт)	70	2
Регулатива за ИТ безбедност не постоји (закон)	70	2
Заштита информационог система није адекватна	60	4
Техничко-физички надзор институције није адекватан	40	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан** – То значи, да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).
- б) **Регулатива за ИТ безбедност не постоји (Интерни акт)** – Уколико ова област није регулисана то представља отворен простор за настанак неправилности и штете како за имовину тако и за интегритет институције.
- в) **Регулатива за ИТ безбедност не постоји (Закон)** – Уколико ова област није регулисана, то представља отворен простор за настанак неправилности и штете, како за имовину тако и за интегритет институције.

Етика и лични интегритет

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно/а за пружање заштите није одређено	60	1
Лице/а задужено/одговорно/а за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено	60	1
Интерни акт/упуство о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји	60	1
Интерни акт/упуство о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака против функционера и запослених у институцији, не постоји	60	1
Интерни акт/упуство за забрану и отклањање сукоба интереса функционера и запослених, не постоји	40	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета.

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојили су се следећи ризици:

- а) **Лице/а задужено/одговорно/а за пружање заштите није одређено** – То значи, да је поред регулисања заштите лица која пријављују неправилности, потребно одредити и лице, које ће ту заштиту спроводити.
- б) **Лице/а задужено/одговорно/а за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено** – То значи, да је поред регулисања сукоба интереса, потребно одредити и лице унутар институције, које ће спроводити регулативу, како би се спречило обављање послова, који су неспојиви са службеним дужностима.
- в) **Интерни акт о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји** – Уколико унутар институције није регулисана заштита оних који пријављују корупцију, запослени ће бити обесхрабрени и у случају да примете корупцију и друге неправилности, које се дешавају унутар институције, неће их пријавити, због страха од могуће последице.

Управљање документацијом

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан	80	1
Регулатива за пријем, разврставање и експедовање документације, не постоји (интерни акт)	55	2
Регулатива за пријем, разврставање и оверу омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	50	3
Регулатива за пријем и разврставање документације не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне, који је не примењују и/или, крше	50	3
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан	20	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, или уништена.
- б) **Регулатива за пријем и разврставање документације не постоји (интерни акт)** – За процес пријема и разврставања документације не постоји регулатива на нивоу институције.
- в) **Регулатива за пријем, разврставање и оверу омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање** – Прописи који регулишу ову област не садрже јасне критеријуме, којима би се ограничила дискреција доносилаца одлука.

Управљање институцијом

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Интерни акт/упутство којим се регулише обавеза и одговорност за израду и контролу спровођења плана рада, не постоји	66.7	1
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања и оцену резултата институције, не постоје	40	2
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора не постоји	40	2
Лице/а задужено за праћење прописа није одређено	40	2
План рада се не израђује на основу анализе реалних потреба институције	40	2

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом.

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојили су се следећи ризици:

- а) **Интерни акт/упутство за израду и контролу спровођења плана рада, не постоји** – То значи, да не постоји обавеза планирања активности, начина њиховог спровођења, контроле спровођења, као ни одговорност за њихово неспровођење.
- б) **Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања и оцену резултата институције, не постоје** – Непостојање поступка и стандарда контроле квалитета управљања институцијом и оцене резултата рада институције, може довести до неадекватног остваривања њених надлежности и неефикасног пружања услуга грађанима/корисницима услуга.
- в) **Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји** – То значи, да, ако се уговори склапају без одређене процедуре, постоји могућност настанка штете (имовинске, или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.

Управљање кадровима

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Кадровски план није усклађен са потребама институције	60	1
План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују	60	1
Исти запослени се именују за чланове конкурсне комисије	40	3
Регулатива за обуку и едукацију запослених не постоји (подзаконски акт)	40	3
Регулатива за оцењивање и напредовање запослених омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	26.7	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Кадровски план није усклађен са потребама институције** – То значи, да се планирање кадрова не спроводи на основу анализе исказаних потреба организационих јединица, те се може десити, да запослених има више, или мање, него што је потребно за квалитетно обављање посла
- б) **План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику својим запосленима, да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- в) **Исти запослени се именују за чланове конкурсне комисије** – Овај ризик отвара простор за необјективност у раду конкурсне комисије.

Јавне набавке

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције	60	1
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције	60	1
Поступак оцене понуде и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције	60	1
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	60	1
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки, не објављују се на интернет страни институције	40	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се четири конкретна ризика:

- а) **Извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава.
- б) **Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- в) **Поступак оцене понуда и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности, приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	40	1
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	20	2
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	20	2
Куповина материјалних средстава се не врши у складу са стварним потребама институције	20	2
Запослени који припремају финансијски план, употребљавају и купују материјална и основна средства, немају довољно знања за обављање овог процеса	20	2

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојили су се следећи ризици:

- а) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање, код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.
- б) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције, приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.
- в) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).

Специфичне области (надлежности)

На нивоу система заштите података, људских права и јавног интереса, пет најчешће препознатих ризика у оквиру специфичних области, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Нема довољно запослених за квалитетно извршење процеса	26.7	1
Регулатива за извршење процеса омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање	20	2
Запослени који извршавају процес немају довољно искуства за његово обављање	20	2
Регулатива за извршење процеса не садржи одредбе о одговорности и последицама, за оне који је не примењују	20	2
Запослени који извршавају процес нису довољно мотивисани	20	2

Табела 10: Пет најчешће препознатих ризика у специфичним областима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

- a) **Нема довољно запослених за квалитетно извршење овог процеса** – Овај ризик јавља се у процесу поступања по представкама (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенција за борбу против корупције) и у процесу правне заштите имовинских права и интереса РС (Републичко јавно правобранилаштво). Недовољан број запослених доводи до преоптерећености оних који обављају овај процес и некавалитетног/неефикасног извршавања радних обавеза.
- b) **Регулатива за извршење овог процеса омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање** – Овај ризик јавља се у процесу поступања по представкама и притужбама грађана. (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенција за борбу против корупције). Неконтролисана дискреција отвара могућност за неправилности код поступања по представкама и притужбама грађана.
- в) **Запослени који извршавају овај процес немају довољно искуства за његово обављање** – Овај ризик јавља се у процесу поступања по представкама и притужбама грађана (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности). То значи, да до пропуста и неправилности у раду може да дође зато, што запослени који га обављају немају довољно искуства.

13.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према индексу интегритета, **област безбедности** је прва по заступљености ризика у систему заштите података, људских права и јавног интереса.

Према процени, ризик по интегритет институција система заштите података, људских права и јавног интереса у овој области, налази се најпре у неефикасном систему контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције. Када је у питању област ИТ безбедности, према процени, ризик по интегритет лежи у изостанку регулативе, која би уредила ИТ безбедност (недостатак прописа како на националном, тако и на нивоу институција).

Према процени институција, у систему заштите података, људских права и јавног интереса, други највећи ризик по интегритет овог система, налази се у области **етике и личног интегритета**.

Интерни акти који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције, представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката у систему заштите података, људских права и јавног интереса изостају, као што је регулатива о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији. Као ризик на нивоу система, процењено је и то, што се лице које би пружало заштиту у случају, да неко пријави неправилност и/или корупцију у раду институције, не одређује. У целини, то значи, да постоје недостаци превасходно на пољу (интерне) регулативе, а затим и у примени прописаног. То значи да на нивоу система не постоји заокружен механизам, који би омогућио да се случајеви неправилности у раду и/или корупције ефикасно спречавају, откривају и санкционишу.

Уз то, подаци прикупљени из планова интегритета указују, да може доћи до ситуације, да запослени обављају послове који су неспојиви са службеним дужностима. Отворен простор за сукоб интереса постоји, дакле, и због тога, јер механизам који би требало да га спречи није успостављен до краја (није одређено лице задужено за контролу).

Следећа област по заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета система заштите података, људских права и јавног интереса, је **управљање документацијом**.

Ризик у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се и у систему контроле над чувањем и архивирањем документације. Ефикасан контролни механизам, који би потенцијалне неправилности у раду, у овој области, требало да спречи, није успостављен од стране руководства институција, или није успостављен до краја. Без таквог механизма институције су рањиве на неправилности у раду, као што су губљење, оштећење, или уништавања документације.

Према процени институција, ризик по интегритет налази се и у пољу регулативе – и то како у изостанку интерне регулативе (о пријему и разврставању документације) тако и у непрецизностима које у регулативи постоје (изостанак јасних критеријума за пријем, разврставање и оверу документације).

