



ИЗВЕШТАЈ  
АГЕНЦИЈЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ  
О СПРОВЕДЕНОМ НАЗОРУ НАД  
ИЗРАДОМ ПЛАНА ИНТЕГРИТЕТА У  
ТРЕЋЕМ ЦИКЛУСУ 2021- 2024. ГОДИНЕ



## САДРЖАЈ

Увод.....	4
Кључни налази са препорукама.....	6
Анализа података везаних за поступак израде, квалитет и објективност израђених планова интегритета .....	9
Анализа квалитета и објективности процене ризичних области.....	13
Заједничке области .....	13
Етика и лични интегритет .....	14
Управљање кадровима .....	18
Управљање финансијама .....	24
Информационо-технолошка (ИТ) безбедност .....	28
Специфичне области .....	29
Инспекцијски надзор .....	31
Финансирање пројеката .....	31
Транспарентност рада суда.....	32
Управљање предметима.....	33
Управљање представкама и притужбама на рад суда .....	34
Безбедност.....	34
Оцењивање рада судијских помоћника .....	35
Просторно-урбанистички и грађевински послови.....	35
Инспекцијски надзор .....	36
Управљање јавном својином .....	37
Скупштински послови .....	38
Финансирање пројеката .....	39
Јавно-приватно партнерство и концесије.....	40
Управљање сопственим средствима .....	41
Здравствене услуге .....	41
Настава и учење.....	43
Евиденције и јавне исправе .....	43
Уџбеници.....	44
Остваривање сопствених прихода .....	44
Надзор над радом јавног предузећа.....	45
Формирање ценовника.....	46

**Сви појмови који су у овом извештају употребљени у мушком граматичком роду обухватају мушки и женски род лица на који се односе.**

## УВОД

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) је надлежна да надзире доношење и спровођење планова интегритета које су органи јавне власти обавезни да израде у складу са Законом о спречавању корупције<sup>1</sup> (у даљем тексту: Закон) и Упутством за израду и спровођење плана интегритета<sup>2</sup> (у даљем тексту: Упутство). Упутством је ближе уређен поступак надзора који, између осталог, подразумева и проверу квалитета и објективности донетог плана интегритета, вршењем непосредног надзора у самој институцији.

У поступку непосредног надзора Агенција испитује да ли су институције квалитетно и објективно процениле ризике од корупције и одредиле адекватне мере за њихово спречавање у складу са Упутством и Приручником за израду и спровођење плана интегритета<sup>3</sup>.

Имајући у виду велики број (2.965) израђених планова интегритета, што чини 99,87% у односу на укупан број институција које у трећем циклусу имају законску обавезу да израде свој план интегритета, непосредни надзор није било могуће спровести у свим институцијама, већ је извршен на узорку, према следећим критеријумима:

- заступљеност институција различитих нивоа власти (републички, покрајински, локални ниво);
- да је институција корисник или прати, односно врши надзор над располагањем финансијских средстава из фондова ЕУ и других међународних фондова (у складу са Стратешким планом за борбу против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске Уније у РС за период 2021-2023. године и Оперативним планом Агенције за 2023. годину);
- равномерна регионална заступљеност и
- спроведен надзор над донетим планом интегритета у претходним циклусима.

Поред наведених, Агенција има и допунске критеријуме који се односе на постојање:

- представки физичких и правних лица поднетих Агенцији и
- извештаја и анализа независних државних органа, организација цивилног друштва као и медијских објава.

Од марта до новембра 2023. године, Агенција је посетила 16 институција (из шест од укупно 14 система) у Аранђеловцу, Београду, Врању, Врњачкој Бањи, Ивањици, Лозници и Неготину и то:

- Политички систем (три институције): Министарство културе, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог и Министарство спорта;
- Система правосуђа (две институције): Основни суд у Аранђеловцу и Основни суд у Неготину;
- Систем државне управе и локалне самоуправе (три институције): Град Лозница, Општина Врњачка Бања и Општина Ивањица;
- Систем здравства (три институције): Завод за јавно здравље „Врање”, Здравствени центар Аранђеловац и Здравствени центар Лозница;

<sup>1</sup> Члан 6. став 1. тачка 14) и члан 95. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022).

<sup>2</sup> Члан 18. и 19. Упутства за израду и спровођење плана интегритета („Службени гласник РС”, бр. 145/2020, 43/2021, 48/2021 – пречишћен текст, 115/2022 и 119/2022 – пречишћен текст).

<sup>3</sup> Приручник је доступан на интернет презентацији Агенције: <http://skr.rs/zNa3> (последњи пут приступљено 02.02.2024. године).

- Систем просвете и науке (две институције): ОШ „Вук Караџић” из Неготина и ОШ „Јован Јовановић Змај” из Врања и
- Систем јавних предузећа (три институције): ЈП „Белимарковац” из Врњачке Бање, ЈП „Водовод” из Врања и ЈКП „Ивањица”.

Надзор је обухватио квалитет поступка израде плана интегритета<sup>4</sup> и квалитет и објективност процене ризика од корупције у радним процесима<sup>5</sup>, а спровео га је тим Агенције на основу унапред израђене методологије. Након разговора са запосленима у одабраној институцији, увида у интерна акта и процедуре, као и интернет презентацију институције, израђени су извештаји о спроведеном надзору који садрже опис стања у свим областима које су се процењивале, како је институција проценила ризике од корупције у овим областима, мере које су одређене и препоруке за унапређење интегритета где је процењено да су оне потребне.

---

<sup>4</sup> Кључна питања везана за поступак израде плана интегритета су: да ли је одређен координатор у року, да ли су запослени обавештени о упитнику, да ли су чланови радне групе запослени из различитих сектора/служби, да ли је план интегритета учињен јавно доступним, да ли је радна група приликом израде водила записник и пратила Упутства и Приручник које је израдила Агенција.

<sup>5</sup> Провера процене ризика је обухватила: начин процене постојећег стања, процену функционисања радних процеса у пракси, одређивање адекватних мера, рокова и одговорног лица за њихово спровођење, као и процену интензитета ризика.

## КЉУЧНИ НАЛАЗИ СА ПРЕПОРУКАМА

У односу на поступак израде плана интегритета, код 81% институција за координатора је одређено лице које добро познаје рад институције или је учествовало у изради плана интегритета у претходним циклусима. У складу са препоруком Агенције, 75% је за чланове радне групе одредило запослене из кључних области (правни сектор, финансије, информационе технологије и др.). Половина (56%) је благовремено обавестила запослене да анонимним попуњавањем упитника могу да учествују у изради плана интегритета. У само четири институције више од 30% запослених одговорило је на упитник.

**Примери добре праксе:** Институције у којима је више од трећине запослених одговорило на упитник су: ОШ „Вук Стефановић Караџић” из Неготина (83%), Министарство спорта (64%), Општина Ивањица (42%) и ОШ „Јован Јовановић Змај” из Врања (33%).

Попуњавање упитника од стране запослених је анонимно, и значајан је алат за процену ризика од корупције, зато што им даје могућност да активно учествују у изради плана интегритета своје институције и да кроз одговоре укажу на недостатке у обављању радних процеса. Потребно је да у следећем циклусу координатор и радна група размотре све расположиве начине како би запослене информисали о могућности попуњавања упитника и зашто је важно да учествују у изради плана интегритета институције у којој раде.

Записник о свом раду водило је 44% радних група, док је у 63% институција радна група укључила и друге запослене у процену ризика од корупције и одређивање мера побољшања. Одлуку о усвајању плана интегритета је донело у року и поставило у апликацију 100% институција.

**Примери добре праксе:** План интегритета је учинило јавно доступним шест институција: Министарство спорта, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, ЈП „Белимарковац” из Врњачке Бање, Општина Врњачка Бања, ОШ „Вук Стефановић Караџић” из Неготина, ОШ „Јован Јовановић Змај” из Врања.

Како је ово трећи циклус израде плана интегритета, већи број институција је уредио област етике и личног интегритета тако што су израдиле Етичке кодексе (50%). Међутим, један део је пропустио да Етичким кодексима детаљније регулише управљање сукобом интереса запослених и ограничи вредност пригодних поклона. Такође, ово је област где су институције препознале да има простора за унапређење у делу који се односи на едукацију руководиоца и запослених, с обзиром на то да у шест институција руководиоца није похађао ниједну обуку из области етике и личног интегритета, док је у исто толико само до 25% запослених похађало наведене обуке.

Половина институција је објективно проценила да нису успоставиле систем финансијског управљања и контроле (што је побољшање у односу на квалитет процене након другог циклуса израде плана интегритета, када су институције сматрале да је систем успостављен доношењем одлуке о именовану радне групе). Интерног ревизора нема 37% институција.

Када су у питању јавне набавке правилно су институције процениле да је овај процес уређен интерним актом (81%) и да је у знатној мери транспарентан, 69% је објавило интерни акт, а 87% план јавних набавки на интернет страни. Приликом надзора је уочено да поједине локалне самоуправе објављују интерни акт у оквиру Службеног листа што отежава његову доступност заинтересованој јавности.

Нешто слабији квалитет процене био је у области управљања кадровима, где су поједине институције навеле да је приликом запошљавања довољна усмена провера знања код

пријема кадрова, да нема ризика уколико се анализа потреба за структуром и бројем кадрова врши усменим путем на колегијуму, или што код пријема лица по уговору ван радног односа (привремени и повремени послови), нема селекционог поступка. Такође, у вези спровођења процеса – увећање плате/додаци у пракси, код 31% институција у више од три организационе јединице запослени раде прековремено дуже од девет месеци, док ниједна од њих није отклонила проблем у обављању радних процеса како се то не би дешавало.

Већина је објективно проценила информационо-технолошку (ИТ) безбедност, уочивши слабости у смислу недостатка интерног акта о управљању и безбедности информација, нередовног ажурирања лозинке и шифре за приступ рачунарима, недостатка простора за чување података за случај ванредних ситуација (пожар, поплава и др.).

Приликом надзора уочили смо разлику између одговора радне групе на питања из праксе приликом израде плана интегритета и оних које смо добили током надзора (нпр. радна група је навела да у претходне три године није било преговарачког поступка у јавним набавкама, док је приликом надзора утврђено да је било, или искључили су процес „Пружање ванстандардних услуга” иако их установа пружа, затим радна група је навела да је спроведена интерна ревизија док је приликом надзора утврђено да није и др.).

Такође, било је ситуација да радна група није разматрала добијене одговоре од стране запослених (нпр. одговарајући на упитник, 28% запослених је навело да поједини запослени остају да раде прековремено, иако нема стварног разлога, јер се посао може обавити и у редовно радно време; радна група је, са друге стране, у питањима за праксу дала одговор да у претходне три године није било прековременог рада).

Квалитет израде плана интегритета огледа се поред осталог, у правилној процени интензитета ризика од корупције у радном процесу, формулисању мера, добром планирању спровођења мера и одређивању одговорних лица за њихово спровођење.

Да би се ефикасно утицало на препознате ризике потребно је мере дефинисати тако да се може пратити њихова реализација (мера: чешће оцењивање или акт о систематизацији изменити у складу са новонасталим потребама нису прецизно дефинисане). Уочено је да су неке институције за већину мера наводиле да су понуђене мере побољшања неадекватне, јер се у датом процесу примењује закон/подзаконски акт, или да нема потребе за мерама побољшања, без разматрања да ли би увођење добрих пракси и стандарда који нису прописани законом као обавезни могао да се унапреди радни процес.

Поједине институције су као лице одговорно за спровођење мера побољшања наводиле руководиоца институције (председника општине, директора предузећа, председника суда и сл.). Одговорно лице за спровођење мере не може бити руководиоца институције, већ руководиоца сектора/одсека/групе који ће оперативно учествовати у реализацији мере (руководилац општих послова, шеф рачуноводства, ИТ сектора и др.).

Било је случајева да је радна група без обзира на процењени интензитет ризика одређивала исти датум за спровођење мера. Међутим, ризици високог интензитета захтевају хитно увођење мера за њихово отклањање (тај рок не би требао бити дужи од шест месеци), за ризике умереног интензитета мере треба спроводити у средњем року (до годину дана), док код ризика ниског интензитета, мере се могу спроводити у року који је одређен за спровођење плана, односно у периоду од две године.

