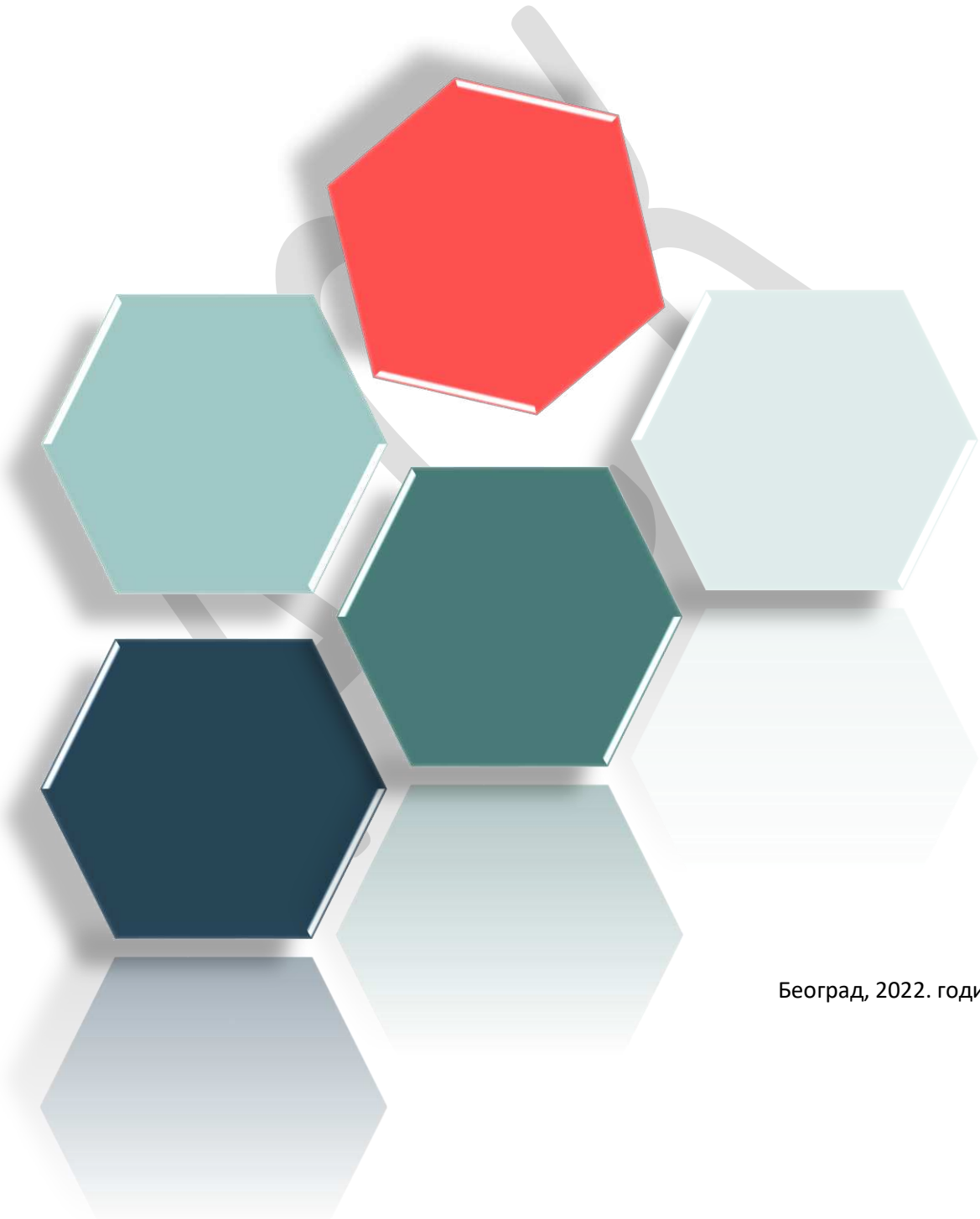


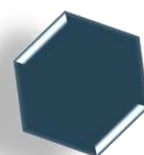
# МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНУ РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ОБЛАСТИМА КОЈЕ СУ ПРЕДМЕТ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И АКЦИОНОГ ПЛАНА



Београд, 2022. године

## САДРЖАЈ

Увод.....	3
Дефинисање корупције.....	4
Процена ризика корупције .....	5
Сврха методологије .....	5
Кључни кораци процене ризика.....	6
Корак 1: Планирање процеса процене ризика корупције .....	6
Корак 2: Идентификовање надлежности које су посебно изложене ризицима корупције (ризичне надлежности) у одређеној области/сектору.....	6
Корак 3: Идентификовање извора, врсте података и њихово прикупљање.....	9
Корак 4. Процена ризика корупције/неправилности у ризичним надлежностима .....	12
Корак 5: Израда извештаја о процени ризика .....	17
АНЕКС 1: ЛИСТА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ПРОПИСИМА .....	19
АНЕКС 2: ТЕСТ ЗА УТВРЂИВАЊЕ - ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ФАКТОРА РИЗИКА .....	21
АНЕКС 3: КРИТЕРИЈУМИ И ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЦЕНУ ЕФИКАСНОСТИ СИСТЕМА ОДГОВОРНОСТИ, ПРОЦЕСУИРАЊА, САНКЦИОНИСАЊА, КОНТРОЛЕ, ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ АНТИКОРУПЦИЈСКИХ МЕХАНИЗАМА .....	24



## УВОД

Оперативним планом за спречавање корупције у областима од посебног ризика (Оперативни план), који је Влада Републике Србије усвојила у почетком октобра 2021. године<sup>1</sup>, предвиђено је да Агенција за спречавање корупције (Агенција), у сарадњи са Министарством правде, изради тзв. заједничку Методологију за процену ризика корупције (Методологија) за све области које ће бити предмет будуће Националне стратегије и пратећег Акционог плана (стратешки документи)<sup>2</sup>. Оперативним планом је предвиђено да радна група за израду стратешких докумената изради претходни документ у којем су одређене области које ће бити предмет будућих стратешких докумената. Документ у којем су одређене области треба да буде израђен на основу налаза и препорука релевантних националних и међународних извештаја и истраживања, укључујући ту извештаје Европске комисије о напретку у области борбе против корупције. Након ове активности, у Оперативном плану је предвиђено да се формирају посебне радне групе за сваку од области које ће бити предмет будућих стратешких докумената, а да потом Агенција, након што изради модул обука о примени Методологије, спроведе обуку о примени Методологије за представнике органа јавне власти који ће учествовати у изради поменутих процена за сваку посебно ризичну област будућих стратешких докумената. Напослетку, предвиђено је да органи јавне власти, надлежни за области које ће бити предмет будућих стратешких докумената/посебне радне подгрупе, израде извештаје о процени ризика корупције за сваку посебно ризичну област будућих стратешких докумената, у складу са правилима из Методологије<sup>3</sup>. Оперативним планом је предвиђено да све наведене активности треба да буду спроведене до IV квартала 2022. године, након чега би се у I кварталу 2023. године израдила *ex-ante* анализа ефеката у областима које ће бити предмет будућих стратешких докумената, на основу разматрања налаза из извештаја о процени ризика корупције, у складу са правилима која регулишу систем планирања и управљања јавним политикама у Републици Србији<sup>4</sup>.

Стратешки документи су управљачки алати којима се дефинишу циљеви, мере, активности, рокови, одговорност за спровођење и показатељи (индикатори) на основу којих се може измерити успешност реализације мера и достизања постављених циљева. Да би поменути документи постигли жељене ефекте у пракси, треба да се заснивају на тачној дијагнози изазова са којима се одређене области/сектори, који су посебно осетљиве на настанак корупције сучавају када је реч о стању корупције. Другим речима, неопходно је прво проценити ризике од корупције у датим областима/секторима, јер су они кључни основ за креирање (и спровођење) антикорупцијских политика.

<sup>1</sup> Видети на: [www.drzavnauprava.gov.rs/sr/vest/34347/usvojen-operativni-plan-za-sprecanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php](http://www.drzavnauprava.gov.rs/sr/vest/34347/usvojen-operativni-plan-za-sprecanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php)

<sup>2</sup> Нацрт оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика (активност 2.1.4), доступан на: <https://mpravde.gov.rs/tekst/33794/nacrt-operativnog-plana-za-sprecanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php>

<sup>3</sup> Видети активности 2.1.5., 2.1.6., 2.1.7., 2.1.8. и 2.1.9. у Оперативном плану.

<sup>4</sup> Видети 13. фусноту у Оперативном плану.

## ДЕФИНИСАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Не постоји општеприхваћена дефиниција корупције, међутим, дефиниције које су понудиле одређене организације, најчешће се користе у изворном облику или донекле модификоване.

ОЕЦД (Организација за економску сарадњу и развој) дефинише корупцију као злоупотребу положаја у јавном или приватном сектору зарад личне користи. Активна или пасивна злоупотреба овлашћења јавних функционера за приватне финансијске или друге користи.

Међународна Транспарентност корупцију дефинише као употребу поверених овлашћења зарад личне користи.

Закон о спречавању корупције дефинише корупцију као однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другог.

На основу свих предочених дефиниција произлази да је појам „корупција“ много шири од онога што су кривична дела корупције (примање и давање мита, трговина утицајем, злоупотреба службеног положаја и друга кривична дела која спадају тзв. коруптивна). Корупција, дакле, обухвата и друге поступке који се могу сматрати неетичким, а то су они у којима лице коме су поверена овлашћења то не ради у интересу због кога су овлашћења поверена већ се руководи сопственим, личним интересима. Ова дефиниција је посебно значајна за запослене у јавном сектору, јер су њима поверена овлашћења која би требало да обављају у јавном интересу, односно у интересу грађана.

Типологија корупције, најчешћи видови корупције или етички неприхватљивих поступака су:

- Примање и давање мита
- Трговина утицајем
- Злоупотреба службеног положаја
- Незаконито богаћење
- Сукоб интереса
- Непотизам
- Кронизам
- Клијентелизам
- Недозвољен утицај
- Кршење правила о пријему поклона
- Кршење правила о неспојивости јавних функција
- Цурење информација којима има приступ ограничен број људи

Поред ових, постоје видови корупције који су карактеристични само за одређени сектор или област. У процесу процене ризика корупције од кључног значаја је идентификовање неправилности/нерегуларности које настају или могу настати током коришћења јавних овлашћења. О томе ће бити више речи у одељку који се бави идентификовањем ризика у надлежностима које су посебно изложене корупцији.

## ПРОЦЕНА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ

Поред тога што не постоји општеприхваћена дефиниција корупције, не постоји ни универзални приступ процени ризика корупције. Сам поступак зависи од потреба или разлога због којих институција, сектор или држава спроводе процену ризика корупције. На поступак процене, али и успех у том процесу, великим делом утичу локално окружење и култура интегритета.

Процес процене ризика корупције може се спровести на различитим нивоима: на државном/ националном нивоу, секторском, локалном и институционалном, у ком случају говоримо о стратешком приступу управљању ризицима јер, након ових процена, настају свеобухватни стратешки документи за управљање ризицима корупције. У том контексту можемо говорити о националним, секторским, локалним и институционалним стратегијама и акционим плановима (политикама) за управљање ризицима корупције. Процена ризика корупције може се спроводити и на оперативном нивоу – на нивоу програма или пројекта, након чега настају оперативни планови за управљање ризицима који су претежно *ad hoc* карактера.

Ефикасна борба против корупције у одређеној области/сектору захтева разумевање облика (врста) корупције са којима се сектор суочава, колико је она распрострањена, који делови области/сектора су највише погођени, као и колико су постојеће системске (секторске) мере за управљање ризицима корупције ефикасне (уколико их има). Процена ризика корупције је системски алат који се користи како би идентификовала места осетљива на корупцију у спровођењу надлежности и развиле делотворне стратегије за управљање тим ризицима.

Циљ ефикасног управљања ризицима корупције је заштита вредности (заштита јавног интереса, владавина права, заштита људских права, благовремено пружање адекватних услуга грађанима, законито и ефикасно управљање јавним ресурсима), дакле све оно што се корупцијом нарушава. Поред тога, процена ризика је важна за добијање подршке за антикорупцијски програм у датој области/сектору, али и да доносиоцима одлука пружи увид о томе које су последице корупције. Када је реч о изради стратешких докумената, што више информација/одговора на ова питања радна група за израду стратешких докумената има, то је већа могућност да се поставе приоритети, алоцирају ресурси и ускладе поменути документи са проблемима који негативно утичу на способност сектора да оствари своје циљеве, односно да одреди, шта се може учинити да се ризици корупције ублаже, или сведу на прихватљив ниво. Да би имале ефеката, односно да би читав процес креирања (и спровођења) стратешких докумената био одржив, процена ризика корупције не би требало да буде изолован процес, једнократна активност, већ је ова документа потребно периодично ажурирати како би се адекватније одговорило на већ идентификоване и нове ризике корупције који су у међувремену настали.

### Сврха методологије

Сврха ове методологије је да радној групи за израду стратешких докумената и посебним радним подгрупама послужи као практичан алат за идентификовање надлежности у одређеној области/сектору које су посебно изложене ризицима корупције, да утврди које то околности

омогућавају настанак корупције/неправилности у коришћењу јавних овлашћења, како би се, на основу добијених налаза, осмислиле и увеле ефикасне мере за спречавање корупције у одређених области, на нивоу сектора или целокупног националног система. Ове мере ће бити елементи будућих стратешких докумената о области борбе против корупције.

Општи циљ је промовисање културе транспарентности, одговорности и интегритета и подстицање секторских актера да предузму одговарајуће мере за спречавање корупције.

Методологијом су обухваћени кључни кораци за спровођење секторске процене ризика од корупције.

## Кључни кораци процене ризика

**Корак 1:** Планирање процеса процене ризика корупције

**Корак 2:** Идентификовање надлежности које су посебно изложене ризицима корупције (риличне надлежности) у одређеној области/сектору

**Корак 3:** Идентификовање извора, врсте података и њихово прикупљање

**Корак 4:** Процена ризика корупције/неправилности у ризичним надлежностима

**Корак 5:** Израда извештаја о процени ризика

### *Корак 1: Планирање процеса процене ризика корупције*

Циљ ове фазе је да на самом почетку подигне свест и разумевање свих чланова радне групе о целокупном процесу процене ризика корупције у конкретној области/сектору и конкретним корацима које је потребно предузети у том правцу. С тим у вези, треба размотрити следећа питања:

- Ко ће бити задужен за координацију рада радне групе?
- Која ће бити конкретна улога сваког од чланова радне групе (подела задужења)?
- Како ће чланови радне групе радити (начин рада, линија извештавања и сл.)?
- Који је рок за спровођење сваког појединачног корака у процесу процене ризика?

На основу претходних искустава, пожељно је да у процес процене ризика, односно у посебне радне подгрупе буду укључени појединци који имају различите перспективе базиране на њиховом радном искуству и компетенцијама и разумевању/познавању начина на који сектор/област функционише (нпр. државни службеници који су задужени за израду прописа у одређеном сектору, државни службеници који примењују прописе и спроводе процесе у институцијама које припадају том сектору, државни службеници који су учествовали у изради и спровођењу плана интегритета, руководиоци, контролори, интерни ревизори у институцијама које примењују прописе и спроводе процесе, инспектори који спроводе контролу над радом институција које припадају одређеном сектору, представници ДРИ, итд.).

### *Корак 2: Идентификовање надлежности које су посебно изложене ризицима корупције (риличне надлежности) у одређеној области/сектору*

У оквиру одређене области или сектора који обухватају различите типове институција са њиховим различитим надлежностима, неопходно је идентификовати (пописати) све надлежности које различите институције обављају у оквиру истог сектора или области.

## СВЕ НАДЛЕЖНОСТИ У ОБЛАСТИ ПОРЕЗИ У ОКВИРУ СЕКТОРА ФИНАНСИЈА

### Надлежности у области опорезивања Орган који спроводи надлежности: Пореска управа

1. Регистрација пореских обвезника и регистар пореских обвезника
2. Пореска контрола и утврђивање пореза
3. Редовна и принудна наплата пореза и споредних пореских давања
4. Откривање пореских кривичних дела и њихових извршилаца и предузимање законом прописаних мера
5. Издавање прекршајних налога и подношење захтева за покретање прекршајних поступака
6. Старање о примени међународних уговора о избегавању двоструког опорезивања;
7. Развијање и одржавање јединственог пореског информационог система;
8. Вођење пореског рачуноводства
9. Пружање стручне помоћи пореским обвезницима у примени пореских прописа за порезе које утврђује, контролише и наплаћује, у складу са кодексом понашања запослених у Пореској управи;
10. Обављање других послова на основу закључених уговора уз накнаду, у складу са законом.