Мере превенције корупције и неправилности у раду, у области управљања документацијом на нивоу система, требало би да буду усмерене на регулативу као и на систем контроле.

Следећа област по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система заштите података, људских права и јавног интереса, је **управљање институцијом**.

Интерни акти, који су донети у циљу регулисања одређених правних односа унутар институције, представљају моћно средство у области превенције ризика за настанак корупције и других неправилности. Међутим, неки од тих аката, у систему заштите података, људских права и јавног интереса изостају (као што је нпр. регулатива о изradi и контроли спровођења плана рада, затим регулатива о склапању пословних уговора, или регулатива о контроли квалитета управљања и оцењивања резултата рада институције), што онда отвара простор за арбитрерност, дискрецију и друге неправилности. У области управљања институцијом ризици по интегритет, дакле, леже превасходно у изостанку интерне регулативе.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система заштите података људских права и јавног интереса, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције, процењен је у изостанку релевантне интерне регулативе (изостају акти, који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили), али и у начину настанка одређених интерних аката (кадровски план, не доноси се на основу анализе исказаних потреба организационих јединица). Такође, ризик по интегритет процењен је у изостанку интерних норми, које би онемогућавале именовања истих запослених за чланове конкурсне комисије, односно, спречавале могућност, да комисија буде необјективна приликом процеса избора. Најучесталији ризици по интегритет у овој области су, дакле, у пољу регулативе на нивоу институција (у њеној неадекватности, или у њеном изостанку).

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система заштите података, људских права и јавног интереса, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област, услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу, да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани), да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у којем су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити, да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система заштите података, људских права и јавног интереса, је **управљање финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи, да се средства опредељена за вршење надлежности институција могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Поред тога, институције су процениле да ризик од нерационалног и/или ненаменског трошења буџетских средстава лежи и у изостанку јасних критеријума, који би онемогућили дискрецију (планирање текућих и осталих издатака и расхода и расподела средстава), као и у изостанку анализе стварних потреба институције (планирање буџета).

Простор за појаву неправилности и корупцију постоји и у **специфичним областима**.

Процена указује, да је отворен простор за некавалитетно и/или неефикасно извршавање радних обавеза од стране запослених, због преоптерећености (процес поступања по представкама и у процесу правне заштите имовинских права и интереса РС), за пропусте и неправилности у раду од стране запослених, због недовољно искуства (процес поступања по представкама и притужбама грађана), као и за неправилности код поступања по представкама и притужбама грађана, јер регулатива омогућава неконтролисано дискреционо одлучивање.

Подаци из планова интегритета институција у систему заштите података, људских права и јавног интереса указују, да отпорност институција овог система на ризике по интегритет још увек није изграђена у довољној мери.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима, стога делотворан механизам превенције треба да обухвати, како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

13.3. Препоруке

Заједничке области

- Успоставити систем ефикасне контроле на нивоу институција, ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Регулисати информатичку безбедност.
- Успоставити адекватну заштиту информационог система.
- Донети интерни акт/упутство, неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених
- Донети интерни акт/упутство о забрани и отклањању сукоба интереса запослених (прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса итд).
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Донети интерни акт/упутство о управљању документацијом (пријем и разврставање документације, оверу, експедовање, чување и архивирање).
- Утврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција за контролу квалитета управљања, као стандарда доброг управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора, као стандарда доброг управљања.
- Израдити кадровски план на основу стручне анализе кадровских потреба на нивоу институција (процена потреба броја и профила кадрова, међусекторска координација код планирања кадрова).
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно укључити едукације о етици и интегритету и управљању финансијама.
- Потпуно и прецизно регулисати процес пријема кадрова (уз поштовање принципа, да се за сваку конкурсну комисију именују други чланови комисије).
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.
- Утврдити критеријуме на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.
- Израдити финансијски и буџетски план на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције.
- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава на нивоу институција (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).

Специфичне области (надлежности)

- Обезбедити довољан број запослених за квалитетно обављање послова поступања по представкама (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенција за борбу против корупције) и у процесу правне заштите имовинских права и интереса РС (Републичко јавно правобранилаштво).
- Регулацивом ограничити дискреционо одлучивање, дефинисањем јасних критеријума и процедура за поступање по представкама и притужбама грађана (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенција за борбу против корупције).
- Израдити план и програм обука према потребама радних места и запослених, у који обавезно треба укључити едукације о поступању по представкама и притужбама грађана (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности).

14. Систем јавних предузећа

У контексту израде планова интегритета, у систем јавних предузећа сврстане су 622 институције.¹⁵³

Институције система јавних предузећа су буџетски корисници. Неправилности у раду и случајеви корупције везани за систем јавних предузећа, према свим показатељима, представљају озбиљан проблем.

Медијски извештаји о неправилностима и сумњама од корупције у систему јавних предузећа су веома чести (нпр. неправилности у вези са применом Закона о јавним предузећима, неправилности код избора директора, превелики број запослених, проблеми у вези са формирањем надзорних одбора, изостанак деполитизације и департизације јавних предузећа, кршење одредби закона о расписивању конкурса за избор директора, итд.).

Такве околности указују, између осталог, и да отпорност институција система јавних предузећа од корупције и на неправилности у раду није адекватна. То значи, да је интервенција неопходна, да би била постигнута пуна отпорност институција и потпуна транспарентност у њиховом раду.

Искључивање могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака у овом процесу и у ту сврху потребно је усвојити и/или применити одређене мере.

Оне укључују изградњу механизма (правних и управљачких) за већу ефикасност, интегритет, квалитет, одговорност и систем надзора у органима јавне власти.

Да би било јасније, које и какве мере су конкретно неопходне, у наставку ће бити дат преглед могућих ризика, на које је потребно обратити пажњу, када је у питању превенција, односно, изградња отпорности институција система јавних предузећа на корупцију.

¹⁵³ Ibid.

14.1. Статистика система

Класификација институција у систему	Број институција	Број урађених планова интегритета	Процент урађених планова
Нема класификације	622	182	29.00%

Табела 1: Статистика система јавних предузећа

Од укупног броја од 622 институције у систему јавних предузећа, законску обавезу израде плана интегритета испуниле су 182 институције (29%).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	37
Управљање институцијом	2	23.2
Управљање кадровима	3	20.2
Безбедност	4	11.8
Управљање документацијом	5	7.3
Јавне набавке	6	3.8
Управљање финансијама	7	2.9
Специфичне области (надлежности)		

Табела 2: Индекс интегритета система јавних предузећа. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција система јавних предузећа, које су израдиле план интегритета, етика и лични интегритет је област са највећом заступљеношћу ризика на нивоу система, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу, по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета следе област управљања институцијом, управљање кадровима, затим област безбедности, па управљања документацијом, потом област јавних набавки и на крају област управљања финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру једног система налази више типова институција, са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области система јавних предузећа, са посебним освртом на ризике, који су сврстани у најчешће препознате, према процени институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености система јавних предузећа ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то, да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу система јавних предузећа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно/а за пружање заштите није одређено	62.9	1
Лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера, није одређено	62.9	1
Лице/а задужено/одговорно/а за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено	60.6	3
Интерни акт/упутство о заштити запослених који пријаве крупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији, не постоји	58.9	4
Лице/а задужено/одговорно/а за пријем, разматрање и решавање по пријавама, није одређено	58.9	4

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице/а задужено/одговорно/а за пружање заштите није одређено** – То значи, да је поред регулисања заштите лица која пријављују неправилности, потребно одредити и лице, које ће ту заштиту спроводити.
- б) **Лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера није одређено** – То значи, да је поред регулисања пријема поклона потребно и одредити лице, које ће водити евиденцију пријема поклона, јер се у супротном отвара простор за утицај на објективно вршење функције.
- в) **Лице/а задужено/одговорно/а за контролу запослених, да ли су у сукобу интереса, није одређено** – То значи, да је поред регулисања сукоба интереса, потребно одредити и лице унутар институције, које ће спроводити оно што је законом прописано, како би се спречило обављање послова, који су неспојиви са службеним дужностима.