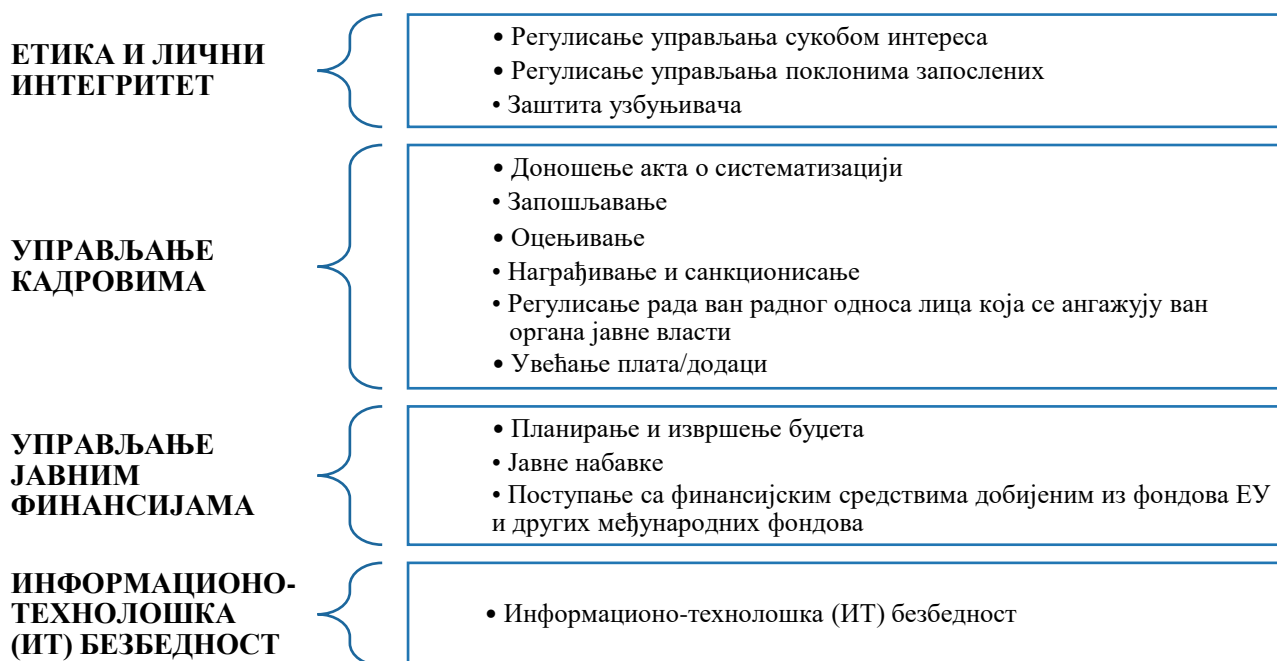
## Препоруке

- Потребно је да радне групе приликом израде плана интегритета прате инструкције које Агенција даје у Приручнику за израду и спровођење плана интегритета;
- Неопходно је да у следећем циклусу координатор и радна група размотре све расположиве начине како би запослене информисали о могућности попуњавања упитника и зашто је важно да учествују у изради плана интегритета институције у којој раде;
- Потребно је да радне групе приликом процене ризика обавезно узму у обзир одговоре које су дали запослени и
- Потребно је да радне групе приликом израде плана интегритета прикупе све релевантне информације о функционисању радног процеса у ком се процењују ризици од корупције, анализирају ризике нормативне, организационе и кадровске природе, а затим одговоре на питања везана за постојеће мере, питања из праксе, процене интензитета ризика, одреде адекватне мере и рокове за њихово спровођење.

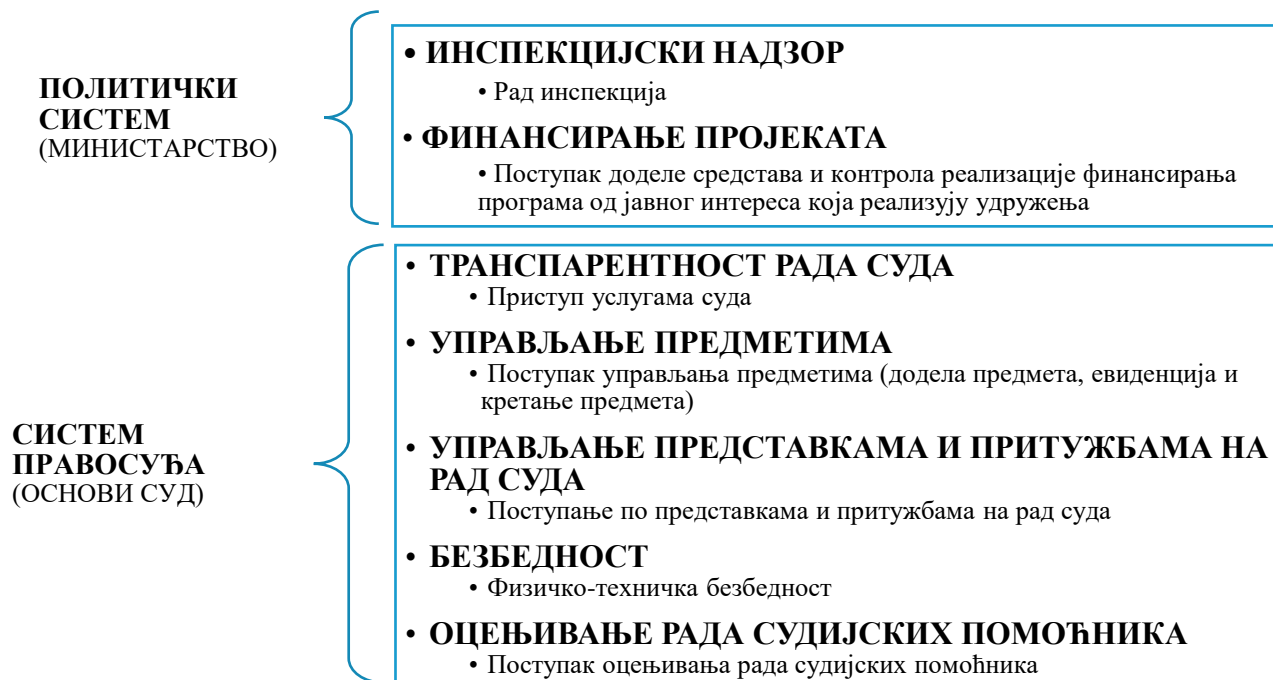


# АНАЛИЗА ПОДАТАКА ВЕЗАНИХ ЗА ПОСТУПАК ИЗРАДЕ, КВАЛИТЕТ И ОБЈЕКТИВНОСТ ИЗРАЂЕНИХ ПЛАНОВА ИНТЕГРИТЕТА

У садржини нацрта (модела) плана интегритета предвиђене су четири заједничке области, а свака област садржи један или више ризичних процеса као што је приказано на графикону 1.



Поред заједничких области за одређене типове институција предвиђене су специфичне области/процеси у складу са њиховим надлежностима (нпр. за основне школе – настава и учење, евиденције и јавне исправе и др.) као што је приказано на графикону 2.



**СИСТЕМ  
ДРЖАВНЕ  
УПРАВЕ И  
ЛОКАЛНЕ  
САМОУПРАВЕ  
(ГРАД/ОПШТИНА)**

**• ПРОСТОРНО-УРБАНИСТИЧКИ И ГРАЂЕВИНСКИ  
ПОСЛОВИ**

- Планирање и издавање дозвола у области просторно-урбанистичких и грађевинских послова

**• ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР**

- Планирање, спровођење и контрола инспекцијског надзора у изворним надлежностима јединице локалне самоуправе

**• УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ СВОЈИНОМ**

- Регулисање управљања јавном својином локалне самоуправе

**• СКУПШТИНСКИ ПОСЛОВИ**

- Избор, постављење и именовање директора и чланова управних и надзорних одбора, јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач локална самоуправа
- Доношење аката локалне самоуправе

**• ФИНАНСИРАЊЕ ПРОЈЕКТА**

- Поступак доделе средстава и контрола реализације финансирања програма од јавног интереса која реализују удружења

**• ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И КОНЦЕСИЈА**

- Поступак планирања и закључивања јавно-приватног партнерства и концесије

**СИСТЕМ  
ЗДРАВСТВА  
(ЗАВОД ЗА ЈАВНО  
ЗДРАВЉЕ/  
ЗДРАВСТВЕНИ  
ЦЕНАР/ОПШТА  
БОЛНИЦА)**

**• ЗДРАВСТВЕНЕ УСЛУГЕ**

- Пружање ванстандардних услуга
- Допунски рад лекара и другог медицинског особља
- Листе чекања

**• УПРАВЉАЊЕ СОПСТВЕНИМ ПРИХОДИМА**

- Радно ангажовање медицинског особља из сопствених средстава установе

**СИСТЕМ  
ПРОСВЕТЕ И  
НАУКЕ  
(ОСНОВНА ШКОЛА)**

**• НАСТАВА И УЧЕЊЕ**

- Расподела фонда часова

**• ЕВИДЕНЦИЈЕ И ЈАВНЕ ИСПРАВЕ**

- Вођење школских евиденција и издавање јавних исправа

**• УЏБЕНИЦИ**

- Доношење одлуке о избору издавача од којих ће се набавити уџбеници

**• ОСТВАРИВАЊЕ СОПСТВЕНИХ ПРИХОДА  
ИЗДАВАЊЕМ ШКОЛСКОГ ПРОСТОРА У ЗАКУП**

- Поступак издавања школског простора у закуп

**СИСТЕМ  
ЈАВНИХ  
ПРЕДУЗЕЋА**

**• НАДЗОР НАД РАДОМ ЈАВНОГ ПРЕДУЗЕЋА**

- Предлагање члана надзорног одбора из реда запослених
- Вршење надзорне функције надзорног одбора

**• ФОРМИРАЊЕ ЦЕНОВНИКА**

- Начин формирања цена

Приликом процене постојећег стања, у погледу постављених питања која се односе на управљање ризицима од корупције, радна група је имала могућност да у апликацији одабере један од четири понуђена одговора<sup>6</sup>. Уколико су сви одговори „у потпуности да”, апликација не нуди меру побољшања, док у осталим ситуацијама приказује меру за коју радна група дефинише рок и одговорно лице. Понуђену меру радна група може да означи и као неадекватну, али је неопходно да наведе разлог неадекватности. У сваком процесу радна група је имала могућност да сама дефинише једну или више мера побољшања.

Уколико институција не спроводи неки од ризичних процеса, радна група је имала могућност да, уз образложење, искључи процес.

Унапређујући методологију израде плана интегритета Агенција је, као новину, увела питања из праксе која радној групи указују на то колико су постојеће мере за управљање ризиком ефикасне, да ли је добро проценила интензитет ризика и одредила адекватне мере побољшања.

Приликом израде плана интегритета, радна група је одређивала интензитет ризика за настанак корупције и других неправилности у процесу, одговарајући на два питања:

Колику штету (фактор утицаја) по јавно добро (буџет, јавне ресурсе, поверење грађана у институцију) може изазвати појава једног или више видова корупције и других неправилности у датом процесу ако се узму у обзир постојеће мере за управљање ризиком у овој области (укључујући и мере из области етике и личног интегритета) које су на снази у вашој институцији?

Колика је извесност (фактор вероватноће) да ће доћи до појаве једног или више видова корупције и других неправилности у датом процесу ако се узму у обзир постојеће мере за управљање ризиком у овој области (укључујући и мере из области етике и личног интегритета) које су на снази у вашој институцији?

Свих 16 институција у којима је Агенција спровела непосредан надзор над израдом плана интегритета у трећем циклусу процениле су све четири заједничке и 17 (81%) од укупно 21 специфичне области.

По једна институција из политичког система, система државне управе и локалне самоуправе, система здравства и система просвете и науке искључила је: инспекцијски надзор, јавно-приватно партнерство и концесије; остваривање сопствених прихода издавањем школског простора у закуп; и управљање сопственим приходима.

Од укупно 1.846 мера побољшања предвиђених нацртом (моделом) плана интегритета који је Агенција израдила за наведене институције, одређено је 715 мера побољшања, од тога 646 из нацрта (модела) док су саме институције додале 69 мера<sup>7</sup>.

Након спроведеног надзора за свих 16 институција дато је укупно 252 препоруке које се односе на заједничке и специфичне области. Највише препорука дато је јавним предузећима, а затим следе локалне самоуправе<sup>8</sup> и здравствене институције.

---

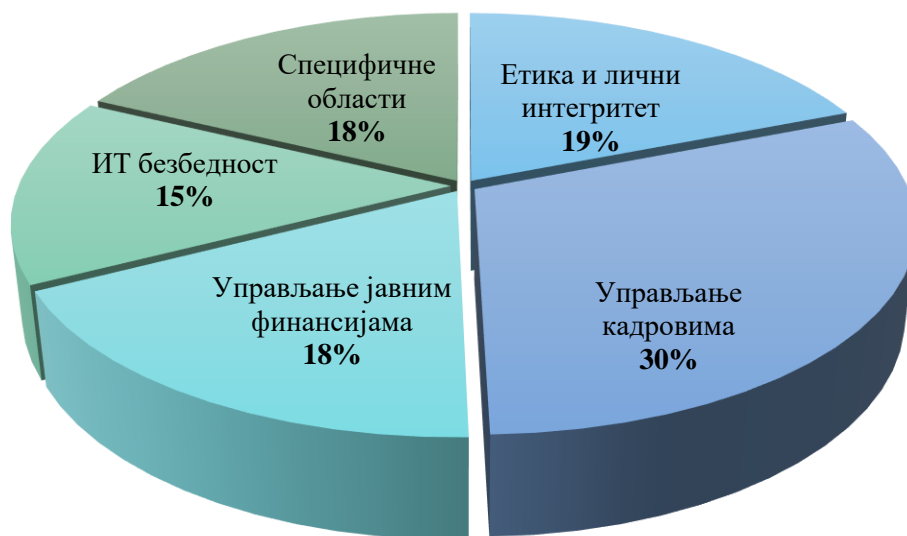
<sup>6</sup> Понуђени одговори су: „у потпуности да”, „углавном да”, „углавном не” и „уопште не”.

<sup>7</sup> Од 69 додатих мера, 14 њих садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ су констатације да мера није потребна, да се примењује закон/подзаконски акт или је унет знак „минус”.