### Припрема правног оквира у области опорезивања Орган који спроводи надлежности: Министарство финансија (Сектор за фискални систем)

11. Припрема закона и других прописа којима се уређује порески систем и пореска политика, систем и политика осталих јавних прихода
12. Припрема закона и других прописа којима се уређује порески поступак и пореска администрација
13. Припрема за закључивање међународних уговора о избегавању двоструког опорезивања

### Контрола законитости управних аката у области опорезивања Орган који спроводи надлежности: Министарство финансија (Сектор за другостепени порески поступак)

14. Одлучивање по правним лековима уложеним против пореских управних аката филијала и експозитура (организационих јединица) Пореске управе,
15. Одлучивање по правним лековима уложеним против пореских управних аката Центра за велике пореске обвезнике,
16. Одлучивање по правним лековима уложеним против аката надлежних пореских органа јединица локалне пореске администрације
17. Послове у вези ванредних правних лекова и послове у вези са управним споровима из пореске области
18. Припрему и израду решења у извршењу пресуда суда надлежног за решавање управних спорова
19. Праћење и анализирање пореско-управне и судске праксе у примени прописа из делокруга Сектора

### Контрола рада и понашања пореских службеника у вршењу надлежности Орган који спроводи надлежности: Одељење за унутрашњу контролу Пореске управе

20. Непосредна и посредна контрола законитости, благовремености, одговорности, професионалности и ефикасности у раду и понашању запослених у организационим јединицама Пореске управе по налогу директора Пореске управе и по представкама на рад запослених;
21. Иницирање поступака за утврђивање одговорности запослених;
22. Планирање и спровођење унутрашње контроле по динамичком плану унутрашње контроле и по представкама и примедбама на рад организационих делова Пореске управе;
23. Иницирање примена ванредних правних лекова пред надлежним органом;
24. Координација са надлежним Секторима у Централи Пореске управе;
25. Покретање, вођење дисциплинског поступка и одлучивање о дисциплинској одговорности, као и покретање поступка и одлучивање о постојању штете, висини штете и одговорности за њено проузроковање;
26. Координација са Сектором за људске ресурсе и Сектором за материјалне ресурсе у вези спорова из области дисциплинске и материјалне одговорности;
27. Предузимање радњи и мера током поступања првостепеног органа по жалби на првостепене одлуке о дисциплинској одговорности и сачињавање и достављање одговора жалбу Жалбеној комисији Владе Републике Србије;
28. Предлагање потребних мера за отклањање незаконитости и неправилности утврђених у делокругу овог Одељења;
29. Сарадња са тужилашвом, Министарством унутрашњих послова, Агенцијом за борбу против корупције и другим државним органима у циљу откривања и сузбијања кривичних дела везаних за надлежност рада Пореске управе.

Као што се из приложеног може видети, надлежности различитих органа/институција у одређеном сектору се састоје од креирања политике и регулације до спровођења јавних политика и закона и пружања услуга физичким и правним лицима, али и контроле и надзора над тим органима који спроводе јавне политике и прописе или пружају услуге.

Треба разликовати ситуацију када је област предмет процене ризика корупције као што су нпр. јавне набавке, порези, царина и сл. од оне ситуације у којој је предмет процене ризика корупције сектор - нпр. образовање, здравство и сл. Пописивање надлежности сектора ће бити обимнији посао јер сам сектор садржи различите области које покрива. Нпр. сектор образовања покрива област високошколског образовања, основног и средњег образовања, предшколског итд. У овом случају, потребно је прво издвојити све области које сектор покрива а онда у оквиру сваке од њих пописати све надлежности које институције у тој области врше.

Након што се све надлежности попишу, потребно је идентификовати оне надлежности који су посебно изложене ризицима на корупцију. То су надлежности у којима је притисак споља (од стране физичких и правних лица) посебно изражен јер у интеракцији са државом спољни фактори желе да реализују/остваре своја права или интересе. Овај притисак постоји и када држава својим поступањем задире у приватне интересе правних или физичких лица. Што су права и интереси физичких лица важнији, или што су права или интереси правних лица (привредних субјеката) већи, значајнији за њих, то је притисак на државу интензивнији. По правилу, највећи притисак постоји у вези са оним надлежностима где постоји могућност да та лица у интеракцији са државом остваре велику материјалну корист или да им се наметне терет великог материјалног издатака.

Примери надлежности које су посебно изложени притиску, па самим тим и ризицима за настанак корупције:

- Формулисање јавних политика (израда законских и подзаконских аката) којима се регулишу партикуларни и приватни/лични интереси;
- Израда планских докумената (просторни и урбанистички планови);
- Управљање јавним ресурсима (располагање имовином, издавање у закуп, коришћење, одржавање, концесије, итд.);
- Убирање прихода (порези, таксе, парафискални приходи, итд.);
- Уговарање (јавно-приватно партнерство, тендери, набавке, ангажовање лица по уговору);
- Плаћања трећим лицима правним и физичким (субвенције, донације, дотације, премије, зајмови, спонзорства, итд.);
- Утврђивање права (дозволе, сертификати, ауторизације, итд.);
- Спровођење закона – *Law enforcement* (контрола, супервизија, инспекција, санкционисање);
- Управљање информацијама (национална безбедност, поверљиве информације, документи, досијеи);
- Управљање кадровима (запошљавање, одлучивање о напредовању запослених, санкционисање, итд.);
- Остваривање различитих права грађана (лечење, образовање, итд.).

Имајући у виду дефинисане критеријуме (поступање државе којим се задире у приватне, личне и партикуларне интересе), а посебно користећи напред наведене примере, радна група ће од свих



побројаних надлежности у одређеној области направити листу од 5 до 7 надлежности које су посебно изложене ризицима за настанак корупције. Ако цео сектор буде одређен као ризична област<sup>5</sup>, радна група ће у оквиру сваке секторске области, од свих пописаних надлежности у њој, одабрати од 3 до 5 надлежности које су посебно изложене ризицима за настанак корупције (ризичне надлежности).

## ПРИМЕР 2: ИЗРАДА ЛИСТЕ РИЗИЧНИХ НАДЛЕЖНОСТИ

### НАДЛЕЖНОСТИ У ОБЛАСТИ ПОРЕЗИ КОЈЕ СУ ПОСЕБНО ИЗЛОЖЕНЕ РИЗИЦИМА ЗА НАСТАНАК КОРУПЦИЈЕ

#### Листа ризичних надлежности

1. Пореска контрола и утврђивање пореза
2. Редовна и принудна наплата пореза и споредних пореских давања
3. Откривање пореских кривичних дела и њихових извршилаца и предузимање законом прописаних мера
4. Издавање прекршајних налога и подношење захтева за покретање прекршајних поступака
5. Одлучивање по правним лековима уложеним против пореских управних аката Центра за велике пореске обвезнике
6. Непосредна и посредна контрола законитости, благовремености, одговорности, професионалности и ефикасности у раду и понашању запослених у организационим јединицама Пореске управе по налогу директора Пореске управе и по представкама на рад запослених
7. Иницирање поступака за утврђивање одговорности запослених

#### *Корак 3: Идентификовање извора, врсте података и њихово прикупљање*

Након што је израђена листа ризичних надлежности у оквиру области/сектора, потребно је сачинити списак извора из којих ће се прикупити информације о неправилностима или проблемима које су идентификоване или су се дешавале приликом спровођења одабраних ризичних надлежности. Списак извора може укључити:

1. Попис нормативног оквира у вези са ризичним надлежностима (закони, подзаконски акти, обавезни интерни акти државних органа који спроводе те надлежности);
2. Попис свих актера који врше екстерну контролу над институцијама које спроводе ризичне надлежности (министарства, инспекције, ДРИ и сл.);

<sup>5</sup> Овде треба имати у виду да области, које буду предмет будуће Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана, неће бити подједнаког опсега. Неке могу заиста бити области, као што су нпр. царина, порези, јавне набавке, а неке могу бити сектори као што су здравство, образовање и сл. У том контексту постоји и ова разлика у погледу броја ризичних надлежности које је потребно идентификовати. Тамо где цео сектор буде био предмет процене, потребно је издвојити области, па у оквиру сваке од њих идентификовати ризичне надлежности, што ће, у зависности од броја области, у збиру бити већи број од оног случаја када једна област буде унапред одређена да буде предмет будућих стратешких докумената.