Управљање институцијом

На нивоу система јавних предузећа, шест најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страници институције	65.1	1
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања, не постоје	32.9	2
Транспарентност оцењивања резултата рада институције, није обезбеђена	30.9	3
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора, не постоји	30.3	4
Провера квалитета управљања се не спроводи	28.6	5
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	28.6	5

Табела 4: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Прописи који регулишу рад институције, нису објављени на интернет страници институције** – То значи, да институција не чини довољно, да информише грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- б) **Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања институцијом, не постоје** – Непостојање поступка контроле квалитета управљања институцијом, може довести до неадекватног остваривања њених надлежности и неефикасног пружања услуга грађанима/корисницима услуга.
- в) **Транспарентност оцењивања резултата рада институције, није обезбеђена** – То значи, да, иако институција обавља оцену резултата свог рада, она је не ставља на увид запосленима и јавности, те заинтересовани субјекти немају могућност увида у квалитет и ефикасност рада те институције.

Управљање кадровима

На нивоу система јавних предузећа, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују	53.1	1
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља	40.6	2
Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених, нису јасно дефинисани	39.4	3
Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, није одређено	37.1	4
План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују	36.6	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **План и програм (интерних и екстерних) обука на основу анализе потреба запослених и функционера се не израђују** – Уколико се обуке спроводе без анализе потреба, неће бити обухваћене адекватне циљне групе и теме, које су заиста потребне за унапређење капацитета запослених у институцији.
- б) **Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља** – Недостатак овог критеријума умањује објективност, приликом оцењивања и напредовања запослених.
- в) **Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених, нису јасно дефинисани** – Оцењивање запослених представља основ за њихово напредовање, а како би се избегао субјективни утисак оцењивача, потребно је да постоје јасни и објективни критеријуми и процедуре, на основу којих ће се обављати оцењивање запослених.

Безбедност

На нивоу система јавних предузећа, шест најчешће препознатих ризика, у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институција, није ефикасан	21.1	1
Заштита информационог система није адекватна	21.1	1
Техничко-физички надзор институције није адекватан	20.6	3
Регулатива за извршење процеса ИТ безбедности се недоследно, или непотпуно примењује	16	4
Регулатива за ИТ безбедност (интерни акт) не постоји	15.4	5
Регулатива за ИТ безбедност (закон) не постоји	15.4	5

Табела 6: Шест најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције није ефикасан** – То значи, да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).
- б) **Заштита информационог система није адекватна** – То значи, да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције располажу, у смислу приступања поврељивим информацијама, изношења и њиховог копирања.
- в) **Техничко-физички надзор институције није адекватан** – То значи, да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.

Управљање документацијом

На нивоу система јавних предузећа, шест најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан	17.1	1
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није ефикасан	16	2
Регулатива за пријем и разврставање документације не садржи одредбе о одговорности и последицама, за оне који је не примењују и/или крше	11.4	3
Систем контроле над експедовањем документације није ефикасан	10.9	4
Регулатива за експедовање документације не постоји (закон)	9.4	5
Регулатива за експедовање документације не постоји (интерни акт)	9.4	5

Табела 7: Шест најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације није ефикасан** – То значи, да документација, коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена, или уништена.
- б) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога, да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана, или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).
- в) **Регулатива за оверу докумената не садржи одредбе о одговорности и последицама, за оне који је не примењују, или крше** – То значи, да је потребно постојећом регулативом утврдити одговорност за оне који крше процедуре, или их не примењују, како би се избегле неправилности, које се дешавају приликом овере документације.

Јавне набавке

На нивоу система јавних предузећа, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције	64	1
Извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције	64	1
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	63.4	3
Поступак оцене понуде и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције	63.4	3
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки, не објављују се на интернет страни институције	49.7	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима, који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврхисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.

Управљање финансијама

На нивоу система јавних предузећа, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан	22.9	1
Регулатива за припремање финансијског плана не садржи одредбе о одговорности и последицама, за оне који је не примењују и/или крше	14.7	2
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	13.1	3
Регулатива за употребу и куповину материјалних средстава се недоследно и/или непотпуно примењује	11.6	4
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	11.1	5

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- б) **Регулатива за припремање финансијског плана, не садржи одредбе о одговорности и последицама, за оне који је не примењују и/или крше** – То значи, да је потребно постојећом регулативом утврдити одговорност, за оне који крше процедуре, или их не примењују, како би се избегле неправилности приликом припреме финансијског плана.
- в) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава дискреционо одлучивање, код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.

Специфичне области (надлежности)

На нивоу система јавних предузећа, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру специфичних области, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Нема јасно дефинисаних одредаба о индивидуалним обавезама и одговорностима председника и сваког члана УО и НО, са прописаним последицама за неизвршење/кршење обавеза	19.4	1
Тарифник за одређивање висине накнада спољним сарадницима се не објављује на интернет страници институције (ЈП РТС)	19.4	1
Ангажовање хонорарних, стручних и спољних сарадника, није у складу са потребама институције (ЈП РТС)	6.9	3
Обим и врсте радова, односно количине, врсте и намена средстава, опреме и материјала, произвољно се одређују (ЈП ЕПС)	2.3	4
Регулатива за рад УО и НО не садржи одредбе о одговорности и последицама, за оне који је не примењују/или крше	2.3	4

Табела 10: Пет најчешће препознатих ризика у оквиру специфичних области. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу система јавних предузећа, у оквиру специфичних области, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Нема јасно дефинисаних одредаба о индивидуалним обавезама и одговорностима председника и сваког члана Управног одбора и Надзорног одбора, са прописаним последицама за неизвршење/кршење обавеза** – То значи, да постоји потреба за увођењем индивидуалних обавеза и одговорности чланова Управног одбора и Надзорног одбора, како би се повећао степен одговорности за предузете радње и донете одлуке у управљању јавним предузећем.
- б) **Тарифник за одређивање висине накнада спољним сарадницима се не објављује на интернет страници институције (ЈП Радио телевизија Србије)** – Објављивањем тарифника, омогућава се увид у висину накнада које се исплаћују спољним сарадницима, чиме се умањује дискреција у одређивању накнада.
- в) **Ангажовање хонорарних, стручних и спољних сарадника није у складу са потребама институције (ЈП Радио телевизија Србије)** – Овај ризик отвара простор за нерационално трошење средстава јавних предузећа.

14.2. Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени институција у систему јавних предузећа, највећи ризик по интегритет овог система, налази се у области **етике и личног интегритета**.

Подаци из планова интегритета указују, да је у институцијама система јавних предузећа путем поклона (као неформалног инструмента остваривања права и постизања повољнијег положаја странака) могуће несметано извршити утицај на систем, да у истим, или сличним ситуацијама, поступи неједнако. Отворен простор за вршење утицаја на функционере у вршењу њихових послова постоји, јер механизам који би требало да га спречи, није успостављен до краја (не одређује се лице задужено за вођење евиденције поклона функционера). Уз то, у институцијама система јавних предузећа, још увек не постоје услови за запослене, да – уколико их приметите – без страха од могуће последице, пријаве неправилности у раду, или случајеве корупције унутар институције (не одређује се лице, које би пружало заштиту узбуњивачима). Такође, подаци прикупљени из планова интегритета указују, да може доћи и до ситуације, да запослени обављају послове који су неспојиви са службеним дужностима, јер механизам који би требало да спречи сукоб интереса, није успостављен до краја (није одређено лице задужено за контролу).

Самопроцена указује, дакле, да у пракси још увек нису заживели неки механизми добре управе (нпр. заштита узбуњивача), као и да се неке законске одредбе не примењују (нпр. обавеза евиденције поклона функционерима, спречавање сукоба интереса).

Следећа област, по заступљености ризика од корупције и неправилности у раду, према индексу интегритета система јавних предузећа је **управљање институцијом**.

Као ризик по интегритет у овој области процењено је то, што институције система не чине довољно да информишу грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности, путем својих интернет презентација. Ово указује, да значајан број институција, као ризик препознаје чињеницу, да је интернет презентација институције, или неадекватна, или неажурна. Конкретно, такав недостатак институцију чини затвореном и недовољно доступном грађанима и испуњавању њихових потреба, што представља одступање од стандарда доброг управ-

вљања. Уз то, ризик представља и то, што су резултати оцењивања рада институције недовољно доступни и запосленима и јавности.

Као ризик, идентификован је и недостатак регулативе, конкретно оне, која би уредила контролу квалитета управљања институцијом. Изостанак ове регулативе ствара простор за неодговорно управљање институцијом.

Самопроцена указује, дакле, да у области управљања институцијом ризици по интегритет леже преваходно у недовољној транспарентности у раду институција, али и у изостанку интерне регулативе.

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система јавних предузећа, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције, препознат је пре свега у изостанку интерне регулативе (изостају акти који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили; нису дефинисани процедуре и критеријуми, на основу којих би се вршило оцењивање рада/учинка запослених).