<sup>8</sup> У овом извештају користи се термин локалне самоуправе који обухвата три јединице локалне самоуправе обухваћене непосредним надзором Агенције.

Уколико се посматрају ризичне области, Агенција је дала највише препорука за отклањање ризика од корупције и других неправилности у области управљања кадровима (30%) и етици и личном интегритету (19%). Као што је приказано на графикану 3. нешто мање препорука дато је за управљање јавним финансијама и у специфичним областима (18%), а најмање у вези са информационо-технолошком (ИТ) безбедношћу (15%).

Графикон 3: Процент препорука датих у заједничким и специфичним областима за 16 институција у којима је Агенција спровела непосредни надзор над израдом плана интегритета у трећем циклусу 2021-2024. године



На основу статистичке и садржинске анализе података из израђених планова интегритета и појединачних извештаја који су израђени након обављеног непосредног надзора у одабраним институцијама, добили смо две врсте информација: прве – које се односе на поступак израде плана интегритета (да ли је одређен координатор у року, да ли су запослени обавештени о упитнику, да ли су чланови радне групе запослени из различитих сектора/служби, да ли је план интегритета учињен јавно доступним, да ли је радна група приликом израде водила записник и пратила Упутства и Приручник које је израдила Агенција) и друге: које се односе на квалитет и објективност процене ризика од корупције у радним процесима која је обухватила: начин процене постојећег стања, процену функционисања радних процеса у пракси, одређивање адекватних мера, рокова и одговорног лица за њихово спровођење, као и процену интензитета ризика.

Анализа података која се односи на квалитет и објективност израђених планова интегритета прати структуру плана интегритета и биће изложен по областима/процесима.

Агенција је израдила посебан извештај за процес „Поступање са финансијским средствима добијеним од ЕУ и других међународних фондова”, тако да ће у овом извештају бити наведени само кључни налази везани за овај процес. Извештај је објављен на интернет презентацији Агенције у делу о плану интегритета.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Извештај је доступан у делу план интегритета: <http://skr.rs/zNIO> (последњи пут приступљено: 02.02.2024. године).

# АНАЛИЗА КВАЛИТЕТА И ОБЈЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕНЕ РИЗИЧНИХ ОБЛАСТИ

## Заједничке области

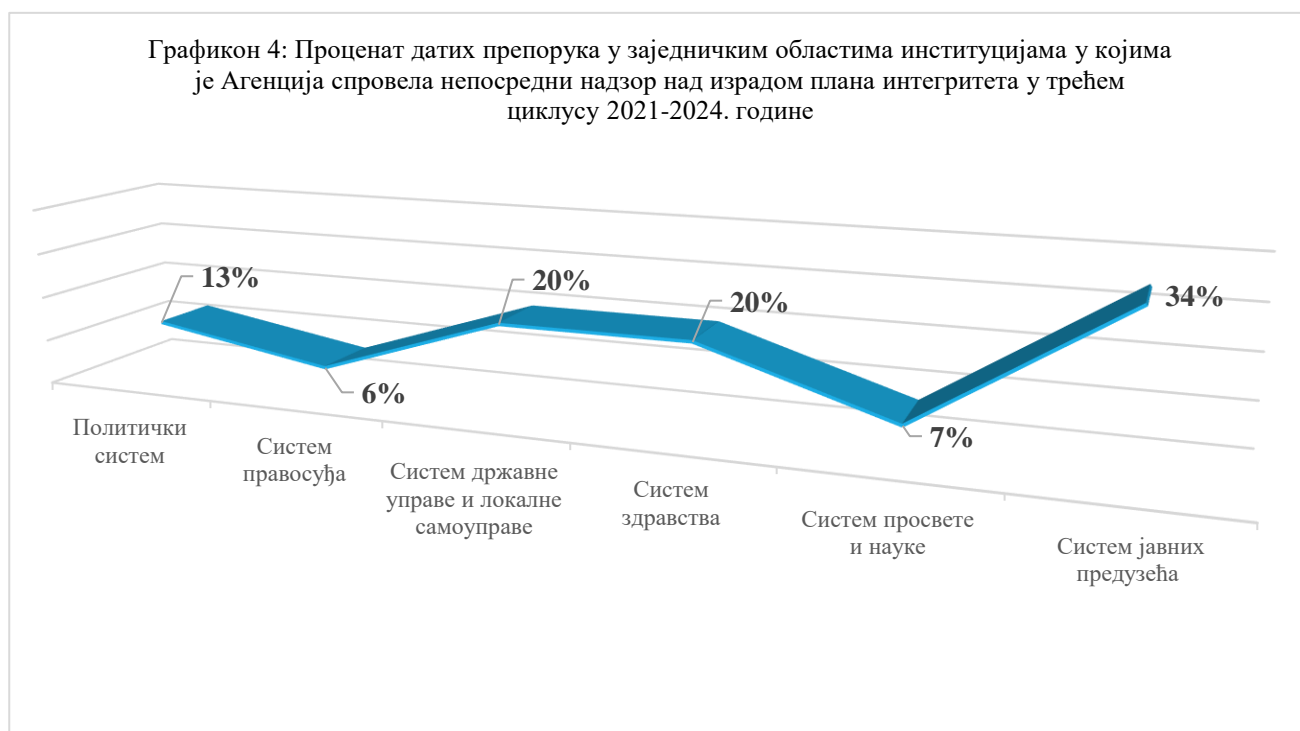
Свих 16 институција у којима је Агенција спровела непосредан надзор над изработом плана интегритета у трећем циклусу процениле су све четири заједничке области.

На нивоу процеса у оквиру заједничких области, све институције процениле су 12 (92%) од 13 процеса, док су поступање са финансијским средствима добијеним из фондова ЕУ и других међународних фондова из заједничке области управљање јавним финансијама искључиле четири (25%) институције наводећи да нису примале средства из наведених фондова.

Нацртом (моделом) плана интегритета за наведене институције предвиђено је укупно 1.488 мера побољшања које се односе на ризике у заједничким процесима. Анализиране институције одредиле су укупно 596 мера, од тога 540 (91%) из нацрта (модела) плана интегритета, док су саме дефинисале још 56 (9%) мера<sup>10</sup> у заједничким областима.

Након спроведеног надзора за свих 16 институција дато је 207 препорука које се односе на заједничке области. Као што је приказано на графикону 4. највише препорука дато је јавним предузећима, а затим следе локалне самоуправе и здравствене институције.

Графикон 4: Процент датих препорука у заједничким областима институцијама у којима је Агенција спровела непосредни надзор над изработом плана интегритета у трећем циклусу 2021-2024. године



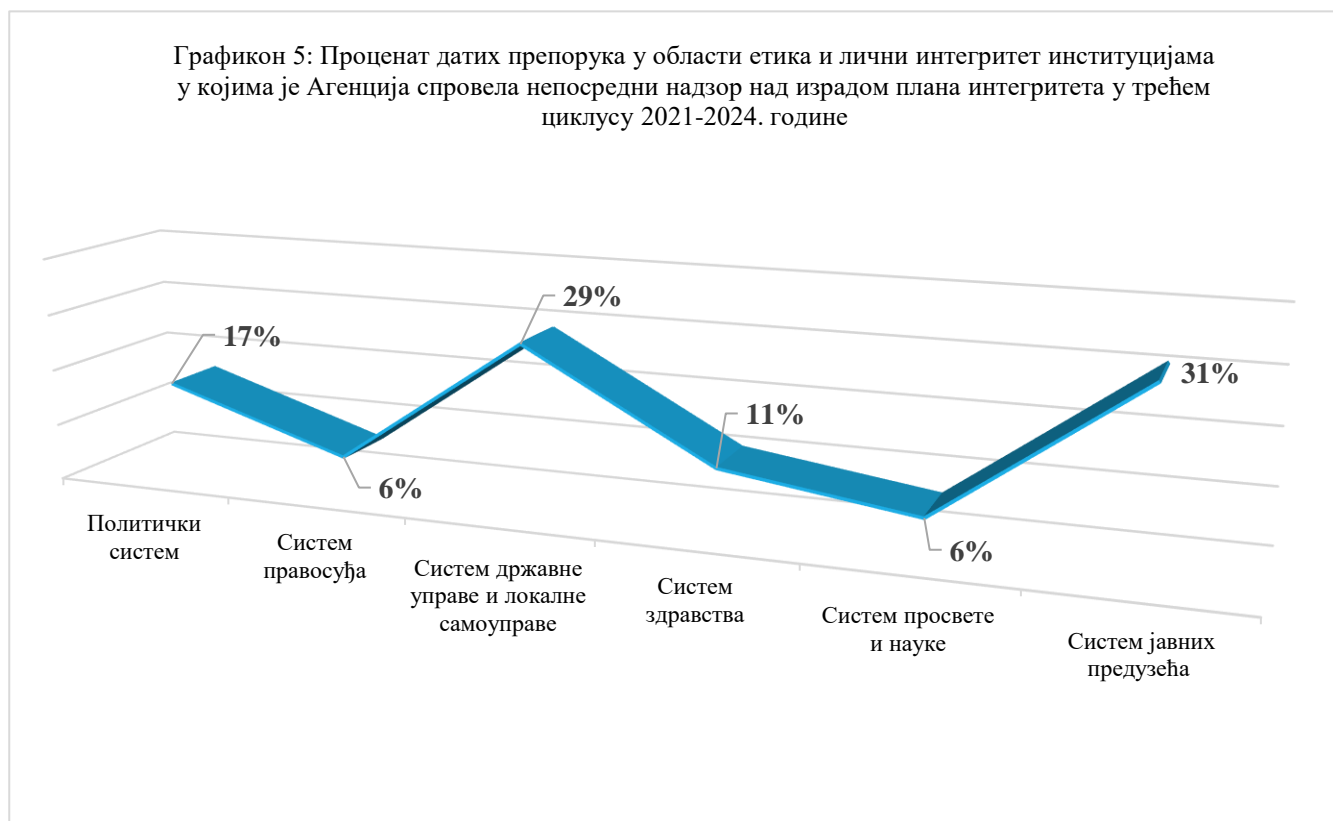
<sup>10</sup> Од 56 додатих мера, 15 њих садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ су констатације да мера није потребна, да се примењује закон/подзаконски акт и сл.

## Етика и лични интегритет

Ризична област етика и лични интегритет садржи три процеса са укупно 320 мера побољшања<sup>11</sup> за 16 институција обухваћених непосредним надзором. У израђеним плановима интегритета институције су одредиле укупно 139 (43%) мера побољшања, док су за 181 навеле да су већ успостављене.

Радне групе 10 (63%) институција додале су 21 сопствену меру од којих се већина односи на едукацију запослених. Више од половине додатих мера односи се заштити узбуњивача, четири се односе на управљање поклонима запослених, три на управљање сукобом интереса, док су две (13%) институције навеле да треба наставити са применом добре праксе, односно да нема додатних предлога. Највише додатних мера, по три, садрже планови интегритета основних судова и једна здравствена институција, док преосталих седам има по једну додатну меру.

Након спроведеног надзора Агенција је за 13 (81%) институција дала 48 препорука које се односе на јачање етике и личног интегритета. Као што је приказано на графикону 5. највише препорука дато је јавним предузећима и локалним самоуправама.



<sup>11</sup> Процењујући постојеће стање свака од 16 институција је одговорила на 20 питања. Уколико је одговор био „углавном да”, „углавном не” и „уопште не” апликација је понудила меру побољшања за коју је радна група одређивала је рок и одговорно лице (20 мера пута 16 институција = 320 мера побољшања), односно наводила разлог зашто понуђену меру сматра неадекватном.

## *Регулисање управљања сукобом интереса*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процесу регулисања управљања сукобом интереса предвиђено је осам мера побољшања за сваку институцију, укупно 128. Институције обухваћене надзором предвиделе су 65 мера, док су за 63 мере радне групе процениле да су већ успостављене.

У непосредном надзору, између осталог, утврђено је да нису све радне групе биле објективне приликом процене, због чега је Агенција дала 23 препоруке за 12 (75%) институција.

Поред мера понуђених нацртом (моделом) плана интегритета, три институције одредиле су по једну сопствену меру у вези са обуком запослених о управљању ризиком од корупције, односно о етици, интегритету и мерама за спречавање корупције, док је једна констатовала да нема додатних предлога. У непосредном надзору утврђено је да додате мере нису прецизно дефинисане како би се могла пратити њихова реализација из ког разлога је Агенција у појединачним извештајима упутила радне групе да пре формулисања мере у наведеном процесу треба да анализирају нормативне, организационе и кадровске елементе који су пресудни за обликовање конкретне мере (нпр. потребно је утврдити која врста обуке је потребна; за коју категорију запослених; колико лица треба да прође обуку; анализирати износ финансијских средстава потребних за упућивање запослених на обуку; и др.), како би се могло пратити њихово спровођење.

Већина институција, 10 (63%) примењује интерни акт о управљању сукобом интереса или Кодекс понашања државних службеника<sup>12</sup>, док је преосталих шест проценило да је потребно израдити наведени интерни акт.