3. Институционална организациона шема, описи послова свих актера у конкретним радним процесима у оквиру ризичних надлежности (уколико је велики број институција у сектору који спроводе ове процесе, ово се ради на основу репрезентативног узорка);
4. Статистика кривичних дела корупције<sup>6</sup> (број пријава, број оптужница, оптужних аката и пресуда у односу на укупан број поднетих кривичних пријава и извештаја надлежних органа, пријава грађана и сл.) против запослених и руководилаца сектора/области у последњих 5 година<sup>7</sup>;
5. Статистика представки правних и физичких лица поднетих Агенцији за спречавање корупције и органима у којима су запослена лица против којих су пријаве/представке поднете у последњих 5 година (представке се односе на неправилности за које се сумња да су изазване коруптивним подстицајима у одређеној области/сектору);
6. Најтипичнији и најчешћи примери неправилности из сектора/области (најмање 5) и њихов опис које су настале у раду запослених а које су изазване коруптивним подстицајима<sup>8</sup> (типологију најчешћих неправилности и њихов опис прикупити од тужилаштва, МУП, судова, Агенције за спречавање корупције, државних органа који спроводе надлежности из области или сектора, на основу информације које се налазе у пријавама правних и физичких лица поднетих тужилаштву или МУП, кривичних пријава, оптужница и оптужних акта, пресуда, као и представки грађана поднетих Агенцији за спречавање корупције, државним органима у којима су запослена лица против којих су представке поднете);
7. Најтипичнији и најчешћи примери неправилности из ризичних надлежности<sup>9</sup> (најмање 2 по свакој ризичној надлежности) и њихов опис које су настале у раду запослених а које су изазване коруптивним подстицајима (типологију најчешћих неправилности и њихов опис прикупити од тужилаштва, МУП, судова, Агенције за спречавање корупције, државних органа у којима су запослена лица против којих су представке поднете);
8. Статистика инспекцијских надзора над радом институција које спроводе ризичне надлежности у последњих 5 година (статистика обухвата број спроведених контрола у односу на укупан број институција које обављају ризичне надлежности; статистика такође обухвата број извештаја о контроли ових институција у којима су утврђене неправилности у односу на укупан број извештаја о спроведеним контролама у овим институцијама);
9. Статистика поступака ревизије код институција које обављају ризичне надлежности које је спровела ДРИ у последњих 5 година (статистика обухвата број поступака ревизије у односу на укупан број институција које обављају ризичне надлежности; број извештаја о ревизији ових

---

<sup>6</sup> Назив кривичног дела корупције

<sup>7</sup> Приликом израде списка извора информација и врсте информација који ће се прикупљати, користити и Анекс 3 Методологије.

<sup>8</sup> Коруптивни подстицај је мотив због кога службено лице чини одређену неправилност или незаконитост у обављању јавног овлашћења (добива новац, неку другу корист или очекује противуслугу). Ова мотивација је превасходно усмерена на задовољење приватних интереса на уштрб јавног.

<sup>9</sup> Ово је исти тип података који се прикупља као и код тачке 7, само што је овом приликом потребно сузити захтев за прикупљање података на оне надлежности које је радна група идентификовала као ризичне. Ове две врсте података је потребно прикупити из разлога што кривични предмети могу показати да се најчешће неправилности крију у неким другим надлежностима из ризичног сектора или области које радна група није претходно уврстила као ризичне. Такође, у вези са ризичним надлежностима могуће је да подаци који буду прикупљени од органа који процесуирају кривична дела покажу у чему се тачно састоје неправилности код обављања ризичних надлежности па ће то помоћи радној групи приликом описивања тих неправилности односно ризика корупције.

институција у којима су утврђене неправилности у односу на укупан број извештаја о ревизији ових институција);

10. Најтипичнији и најчешћи примери неправилности из сектора/области (најмање 5) и њихов опис које су настале у раду запослених а које су изазване коруптивним подстицајима (типологију најчешћих неправилности и њихов опис „извући“ из извештаја инспекције, ДРИ, податке тражити од инспекција и ДРИ);
11. Статистика прекршајних поступака због неправилности који су вођени против запослених у тим радним процесима који су део ризичних надлежности, у последњих пет година (број вођених поступака и број пресуда у којима је утврђена прекршајна одговорност за прекршаје у вези са јавним набавкама, управљање јавним ресурсима и сл. и описи неправилности које су запослени у јавном сектору начинили приликом обављања јавних овлашћења);
12. Статистика дисциплинских поступака који су вођени у последњих пет година против запослених који примењују ризичне надлежности, а који се односе на неетичко понашање, односно кршење норми кодекса или закона (ово се може прикупити из тзв. репрезентативног узорка институција ако их је много у одређеном сектору или области) и најчешћи примери неправилности (најмање 5) које су настали у раду запослених и због који су вођени горенаведени дисциплински поступци;
13. Статистика унутрашњег узбуњивања у последњих 5 година (број покренутих дисциплинских, прекршајних и кривичних поступака на основу унутрашњег узбуњивања у односу на укупан број случајева унутрашњег узбуњивања; број поступака у којима је утврђена дисциплинска одговорност запослених на основу унутрашњег узбуњивања). Ово се може прикупити из тзв. репрезентативног узорка институција ако их је много у одређеном сектору или области);
14. Статистика судских поступака који су вођени за заштиту запослених у институцијама које обављају ризичне надлежности у вези са узбуњивањем (број укупно покренутих поступака у односу на број пресуда у којима је суд пресудио у корист узбуњивача) у последњих 5 година;
15. Статистика другостепених укидајућих одлука органа донетих по жалбама на првостепене одлуке у току спровођења ризичних надлежности у последњих 5 година (број укидајућих одлука у односу на укупан број поднетих жалби и најчешћих пет разлога за укидање);
16. Студије и истраживања у вези са идентификованим процесима, анкете грађана о субјекту, запосленима и квалитету пружене услуге;
17. Статистика мера (опомена, јавно објављивање препоруке за разрешење са јавне функције) које је Агенција за спречавање корупције изрекла руководиоцима институција у оквиру ризичног сектора/области у последњих 5 година (број мера у односу на укупан број поступака који је вођен и најчешћих пет разлога за изрицање мера);
18. Статистика разрешења руководиоца ових институција у последњих 5 година које су донете на основу одлука Агенције, надлежних инспекцијских и других контролних органа и тела и пресуда судова због кривичних дела корупције које су изречене руководиоцима ових институција (број поднетих обавештења/препука од стране надлежних институција да су се стекли услови за разрешење руководиоца и укупан број руководиоца који су разрешени на основу тих извештаја и препорука);
19. Анализе и мишљења о ризицима корупције у прописима Агенције за спречавање корупције;
20. Подаци о израђеним плановима интегритета институција које обављају ризичне надлежности а који су у поседу Агенције за спречавање корупције (број институција које су израдиле планове

интегритета, процеси који су процењени као најризичнији, статистика мера за управљање ризицима).

Након што се утврди списак извора (врста и обим података), од релевантних институција се прикупљају подаци који су у њиховом поседу. Чланови радне групе идентификују изворе и податке који се могу прикупити путем интернета (студије, истраживања, анализе), а потом из њих извлаче податке који се евентуално могу употребити за процену ризика корупције. Након прикупљања свих података са списка извора, подаци се сортирају како би се користили за следеће кораке у процени ризика.

#### *Корак 4. Процена ризика корупције/неправилности у ризичним надлежностима*

Као што је напред поменуто, постоје различити типови корупције који се јављају или се могу појавити у одређеној области или сектору. Поред кривичних дела то су и различити поступци који се могу сматрати неетичким. Без обзира на тип корупције, за правилну процену ризика је кључно препознати тзв. коруптивну шему која подразумева препознавање неправилности или нерегуларности којом лице у јавном сектору користи поверено овлашћење или положај за личну корист.

Да би се ове неправилности идентификовале, потребно је, пре свега, спровођење ризичне надлежности приказати кроз радне процесе. Надлежност се рашчлањује на радне процесе – идентификују се сви кораци у спровођењу процеса у институцији (спровођење активности, вршење контроле, доношење одлука). Рашчлањивање надлежности на радне процесе и кораке у спровођењу процеса је важно како би се идентификовали сви актери који учествују у њему. Идентификовањем актера и њихових улога у процесу могуће је на прецизнији начин утврдити неправилности/нерегуларности које могу настати у раду сваког од њих а које има за циљ погодновање сопственим интересима или интересима трећих лица на уштрб јавног интереса.