Осим тога, институције су процениле и изостанак елемената система напредовања заснованог на заслугама, као ризик по интегритет (не спроводи се анализа резултата рада кадра, као основа за оцењивање и напредовање запослених). Напредовање у каријери, према процени, не зависи од заслуга, већ од других критеријума и/или утицаја.

Према индексу интегритета, **област безбедности** је следећа по заступљености ризика у систему јавних предузећа.

Према процени, ризик по интегритет се налази, најпре у изостанку адекватне фактичке заштите – како информација у електронском облику, којима институције располажу, тако и самих институција (постоји отворен простор за приступ поврељивим информацијама, за њихово изношење и копирање, и слично, као и изостанак гаранције сигурности запослених, документације, имовине). Поред тога, као ризик по интегритет, процењен је и изостанак система адекватне контроле над обављањем физичко-техничке безбедности.

Следећа област по заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система јавних предузећа, је **управљање документацијом**.

Ризик у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се, пре свега у системима контроле над чувањем, архивирањем, пријемом и разврставањем документације. Ефикасни контролни механизми, који би потенцијалне неправилности у раду у овој области требало да спрече, нису успостављени од стране руководства институција, или нису успостављени до краја. Без таквих механизма, институције су рањиве на неправилности у раду, попут губљења, оштећења, неевидентирања, или погрешног разврставања документације.

Осим тога, према процени институција, ризик се налази у изостанку одредби о одговорности и последицама за оне који процедуре крше, или их не примењују (регулатива о овери документације).

То указује да би мере превенције корупције и неправилности у раду, у области управљања документацијом на нивоу система, требало да буду усмерене на системе контроле и на регулативу о овери документације (мењање и/или допуњавање).

По заступљености ризика од корупције, према индексу интегритета система јавних предузећа, следећа је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације, која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (конкурсна документација, извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати, не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у ком су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, али је неопходно пратити да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења.

Област у којој је препознато најмање ризика од корупције, према индексу интегритета система јавних предузећа, јесте област **управљања финансијама**.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се пре свега због изостанка контроле над употребом службених ресурса. То значи да се средства опредељена за вршење надлежности институција могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан, ни ефикасан.

Поред тога, институције су процениле да ризик од нерационалног и/или ненаменског трошења буџетских средстава, лежи и у изостанку јасних критеријума који би онемогућили дискрецију (планирање текућих и осталих издатака и расхода, и расподела средстава).

Такође, ризик по интегритет процењен је и у пољу регулативе (изостанак одредби о одговорности за оне који, приликом припреме финансијског плана, крше процедуре или их не примењују).

Простор за појаву неправилности и корупцију, постоји и у **специфичним областима**. Према процени ризик лежи, пре свега у изостанку одредби које прецизирају индивидуалне обавезе и одговорности председника и чланова управних одбора и надзорних одбора, затим у нетранспарентности тарифника за одређивање висине накнада спољним сарадницима, као у ангажовању хонорарних, стручних и спољних сарадника, мимо потреба институције.

Подаци из планова интегритета институција, у систему јавних предузећа, указују да отпорност институција овог система на (могуће) ризике по интегритет, још увек није у довољној мери изграђена.

Очигледно је да се рањивост налази на разним нивоима и у разним оквирима, стога делотворан механизам превенције треба да обухвати како усвајање неопходних законских и подзаконских решења, тако и примену стандарда доброг управљања, али и ефикасну контролу и праћење функционисања процеса у институцијама.

14.3. Препоруке

Заједничке области

- Донети интерни акт/упутство неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности, против функционера и запослених.
- Одредити лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера.
- Донети интерни акт/упутство о забрани и отклањању сукоба интереса запослених (прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса, итд).
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција.
- Објавити процедуре које се односе на остваривање права грађана, на интернет страни институције и на другом видном месту у институцији.
- Утврдити критеријуме и стандарде на нивоу институција за контролу квалитета управљања, као стандарда доброг управљања институцијом и обезбедити услове за функционисање тог механизма у пракси.
- Обезбедити транспарентност оцењивања резултата рада институције.
- Израдити план и програм обука, према потребама радних места и запослених, у који обавезно треба укључити едукације о етици и интегритету.
- Приликом оцењивања и напредовања запослених, као један од критеријума обавезно применити квалитативну и квантитативну анализу резултата рада запосленог.
- Јасно дефинисати процедуру и утврдити критеријуме за оцењивање и напредовање запослених.
- Успоставити систем ефикасне контроле ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Регулисати информатичку безбедност.
- Успоставити адекватну заштиту информационог система.
- Успоставити адекватан физичко-технички надзор над институцијом.
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, овере, експедовања, чувања и архивирања документације).
- Донети интерни акт/упутство за управљање документацијом.
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки.

- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава на нивоу институција (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање).
- Утврдити критеријуме на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава.

Специфичне области (надлежности)

- Прописати индивидуалне обавезе и одговорности председника и сваког члана УО и НО са прописаним последицама за неизвршење/кршење обавеза.
- Објавити на интернет страни институције тарифник за одређивање висине накнада спољним сарадницима (ЈП РТС).
- Ангажовати хонорарне, стручне и спољне сараднике, на основу стручне анализе кадровских потреба, на нивоу институција (процена потреба броја и профила кадрова, међусекторска координација код планирања кадрова) (ЈП РТС).
- Дефинисати јасне процедуре за планирање потребних радова на одржавању, за набавку опреме и спроводити потребне анализе и провере (ЈП ЕПС – производња ел. енергије).

СИСТЕМ НАЦИОНАЛНОГ ИНТЕГРИТЕТА

У контексту израде планова интегритета, у национални систем сврстане су институције свих 14 система понаособ, то јест укупно 4483 институције.¹⁵⁴

Институције овде сврстане у национални систем, буџетски су корисници. То између осталог значи, да је у јавном интересу, да у свим институцијама, на националном нивоу, постоји потпуна отпорност на могућност корупције и друге неправилности у раду.

Примена адекватних мера и политика, ради искључивања могућности за неправилности у раду и/или за дејство коруптивног утицаја, свакако је један од битнијих корака на путу ка постизању циља – пуне отпорности институција.

Статистика и анализа које следе, пружају преглед најзаступљенијих ризика од корупције и неправилности у раду, на нивоу целокупног јавног сектора, према процени институција које су израдиле план интегритета.

Сврха овог прегледа је, да пружи одговор на које тачно ризике треба усмерити одговарајуће мере превенције, али и да послужи као основа будућим антикоруптивним политикама, које ће бити нужно осмислити и спровести.

Статистика система

Систем	Број институција у систему	Укупан број урађених планова интегритета	Процент урађених планова интегритета
Политички	37	25	68.00%
Правосуђе	237	198	84.00%
Полиција	1	1	100.00%
Локална самоуправа	222	123	56.00%
Одбрана	13	13	100.00%
Јавне финансије и привреда	111	33	30.00%
Пољопривреда	25	15	60.00%
Социјална политика	257	115	45.00%
Здравство	372	105	28.00%
Просвета и наука	2217	1196	54.00%
Култура и спорт	330	96	29.00%
Животна средина и просторно планирање	28	10	36.00%
Заштита података, људских права и јавног интереса	11	8	73.00%
Јавна предузећа	622	182	29.00%
УКУПНО	4483	2121	47.00%

Табела 1: Статистика система националног интегритета

154 Ibid.

Од укупног броја од 4483 институције у националном систему, законску обавезу израде плана интегритета испунила је 2121 институција (47%).

	Ранг	Резултат (%)
ВИСОКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (> 60% ризика)		
Нема високоризичних области		
СРЕДЊЕРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ (20% ~ 60% ризика)		
Етика и лични интегритет	1	30.7
НИСКОРИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ		
Управљање институцијом	2	14.4
Управљање кадровима	3	10.8
Безбедност	4	10.0
Управљање документацијом	5	4.7
Јавне набавке	6	2.6
Управљање финансијама	7	1.7

Табела 2: Индекс интегритета националног система. Области система рангиране су по ризичности.

На основу процене свих институција које су израдиле план интегритета, на националном нивоу, област етике и личног интегритета је област са највећом заступљеношћу ризика, док је број препознатих ризика најмањи у области управљања финансијама.

У опадајућем низу по заступљености ризика, иза етике и личног интегритета, следи област управљања институцијом, затим управљање кадровима, потом област безбедности, управљање документацијом, јавне набавке и на крају управљање финансијама, као област са најмање препознатих ризика.