У непосредном надзору утврђено је да су поједине радне групе пропустиле да детаљно анализирају акте које примењују због чега је дато више препорука. Једном јавном предузећу и једној здравственој установи Агенција је дала препоруке да интерним актом дефинишу сукоб интереса као ситуације: у којима приватни интерес запосленог утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на његово поступање у вршењу јавних овлашћења (стварни, могући и опажени сукоб интереса); погодовања лицу које се са доносиоцем одлуке налази у: сродству, пријатељском односу, пословном односу и сл.; пропише дисциплинску одговорност запосленог, који нема статус јавног функционера, а који је пропустио да обавести надлежно лице о свом приватном интересу/сукобу интереса који има у вези са послом који обавља. Препоруку да допуни Етички кодекс са одредбама које се односе на избор, критеријуме за избор, начин рада, едукацију лица које треба да се бави сукобом интереса у државном органу, у складу са чланом 30а. став 2. Закона о државним службеницима<sup>13</sup> Агенција је, након спроведеног надзора, дала једном основном суду, док је једној основној школи предложено да пропише као облик повреде радне обавезе ситуацију када запослени, који нема статус јавног функционера, пропусти да обавести надлежно лице о свом приватном интересу/сумњи у сукоб интереса који има у вези са послом који обавља. Поред наведеног, институције су упућене да, као помоћ, користе модел интерног акта који је израдила и на интернет презентацији објавила Агенција, а у коме су разрађена питања везана за управљање сукобом интереса и поклонима запослених.<sup>14</sup>

Одговарајући на питања из праксе радне групе су навеле да је у 15 (94%) институција одређено је лице или више лица којима запослени могу да се обрате у случају дилеме да ли су

<sup>12</sup> „Службени гласник РС”, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020.

<sup>13</sup> „Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022.

<sup>14</sup> Доступно на: <http://skr.rs/zNJo> (последњи пут приступљено: 02.02.2024. године).



у одређеној ситуацији у сукобу интереса. У непосредном надзору је утврђено да су у институцији где није одређено лице била два случаја када су запослени од секретара Скупштине односно начелника Општинске управе тражили мишљење о сукобу интереса.

Како би запослене детаљно упознале са поступком у коме се реализују њихова права/обавезе у вези са сукобом интереса шест (38%) институција су израдиле процедуре и о њима обавестило своје запослене, нешто мање њих (31%) организовале су обуке, три (19%) нису предузеле ништа, док су две (13%) институције спровела неку другу меру тј. додатно обавестили руководиоце.

Једна или више обука о етици и интегритету (сукоб интереса, поклони, пријављивање имовине, етичке дилеме, етички кодекс, узбуњивање, антикорупцијски механизми) организована је за запослене из 12 (75%) институција с тим што њихово учешће неуједначено, тако да је у само четири институције обуку о етици и интегритету похађало више од половине запослених.

Анализирајући праксу институција као и информације добијене у непосредном надзору, и поред тога што институције раде на едукацији запослених (обуке се односе на сукоб интереса, поклоне, пријављивање имовине, етичке дилеме, етички кодекс, узбуњивање, антикорупцијске механизме), едукација руководилаца изостала је у шест (38%) институција. Имајући у виду да Закон о спречавању корупције и Упутство за спровођење обуке у области спречавања корупције и јачања интегритета<sup>15</sup> прописују да су сви органи јавне власти дужни да спроводе обуку у области спречавања корупције и јачања интегритета, неопходно је да почев од 2025. године руководиоци и запослени, нарочито ако су то пропустили да учине у првом циклусу, похађају обуку (на даљину) „Етика и интегритет” као и да о томе известе Агенцију.

### *Регулисање управљања поклонима запослених*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процесу регулисања управљања поклонима запослених предвиђено је девет мера побољшања за сваку институцију, укупно 144. У вези су процесом регулисања управљања поклонима радне групе предвиделе су 65 мера побољшања, док су за 79 навеле да су већ успостављене.

Након спроведеног надзора Агенција је дала 14 препорука за седам (44%) институција.

Поред наведених, радне групе додале су још четири сопствене мере: половина њих се односи на обуку запослених, једном је предвиђено да министарство евиденцију о примљеним поклонима ажурира два пута годишње, а четврта мера је заправо констатација да министарство нема додатних предлога.

Као и у претходном процесу, 10 (63%) институција има интерни акт о управљању поклонима или примењује Кодекс понашања државних службеника, док је преосталих шест радних група правилно у плану интегритета предвидело да донесе интерни акт тако да регулише управљање поклонима свих запослених, а не само јавних функционера, као и да се поклон дефинише као ствар, право или услуга који су дати или учињени без одговарајуће накнаде, као и сваку другу корист која је дата запосленом или са њиме повезаним лицем у вези са поступањем запосленог у вршењу јавних овлашћења. Након спроведеног надзора Агенција је једној институцији дала препоруке да се одредбе интерног акта које одступају од позитивних прописа измене тако да забране пријем протоколарних поклона ако су дати у новцу и хартијама од вредности без обзира на њихову вредност, као и да се изврши исправка и допуна решења о одређивању лица које води евиденцију поклона тако да се прецизира обавеза да до 01. марта

---

<sup>15</sup> „Службени гласник РС”, бр. 139/2022 и 3/2023.



текуће године достави Агенцији копију евиденције поклона јавних функционера за претходну календарску годину.

Процена 15 радних група је била објективна у вези са тим да ли је прописана дисциплинска одговорност за запосленог који је примио поклон који није смео да прими, односно запосленог који је пропустио да пријави поклон лицу задуженом за то, због чега је Агенција дала препоруку само једном јавном предузећу које је пропустило да планом интегритета предвиди меру побољшања.

Након спроведеног надзора утврђено је да су три радне групе погрешно процениле да је интерним актом прописана обавеза да се одреди лице за вођење евиденције поклона, због чега је Агенција дала препоруке да се то учини. Иако вредност пригодног поклона, као и укупна вредност поклона које запослени приме у календарској години није ограничена у складу са стандардима који важе за јавне функционере у Републици Србији у интерном акту две (13%) институције њихове радне групе нису предвиделе мере побољшања. Недоступност правилника о поклонима на интернет презентацији две локалне самоуправе, односно ниво (не)обавештеност запослених коме могу да се обрате у вези са пријемом и давањем поклона је налагао давање препоруке и у том смислу.

### *Заштита узбуњивача*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у ризичном процесу заштите узбуњивача предвиђене су три (мера побољшања за сваку институцију, укупно 48 мера). Радне групе одредиле су свега девет мера побољшања из нацрта (модела) плана интегритета, док су за 39 процениле да су већ успостављене.

Удео мера побољшања које су радне групе саме дефинисале је највећи управо у овом процесу - од 16 институција њих 12 (75%) је додало меру. Више од половине наведених мера предвиђа обуку запослених о заштити узбуњивача, док су две институције навеле да је потребно наставити са применом добре праксе, односно да нема додатних предлога. Једна институција проценила је да текст важећег правилника о заштити узбуњивача треба прегледати и уколико је потребно изменити и додати нове одредбе.

Интерни акт о поступку унутрашњег узбуњивања имају све институције, осим једне којој је Агенција дала препоруку да га изради.

С обзиром на то да Закон о заштити узбуњивача<sup>16</sup> прописује као основ за прекршајну одговорност пропуштање да се одреди лице за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем, радна група само једне (6%) институције је навела да није одредила лице. Од институција које су навеле да су спровеле ову обавезу, у 13 (81%) случајева овлашћено лице је именовано сам руководиоца, у једној (6%) је одлуку је донео након добијеног мишљења синдиката, а у другој је руководиоца делегирао доношење одлуке на друго лице (заменик, помоћник и сл.).

Одговори на питања из праксе показују да у 15 (94%) институција није било поднетих захтева за поступање лицу за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем у претходне три године. У једној локалној самоуправи где су биле две пријаве, у занемарљивој мери је поступљено по препорукама овлашћеног лица.

У непосредном надзору, између осталог, утврђено је да нису све радне групе биле објективне приликом процене, због чега је Агенција дала 11 препорука за шест (38%) институција. У појединачним извештајима о спроведеном надзору у две институције

---

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, бр. 128/14.

Агенција је истакла да је неопходно не само именовати и омогућити обуку лицу за пријем информације о узбуњивању, већ да је оно дужно да на крају сваке године изради извештај о предузетим радњама у поступку по достављеној информацији о унутрашњем узбуњивању, и да је у плану интегритета потребно одредити мере којима ће се запослени упознати са наведеним извештајем, без обзира да ли је у тој години било или није било поднетих пријава (уколико није било пријава, та чињеница ће бити констатована у извештају).

Остале препоруке Агенције усмерене су на предузимање мера како би запослени знали коме и на који начин могу да пријаве сумњу на корупцију и друге неправилности, као и да интерни акт о унутрашњем узбуњивању буде јавно доступан на интернет презентацији, огласној табли и другим погодним местима у институцији.

## Управљање кадровима

Ризична област управљања кадровима садржи шест процеса са укупно 608 мера побољшања<sup>17</sup> за 16 институција обухваћених непосредним надзором.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле укупно 200 мера побољшања, док су за 408 процениле да су већ успостављене.

Радне групе институција додале су 24 сопствене мере<sup>18</sup> од којих се укупно девет односи на доношења акта о систематизацији а шест мера на процес запошљавања.



Након спроведеног надзора у области управљања кадровима Агенција је дала укупно 77 препорука за 15 (94%) институција. Као што је приказано на графикону 6. највише препорука дато је јавним предузећима.

<sup>17</sup> Процењујући постојеће стање свака од 16 институција је одговорила на 38 питања. Уколико је одговор био „углавном да”, „углавном не” и „уопште не” апликација је понудила меру побољшања за коју је радна група одређивала рок и одговорно лице (38 мера пута 16 институција = 608 мера побољшања), односно наводила разлог зашто понуђену меру сматра неадекватном.

<sup>18</sup> Од 24 додатих мера, седам садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ је једна институција констатовала да мере нису потребне, друга је навела да примењује Закон о државним службеницима и Уредбу о интерном и јавном конкурс у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 22/2019 и 67/2021), а трећа је унела знак „минус”.

## *Доношење акта о систематизацији*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција, у процесу доношења акта о систематизацији предвиђено је пет мера побољшања за сваку институцију, укупно 80. Институције обухваћене надзором предвиделе су 31 меру од којих су 22 из нацрта (модела), а додато је девет мера<sup>19</sup>.

У 10 (63%) институција доношењу акта о систематизацији радних места претходи састанак руководиоца на коме се износе потребе организационих јединица. У 12 (75%) институција у изради анализе потреба учествују запослени у кадровској служби. Писана анализа потреба израђује се у свега три (19%) институције. Акти о систематизацији у потпуности су израђени у складу са претходним анализама потреба према процени у 12 (75%) институција, а мањи број њих, девет (56%) је услове радних места које запослени треба да испуњавају потпуно ускладило са анализом потреба. Са друге стране, 14 (88%) радних група изјаснило се да су описи радних места из њихових аката о систематизацији јасни, потпуни и разумљиви.

Две институције планом интегритета предвиделе су сопствене мере, да је потребно тражити мишљење представника синдиката приликом израде/измене акта о систематизацији радних места, У конкретном случају Агенција је указала да мера, није прецизно дефинисана и да се не види на који се ризик од корупције утиче - остаје нејасно да ли се десило да синдикат није дао мишљење или је каснио са давањем мишљења на акт о систематизацији радних места, или је ризик пропуст достављања акта о систематизацији на мишљење синдикату. Такође, уопштене су и остале додате мере: едуковати запослене у смислу упознавања са законом (не наводи се који закон је у питању), акт о систематизацији изменити у складу са новонасталим потребама (које су то новонастале потребе које би изискивале измену акта о систематизацији), снимање радног места пре усвајања акта о систематизацији (шта подразумева снимање радног места). Након спроведеног надзора Агенција је дала напомену институцијама да је потребно пре дефинисања мере за спречавање ризика, анализирати све околности (нормативне, организационе и кадровске) које могу довести до појаве корупције и других неправилности у датом радном процесу и након тога дефинисати једну или више конкретних мера које ће утицати на његово смањење.

Поред тога кроз одговоре на питања из праксе утврђено је да је у значајном броју институција, њих 14 (88%) мењало акт о систематизацији најмање једном у претходне три године, док је шест (38%) то учинило три и више пута. Приметно је и да су учестале измене утицале на повећање радних места, па је 10 (63%) институција навело да је број радних места увећан за мање од 10%, односно од 10% до 20% у односу на број запослених.

Имајући у виду да већина институција ради само усмену анализу потреба за кадровима, а измене акта о систематизацији су честе, након спроведеног надзора Агенција је дала девет препорука за сва министарства, оба основна суда и по једну локалну самоуправу, здравствену установу и јавно предузеће. Све су се односиле на израду писане анализе потреба пре доношења акта о систематизацији, јер ако се не спроводи адекватно планирање радних места и уколико то планирање није у складу са стварним потребама институција, може довести до вишка кадрова тамо где нису потребни или пак мањка у другим радним процесима где их је потребно више, што доводи до отежаног функционисања тих радних процеса и њихове смањене ефикасности. Препорука Агенције је да писана анализа потреба, са становништва отклањања ризика на корупцију, треба да утврди обим послова из делокруга рада/надлежности институције, усклади организациону структуру са

---

<sup>19</sup> Од девет додатих мера две садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ је институција уместо мере констатовала да мере нису потребне, друга је у план интегритета уместо мере унела знак „минус”.

обимом посла, прецизно одреди потребна знања/вештине/компетенције за сваког радно место и предложи оптималну структуру и број запослених.