#### **ПРИМЕР 3: ПРИКАЗ РАДНОГ ПРОЦЕСА /РАДНИХ ПРОЦЕСА У ОКВИРУ РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ**

##### **РИЗИЧНА НАДЛЕЖНОСТ:**

##### **РЕДОВНА И ПРИНУДНА НАПЛАТА ПОРЕЗА И СПОРЕДНИХ ДАВАЊА**

Шематски приказ интерне процедуре /интерних процедура Пореске управе која/и се односи/е на редовну и принудну наплату пореза и споредних пореских давања, у складу са правилима која су дефинисана кроз систем Финансијског управљања и контроле (ФУК). Овако рашчлањени радни процеси омогућавају радној групи да идентификује у којој фази спровођења радног процеса и коришћења јавних овлашћења од стране запослених и руководиоца су настајале неправилности и како су се оне испољавале.

Важно је напоменути да код идентификовања неправилности/нерегуларности, корупција не мора да буде доказана, већ је довољно да сама неправилност у раду актера овог процеса буде идентификована или позната. Ове неправилности су уједно и ризици за настанак корупције у конкретном радном процесу. У односу на сваку ризичну надлежност, потребно је направити листу (попис) ризика –

неправилности или нерегуларности. Као пример пописа ризика за настанак корупције у јавним набавкама, може нам послужити следећи пример којим се идентификују неке од неправилности:

1. Расписивање тендера за услуге/послове које самостално може да обави орган јавне власти;
2. Експерт који помаже да се изради тендерска документација повезан са потенцијалним понуђачем;
3. Тендерска документација и спецификација таква да је могуће да услове испуни само један понуђач;
4. Анексирање уговора, цена се знатно увећава у односу на понуђену без икаквих промена на тржишту;
5. Понуђач испоручује робу слабијег квалитета у односу на уговорену;
6. Исплата за добра или услуге које уопште нису испоручене или пружене;
7. Дуплирање рачуна – два пута наплаћује исту робу или услуге;
8. Пружалац услуга наплаћује услугу коју није он пружио већ је то учинио орган јавне власти.

За идентификовање неправилности/нерегуларности у ризичним надлежностима и њиховим радним процесима, као и за евентуалне измене или допуне листе ризичних надлежности<sup>10</sup>, радна група ће користити податке које је добила од органа институција (извори означени на листи бројевима 7, 8, 11, 12, 13, 14 и 16). Поред ових информација, радна група може користити и искуства и сазнања својих чланова како би допунила листу идентификованих неправилности, уколико нису добили информације из других извора, или те информације нису довољне или нису адекватне. Том приликом чланови радне групе треба да користе шематски приказ интерне процедуре (видети пример 3), како би се неправилности могле прецизно и структурисано идентификовати.

Када се неправилности за све ризичне надлежности идентификују (дакле, најмање 3 по свакој надлежности), израђује се посебна листа неправилности (ризика корупције).

#### ПРИМЕР 4: ЛИСТА НЕПРАВИЛНОСТИ/РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ

РИЗИЧНА НАДЛЕЖНОСТ	ЛИСТА НЕПРАВИЛНОСТИ - РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ
Пореска контрола и утврђивање пореза	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.</li> <li>2.</li> <li>3.</li> <li>4.</li> </ol>
Редовна и принудна наплата пореза и споредних пореских давања	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Запослени у пореској управи не пошаље опомену пореском обвезнику којем је утврђен порез, нити предузме било коју другу радњу у циљу наплате пореза, након чега протоком законом прописаног рока застари право на наплату пореза.</li> <li>2.</li> <li>3.</li> <li>4.</li> </ol>

<sup>10</sup> Након добијања података о најчешћим неправилностима у сектору/области, радна група може констатовати да је реч о неправилностима који се јављају у оквиру неких надлежности у сектору које они првобитно нису уврстили у листу ризичних. У том случају, радна група може ревидирати или допунити своју првобитну листу ризичних надлежности.

**ПРИМЕР 4: ЛИСТА НЕПРАВИЛНОСТИ/РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ (НАСТАВАК)**

<b>РИЗИЧНА НАДЛЕЖНОСТ</b>	<b>ЛИСТА НЕПРАВИЛНОСТИ - РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ</b>
Откривање пореских кривичних дела и њихових извршилаца и предузимање законом прописаних мера	1. 2. 3. 4.
Издавање прекршајних налога и подношење захтева за покретање прекршајних поступака	1. 2. 3. 4.
Одлучивање о правним лековима уложеним против пореских управних аката Центра за велике пореске обвезнике	1. 2. 3. 4.
Непосредна и посредна контрола законитости, благовремености, одговорности, професионалности и ефикасности у раду и понашању запослених у организационим јединицама Пореске управе по налогу директора Пореске управе и по представкама на рад запослених	1. 2. 3. 4.
Иницирање поступака за утврђивање одговорности запослених	1. 2. 3. 4.

Као што се види кроз пример бр. 4, који треба условно схватити, дакле само и искључиво као илустрацију<sup>11</sup>, неправилност у поступању службеника пореске управе се своди на пропуштање да се учини радња која би спречила застаривање права на наплату пореза. Није потребно доказивати да је ово пропуштање изазвано неким коруптивним подстицајем (примањем мита или неке друге противуслуге коју је добио од пореског обвезника) довољно је да се може закључити да је на овај начин службеник погодовао личном интересу пореског обвезника јер му порез не може бити принудно наплаћен. Уколико се отклони могућност да запослени и руководиоци у вршењу јавних овлашћења погодују приватним интересима на уштрб јавног, у значајној мери се смањује могућност за корупцију.

У односу на сваку од пописаних неправилности/нерегуларности, потребно је поставити питање: Које околности могу дозволити, подстаћи или проузроковати остваривање тог конкретног ризика/неправилности? Околности које омогућавају настанак неправилности, називају се фактори

<sup>11</sup> Сви примери искључиво служе како би се илустровао могући начин употребе Методологије као алата за процену ризика корупције у одређеној области/сектору.

ризика. Постоје два типа фактора ризика: системски/секторски и институционални. Институционални фактори ризика се деле на три подтипа: организационе<sup>12</sup>, оперативне<sup>13</sup> и појединачне (личне)<sup>14</sup>.

За анализу ризика корупције у одређеној области или сектору, посебно су значајни тзв. **системски/секторски фактори ризика**, док су за институционалну анализу ризика корупције од пресудног значаја институционални фактори. Ово из разлога што су системски/секторски фактори ризика корупције део националних или секторских јавних политика и под контролом су Владе и министарстава (креатора јавних политика), док су институционални фактори ризика преваходно под контролом самих институција. Из овог произлази да секторски или национални стратешки документи треба преваходно да третирају системске/секторске факторе ризика, мада се у извесној мери овим документима могу третирати и институционални фактори ризика. Са друге стране, институционални фактори ризика јесу предмет институционалних антикорупцијских докумената, као што су нпр. планови интегритета.

У наставку ће бити представљени примери системских/секторских фактора ризика.

### ПРИМЕРИ СИСТЕМСКИХ/СЕКТОРСКИХ ФАКТОРА РИЗИКА

1. Недостатак прописа, непотпуни, нејасни или нејединствени прописи којим се регулише положај и улога органа који спроводе надлежности које су означене као посебно ризичне за настанак корупције;
2. Правни оквир којим је регулисано спровођење надлежности посебно осетљиве за настанак корупције садржи ризике за настанак описаних/идентификованих; неправилности<sup>15</sup>;
3. Непостојање јединствене и уједначене евиденције за праћење неправилности у раду органа јавне власти на нивоу сектора/система (број и врста неправилности приликом спровођења надлежности свих органа који припадају одређеном сектору; број и врста покренутих дисциплинских, прекршајних и кривичних поступака против руководиоца и запослених који извршили коруптивна дела; број и врста дисциплинских, прекршајних и кривичних поступака

<sup>12</sup> Примери организационих фактора ризика су: (Недостајуће или неусклађене политике и процедуре на нивоу организације; Неспровођење политика и процедура, укључујући и оне који се односе на спречавање корупције, нпр. етички кодекс; недостатак механизма за пријављивање и упозоравање на случајеве превара и корупције; неадекватно поступање по пријавама Неадекватна заштита узбуњивача у институцији; грешке у управљању (руководиоци недовољно разумеју активност да би препознали да се догађају корупција или превара); непостојање или неефикасна интерна ревизија; неадекватни системи физичке заштите готовог новца, робе или некретнина; неадекватан систем за одобравање новчаних трансакција; поступци надзора, контроле и санкционисања који нису усклађени или недостају недостатак правила и поступака који промовишу етику и интегритет, лоша организациона култура (то укључује нејасне поруке о томе шта је прихватљиво, примере које даје руководство, непримерен однос према колегама или подређенима, недостатак консолидације етичког понашања, недоследне професионалне навике итд.); неефикасан систем за обуку и стручно оспособљавање руководиоца и запослених, итд.