Специфичне области (надлежности) нису рангиране по заступљености ризика, због тога што се у оквиру система налази више типова институција са различитим специфичним областима (надлежностима).

У наставку следи преглед области националног система, са посебним освртом на ризике који су сврстани у најчешће препознате, према процени свих институција.

Циљ је да се што прецизније прикаже степен изложености националног система ризицима од корупције и других неправилности у раду, као и то да се са што већом прецизношћу укаже који су то ризици конкретно.

Етика и лични интегритет

На нивоу националног система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области етике и личног интегритета, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера, није одређено	56.9	1
Лице/а задужено/одговорно/а за евиденцију поклона запослених, није одређено	55.3	2
Интерни акт/путство о поклонима запослених, не постоји	52.1	3
Интерни акт/путство о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, против функционера и запослених у институцији, не постоји	52.0	4
Лице/а задужено/одговорно/а за пружање заштите, није одређено	51.6	5

Табела 3: Пет најчешће препознатих ризика у области етике и личног интегритета. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу националног система, у области етике и личног интегритета, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера, није одређено** – То значи да је поред регулисања пријема поклона, потребно и одредити лице које ће водити евиденцију пријема поклона, јер у супротном се отвара простор за утицај на објективно вршење функције.
- б) **Лице/а задужено/одговорно/а за евиденцију поклона запослених, није одређено** – То значи да је отворен простор за могући утицај на објективно обављање посла од стране запослених.
- в) **Интерни акт/упутство о поклонима запослених, не постоји** – Уколико институција нема интерни акт који регулише пријем поклона, шта се сматра дозвољеним поклоном, а шта не, као и прописану одговорност лица која поступе супротно овим прописима, отвара се могућност утицаја на објективно обављање посла од стране запослених.

Управљање институцијом

На нивоу националног система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања институцијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције	51.1	1
Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора не постоји	24.1	2
Склопљени пословни уговори нису доступни јавности	21.6	3
Интерни акт/упутство и стандарди за контролу квалитета управљања и оцену резултата рада институције не постоје	19.0	4
Транспарентност оцењивања резултата рада институције није обезбеђена	17.3	5

Табела 4: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања институцијом. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу националног система, у области управљања институцијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Прописи који регулишу рад институције нису објављени на интернет страни институције** – То значи, да институција не чини довољно, да информише грађане/кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности.
- б) **Интерни акт/упутство за склапање пословних уговора не постоји** – То значи, да, ако се уговори склапају без одређене процедуре, постоји могућност настанка штете (имовинске, или по интегритет институције) услед закључења неповољних пословних уговора.
- в) **Склопљени пословни уговори нису доступни јавности** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима отвара простор за неправилности приликом њиховог закључивања.

Управљање кадровима

На нивоу националног система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области управљања кадровима, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују	31.8	1
Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља	23.4	2
Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера није одређено	22.1	3
Процедура и критеријуми за оцењивање и напредовање запослених нису јасно дефинисани	21.8	4
Израђени планови и програми (интерних и екстерних) обука запослених и функционера се делимично, или у потпуности не спроводе	19.4	5

Табела 5: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања кадровима. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу националног система, у области управљања кадровима, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- План и програм (интерних и екстерних) обука запослених и функционера о етици и интегритету се не израђују** – Израдом плана и програма обука о етици и интегритету, институција даје прилику својим запосленима, да раде на својим компетенцијама и унапређују професионалну етику.
- Квантитативна и квалитативна анализа резултата рада запосленог, као основа за оцењивање и напредовање се не обавља** – Недостатак овог критеријума умањује објективност приликом оцењивања и напредовања запослених.
- Лице/а задужено за организовање и спровођење (интерних и екстерних) обука запослених и функционера, није одређено** – То значи да иако у пракси постоје план и програм интерних и екстерних обука, потребно је, осим тога, одредити и лице које би организовало и спроводило тај процес.

Безбедност

На нивоу националног система, пет најчешће препознатих ризика у оквиру области безбедности, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Техничко-физички надзор институције, није адекватан	23.3	1
Заштита информационог система, није адекватна	22.1	2
Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције, није ефикасан	19.3	3
Регулатива за ИТ безбедност, не постоји – интерни акт	13.7	4
Регулатива за ИТ безбедност, не постоји – закон	13.7	5

Табела 7: Пет најчешће препознатих ризика у области безбедности. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу националног система, у области безбедности, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Техничко-физички надзор институције, није адекватан** – То значи да не постоји савремен, свеобухватан, адекватан систем обезбеђења институције, који гарантује сигурност запослених, документације и имовине.
- б) **Заштита информационог система, није адекватна** – То значи да не постоји адекватна заштита информација у електронском облику, којима институције располажу, у смислу приступања поверљивим информацијама, изношења и њиховог копирања.
- в) **Систем контроле над обављањем физичко-техничке безбедности институције, није ефикасан** – То значи да су у пракси могући пропусти у раду система обезбеђења (пропуштање да се закључа просторија, омогућавање приступа неовлашћеним лицима у просторије институције, уношење недозвољених предмета у зграду).

Управљање документацијом

На нивоу националног система, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања документацијом, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан	10.8	1
Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није ефикасан	8.3	2
Регулатива за пријем, разврставање, оверу, експедовање, чување и архивирање документације, не постоји – закон	7.7	3
Регулатива за пријем, разврставање, оверу, експедовање, чување и архивирање документације, не постоји – интерни акт	7.6	4
Регулатива за пријем, разврставање, оверу, експедовање, чување и архивирање документације, не садржи одредбе о одговорности и последицама за оне који је не примењују или крше	6.4	5

Табела 6: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања документацијом. Ризици су ранжирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу националног система, у области управљања документацијом, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Систем контроле над чувањем и архивирањем документације, није ефикасан** – То значи да документација коју је потребно чувати, или која је архивирана, може бити оштећена, отуђена, изгубљена или уништена.
- б) **Систем контроле над пријемом и разврставањем документације, није ефикасан** – Непостојање контроле може довести до тога да документација буде изгубљена, оштећена, неевидентирана или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа).
- в) **Регулатива за пријем, разврставање, оверу, експедовање, чување и архивирање документације, не постоји (закон)** – Уколико ова област није регулисана, то представља отворен простор за настанак неправилности код управљања документацијом (може да буде изгубљена, оштећена, неевидентирана или погрешно разврстана).

Јавне набавке

На нивоу националног система, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области јавних набавки, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције	58.1	1
Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције	57.4	2
Поступак оцене понуде и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције	56.3	3
Комплетна конкурсна документација за јавне набавке се не објављује на интернет страни институције	53.8	4
Одлуке о спровођењу хитног поступка јавних набавки, не објављују се на интернет страни институције	47.0	5

Табела 8: Пет најчешће препознатих ризика у области јавних набавки. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу националног система, у области јавних набавки, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Склопљени уговори и сви анекси уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Уредно ажурирана интернет страница, са транспарентним подацима који се тичу трошења новца пореских обвезника, смањује простор за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава, као и за необјективно и неодговорно доношење одлука у овом процесу.
- б) **Извештај и пратећа документација о реализацији уговора, не објављују се на интернет страни институције** – Необјављивање информација о склопљеним пословним уговорима, отвара простор за необјективно доношење одлука у овом процесу, као и за ненаменско и несврсисходно трошење буџетских средстава.
- в) **Поступак оцене понуде и избора понуђача се не објављује на интернет страни институције** – Транспарентност овог процеса, смањује појаву неправилности приликом избора понуђача.

Управљање финансијама

На нивоу националног система, пет најчешће препознатих ризика, у оквиру области управљања финансијама, приказани су у табели.

РИЗИК	ВРЕДНОСТ (%)	РАНГ
Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани	9.9	1
Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан	9.3	2
План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције	8.7	3
Финансијски план се не припрема на основу детаљне анализе потреба институције	6.8	4
Регулатива за припрему финансијског плана, употребу и куповину материјалних и основних средстава, не постоји – интерни акт	6.1	5

Табела 9: Пет најчешће препознатих ризика у области управљања финансијама. Ризици су рангирани од заступљенијег, ка мање заступљеном.

На нивоу националног система, у области управљања финансијама, као најзаступљенији, издвојила су се три конкретна ризика:

- а) **Критеријуми на основу којих се планирају текући и остали издаци и расходи, као и расподела средстава, нису јасно дефинисани** – Непостојање јасних критеријума омогућава

дискреционо одлучивање код планирања трошења буџетских средстава и доводи до њиховог нерационалног коришћења.