### *Запошљавање*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процесу доношења акта о систематизацији предвиђено је осам мера побољшања за сваку институцију, укупно 128. Институције обухваћене надзором предвиделе су 35 мера од којих је 29 из нацрта (модела), а додато је шест мера<sup>20</sup>.

Мали број мера у плановима интегритета 15 (94%) институција обухваћених надзором Агенције, указује да су радне групе процениле да је процес запошљавања у потпуности уређен.

Радна група једног јавног предузећа објективно је проценила ризике када је одабрала свих осам мера побољшања предвиђених нацртом (моделом) плана интегритета, нарочито имајући у виду да је предузеће променило свој статус, а да акт о систематизацији није израђен ни после опомене оснивача (локалне самоуправе).

Све остале радне групе (94%) су навеле да примењују закон и/или интерни акт којим се уређује изборни поступак, услови, критеријуми и мерила за запошљавање; оглашавају информацију о спровођењу поступка запошљавања и услове за одређено радно место; позивају све пријављене кандидате који испуњавају формалне услове на проверу знања/вештина/компетенција. У шест институција (38%), радне групе су правилно процениле да у процесу запошљавања ризик представља то што чланови конкурсне комисије не потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на пријављене кандидате и да је потребно да кроз план интегритета успоставе ову обавезу. Свега три институције (19%) су предвиделе да се провера знања/вештина/компетенција кандидата мора заснивати на унапред дефинисаним критеријумима и мерилима за бодовање, а две су процениле да је коначну одлуку о запошљавању потребно увек доносити на основу резултата рада конкурсне комисије.

Иако је, према оцени радних група, запошљавање детаљно регулисан процес, након спроведеног надзора, утврђено је да постоји значајан простор за унапређење квалитета и објективности процене ризика од корупције и других неправилности у институцијама. На то указује и чињеница да је у области управљања кадровима Агенција највише препорука дала управо у вези са запошљавањем, укупно 25 препорука за 10 (63%) институција.

Радне групе најчешће нису успевале да препознају као ризик недостатак унапред дефинисаних критеријума, односно прецизних мерила за бодовање знања/вештина/компетенција кандидата, као и то да податак о укупном броју бодова свих кандидата који су ушли у ужи избор буде саставни део писаног образложења одлуке о запошљавању, због чега је Агенција дала препоруке да се то учини у седам (44%) институција. Писана провера знања/вештина/компетенција кандидата препоручена је свим локалним самоуправама, док је за две здравствене установе дата препорука да успоставе обавезу чланова конкурсне комисије да потпишу изјаву да нису у сукобу са кандидатима.

У непосредном надзору утврђено је да је радна група једног предузећа погрешно сматрала је да поступак запошљавања није потребно уредити, јер појединачни колективни уговор код послодавца овлашћује директора предузећа да доноси одлуку о потреби заснивања радног односа, као и да дискреционо доноси одлуку о запошљавању. Како се изборни поступак не спроводи, јер, са једне стране, оваква обавеза није прописана законом, док, са друге стране,

---

<sup>20</sup> Од шест додатих мера две садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ је једна институција констатовала да мере нису потребне, а друга је уместо мере унела знак „минус”.

у предузећу постоји потреба за превасходно дефицитарним занимањима, радници се запошљавају/ ангажују по препоруци. Агенција је дала препоруку да се свих осам мера предвиђених нацртом (моделом) плана интегритета спроведу.

### *Оцењивање (вредновање радне успешности) и напредовање*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процесу оцењивања (вредновања радне успешности) и напредовања предвиђено је седам мера побољшања за сваку институцију, укупно 112. Институције обухваћене надзором предвиделе су 48 мера од којих је 46 из нацрта (модела), а две мере су додате.

Процењујући ризике од корупције и других неправилности све радне групе навеле су да спроводе оцењивање (вредновање радне успешности). У 12 (75%) институција овај поступак се заснива на процени испуњености радних циљева, (запосленима се на почетку календарске године, у писаном облику, дефинишу радни циљеви за ту годину). Писано образложење обавезан је елемент додељене оцене, као и одлуке о напредовању запослених у 10 (63%) институција. Код нешто више од половине институција (56%) додељена оцена је један од обавезних услова за напредовање запослених, док су четири радне групе (25%) навеле да се статистика напредовања запослених води разврстана и према полу.

Одговори на питања из праксе показују да је више од половине руководиоца и запослених добило највишу оцену. У надзору је утврђено да је радна група локалне самоуправе погрешно навела да је имала један случај где је отказ уговора о раду настао због незадовољавајуће/лоше оцене рада.

У непосредном надзору је утврђено да су основне школе пропустиле да искључе процес и објасне да због одложене примене Закона о запосленима у јавним службама<sup>21</sup> још не постоји хијерархија међу платним групама, платним разредима и коефицијентима радних места. Уместо наведеног, радне групе су имале у виду самовредновање, тј. педагошко-инструктивни надзор наставника у ком учествују директор, педагог и психолог који посматрају час и у стандардизовани формулар уносе податке о квалитету одржавања наставе и, уколико је потребно, дају препоруке. Повремено се спроводе екстерне контроле од стране просветне инспекције и просветног саветника, због чега су једну или више мера у вези са оцењивањем означиле као неадекватне. Сличан превид запажен је и код две здравствене институције које су оцењивање запослених поистоветиле са праћењем учинка рада организационе јединице.

Након спроведеног надзора Агенција је дала шест препорука за пет (31%) институција. Препоруке Агенције односе се на обезбеђивање обуке за запослене који врше оцењивање у локалној самоуправи, попуњавање свих рубрика извештаја о вредновању радне успешности у основном суду<sup>22</sup>, да додељена оцена буде један од обавезних услова за напредовање запослених, односно да садржи писано образложење у два јавна предузећа и успостављању праксе да се статистика напредовања запослених води разврстана и према полу.

### *Награђивање и санкционисање*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процесу награђивања и санкционисања предвиђено је девет мера побољшања за сваку институцију, укупно 144.

<sup>21</sup> „Службени гласник РС”, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

<sup>22</sup> У складу са чланом 28. Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника, „Службени гласник РС”, бр. 2/2019, 69/2019 и 20/2022.

Институције обухваћене надзором предвиделе су 35 мера од којих су 29 из нацрта (модела), а додате су две мере. Након спроведеног надзора Агенција је дала осам препорука за пет (31%) институција.

Према процени радних група које су израђивале план интегритета систем награђивања и стимулисања успостављен је у 13 (81%), док је систем санкционисања (дисциплински поступак) присутан код свих институција. Највише, 10 (63%) институција, кроз план интегритета успоставиће вођење статистике награђивања/стимулације запослених разврстане и према полу. Истовремено ово је мера која је промакла неким радним групама, због чега је Агенција дала препоруку да се то учини у једној здравственој установи, два јавна предузећа и једној локалној самоуправи.

Процена радних група била је квалитетна тамо где је уочено да потенцијални ризик од корупције и других неправилности постоји ако интерног акта нема (две институције - 13%), односно ако њиме нису прописани јасни и објективни критеријуми и мерила на основу којих запослени могу бити награђени/стимулисани (пет институција - 31%), врсте и висина награда (четири институције – 25%), као и да одлука о награђивању/стимулацији мора бити писмено образложена (три институције – 19%) и да је због тога неопходно планом интегритета одредити мере побољшања, одговорна лица и рокове за њихово спровођење.

Све институције су се изјасиле да је нормативно уређен дисциплински поступак, дефинисане теже и лакше повреде радне обавезе, санкције које се могу изрећи, као и да се податак о изреченој дисциплинској мери увек уноси у радни досије запосленог.

Када су у питању дисциплински поступци половина институција у претходне три године није покретала поступке, у три (19%) је било поступака само због лакших, а у пет (31%) због лакших и тежих повреда радне дужности. Према одговорима на питања за праксу само у два (13%) јавна предузећа наступила застарелост за покретање и вођење дисциплинског поступка и то у једном (6%) од 10 до 30% поступака, а у другом јавном предузећу више од 50% покренутих поступака.

У непосредном надзору Агенција је утврдила да су радне групе грешиле у давању одговора на питања за праксу као и процени постојећег стања везаних за санкционисање, због чега се половина свих препорука у процесу награђивања и санкционисања запослених односила на уређивање дисциплинског поступка.

### *Регулисање рада ван радног односа лица која се ангажују ван органа јавне власти*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процесу регулисања рада ван радног односа лица која се ангажују ван органа јавне власти предвиђено је пет мера побољшања за сваку институцију, укупно 80. Институције обухваћене надзором предвиделе су 31 меру од којих су 29 из нацрта (модела), а додате су две мере<sup>23</sup>.

Процена радних група била је објективна у том смислу да се ангажовање лица по уговорима заснива на активностима које су дефинисане планом рада и буџетом институције. Како су две (13%) институције, где то није увек случај, планом интегритета предвиделе мере побољшања није било потребе за додатним препорукама Агенције.

Радне групе 14 (88%) институција навеле да је овај процес потпуно регулисан прописима, колективним уговором или интерном актом/процедуром саме институције. Опис посла, критеријуме и бодове за оцењивање понуда увек се дефинишу унапред у 10 (63%)

---

<sup>23</sup> Од две додате мере, једна садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ је институција у план интегритета унела знак „минус”.



институција, док запослени који учествују у изборном/селекционом поступку потписују изјаву да нису у сукобу интереса са кандидатима у девет (56%) институција.

Одговори на питања из праксе указују да је 11 (69%) институција закључивало уговоре о привременим и повременим пословима (у даљем тексту: ППП) или уговоре о делу. Међутим, у непосредном надзору Агенција је утврдила да основни судови у претходне три године нису склапали ову врсту уговора, те су радне групе у том случају имале могућност да искључе процес. Што се тиче селекционог поступка, шест (38%) институција прикупљало је више понуда, три (19%) су у овом процесу сарађивале са Националном службом за запошљавање, док су два министарства лица ангажовала након расписивања јавног позива или по препоруци.

Након спроведеног надзора утврђено је да процена постојећег стања није била у довољној мери објективна у седам (44%) институција, због чега је Агенција дала 12 препорука у смислу потпуног уређења поступка избора/селекције на основу јасних и прецизно дефинисаних критеријума и мерилама, провере знања/вештина/компетенција кандидата. Поред наведеног, препорука да запослени који учествују у избору увек потписују изјаву да нису у сукобу интереса са кандидатима за ангажовање лица по основу уговора дата је за два јавна предузећа, једно министарство и једну локалну самоуправу. Како уговором није предвиђена обавеза да лица ангажована по уговору о ППП извештавају о свом раду, Агенција је дала препоруку да се то учини у два јавна предузећа и једној здравственој установи. Поред тога, Агенција је нагласила да радне групе пре процене ризика у овом процесу треба да прикупе све потребне информације (нпр. у којим организационим јединицама и на којим пословима су најчешће ангажована лица на основу ППП уговора у дужем периоду, да ли је рађена анализа обављања тих радних процеса како би се утврдило који су узроци ангажовања лица по овом основу), те да, након тога, изврше процену ризика и одреде адекватне мере.

### *Увећање плата/додаци*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процесу увећања плата/додаци предвиђене су четири мере побољшања за сваку институцију, укупно 64.

Институције обухваћене надзором предвиделе су 34 мере од којих су 29 из нацрта (модела), а додате су три мере<sup>24</sup> које су недовољно прецизне, због чега је тешко пратити њихово спровођење и учинак. Тако на пример код додате мере: „Доносити одлуке о додели додатака запосленима који то право остварују” није јасно коју неправилност је потребно отклонити. Да ли се у пракси дешавало да одлуке о стимулацији нису биле у складу са важећим законским прописима? Ако се то десило, који су разлози таквог поступања? Да ли се дешавало да запослени, који нису испунили критеријуме, добију стимулацију и сл. Након урађене анализе, према оцени Агенције, потребно је дефинисати више прецизних мера.

Како је потврђено у надзору, три институције су правилно процениле да је потребно да донесу интерни акт/процедуру која уређује поступак доделе додатка/увећања плате на основу јасних и објективизираних критеријума, да са тим упознају запослене и да успоставе вођење статистике увећања плате/доделе додатака запосленима разврстане и према полу како би умањили ризици који могу проузроковати настанак различитих облика корупције и других неправилности.

Посебан интерни акт/процедуру који уређује поступак доделе додатка/увећања плате има 10 институција (63%) док су три навеле да примењују закон/подзаконски акт и да им мере

---

<sup>24</sup> Од три додате мере, једна садржински не представља меру за отклањање ризика од корупције већ је институција констатовала да мере нису потребне.

нису потребне. Према процени радних група овај интерни акт садржи јасне и објективне критеријуме, а у нешто мање институција запослени су упознати са интерним актом.

Након спроведеног надзора Агенција је у овом процесу дала 18 препорука, у десет (63%) институција најчешће зато што су радне групе пропустиле да после одговора на питања из праксе коригују процену постојећег стања и одаберу адекватне мере побољшања.

На већи степен необјективности утицало је и то што поједине радне групе нису провериле да ли имају или не интерни акт и сл. односно нису узеле у обзир одговоре запослених из упитника приликом процене ризика у радном процесу. Имајући у виду да су у свим институцијама запослени остварили право на додатак/увећање плате најчешће зато што раде прековремено и да се дешавало да таква ситуација траје дуже од девет месеци у свакој трећој институцији, Агенција је дала препоруку да се у четири институције уради ревизија радних процеса у организационим јединицама, како би се утврдио и отклонио узрок који доводи до тога.