<sup>13</sup> Примери оперативних фактора ризика су: (Нетранспарентан процес доношења одлука у радном процесу; лоша организација процеса рада; недостатак и / или непознавање процедура; неадекватне или непотпуне процедуре; непримењивање процедура; прекомерна дискреција руководиоца и запослених при доношењу одлука у оквиру радног процеса; недостатак механизма контроле и надзора у процесу рада; неажурирани или двосмислени опис послова у радном процесу; стварне активности и послови ширег делокруга од формалних итд.

<sup>14</sup> Примери личних фактора ризика су: (Недостатак професионалног интегритета; недовољна професионална обука (незнање и некомпетентност); неадекватан процес евалуације рада руководиоца или запосленог у вези са конкретним задацима; притисци у радном окружењу; пропусти у пријављивању имовине и личних интереса, укључујући и поклоне; перцепција повезана са дискриминацијом (неправдом) на послу итд.

<sup>15</sup> За идентификовање ризика корупције у прописима може се користити Листа ризика корупције у прописима која представља Анекс 1 Методологије.

који су окончани (одбачајем, ослобађајућом или осуђујућом пресудом (укључујући и врсту санкције);

4. Недостајући, неадекватан, неефикасан<sup>16</sup> систем одговорности и полагања рачуна руководиоца институција које спроводе надлежности посебно осетљиве за настанак корупције;
5. Недостатак, неадекватност, неефикасност<sup>17</sup> механизма за санкционисање учинилаца (дисциплинске, прекршајне, кривичне одговорности);
6. Непостојање органа који врше адекватан надзор и контролу над органима који спроводе надлежности посебно осетљиве на настанак корупције – односи се пре свега на спољни надзор (министарство, инспекције, други контролни органи или тела);
7. Неадекватна и недовољна овлашћења (недостатак механизма за контролу и надзор) органа који спроводе надзор и контролу;
8. Неадекватан положај органа који врше надзорно/контролну улогу;
9. Ееефикасан<sup>18</sup> рад органа који врше надзор и контролу;
10. Неадекватне одлуке хијерархијски надређених органа;
11. Неадекватан/неефикасан<sup>19</sup> систем заштите узбуњивача;
12. Непостојање/неадекватност/неефикасност<sup>20</sup> превентивних антикорупцијских механизма у институцијама које спроводе ризичне надлежности (поступање по пријавама, унутрашње узбуњивање, интерна ревизија, примена етичких кодекса, примена планова интегритета, едукације о етици и интегритету)<sup>21</sup>.

У овој фази процене, у односу на сваку појединачну неправилност која је идентификована, између осталог и на основу података који су прикупљени од напред наведених институција, радна група треба да утврди које околности (фактори) омогућавају настанак неправилности, односно које околности омогућавају да запослени у вршењу јавних овлашћења користи та овлашћења како би погодовао приватном интересу, на уштрб јавног<sup>22</sup>.

У односу на сваки ризик /неправилност неопходно је извршити попис свих системских/секторских фактора ризика који омогућавају да се неправилност испољи. Поред пописа, потребно је описати разлоге због којих је радна група закључила да тај конкретни фактор, односно околност, омогућава испољавање неправилности и на који начин то чини.

---

<sup>16</sup> Видети Анекс 3 Методологије

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Овај пример фактора ризика уједно представља и институционалне факторе. Међутим, уколико се покаже да је проблем са антикорупцијским механизмима присутан у значајном броју институција онда он постаје и системски фактор ризика и као такав заслужује да буде третиран националним стратешким документима.

<sup>22</sup> За утврђивање околности/фактора ризика који омогућавају настанак неправилности, радна група може користити тзв. „тест“ који представља Анекс 2 Методологије.



## ПРИМЕР 5: ПОПИС И ОПИС ФАКТОРА РИЗИКА/ОКОЛНОСТИ ЗА НАСТАНАК КОРУПЦИЈЕ

РИЗИЧНА ОБЛАСТ: ПОРЕЗИ		
РИЗИЧНА НАДЛЕЖНОСТ: РЕДОВНА И ПРИНУДНА НАПЛАТА ПОРЕЗА И СПОРЕДНИХ ПОРЕСКИХ ДАВАЊА		
РИЗИК/НЕПРАВИЛНОСТ	ФАКТОР РИЗИКА	ОПИС ФАКТОРА РИЗИКА
1. Запослени у пореској управи не пошаље опомену пореском обвезнику којем је утврђен порез, нити предузме било коју другу радњу у циљу наплате пореза, након чега протоком законом прописаног рока застари право на наплату пореза	1.1. Правни оквир којим је регулисано спровођење надлежности посебно осетљиве за настанак корупције (Закон о пореском поступку и пореској администрацији) садржи ризике за настанак описаних/идентификованих неправилности	1.1. Законом о пореском поступку и пореској администрацији није прописан основ за успостављање дисциплинске одговорности за тежу повреду службене дужности пореског службеника за непредузимање радње којом је онемогућен правовремен, правилан и законит рад Пореске управе. Из поменутог разлога порески службеник зна да не може сносити одговорност уколико допусти да застари право на принудну наплату пореза, па самим тим и да може погодovati приватном интересу пореског обвезника на уштрб јавног.
	1.2.	1.2.
	1.3.	1.3.
	2.1.	2.1.
	2.2.	2.2.
	2.3.	2.3.
	2.4.	2.4.
	3.1.	3.1.
	3.2.	3.2.

### Корак 5: Израда извештаја о процени ризика

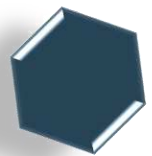
Након извршене процене ризика сачињава се извештај о процени. Извештај о процени ризика мора испуњавати следеће услове:

- да буде изложен на кохерентан и доследан начин;
- да се осигура тачност и јасноћа израза;
- да поштује једнообразност коришћене терминологије;
- да садржи закључке о процени (попис и опис фактора ризика) на основу којих је могуће планирати будуће циљеве и мере за спречавање корупције који ће бити елементи будућих стратешких докумената у овој области.

Извештај ће бити припремљен према следећој структури:

1. **Увод** (основ за израду процене ризика, састав радне групе, трајање овог поступка);

2. **Листа надлежности које су посебно изложене ризицима корупције (ризичне надлежности)** и због чега су посебно издвојене (производ корака 2.)
3. **Процена ризика/неправилности** у свакој од ризичних надлежности
  - 3.1. Детаљна листа ризика/неправилности (производ корака 4.)
  - 3.2. Анализа сваког појединачног ризика/ неправилности (попис и опис фактора ризика/околности које омогућавају настанак неправилности (производ корака 4.)
4. **Преглед извора и података** (информација) које су прикупљени у процесу процене ризика корупције (производ корака 3) и на који начин је радна група користила прикупљене податке у поступку процене ризика корупције. Овај преглед треба да садржи податке о томе које информације је радна група тражила, а које није добила и који су разлози за то. Треба имати у виду да непостојање одређених евиденција у поседу надлежних органа такође представља један од фактора ризика које посебно треба навести приликом пописа.