- б) **Систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава је неадекватан и неефикасан** – Недостатак контроле омогућава нерационалну употребу службених возила и других материјалних средстава (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава).
- в) **План буџета се не припрема на основу стварних потреба институције** – Изостанак анализе стварних потреба институције приликом планирања буџета, омогућава нерационално и ненаменско трошење средстава.

Најзаступљенији ризици по интегритет – анализа

Према процени свих институција сврстаних у национални систем које су израдиле план интегритета, највећи ризик по интегритет на нивоу система налази се у области **етике и личног интегритета**.

Као најзаступљенији ризици на нивоу система препознати су неодређивање лица задужених / одговорних за вођење евиденције поклона функционера и одговорних за евиденцију поклона запослених.

Евиденција поклона датих функционерима прописана је Законом о Агенцији за борбу против корупције¹⁵⁵, али иако је пропис на снази већ пет година, пуна примена његових одредби још увек није заживела у пракси. Процена институција указује, дакле, да постоји простор да лице које жели да оствари неко своје право или неку корист може поклоном постићи повољнији положај за себе, јер се евиденција поклона функционера не спроводи.

Уз то, институције су као ризик по интегритет процениле и изостанак интерног акта / упутства о поклонима запослених. Такође, иако важећим законодавством та обавеза није прописана, као ризик је препозната и чињеница да се у институцијама не одређује лице које би водило евиденцију о поклонима које приме запослени.

У чему се огледа ова врста ризика и зашто је она важна за интегритет органа јавне власти? Имајући у виду културу и традицију чашћавања јавних службеника и функционера од стране грађана који долазе у контакт са јавним сектором, постоји озбиљан и очекиван ризик да они који дају поклоне на тај начин желе да себе ставе у повлашћен положај у односу на друге грађане који не желе или нису у могућности да на тај начин обезбеде свој интерес пред јавном установом. Ако томе додамо обичај по ком није уљудно ни одбити поклон, постаје сасвим извесно да ће неки грађани бити оштећени у поступку остваривања својих права и обавеза пред органом јавне власти. Даље, ако један систем нема механизам да давање поклона, евиденцију њихове вредности и даље поступање са поклонима у оквиру органа јавне власти учини јасним, транспарентним и разумљивим, ризик да давање поклона заиста и утиче на одлуку представника институције који је добио поклон постаје изванредно висок.

Објективан приказ стања интегритета јавног сектора у Србији могуће је квалитетно сагледати кроз упоредну анализу оцене интегритета коју су себи дали представници јавног сектора (утврђивањем ризика на корупцију у плановима интегритета) и оцену интегритета коју су институцијама дали ко-

¹⁵⁵ Закон о Агенцији за борбу против корупције, у ставу 1. и 2. члана 41, прописује да је „функционер дужан да о сваком поклону у вези са вршењем јавне функције обавести орган, организацију, јавну службу у којој врши јавну функцију”, а „државни орган, организација или јавна служба обавезни су да о поклонима ...воде посебну евиденцију.” Закон о Агенцији за борбу против корупције усвојен је 2008. године. Види *Сл. гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УСС и 67/2013 – одлука УСС

рисници њихових услуга (истраживањем искуства грађана које долази “споља”, а које је Агенција, до сада, урадила у три система – здравству, локалној самоуправи и правосуђу).

Погледајмо сада неке од типичних примера фактора који утичу на интегритет или представљају форме његовог недостатка у области етике и личног интегритета, а које и грађани као корисници услуга препознају као такве и препознају их у својим интеракцијама са јавним установама. Давање поклона представља врли раширену праксу, а поклони које корисници услуга дају запосленима или функционерима (“чашћавање”) остају мимо сваке процедуре и евиденције и завршавају као приватна добит оних који користе своја јавна овлашћења и положај да такве поклоне добију. Конкретно, давање поклона запосленима убедљиво је највеће у здравственом систему - 37% пацијената у домовима здравља макар једном чистило неког медицинског радника, док је у болницама тај број чак 52%; пракса давања поклона у локалним самоуправама присутна је код једне трећине (34%) корисника услуга, док је у судовима тај број 22%. Оваква пракса би се у једном свом аспекту могла смањити када би се интерно, кроз примену планова интегритета и мера које тај механизам предвиђа, успоставила процедура пријављивања, пријема и управљања поклонима, што сада, према процени ризика који су радиле институције, ретко где постоји.¹⁵⁶

И анализа планова интегритета и анализа одговора корисника препознаје озбиљан недостатак у смислу постојања процедуре за пријављивање корупције, неправилности у раду или етички неприхватљивих поступака, како интерно, међу запосленима, тако и према споља, ка корисницима услуга. На пример, чак 52% пацијената је макар једном имало повода да се жали на рад здравствене установе, али је само 3% њих то и учинило; 31% грађана тврди да је макар једном имао разлога да се жали на рад службеника локалне самоуправе, 23% од тог броја је искористило своје право на жалбу; иако 35% корисника услуга сматра да су имали повода и разлога да упуте притужбу на рад судова, свега 2% је то и учинило. Са друге стране оваква диспропорција која постоји између потребе за улагањем жалби (што, између осталог, у великој мери говори о раду институција) и праксе њиховог процесуирања указује на озбиљну потребу да се ова процедура регулише, односно да се коришћењем механизма жалби и ефикасног поступања по њима (посебно жалби на различите облике корупције) унапреди рад установа и побољша квалитет пружања услуга.

У прилог изнетом говоре подаци који су прикупљени из других извора. Наиме, у извештају Заштитника грађана за 2012. годину се наводи да „грађани нису у потпуности упознати са правним средствима и поступцима која им стоје на располагању, када сматрају да су од стране МУП-а, организационих јединица Министарства или полицијских службеника угрожена њихова права и слободе. Грађани су недовољно упознати са могућношћу подношења притужбе на рад полицијског службеника, као и са самим поступком по поднетој притужби. Такође грађани нису информисани у којим ситуацијама имају могућност обраћања Сектору унутрашње контроле полиције, као и надлежностима овог органа и поступцима које спроводи.“ Извештај организације Транспарентност Србија пак указује на још један ризик - грађани пријављују али „полиција не обавештава грађане о поступању са пријавама, односно притужбама. Стратешка обавештајна анализа о корупцији Сектора унутрашње контроле полиције наводи податке... да они који су се сретали са корупцијом у полицији и то пријавили у огромном проценту не знају шта се након њихове пријаве десило.... Проблем је у томе што од оних који су пријавили, огромна већина не зна да ли је поступано или тврди да није поступано (37,5 односно 47,5 одсто).“¹⁵⁷

Овај ризик значи да и запослени могу бити обесхрабрани и, у случају да примете корупцију и друге неправилности које се дешавају унутар институције, неће их пријавити због сумње да пријава неће дати конкретне резултате. Једна од чињеница која говори у прилог претходно изнетом закључку је

¹⁵⁶ Треба имати у виду да су ове илустрације дате само на основу истраживања са корисницима услуга у три од укупно 14 система у којима постоји обавеза усвајања планова интегритета.

¹⁵⁷ Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције – структура, независност, одговорност, Транспарентност Србија, 2013, стр.16

да, у овом тренутку, апсолутна већина полицајаца није спремна да пријави случајеве корупције у сопственим редовима.¹⁵⁸

Још једно истраживање говори у прилог томе да јавни сектор у Србији нема ефикасан систем поступања по притужбама. Овај пут реч је сектору просвете.

Према подацима из извештаја стручњака, у периоду децембар 2010–децембар 2011, корисници услуга система образовања (родитељи, ученици) најчешће су се жалили на процедуре и администрацију на универзитетима (19% свих жалби). И само Министарство просвете и науке је често било предмет жалби (15% од укупног броја) због спорог решавања административних захтева и упита, укључујући признавање диплома. Проблеми са школским управама су међу три области са највише жалби (13%). Јавне набавке биле су најмање помињан предмет жалби (1,2%), мада се по правилу налазе међу областима које се највише разматрају при процени политика против корупције.¹⁵⁹ На основу прикупљених података констатовано је и да се жалбама корисника неретко заобилази административни систем, вероватно јер постоји сумња да хијерархијски нижи органи неће поступити правилно или да су и сами корумпирани. Стога је ресорном министарству било препоручено „да унапреди процедуре за представке“ као и да је потребно „анализирати жалбе да би се ублажили њихови узроци“. Поред тога сугерисано је увођење јасних структура у вези са начином решавања жалби и захтева и надлежности с тим у вези, као и да би требало да грађани имају све информације о процедурама за подношење жалби и захтева¹⁶⁰, као и о мерама предузетим по њиховој представи.¹⁶¹

Сви описани ризици у претходном делу извештаја односе се на такозване заједничке области, односно на области у којима је недостатке идентификовао целокупан јавни сектор кроз своје планове интегритета. Све те заједничке области имају своје специфичности у појединачним системима, јер регулисање сукоба интереса, на пример, у садржинском смислу речи не може бити решено на исти начин у области здравства, правосуђа или полиције. На институцијама појединих система је да пронађу себи својствене и специфичне механизме да интерно отклоне такве недостатке у свом раду. У томе се управо огледа спровођење једног од принципа "доброг управљања" - проналажење конкретних и окружењу прилагођених одговора на изазове који су општи и који су присутни у целом јавном сектору.