У свим јавним предузећима и једној локалној самоуправи утврђено је да нема интерног акта/процедуре за доделу додатака/увећање плата или да тај акт ако га има не садржи јасне и објективне критеријуме. Истим институцијама дата је и препорука да се овај процес учини транспарентнијим за све запослене.

## Управљање финансијама

Ризична област управљања финансијама садржи три процеса са укупно 316 мера побољшања<sup>25</sup> за 16 институција обухваћених непосредним надзором.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле су укупно 108 мера побољшања, док су за 215 процениле да су већ успостављене.

Од наведеног броја мера, радне групе пет (31%) институција додале су осам сопствених мера које се односе на доношење и упознавање запослених са новим процедурама: планирање и извршење буџета (израда и спровођење финансијског плана), едукација о систему финансијског управљања и контроле и јавним набавкама, редовно ажурирање ФУК-а, док су две институције констатовале да мере нису потребне.

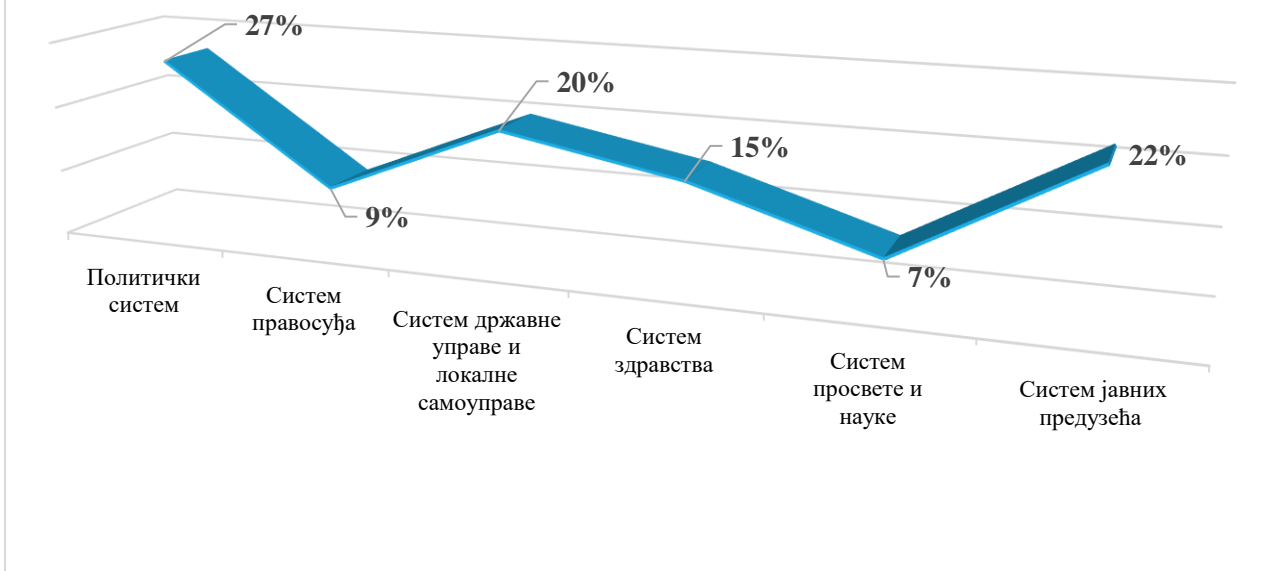
Након спроведеног надзора дато је 45 препорука за 15 (94%) институција у области јавних финансија. Као што је приказано на графикону 7. највише препорука дато је министарствима и јавним предузећима.

---

<sup>25</sup> Процењујући постојеће стање свака од 16 институција је одговорила на седам питања о планирању и извршењу буџета, шест питања о јавним набавкама и девет питања о поступању са финансијским средствима из фондова ЕУ и других међународних фондова. Уколико је одговор био „углавном да”, „углавном не” и „уопште не” апликација је понудила меру побољшања за коју је радна група одређивала рок и одговорно лице, односно да наводила разлог зашто понуђену меру сматра неадекватном. Имајући у виду да су четири институције искључиле трећи процес укупан број предвиђених мера је 316 (и то 7 мера пута 16 институција), (6 мера пута 16 институција) и (9 мера пута 12 институција).



Графикон 7: Процент датих препорука у области јавних финансија институцијама у којима је Агенција спровела непосредни надзор над израдом плана интегритета у трећем циклусу 2021-2024. године



Уколико се посматрају ризични процеси у области јавних финансија, Агенција је највише, половину, препорука дала у вези регулисања јавних набавки.

Радној групи једног јавног предузећа предложено је да размотри додавање ризичног процеса у вези поступка и реализације обавеза по основу узимања кредита (код иностране банке и других) како би објективно извршила процену ризика и других неправилности и дефинисала адекватне мере побољшања.

### *Планирање и извршење буџета*

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција у процес планирања и извршења буџета предвиђено је седам мера побољшања за сваку институцију, укупно 112. Институције обухваћене надзором одредиле су 22 мере у вези са планирањем и извршењем буџета, од којих је 17 из нацрта (модела), а додато је пет мера<sup>26</sup>.

Приликом процене постојећег стања радне групе свих 16 институција навеле су да се код израде плана буџета (финансијског плана) анализирају претходно реализовани буџети, да се све трансакције и послови везани за активности институције документују, као и да се периодични извештаји о извршењу буџета израђују на основу потпуних, исправних и благовремено књижених трансакција.

Нешто мање институција, њих 14 (88%), одговорило је да план буџета/финансијски план израђују на основу плана рада за наредну годину и да на крају сваке буџетске године раде упоредну анализу планираног и реализованог буџета.

<sup>26</sup> Од пет додатих мера, две садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ је једно министарство констатовало је да нема додатих мера, а друго је навело да припрема буџет и финансијски плану у складу за законом и подзаконским актима.

У непосредном надзору је утврђено да је половина институција објективно проценила да нису успоставиле систем финансијског управљања и контроле (ФУК), а што је побољшање у односу на квалитет процене након другог циклуса израде плана интегритета, када су институције сматрале да је систем успостављен доношењем одлуке о именовану истоимене радне групе. Преосталим институцијама, чији је квалитет процене био нешто слабији, Агенција је дала препоруку да у потпуности успоставе ФУК.

Одговарајући на питања за праксу више од трећине (38%) радних група навело је да нема интерног ревизора, наводећи као разлог недовољан број запослених. Три (19%) су одговориле да ова врста ревизије није предвиђена прописима. У преосталих седам (44%) институција где је успостављена интерна ревизија, четири (25%) нису спровеле ниједан надзор. Препоруку да спроведу интерну ревизију Агенција је дала за два министарства.

**Пример добре праксе:** Интерна ревизија Града Лознице је пример организованог, систематичног и свеобухватног успостављања овог интерног механизма, почев од интерних аката који уређују њен рад (Повеља интерне ревизије, Етички кодекс, Стратешки план, Годишњи план и др.) до спровођења више интерних ревизија, израде извештаја са препорукама и едукација које је похађала интерна ревизорка.

Према одговорима радних група на питања из праксе који су потврђени у непосредном надзору анализа потреба пре израде финансијског плана се израђује усмено на састанку/колегијуму руководиоца и више од половине, девет (56%) институција због чега је Агенција дала препоруку да се успостави пракса да свака организациона јединица планирани предлог буџета израђује у писаној форми, а потом достави служби/сектору за финансијске послове.

У непосредном надзору потврђено је да готово све институције, осим једног јавног предузећа, објављују програм пословања, финансијски план као и извештаје о извршењу буџета с тим да на неким интернет презентацијама спорадично недостаје по извештај за поједину годину или је линк неисправан, због чега су дате препоруке за отклањање ових неправилности.

### *Јавне набавке*

Када су у питању јавне набавке 13 (81%) институција је правилно оценило да је овај процес уређен интерним актом и да је у знатној мери транспарентан зато што је њих 11 (69%) објавило интерни акт на интернет презентацији институције. Приликом надзора је уочено да поједине локалне самоуправе објављују интерни акт у оквиру службеног гласила што отежава његову доступност заинтересованој јавности.

Анализом одговора на питања из праксе у 12 (75%) институција било је анексирања уговора о јавним набавкама, с тим што су две локалне самоуправе навеле да су то чиниле у сваком трећем уговору или чешће. Међутим радне групе нису објективно процениле да честа измена уговора о јавним набавкама представља ризик од корупције и да је у овом делу потребно предвидети мере побољшања.

Процена радних група била је нешто мање објективна у делу праћења и транспарентности реализованих јавних набавки. У том смислу, Агенција је за 13 (81%) институција дала препоруку да се успостави пракса израде кратких извештаја о спроведеној јавној набавци (да ли је спроведена у складу са уговором у смислу квалитета и рокова и сл.) као саставног дела документације везане за поступак јавне набавке и њиховог, редовног, објављивања на интернет презентацији, зато што је за стварање функционалног и на корупцију

отпорног система потребно увести праксе и стандарде који ће додатно омогућити квалитетнији, транспарентнији и ефикаснији рад институција.

**Пример добре праксе:** Агенција похваљује настојање Општине Врњачка Бања да унапреди поступак спровођења набавки увођењем програма за њено праћење у електронској форми који ће пратити основне елементе јавне набавке (уговорне стране, рокове, количине, вредности, средства обезбеђења, све измене уговора, извршење – квалитет и благовременост и др.).

### *Поступање са финансијским средствима добијеним из фондова ЕУ и других међународних фондова*

Од 16 институција у којима је Агенција извршила непосредан надзор над израђеним плановима интегритета, 12 (75%) институција је процењивало ризике од корупције и других неправилности у процесу поступања са финансијским средствима добијеним из фондова ЕУ и других међународних фондова, док су четири (25%) институције искључиле овај процес.

На основу анализе извештаја који су израђени након обављеног непосредног надзора утврђено је да пет институција није директно конкурисало нити добило средства из ЕУ и других међународних фондова, већ средства добијају индиректно преко ресорног министарства или локалне самоуправе, једна институција грешком није искључила процес, док је шест (38%) институција добило и управљало средствима из ЕУ фондова и других међународних фондова.

Поред тога, уочено је да су институције у процесу управљања средствима добијеним из ЕУ фондова и других међународних фондова објективно процениле да им недостају интерни акти (процедуре) који уређују начин пријављивања и поступање по пријави неправилности и сумње на превару које могу настати у поступању са добијеним финансијским средствима, интерни акти који уређује поступак препознавања (идентификовања) неправилности и сумње на превару које могу настати у поступању са добијеним финансијским средствима, као и акти који уређују управљање добијеним финансијским средствима из међународних фондова.

Поједине локалне самоуправе су наводиле да немају израђен посебан интерни акт за управљање добијеним средствима из међународних фондова, зато што уговор који закључују са донатором детаљно уређује права и обавезе везане за дату донацију (начин коришћења, извештавање и др.) и прате смернице добијене од донатора. Увек се одреди лице које прати реализацију пројекта, а поред њега, ту је и пројектни тим, где свако има своје задужење (нпр. за административне послове, набавку, координацију и др.).

Периодичне наративне и финансијске извештаје о реализацији добијених средстава редовно израђују све институције, и редовно приказују добијена финансијска средства кроз финансијски план и извештај о извршењу буџета.

Само у две институције донатор је тражио исправку и допуну финансијских извештаја, док ниједна институција није имала ситуацију која је захтевала писање извештаја о неправилностима и њихово упућивање Одељењу за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (АФКОС) због сумње на неправилност или превару, у претходних шест година.

## Информационо-технолошка (ИТ) безбедност

### Информационо-технолошка (ИТ) безбедност

У ризичној области информационо-технолошка (ИТ) безбедност<sup>27</sup> нацртом (моделом) плана интегритета предвиђено је 208 мера побољшања<sup>28</sup> за 16 институција обухваћених непосредним надзором.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле укупно 92 мере побољшања, док су за 116 процениле да су већ успостављене. Од наведеног броја мера, радне групе три (19%) институције додале су четири сопствене мере које се односе на доношење правилника о ИТ процедурама, чешћу обуку запослених из ове области, док је једна институција констатовала да мере нису потребне.

Након спроведеног надзора дато је 37 препорука за 11 (69%) институција у области ИТ безбедности. Као што је приказано на графикону 8. највише препорука дато је јавним предузећима и здравственим институцијама, зато што је процена ризика од корупције и других неправилности била мање објективна него у другим институцијама.



На основу израђених планова интегритета може се закључити да је претежан број институција развио информационо-технолошку инфраструктуру. У 13 институција (81%), према процени радне групе, приступају рачунарима уношењем корисничког имена и лозинке или путем дигиталних сертификата и контактних читача картица. Анти-вирусни програм редовно се ажурира, такође у 13 институција.

<sup>27</sup> У даљем тексту ИТ безбедност.

<sup>28</sup> Процењујући постојеће стање свака од 16 институција је одговорила на 13 питања. Уколико је одговор био „углавном да”, „углавном не” и „уопште не” апликација је понудила меру побољшања за коју је радна група одређивала рок и одговорно лице, односно да наводила разлог зашто понуђену меру сматра неадекватном (13 мера пута 16 институција = 208 мера побољшања).