## АНЕКС 1: ЛИСТА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ПРОПИСИМА

Извод из Методологије за процену ризика од корупције у прописима<sup>23</sup>

НЕАДЕКВАТНА ПРАВНА ФОРМУЛАЦИЈА И НЕКОХЕРЕНТНОСТ	
1.	Употреба недефинисаних појмова
2.	Недоследна употреба термина
3.	Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације
4.	Мањкаве одредбе о упућивању
5.	Сукобљене одредбе
6.	Правне празнине
7.	Неприменљиве одредбе

НЕДОСТАТАК ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА	
8.	Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти
9.	Непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја

НЕАДЕКВАТНО ДЕФИНИСАНЕ НАДЛЕЖНОСТИ, ПРОЦЕДУРЕ, ПРАВА, ОБАВЕЗЕ И ИНТЕРЕСИ	
10.	Ненавођење субјекта на ког се одредба односи
11.	Преклапање надлежности
12.	Надлежности које су неспојиве са правним положајем органа јавне власти
13.	Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу
14.	Успостављање права уместо обавезе
15.	Неоправдани изузеци од остваривања права/вршења надлежности
16.	Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање
17.	Кумулација надлежности која омогућава сукоб интереса
18.	Непостојећи или нејасни управни поступци
19.	Непостојање конкретних рокова/непримерени рокови/непримерено продужење рокова
20.	Неоправдано ограничавање људских права
21.	Дискриминаторне одредбе
22.	Прекомерни захтеви за остваривање права/испуњавање обавеза
23.	Подстицање нелојалне конкуренције
24.	Промовисање интереса који су супротни јавном интересу
25.	Повреда интереса непримерено јавном интересу
26.	Прекомерни трошкови спровођења прописа у односу на јавни интерес

<sup>23</sup> Методологија за процену ризика од корупције у прописима, Агенција за спречавање корупције, Београд, април 2021, године, доступно на: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/ASKMetodologijaweb.pdf>

#### НЕАДЕКВАТНОСТ МЕХАНИЗМА НАДЗОРА

27. Непостојање/недовољни механизми надзора и контроле (хијерархијски, интерни, јавни)
28. Непостојање/недовољни механизми за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти

#### НЕАДЕКВАТАН СИСТЕМ ОДГОВОРНОСТИ И САНКЦИОНИСАЊА

29. Конфузија/дуплирање врста законске одговорности за исту повреду
30. Непотпуни основи за настанак одговорности
31. Непостојање јасне одговорности за повреде
32. Непостојање јасних санкција за повреде
33. Неадекватан однос повреде и санкције

## АНЕКС 2: ТЕСТ ЗА УТВРЂИВАЊЕ - ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ФАКТОРА РИЗИКА

Када разматра питање да ли постоје околности које омогућавају настанак неправилности, односно, које околности омогућавају да запослени у вршењу јавних овлашћења користи та овлашћења како би погодовао приватном интересу, на уштрб јавног, радна група то треба да учини из перспективе запосленог. Наиме, запослени који чини описану неправилност, процењује да неће сносити последицу зато што је такво поступање није регулисано, или што такво поступање није изричито забрањено, или зато што санкција за такво поступање није прописана, или зато што сматра да за такво поступање питање његове одговорности неће бити покренуто, па самим тим, ни утврђено, или да санкција, која му евентуално буде изречена, представља по њега мању штету од користи коју таквим поступањем може остварити. Да би радна група утврдила које то околности омогућавају запосленом да користи јавно овлашћење у приватном интересу на уштрб јавног, потребно да одговори на следећа питања:

1. Да ли је обављање посла (мисли се на онај у којем је идентификована неправилност) у оквиру ризичне надлежности дефинисано јасним и прецизним прописима?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 1 или 2<sup>24</sup>

2. Да ли је изричито прописано да ће запослени који се не придржава ових прописа сносити одговорност?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 2, 4 и 5

3. Да ли је такво поступање (идентификована неправилност) изричито забрањено законом или неким другим прописом?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 1 или 2

4. Ако јесте, да ли је прописна санкција за кршење те забране?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 2, 4 и 5

5. Ако је прописана санкција, да ли санкција довољно озбиљна (одвраћајуће дејство санкције) да просечан запослени може проценити да му таква санкција представља већу штету него што је потенцијална корист од неправилног поступања?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 2, 4 и 5

6. Да ли је постоји успостављен контролни механизам за спречавање и откривање те неправилности?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 2, 4, 6 и 12

7. Ако је успостављен механизам, да ли је он довољно ефикасан да се са великом извесношћу може претпоставити да ће неправилност бити откривена и отклоњена?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 3, 4, 7, 8, 9,10, 12 и 13

<sup>2424</sup> Видети примере системских/секторских фактора ризика

8. Ако неправилност буде откривена, да ли се са великом извесношћу може закључити да ће запослени бити процесуиран и санкционисан?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 5, 11 и 12

9. Да ли су изречене санкције (кривичне, прекршајне и дисциплинске) довољно озбиљне (одвраћајуће дејство санкције) да просечан запослени може проценити да му таква санкција представља већу штету него што је потенцијална корист од неправилног поступања?

Ако је одговор „не“, утврђено је да постоје фактори ризика 5, 11 и 12

Како би утврдила присуство фактора ризика, радна група треба да анализира правни оквир којим је регулисана ризична надлежност у чијем су оквиру идентификоване неправилности тако што за анализу може користити листу ризика корупције у прописима (Анекс 1 Методологије). За ову врсту информација могуће је користити и већ израђена мишљења Агенције за спречавање корупције о ризицима корупције у прописима<sup>25</sup>, наравно, уколико је Агенција конкретне прописе анализирала. Прикупљене информације служе за одговоре на питања од 1 до 6.

Поред тога, радна група треба да оцени да ли је поступање органа и тела које су задужене да врше тзв. спољни надзор и контролу над радом институција, које примењују ризичну надлежност, такво да одвраћајуће делује на запослене да у обављању послова чине идентификоване неправилности, а ако утврде да то није случај, шта је разлог за то. Извори информација се налазе у статистици поступања прикупљених од инспекција и других контролних органа и тела, студијама, истраживањима о раду инспекцијских и контролних органа и тела, информацијама добијеним од чланова радне групе запосленим у инспекцијским и контролним органима и телима. Прикупљене информације служе за одговоре на питања 6 и 7.

Радна група треба да одговори и на питање, колико поступање другостепених управних органа одвраћајуће делује на запослене да у обављању послова чине идентификоване неправилности, а ако утврде да то није случај, шта је разлог за то. Извори се налазе у статистици поступања другостепених управних органа и информацијама добијеним од чланова радне групе запосленим у другостепеним органима. Прикупљене информације служе за одговор на питање 7.

Радна група треба да утврди и колико је адекватан и ефикасан систем одговорности и полагања рачуна руководиоца институција које спроводе надлежности посебно осетљиве за настанак корупције. Извори информација се налазе у статистици везаној за број мера (опомена, јавно објављивање препоруке за разрешење са јавне функције) које је Агенција за спречавање корупције изрекла руководиоцима ових институција у последњих 5 година, број разрешења руководиоца ових институција које су донете на основу одлука Агенције или на основу извештаја и препорука за разрешење других органа и тела и пресуда судова због кривичних дела корупције изречене

<sup>25</sup> Агенција за спречавање корупције мишљења о процени ризика корупције у прописима доставља министарствима која су израдила нацрте тих прописа

руководиоцима институција у последњих 5 година, а које за последицу имају разрешење са функције руководиоца органа. Прикупљене информације служе за одговоре на питања од 4 до 7.

Радна група треба да одговори н питање колико је ефикасан систем процесуирања и санкционисања запослених који обављају ризичне надлежности, односно да ли делује одвраћајуће на запослене да у обављању послова чине идентификоване неправилности, а ако утврде да то није случај, шта је разлог за то. Извори информација се налазе се у статистици поступања прикупљених од МУП, тужилаштва, судова и од чланова радне групе запослених у овим органима. Такође, у овај корпус информација спадају и оне које се односе на дисциплинске поступке који су вођени против запослених који примењују ризичне надлежности, а који се односе на неетичко понашање, односно кршење норми кодекса или закона. Извори информација се налазе у статистици прикупљеној од институција које спроводе ризичне надлежности. Прикупљене информације служе за одговоре на питања 8 и 9.

Радна група треба да утврди и колико је ефикасан систем унутрашњег узбуњивања и колико је ефикасан систем заштите узбуњивача. Ову врсту информација радна група добија од судова који су надлежни за вођење поступака за заштиту узбуњивача и од институција које спроводе ризичне надлежности. Прикупљање информација служи за одговоре на питања од 6 до 9.

Радна група утврђује колико су ефикасни превентивни антикорупцијски механизми у институцијама које спроводе ризичне надлежности. Информације о ефикасности функционисања интерних механизма за спречавање корупције као што су: поступање по пријавама на неправилности, унутрашње узбуњивање, интерна ревизија, примена етичких кодекса, заштита узбуњивача, примена планова интегритета, едукације о етици и интегритету у институцијама које спроводе ризичне надлежности, прикупљаће се од институција које спроводе ризичне надлежности и Агенције за спречавање корупције. Прикупљене информације служе за одговоре на питања од 6 до 9.