Следећа област по заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета националног система, јесте **управљање институцијом**.

Према годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије (2013), управи изостаје квалитет управљања и координација генерално; а рад органа јавне власти праћен је нетранспарентношћу у раду и запошљавању и нејасноћама у линијама одговорности.¹⁶² Иако Извештај констатује да су власти изразиле вољу да се устројство управе рационализује и успостави субординација међу органима, телима, агенцијама, у њему се закључује да су досад ипак само поједине активности биле покренуте, а да би јасна и свеобухватна организациона политика тек требало да буде утврђена.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега јер институције не чине довољно да информишу грађане / кориснике услуга о својим надлежностима и процедурама за остваривање права из тих надлежности путем својих интернет презентација. Ово указује да значајан број институција или нема интернет презентацију, што је значајан пропуст обзиром да она институцију чини отвореном и лако доступном грађанима, или да презентација није ажурирана на начин који би био окренут грађанима и испуњавању њихових потреба.

158 75 одсто не би пријавило корупцију, Б92, 20. децембар 2012. године

159 Види ОЕЦД (2012), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing (у даљем тексту ОЕЦД 2012), стр. 27

160 Види ОЕЦД 2012, стр. 94

161 Види ОЕЦД 2012, стр. 99

162 Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, стр. 9, (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf)

Истраживање у три система показује да је недостатак информација озбиљна препрека за остраживање права и обавеза корисника услуга јавног сектора. Тако, број оних који тврде да немају довољно информација о раду институција (иако је правремена и тачна информација једна од најбољих “брана” корупцији) креће се од једне четвртине па до једне трећине корисника услуга истраживањем обухваћених система.

Неотпорност на корупцију, идентификована је и у процесу склапања пословних уговора, јер процес није уређен интерном регулативом. То значи да на нивоу система постоји простор за склапање, неповољних пословних уговора односно за настанак штете – имовинске или по интегритет институције. Уз то, на нивоу система процењено је као ризик и то што јавност нема приступ склопљеним пословним уговорима. Било да је у питању необјављивање или ускраћивање приступа склопљеним пословним уговорима, овај вид нетранспарентности омогућава да потенцијалне неправилности и/или злоупотребе приликом закључивања уговора остану скривене од јавности.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се и јер постоје недостаци у регулативи који омогућавају изостанак контроле квалитета управљања институцијом, а потом и зато што изостаје провера квалитета тог истог управљања. Ови ризици указују на чињеницу да још увек нису заживели праћење и процена рада, као иначе веома важни инструменти превенције.

Анализа које је на основу представки урадила Агенција за борбу против корупције показала је да се у систему просвете значајан број представки односи, између осталог и на закључење штетних уговора о рентирању спортских терена и коришћењу ресторана школе.

По заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета националног система, на следеће место сврстана је област **управљања кадровима**.

Ризик од неправилности у раду и од појаве корупције у институцијама у овој области процењен је пре свега у у изостанку интерних аката који би обуку кадра о етици и интегритету предвидели и уредили, а потом и у изостанку операционализације аката о обукама (не одређује се лице које би те процесе спроводило). То значи да институције у највећој мери у овој области препознају као ризик по свој интегритет чињеницу да механизам који се односи на унапређивање знања и вештина кадра није целовит, као и да изостаје рад на професионалној етици функционера и запослених.

Осим ризика који се односе на обуке, институције су у овој области процениле и изостанак јасно дефинисаних процедура и критеријума за оцењивање запослених као и елемената система напредовања заснованог на заслугама као ризик по интегритет (не спроводи се анализа резултата рада кадра као основа за оцењивање и напредовање запослених). Напредовање у каријери, према процени, не зависи од заслуга, већ од других критеријума и/или утицаја.

Недовољно добро управљање кадровима се на кориснике услуга рефлектује тако што утиче на начин на који се јавни службеници опходе према онима због чијег остваривања права обављају свој посао. Посебно је интересантна ситуација са оценом професионалима запослених (објективности, непристрасности, “уљудности” у опхођењу према грађанима...), који је саставни део интегритета и појединача и установе као такве. Између 25% и 35% грађана који имају искуства са институцијама јавног сектора обухваћеног истраживањем (распон варира од типа институција) сматра да запослени не обављају професионално свој посао.

Са друге стране запослени у систему праосуђа, локалне самоуправе и здравства имали су другачије виђење њиховог знања, искуства и професионализма. На пример, ризик да запослени немају довољно знања за обављање одређених радних процеса препознано је 9% локалних самоуправа у својим плановима интегритета - у истраживању је такву констатацију дало 22% испитаника; да запослени имају низак ниво личног интегритета (објективности, професионализма, непристрасности)

сматра 9,5% запослених у ЛС - у случају грађана, тај број је чак 27%, односно три пута више; на крају, у 9,8% планова интегритета наведено је да запослени немају довољно искуства, док је проценат грађана који то исто тврди 20%. Ове разлике су још веће када се погледају оцене професионализма, знања и искуства запослених према типу управа са којима су грађани комуницирали - поново су се у погледу лоших оцена издвојили грађевински, инспекцијски и порески послови, чијим непрофесионалним односом није задовољно између 25% и чак 35% корисника услуга локалне самоуправе.¹⁶³ Ови подаци указују на то да су запослени у јавном сектору били у великој мери субјективни када је у питању оцена сопственог рада или оцена рада својих колега, што је и очекивано. Признавањем да немају довољно знања, искуства или професионалног односа према грађанима, представници институција би сами довели у питање свој рад у њима, што психолошки није прихватљиво нити очекивано. Такав тип ризика није могуће једноставно проценити да ли су објективно оцењени или не (као што је то могуће у бинарним случајевима - на пример, неки акт или постоји или не постоји), па је и субјективност и нереална процена самих запослених високо присутна. Због тога, неопходни су различити корективни и контролни механизми за процену објективности планова интегритета, а истраживања искуства корисника услуга су само један од њих.

Поред ризика препознатих у плановима интегритета, пракса указује да у овој области постоји још потенцијалних ризика по интегритет система локалне самоуправе. У годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије (2013), у делу који се односи на реформу државне управе, констатује се да је законски оквир везан за кадрове још увек непотпун. Закон о државним службеницима не примењује се на службенике локалне самоуправе, те је потребно усвојити нове прописе о запосленима у локалној власти и о њиховим платама.

Према индексу интегритета, на следећем месту по заступљености ризика у националном систему налази се **област безбедности**.

Према процени институција, постојећи систем техничко-физичког надзора представља ризик по интегритет јер не гарантује у довољној мери сигурност запослених, документације и имовине. Као ризик процењен је и изостанак система ефикасне контроле над вршењем физичко-техничке безбедности институција. То значи да постоји могућност да се, као пример, омогући приступ неовлашћеним лицима у просторије, унесу недозвољени предмети у зграду, просторије оставе откључане и сл. Подаци прикупљени из планова интегритета указују, дакле, да савремен, свеобухватан и адекватан систем физичко-техничког надзора као и ефикасна контрола - која би спречила евентуалне пропусте у систему обезбеђења - изостају, отварајући тако простор за неправилности, вршење утицаја и /или притисака и угрожавајући интегритет институција и њихов рад у јавном интересу.