У непосредном надзору, утврђено је да се у свим институцијама рачунарима приступа уз помоћ корисничког имена и лозинке, с тим да у једној школи запослени из управе, за рачунаре које они користе, сами одређују корисничка имена и лозинке и одлучују да ли ће их и у којим интервалима ажурирати – а што они ретко чине. Код рачунара које користе наставници у извођењу наставе приступне параметре генерише ресорно министарство, преко њиховог сервера. За ову групу рачунара обезбеђен је рестриктиван приступ интернету и приватним налозима и само овлашћено особље може да их користи.

Физички приступ рачунарима где се чувају, обрађују поверљиви подаци или физичке копије података омогућен је само овлашћеном особљу у 11 (69%) институција.

Нешто мање њих 10 (63%) усвојило је интерни акт о управљању и безбедности информација, односно упознали су запослене где и како могу да пријаве кршење безбедносних процедура у ИТ систему. У свим институцијама које су погрешиле у процени ризика од корупције и других неправилности, било да нису уочиле ризик, било да су меру побољшања оценили као неадекватну, Агенција је дала препоруке да у складу са Законом о информационој безбедности<sup>29</sup> донесу или постојећи интерни акт измене/допуне тако да садржи прецизно дефинисана и јасна упутства за управљање информацијама (о приступу, коришћењу, контроли, обнови, уништавању података и опреме, класификацији података као поверљивих и сл.), као и да се он објави на интернет презентацији институције.

Одговарајући на питања из праксе радне групе 14 (88%) институција навеле су да имају лице за ИТ безбедност, и да покушаја упада на мрежу није било или нису пријављени 13 (81%) институција. У три (19%) институције где је било пријављених инцидената две су спровеле истраживање пријављених инцидената и предузете мере у циљу спречавања понављања таквих и сличних инцидената, док у једној то није учињено.

У надзору је утврђено да је у институцијама где је дошло до напада крипто-вирусом или оштећења сервера услед дотрајалих инсталација, било неопходно додатно ангажовати материјалне и људске ресурсе како би се подаци повратили – у неким случајевима тај процес је трајао неколико месеци. Иако су уведене одређене мере како се такви случајеви не би поновили, Агенција је дала препоруке за поступање убудуће.

Поред наведеног, Агенција је у непосредном надзору утврдила да је у сва три јавна предузећа и једној здравственој установи потребно успоставити обавезу да се копије података чувају изван институције (у случају пожара, поплава итд.).

Квалитет и објективност процене био је слабији уколико у процену интензитета ризика нису били укључени запослени који су задужени за одржавање ИТ система. Агенција је одређеним институцијама дала препоруке да је, поред мера побољшања из плана интегритета, потребно увести и мере које омогућавају аутоматско регистровање неуспелих пријава ка поверљивим и осетљивим подацима; да систем препознаје са ког рачунара је извршена неуспела пријава и да аутоматски забрани приступе у случају понављања неуспелих пријава.

## Специфичне области

Поред четири заједничке, нацртом (моделом) плана интегритета за наведене институције предвиђена је укупно 21 специфична област.

Приликом процене, по једна институција из политичког система, система државне управе и локалне самоуправе система здравства и система просвете и науке искључила је по

---

<sup>29</sup> „Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 94/2017 и 77/2019.

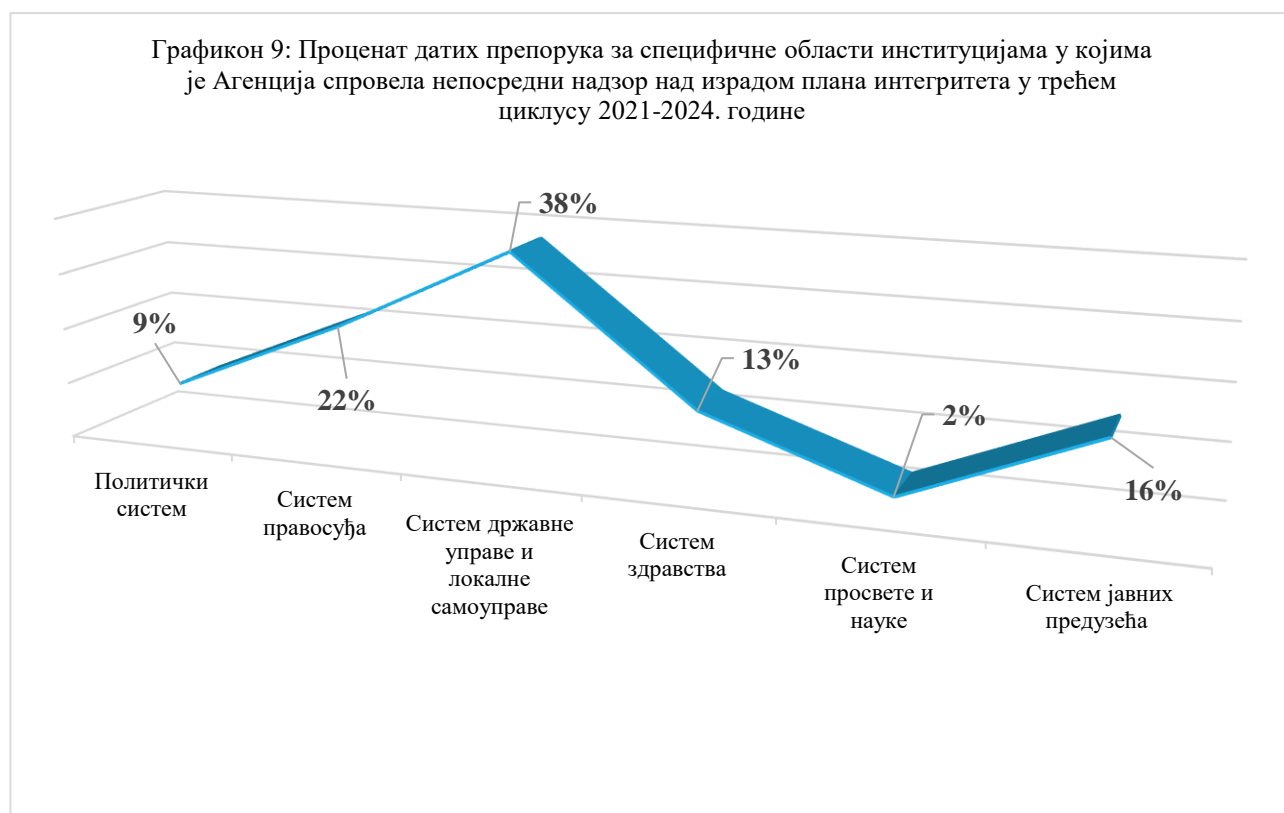
једну област: остваривање сопствених прихода издавањем школског простора у закуп; јавно-приватно партнерство и концесије; као и инспекцијски надзор.

Уколико се посматра како су институције, зависно од својих надлежности, процениле ризике у специфичним процесима ситуација је нешто другачија. Од укупно 25 процеса институције су процениле 19 (76%) специфичних процеса понуђених нацртом (моделом) плана интегритета.

По једна институција искључила је само један процес: рад инспекција, поступак издавања школског простора у закуп и поступак планирања и закључивања јавно-приватног партнерства и концесије. Више процеса искључила је једна институција из система здравства и то су: пружање ванстандардних услуга, листе чекања и радно ангажовање медицинског особља из сопствених средстава установе.

Нацртом (модел) плана интегритета предвиђено је укупно 322 мера побољшања које се односе на ризике у специфичним процесима. У израђеним плановима интегритета одређено је, зависно од надлежности сваке институција, укупно 127 мера побољшања, од тога је 114 (90%) из нацрта (модела), док су саме институције дефинисале укупно 13 мера<sup>30</sup>.

Након спроведеног надзора Агенција је дала је 45 препорука у специфичним областима. Као што је приказано на графикану 9. највише препорука дато је локалним самоуправама (38%) које према нацрту моделу плана интегритета имају највише специфичних области. Ипак, може се закључити да су основни судови и школе, који такође имају доста специфичних области, боље проценили ризике од корупције и других неправилности због чега је њима Агенција дала мање препорука (укупно 24%).



<sup>30</sup> Од 13 додатих мера, једна њих садржински не представљају меру за отклањање ризика од корупције већ је институција уместо мере ставила интерпункцијски знак „минус“.

## Политички систем

У политичком систему, три министарства у којима је Агенције спровела непосредни надзор процењивала су две специфичне области са предложених 38 мера побољшања<sup>31</sup>.

### Инспекцијски надзор

Специфична област инспекцијског надзора кроз процес рада инспекција у нацрту (моделу) плана интегритета садржи 20 мера побољшања. Два министарства процењивала су ризике у овој области, а једно је искључило специфичну област зато што у надлежности министарства нису инспекцијски послови.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле укупно три мере побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

#### *Рад инспекција*

Ризици од корупције и других неправилности у процесу рада инспекција јављају се у оба министарства. Радна група једног министарства правилно је проценила да је потребно да изради план обука и стручног усавршавања инспектора и усвоји процедуру о начину вршења унутрашње контроле, али је пропустила да уочи како је потребно израдити и процедуру о управљању електронским системом за вођење предмета.

Радна група другог министарства закључила је да није потребно усвојити процедуру о начину вршења унутрашње контроле инспекција зато што се примењује закон/подзаконски акт/колективни уговор. У непосредном надзору утврђено је да није успостављена посебна унутрашња контрола рада инспектора, као и да се не израђује вишегодишњи план инспекцијског надзора, због чега је Агенција дала препоруку да се то учини.

### Финансирање пројеката

Специфична област финансирање пројеката у оквиру процеса поступка доделе средстава и финансирања програма садржи 18 мера побољшања. Сва три министарства обухваћена непосредним надзором Агенције проценила су ризике у овој области.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле укупно осам мера побољшања, од којих су све из нацрта (модела) плана интегритета.

#### *Поступак доделе средстава и контрола реализације финансирања програма*

Радне групе сва три министарстава у којима је Агенција спровела непосредни надзор процениле су да се транспарентност поступка доделе средстава и контроле реализације финансирања програма може унапредити.

---

<sup>31</sup> Процењујући постојеће стање свака од три институције одговарала је на 10 питања о инспекцијском надзору и шест питања о финансирању пројеката. Уколико је одговор био „углавном да”, „углавном не” и „уопште не” апликација је понудила меру побољшања за коју је радна група одређивала рок и одговорно лице, односно да наводила разлог зашто понуђену меру сматра неадекватном. Имајући у виду да је једна институција искључила први процес укупан број предвиђених мера је 38 (и то 10 мера пута 2 институције = 20 мера), (6 мера пута 3 институције = 18 мера).



Приликом израде планова интегритета, два министарства су проценила да је неопходно успоставити обавезу да се годишњи план расписивања јавних конкурса за доделу средстава за пројекте удружења и организација цивилног друштва објављивати на интернет презентацији до 31. јануара, као и да је потребно на истом месту објављивати процену наративног и финансијског извештаја о спроведеном пројекту. Треће министарство сматрало је да ове мере нису адекватне јер се примењује закон и/или подзаконски акт/колективни уговор.

Радна група једног министарства правилно је проценила да је интензитет ризика мањи уколико се усвоји интерни акт који дефинише ближа мерила и поступак за одабир представника стручне јавности за члана комисије за избор програма/пројеката које реализују удружења и организације цивилног друштва и ако се одлука, уговор и пројекат коме су додељена средства увек објави на интернет презентацији.

У непосредном надзору другог министарства утврђено је да чланови комисије након именовања нису у обавези да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са подносиоцима пројекта/програма, док је радна група приликом израде плана интегритета навела да та обавеза постоји, због чега је Агенција дала оцену да је у наредном циклусу неопходно да радна група, пре давања одговора на питања за праксу, прикупи све релевантне податке од службе која се бави пословима радног процеса који се процењује, како би пружила тачне и потпуне одговоре на питања, кориговала иницијалну процену постојећег стања и одредила адекватне мере побољшања у овом радном процесу.

## **Систем правосуђа**

У систему правосуђа, оба основна суда у којима је Агенција спровела непосредни надзор проценила су свих пет специфичних области: транспарентност рада суда, управљање предметима, управљање представкама и притужбама на рад суда, безбедност и оцењивање рада судијских помоћника које садрже укупно 44 мере побољшања.

### **Транспарентност рада суда**

У специфичној области транспарентност рада суда ризици за настанак корупције и других неправилности могу се јавити у процесу приступа услугама суда за који је нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција предвиђено осам мера побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле две мере побољшања, једну из нацрта (модела) плана интегритета, док је другу дефинисала радна група.

#### *Приступ услугама суда*

Приликом процене ризика од корупције и других неправилности у процесу приступа услугама суда, радна група основног суда навела је податак да су, на интернет презентацији и на инфо пулту, доступне неопходне информације за странке које представљају водич кроз различите судске поступке.