## АНЕКС 3: КРИТЕРИЈУМИ И ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЦЕНУ ЕФИКАСНОСТИ СИСТЕМА ОДГОВОРНОСТИ, ПРОЦЕСУИРАЊА, САНКЦИОНИСАЊА, КОНТРОЛЕ, ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ АНТИКОРУПЦИЈСКИХ МЕХАНИЗАМА

### 1. НЕЕФИКАСАН СИСТЕМ ОДГОВОРНОСТИ И ПОЛАГАЊА РАЧУНА РУКОВОДИЛАЦА ИНСТИТУЦИЈА КОЈЕ СПРОВОДЕ НАДЛЕЖНОСТИ ПОСЕБНО ОСЕТЉИВЕ ЗА НАСТАНАК КОРУПЦИЈЕ

Број случајева у којима су разрешени руководиоци институција на основу поднетих обавештења/извештаја/преорука, иницијатива од стране надлежних контролних органа и тела у односу на укупан број поднетих обавештења/извештаја/преорука за разрешење у последњих 5 година

- мање од 70 % у односу на број преорука за разрешење – недовољно ефикасан систем у ком случају се утврђује постојање фактора ризика

### 2. НЕЕФИКАСАН СИСТЕМ КРИВИЧНОГ ПРОЦЕСУИРАЊА И САНКЦИОНИСАЊА

Укупан број покренутих кривичних поступака против запослених у ризичној области/сектору за кривична дела корупције у односу на укупан број поднетих пријава за кривична дела корупције запослених у ризичној области/сектору у последњих 5 година и њихови исходи након окончања истраге (број одбачених пријава, број подигнутих оптужница и оптужних аката, застарелих итд.)

- ако је број покренутих поступак 30% и мање у односу на број пријава, у том случају се констатује да је систем процесуирања неефикасан, **присутан је фактор ризика**
- ако је број подигнутих оптужница и оптужних аката 30% и мање у односу на број покренутих поступака, **присутан је фактор ризика**

Укупан број донетих правоснажних пресуда у наведеној области у односу на број подигнутих оптужница и оптужних аката у последњих 5 година

- ако је број правоснажних пресуда 30% и мање у односу на укупан број подигнутих оптужница и оптужних аката, **присутан је фактор ризика**

Број случајева у којима је поступак обустављен или оптужба одбијена због застарелости у последњих 5 година у односу на број подигнутих оптужница и оптужних аката

- ако је 5% и више, **присутан је фактор ризика**

Број и врста судских одлука (осуђујуће, ослобађајуће, одбачаји)

- ако је 20% и више чине ослобађајуће пресуде и одбачаја, **присутан је фактор ризика**

Број и врсте казни (затворске, новчане, ослобађање од казне)

- ако 20% и више чине новчане казне које су изречене као главне казне, у односу на она дела где је новчана казна прописана као главна, **присутан је фактор ризика**

Број и висина затворских казни (од укупног броја изречених казни затвора, број казни затвора које су на нивоу законског минимума и испод законског минимума)

- ако је 20% и више казни испод и на нивоу законског минимума, **присутан је фактор ризика**



### 3. НЕЕФИКАСАН СИСТЕМ ДИСЦИПЛИНСКООГ ПРОЦЕСУИРАЊА И САНКЦИОНИСАЊА

Укупан број покренутих дисциплинских поступака против запослених у ризичној области/сектору за кршење одредби етичког кодекса и закона у области сукоба интереса у односу на укупан број поднетих пријава против запослених у ризичној области/сектору за кршење одредби етичког кодекса и закона у области сукоба интереса у последњих 5 година – **статистика се може радити на нивоу репрезентативног узорка**

- ако је број покренутих поступака 30% и мање у односу на број пријава, **присутан је фактор ризика**

Укупан број застарелих поступака у односу на број поднетих пријава против запослених у ризичној области/сектору за кршење одредби етичког кодекса и закона у области сукоба интереса у последњих 5 година

- ако је 5% и више, **присутан је фактор ризика**

Укупан број донетих правоснажних одлука у односу на број покренутих поступака у последњих 5 година

- ако је број правоснажних одлука 30% и мање у односу на укупан број покренутих поступака, **присутан је фактор ризика**

Број и врста казне за лакше повреде дужности (опомена, новчана казна)

- ако је 50% и више опомена, **присутан је фактор ризика**

Број и врста казне за теже повреде дужности (новчана казна, одређиване нижег платног разреда, забрана напредовања, премештај на ниже радно место, престанак радног односа)

- ако је 20% и више изречена новчана казна 20% у трајању до 3 месеца, **присутан је фактор ризика**

### 4. НЕЕФИКАСАН СИСТЕМ ЕКСТЕРНЕ КОНТРОЛЕ

Број извршених инспекцијских контрола у 2019. години у односу на број институција које спроводе ризичну надлежност

- 30% и мање извршених контрола, **присутан је фактор ризика**

Број донетих решења за отклањање незаконитости у односу на број извршених контрола у 2019. години

- 30% и мање донетих решења за отклањање незаконитости, **присутан је фактор ризика**

Број поднетих кривичних, прекршајних пријава или пријава за прекршајни преступ након извршених контрола у 2019. години

- 15% и мање поднетих кривичних и прекршајних пријава, **присутан је фактор ризика**

### 5. НЕЕФИКАСАН СИСТЕМ ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ У ОРГАНИМА И ИНСТИТУЦИЈАМА КОЈЕ ИМАЈУ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ ЗА УНУТРАШЊУ КОНТРОЛУ

Број организационих јединица над којима је спроведена контрола у односу на укупан број организационих јединица у 2019. години

- 20% и мање запослених над којима је спроведена контрола, **присутан је фактор ризика**

Број спроведених контрола у односу на укупан број поднетих пријава против запослених због сумњи на корупцију и кривичних дела против службене дужности од стране правних и физичких лица у 2019. години

- 30% и мање контрола, **присутан је фактор ризика**

Укупан број кривичних пријава, извештаја и обавештења за кривична дела против службене дужности у 2019. години у односу на укупан број спроведених контрола у тој години

- 30% и мање поднетих кривичних, прекршајних и дисциплинских пријава **присутан је фактор ризика**

## 6. НЕЕФИКАСАН СИСТЕМ ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА

Број правоснажних судских одлука за заштиту узбуњивача у односу на укупан број тужби које су поднете за заштиту узбуњивача у последњих 5 година

- 30% и мање, **присутан је фактор ризика**

Број случајева у којима је усвојен тужбени захтев узбуњивача у односу на укупан број правоснажних пресуда

- 30% и мање, **присутан је фактор ризика**

## 7. НЕЕФИКАСАН СИСТЕМ ПРЕВЕНТИВНИХ АНТИКОРУПЦИЈСКИХ МЕХАНИЗАМА У ИНСТИТУЦИЈАМА (СТАТИСТИКА СЕ МОЖЕ РАДИТИ НА НИВОУ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОГ УЗОРКА)

Укупан број обрађених представки поднетих од стране правних и физичких лица против запослених због сумњи на корупцију и кршења етичког кодекса у односу на укупан број поднетих представки у овој области у последњих 5 година

- 50% и мање спроведених поступака, **присутан је фактор ризика**

Укупан број обрађених представки поднетих од стране правних и физичких лица против запослених због сумњи на корупцију и кршења етичког кодекса у односу на укупан број поднетих представки у овој области у последњих 5 година

- 15% и мање поднетих кривичних пријава, **присутан је фактор ризика**

Просечан број пријава по институцији за унутрашње узбуњивање у последњих 5 година

- седам и мање поднетих кривичних пријава, **присутан је фактор ризика**

Укупан број предложених мера за побољшање на основу унутрашњег узбуњивања у односу на укупан број пријава за унутрашње узбуњивање у последњих 5 година

- 20% и мање, **присутан је фактор ризика**

### СЛЕДЕЋИ ПОДАЦИ СЕ ПРИКУПЉАЈУ ЗА СВЕ ИНСТИТУЦИЈЕ КОЈЕ СПРОВОДЕ РИЗИЧНУ НАДЛЕЖНОСТ:

Израђени планови интегритета у последњем циклусу процене у институцијама које спроводе ризични процес

- 30% и мање у односу на укупан број институција које спроводе ризичну надлежност, **присутан је фактор ризика**

Број институција које су спровеле план интегритета у последњем циклусу у односу на број оних које су израдиле план интегритета

- 30% и мање, **присутан је фактор ризика**

Спроведене обуке о етици и интегритету у институцијама које спроводе ризични процес

- 30% и мање у односу на укупан број институција које спроводе ризичну надлежност, **присутан је фактор ризика**

Успостављена интерна ревизија у институцијама које спроводе ризичну надлежност

- 30% и мање у односу на укупан број институција које спроводе ризичну надлежност, **присутан је фактор ризика**

Спровођење интерне ревизије најчешће

- ако је мање од једном годишње, **присутан је фактор ризика**