Као ризик идентификована је и неадекватна заштита информационог система, што значи да постоје пропусти који стварају простор за могућ неовлашћени приступ поверљивим информацијама, за изношење и копирање података, и сл. Са тим у вези, важно је напоменути да у Републици Србији постоје прописи на основу којих се спроводи и осигурава физичко-техничка безбедност институције/установе/ јавног предузећа,¹⁶⁴ али, када је о информатичкој безбедности институција реч, ситуација је нешто другачија. Наиме, осим одредби о кривичним делима против безбедности рачунарских података у оквиру Кривичног законика,¹⁶⁵ не постоји други пропис који би опсежније и детаљније уредио ову област.¹⁶⁶ То значи да недостатак свеобухватне регулативе у области ИТ безбедности представља један од узрока могућих, разних неправилности у раду институција и/или појаве корупције. Управо због ограничене регулативе, на свакој појединачној институцији се налази одговорност да,

163 "Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти - систем локалне самоуправе", страна 25. http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/41/698.html

164 Као пример, Закон о безбедности и здрављу на раду, Закон о заштити од пожара, одредбе правилника о кућном реду у судовима које уређују улазак у зграду суда, задржавање странака и других лица, итд.

165 Види Главу 27 Кривичног законика (Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012)

166 Као пример, Кривични законик Републике Србије нема одредбу којом се квалификованим обликом има сматрати ако је кривично дело учињено у односу на рачунарски систем или рачунарске податке органа државне власти, органа јединица локалне или регионалне самоуправе, јавне установе или привредног друштва од посебног јавног интереса.

у оквиру великих могућности које у савременом друштву пружа развијена и доступна информационо технологија, систем заштите података учине безбедним и ефикасним.

Следећа област по заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета националног система, јесте **управљање документацијом**.

Изложеност ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се пре свега јер у институцијама изостаје ефикасност контроле у готово свим фазама обраде документације. Приликом пријема, разврставања, чувања или архивирања документација може бити изгубљена, оштећена, отуђена или уништена, неевидентирани или погрешно разврстана (ван утврђеног редоследа). Идентификовани ризици говоре да контролни механизам који би потенцијалне неправилности у раду у овој области требало да спречи није успостављен од стране руководства институција или није успостављен до краја.

Као ризик процењен је и изостанак регулативе за пријем, разврставање оверу, експедовање, чување и архивирање документације, што такође отвара простор за настанак разних видова неправилности код управљања документацијом.

То значи да би мере превенције корупције и неправилности у раду у области управљања документацијом на нивоу националног система требало да буду пре свега усмерене на недостатке у пољу регулативе и на систем контроле.

Једна од потврда за конкретне проблеме у управљању документацијом добијена је и од грађана као корисника услуга, посебно у систему правосуђа, у ком од начина управљања документацијом зависи остваривање важних права грађана. На пример, 31% корисника услуга суда навело је да је „често и повремено“ имало тешкоће у предаји документације суду (пре свега, због отежаног рада писарница), потом, 25% да се суочило са кашњењем у достављању судских позива, 23% у кашњењу друге документације (на пример, поднесака, тужби, одговора), а 15% да су се кршила правила у нарушавању достављања документације. Ова илустрација показује важност сталног унапређивања процеса управљања документацијом, који је, иако на изглед само техничка ствар, суштински утиче на рад јавног сектора. Унапређење управљања документацијом је додатно данас омогућено коришћењем нових информационих технологија и електронским управљањем документацијом.

По заступљености ризика на корупцију, према индексу интегритета националног система, на следећем месту је област **јавних набавки**.

Јавне набавке су препознате као ризична област услед чињенице да су институције идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, уговори и анекси, поступак оцене и избора понуђача). Имајући у виду чињеницу да се велики део јавних ресурса троши управо кроз јавне набавке, то овај процес чини изузетно значајним за сузбијање корупције и других неправилности у раду. Не постоји било који разлог (осим оних који су оправдани и унапред прописани) да све фазе спровођења јавних набавки и документација која их прати не буду доступни јавности, што је један од најбољих механизма за спречавање коруптивних радњи. У међувремену, од периода у ком су институције усвајале своје планове интегритета, усвојен је нови Закон о јавним набавкама. Он значајно унапређује транспарентност поступка, о чему говоре и извештаји Управе за јавне набавке.¹⁶⁷ Неопходно је, међутим, пратити да ли се на нивоу сваке појединачне институције адекватно спроводе предвиђена законска решења, јер Управа за јавне набавке прикупља податке и анализира стање на нивоу целог јавног сектора, који је изузетно обиман и сложен и у ком поједине институције и даље могу да остану ван домашаја екстерне контроле.

¹⁶⁷ Видети о томе детаљније на интернет презентацији Управе за јавне набавке, http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn

Чињеница да су органи јавне власти јавне набавке сврстале готово на зачеље ризичних процеса свакако изискује свеобухватнију анализу. Једна од могућности јесте да органи јавне власти нису довољно објективно проценили ризике у овој области. Узрок може бити везан за бојазан да ако „признају“ ризике у систему јавних набавки може се стећи погрешан утисак да тиме признају да је било неправилности у поступцима јавних набавки, па чак и корупције. Шта год био узрок овој појави, остаје чињеница да је само полиција ову област ставила на прво место ризичних процеса. С обзиром на то да полиција има велики број поверљивих набавки овај систем ставља у другачији положај у односу на друге системе. С друге стране ризик од корупције се повећава јер овакве врсте набавки прати изостанак контроле и надзора јер се „оне често врше на основу слободне процене руководиоца у кабинету министра, при чему сврсисходност тих набавки може да се доведе у питање“.¹⁶⁸ То значи да је, приликом одређивања мера превенције, важно водити рачуна да оне обухвате све *видове* јавних набавки.

У оквиру система просвете и науке област јавних набавки препозната је као ризична услед чињенице да су просветне установе идентификовале одсуство транспарентности у објављивању документације која се односи на различите фазе спровођења јавних набавки (извештаји и пратећа документација о реализацији уговора, склопљени уговори и анекси уговора, поступак оцене и избора понуђача).

Област у којој је препознато најмање ризика на корупцију, према индексу интегритета националног система, јесте област **управљања финансијама**. Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, ипак је присутна и јавља се пре свега у вези са планирањем буџета и у погледу дефинисаности критеријума за планирање расхода и расподелу средстава. Изостанак адекватних анализа потреба институције, наиме, као и изостанак јасних критеријума који би спречили дискрецију, ствара простор за нерационално и ненаменско трошење средстава. Без успостављања механизма планирања на основу анализе потреба, као и усвајања предметних критеријума ради ограничавања дискреционог одлучивања систем ће остати рањив на неправилности у раду као што су нерационално и ненаменско трошење средстава и сл.

Изложеност система ризику у овој области, према подацима из планова интегритета, јавља се и због изостанка контроле над употребом службених возила и материјалних средстава. То значи да се наведена средства могу нерационално користити (коришћење службених возила у приватне сврхе, непланско трошење средстава), јер систем контроле није ни адекватан ни ефикасан.

¹⁶⁸ Види 75 одсто не би пријавило корупцију, Б92, 20. децембар 2012. године

Препоруке

Заједничке области:

- Одредити лице/а задужено/одговорно/а за вођење евиденције поклона функционера.
- Регулисати пријем поклона запослених.
- Донети акт неопходан за заштиту лица која пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке и друге неправилности против функционера и запослених
- Објавити на интернет страни прописе који регулишу рад институција и процедуре за остваривање права грађана.
- Донети интерни акт/упутство о склапању пословних уговора, као стандарда доброг управљања.
- Обезбедити транспарентност склопљених пословних уговора.
- Израдити план и програм обука, према потребама радних места и запослених, у који обавезно треба укључити едукације о етици и интегритету.
- Приликом оцењивања и напредовања запослених, као један од критеријума обавезно применити квалитативну и квантитативну анализу резултата рада запосленог.
- Одредити лице/а задужено за организовање и спровођење интерних и екстерних обука запослених и функционера,
- Успоставити адекватан систем заштите информационог система,
- Успоставити адекватан систем физичко-техничког надзора институције,
- Успоставити систем ефикасне контроле, ради утврђивања и отклањања недостатака у физичко-техничкој безбедности институције (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање),
- Успоставити систем ефикасне контроле управљања документацијом (пријема и разврставања, чувања и архивирања),
- Регулисати управљање документацијом (пријем и разврставање документације, оверу, експедовање, чување и архивирање),
- Обезбедити транспарентност свих фаза у поступку јавних набавки,
- Успоставити ефикасан систем контроле употребе службених возила и других материјалних средстава, на нивоу институција (извештавање надређеног, одређивање контролора, санкционисање),
- Утврдити критеријуме, на нивоу институција, на основу којих се планирају текући издаци и расходи, као и расподела средстава,
- Израдити буџетски план, на основу детаљне анализе стварних потреба и планираних активности институције,