У непосредном надзору установљено је да то није сасвим прецизан податак. Одређени водичи кроз судске поступке, које је обезбедило ресорно министарство (на пример, водичи за медијацију, бесплатну правну помоћ и сл.), били су али више нису доступни странкама. Без обзира на чињеницу да су прописи свима доступни и да непознавање њихове садржине не представља извињавајућу околност, суд би према оцени Агенције требало да заузме проактиван и афирмативан приступ и да општој јавности и лицима која имају непосредан правни интерес омогући приступ сажетом приказу кључних информација о најбитнијим



процесним правилима и фазама судских поступака, јер правно неука лица могу пропустити да остваре или заштите неко своје право због недостатка информација, или средстава за ангажовање правног заступника. У том смислу дате су препоруке да се водичи кроз судске поступке учине видљивијим како би били доступни заинтересованој јавности, као и да суд одштампа водиче са портала и учини их доступним за странке, које нису вичне коришћењу интернет технологија, тако што ће поставити њихове штампане верзије на одговарајућа, видна, места у институцији (инфо пулт и сл.).

Приликом израде плана интегритета, радна група другог основног суда додала је меру побољшања да се именује судијски помоћник који ће странкама пружати савете у погледу покретања поступака пред судом. Поред мере побољшања потребно је да се информације и обрасци који се односе на покретање поступака који се воде пред судом објављују на интернет презентацији (нпр. образац захтева за покретање оставинског поступка, сажете информације о покретању извршног поступка и сл.).

## Управљање предметима

Специфична област управљање предметима садржи 10 мера побољшања предвиђених нацртом (моделом) плана интегритета.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле две, сопствене, мере побољшања.

### *Поступак управљања предметима (додела предмета, евиденција и кретање предмета)*

У основним судовима који су били обухваћени непосредним надзором Агенције поступак управљања предметима се разликује. У једном суду рад са предметима се у потпуности одвија у електронској апликацији од 2010. године. Сви битнији поднесци (тужбе, жалбе) се скенирају и уносе у апликацију, као и сваки корак у вези са кретањем предмета. Сервер, на коме се води база скенираних предмета, налази се у суду. Копије података се чувају и на серверима министарства. Исти систем се користи и за рад на предметима судијских помоћника и приправника, само се у апликацији наводи који је судија/судијски помоћник/судијски приправник задужио предмет. У непосредном надзору утврђено је да компјутерски програм за доделу предмета третира одређене елементе као обавезне за унос (нпр. матични број странке, датум и време пријема поднеска) и, уколико неки од тих елемената није унет, неће дозволити завођење и доделу предмета. Међутим, за елементе који нису обавезни (нпр. предмет спора, вредност спора), апликација ће омогућити завођење таквог предмета те у том смислу потенцијални ризик од корупције и других неправилности постоји.

Како је радна група предвидела једну, уопштену меру побољшања која се односи на обуке запослених, Агенција је навела би требало детаљније размотрити на који начин ће бити реализовано стручно усавршавање, односно, да се конкретизују теме обука, дефинишу циљне групе и одреде рокове у којима би обуке требало реализовати.

Поступак управљања предметима у другом основном суду где је спроведен непосредни надзор регулисан је судским пословником, а унос података из поднеска (ако је у питању тужба – подаци о тужиоцу, туженом итд.) врши се у апликацији „Мега Либра”. Радна група је проценила да је за отклањање ризика и неправилности у датом процесу довољна додата мера да се на огласној табли суда истакне, линк Портала судова, како би грађани путем интернета могли да изврше увид у ток предмета. У непосредном надзору Агенција је дошла до сазнања

да се предмети у рад додељују судији ручно, кроз уписник, а не путем апликације, због чега је дала препоруку да се врше повремене ванредне контроле доделе предмета у рад судијама (да ли се прати редослед у складу са заведеним поднесцима, по датуму, времену завођења и сл.).

## **Управљање представкама и притужбама на рад суда**

Специфична област управљања представкама и притужбама на рад суда предвиђа осам мере побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле две мере побољшања, једну из нацрта (модела) плана интегритета, док је другу дефинисала радна група.

### *Поступање по представкама и притужбама на рад суда*

Радна група је у оквиру процеса поступања по представкама и притужбама на рад суда правилно утврдила да основни суд не врши анализу садржине основаних представки и притужби са циљем уочавања одређених неправилности и трендова у раду. Додата мера да се годишња анализа поднетих притужби у кривичним и парничним предметима разматра на седници свих судија како би се уочене неправилности спречиле је неопходна, али није потпуна због чега је Агенција дала препоруку да се подаци о поднетим представкама и притужбама учине доступним на интернет презентацији суда.

Додата мера побољшања да се годишња анализа поднетих притужби у кривичним и парничним предметима разматра на седници свих судија како би се уочене неправилности спречиле у раду је неопходна. Ипак, Агенција је дала препоруку којом се прецизира да се садржинска анализа поднетих притужби (који су најчешће разлози подношења основаних тужби) израђује у писаном облику и то на почетку текуће за претходну годину.

## **Безбедност**

Специфична област безбедност предвиђа 12 мера побољшања које се односе на физичко-техничку безбедност судова.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле две мере побољшања, једну из нацрта (модела) плана интегритета, док је другу дефинисала радна група.

### *Физичко-техничка безбедност*

Радна група једног суда проценила је као неопходно постављање видео надзора испред и иза зграде, као и у ходницима суда како би физичко-техничка безбедност запослених и странака била на задовољавајућем нивоу. У непосредном надзору Агенција је утврдила да је процена радне групе делимично објективна, јер није узето у обзир да је неопходно успоставити праксу да шеф правосудне страже редовно подноси периодичне извештаје о свом раду лицу које прати његов рад. Такође, дата је и препорука да се кућни ред суда објави на интернет презентацији као и на огласној табли суда.

Како је радна група другог суда објективно проценила да је приступ просторијама где се налазе предмети (списи) ограничен само на запослене који су задужени за рад на датим предметима (судија, записничар, судијски помоћник, радник писарнице и др.) Агенција није имала препоруке за наведени процес.

## Оцењивање рада судијских помоћника

Специфична област оцењивање рада судијских помоћника садржи шест мера побољшања предвиђених нацртом (моделом) плана интегритета.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле три мере побољшања, једну из нацрта (модела) плана интегритета, док је две мере дефинисале радне групе.

### *Поступка оцењивања рада судијских помоћника*

Процењујући ризике у процесу који се односе на поступак оцењивања рада судијских помоћника, радне групе оба основна суда проценила су да постоје јасни и мерљиви критеријуми за оцењивање судијских помоћника, да им се радни циљеви достављају на почетку календарске године и да се оцењивање врши на основу испуњености радних циљева.

Радна група једног од судова у овом процесу предвидела уопштenu, сопствену меру побољшања која се односи на организовање обуке судијских помоћника.

У непосредном надзору истог суда, чија је радна група сматрала да спровођење анкете судијских помоћника на тему мерила и оцењивање њиховог рада може умањити ризике од корупције и других неправилности, потврђено да је у претходној години више од 90% судијских помоћника оцењено највишом оценом „нарочито се истиче”. Имајући у виду наведени одговор на питања из праксе као и свеобухватност критеријума и мерила за оцењивање рада судијских помоћника, степеновање бодова за сваки критеријум, а нарочито чињеницу да оцена коју су добили судијски помоћници улази у један од критеријума приликом конкурисања за избор судија, потребно је оцењивање спровести што објективније односно са дужном пажњом. Агенција је дала препоруку да је неопходно вршити ванредне контроле поднетих извештаја о раду судијских помоћника (да ли су предмети наведени у листи и предати као решени).

## Систем државне управе и локалне самоуправе

У систему државне управе и локалне самоуправе, три јединице локалне самоуправе у којима је Агенције спровела непосредни надзор имале су шест специфичних области и то: просторно-урбанистички и грађевински послови, инспекцијски надзор, управљање јавном својином, скупштински послови, финансирање пројеката и јавно-приватно партнерство и концесије.

Нацртом (моделом) плана интегритета у овим областима предвиђено је укупно 141 мера побољшања. Све три локалне самоуправе, две општине и један град, процениле су пет специфичних области, док је једна навела да није закључивала уговоре о јавно-приватно партнерству или концесији.

### **Просторно-урбанистички и грађевински послови**

Нацртом (моделом) плана интегритета који је Агенција израдила процес планирања и издавања дозвола у области просторно-урбанистичких и грађевинских послова садржи 33 мере побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле седам мера побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

## *Планирање и издавање дозвола у области просторно-урбанистичких и грађевинских послова*

Недостатак критеријума за одређивање објеката који ће бити проглашени објектима од посебног значаја за развој јединице локалне самоуправе је ризик у процесу планирања и издавања дозвола у области просторно-урбанистичких и грађевинских послова који су препознале све три локалне самоуправе обухваћене непосредним надзором Агенције. Такође, објективна је процена радних група општина да је потребна мера која се односи на објављивање интерног акта (одлуке) који утврђује: зоне и врсте намена објекта, износе коефицијената зоне и коефицијената намене, критеријуме, износ и поступак умањивања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, посебна умањења износа доприноса за недостајућу инфраструктуру, услове и начин обрачуна умањења и друге погодности за инвеститоре, метод валоризације у случају плаћања у ратама као и друга питања од значаја за обрачун и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта.

Приликом израде плана интегритета све три радне групе навеле су да обједињену процедуру спроводе у електронској бази података тако да су подаци о току сваког појединачног предмета јавно доступни (од подношења захтева за издавање локацијских услова, до издавања употребне дозволе, која садржи и акта прибављена и издата у тој процедури - регистар обједињене процедуре) у сваком тренутку. Све три локалне самоуправе доносе просторни план општине односно града, и израђују смернице за развој делатности и намену површина, као и услове за одрживи и равномерни развој (на територији јединице локалне самоуправе). Урбанистичке планове (план генералне регулације и план детаљне регулације) и уређајне основе за села имају све три локалне самоуправе које су и именовале комисије за планове. Ипак, Агенција је у непосредном надзору утврдила да је радним групама две локалне самоуправе промакло да просторни и урбанистички планови нису објављени у складу са Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања<sup>32</sup>.

Радна група једне од општина, правилно је уочила да је потребно одредити одговорно лице за вођење регистра обједињене процедуре, као и да је потребно усвојити и на интернет презентацији институције објавити процедуру за управљање примедбама и сугестијама које стигну у току раног јавног увида у планска документа (начин прикупљања примедби и сугестија, вођење расправе, начин разматрања сугестија и предлога, образлагање разлога прихватања односно одбијања примедби и сугестија и сл.). Како су друге радне групе погрешно процениле да су наведену процедуру израдиле и објавиле, Агенција је дала препоруку да се то учини.

### **Инспекцијски надзор**

Све три локалне самоуправе процењивале су ризике у области инспекцијског надзора која предвиђа 24 мере побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле пет мера побољшања, од којих су четири из нацрта (модела) плана интегритета, док је једну меру дефинисала радна група.

---

<sup>32</sup> „Службени гласник РС”, број 32/2019.

## *Планирање, спровођење и контрола инспекцијског надзора у изворним надлежностима јединице локалне самоуправе*

У процесу планирања, спровођења и контроле инспекцијског надзора у изворним надлежностима локалне самоуправе једна локална самоуправа додала је сопствену меру побољшања која се односи на едукацију инспектора, али је приликом непосредног надзора уочено да је радна група грешком навела да има процедуру за вршење унутрашње контроле инспекције из своје надлежности, с тим да је израдила и усвојила контролне листе са обавезним пољима које инспектори треба да попуне за инспекције из поверене надлежности: туристичку, грађевинску, саобраћајну и еколошку инспекцију. Наведене контролне листе, инспектори користе у свом раду, конкретније, инспектор је дужан да обави провере и друге радње које су садржане у листи. Унутрашња контрола инспекције није успостављена ни у осталим локалним самоуправама обухваћеним непосредним надзором Агенције, али су оне препознале да то представља ризик и планом интегритета су предвиделе израду посебне процедуре унутрашње контроле инспекције.

Недефинисаност посебних елемента плана стратешког (вишегодишњег) инспекцијског надзора из изворне надлежности локалне самоуправе је ризик од корупције и других неправилности за који су две локалне самоуправе одредиле мере побољшања. У непосредном надзору, према речима саговорника, у трећој локалној самоуправи план надзора садржи наведене елементе стратешког плана инспекцијског надзора.

Иако су радне групе све три локалне самоуправе процениле да имају критеријуме за избор конкретних субјеката инспекцијског надзора, Агенција је предложила да две локалне самоуправе размотре израду процедуре за избор субјеката контроле за оне инспекције где нема упутстава министарства или где нису дефинисани критеријуми (на пример комунална инспекција и сл.).

Препоруку да објави планове инспекцијског надзора Агенција је дала локалној самоуправи која их нема на својој интернет презентацији.

## **Управљање јавном својином**

Управљање јавном својином је специфична област која предвиђа 15 мера побољшања за локалне самоуправе.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле пет побољшања из нацрта (модела) плана интегритета.

## *Регулисање управљања јавном својином локалне самоуправе*

Да је ризик од корупције то што чланови комисије која спроводи поступак отуђења, уступања на коришћење, давања у закуп јавне својине нису у обавези да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са подносиоцем захтева, исправно су процениле две локалне самоуправе.

Како ће се у надзору и потврдити, тачна је и процена треће локалне самоуправе да ове врсте ризика нема, јер је наведена обавеза чланова комисија већ успостављена. Код ове локалне самоуправе препознат је ризик у томе што није прописана одговорност за члана комисије уколико се утврди да је био у сукобу интереса. План интегритета још једне локалне самоуправе садржи наведену меру (прописати одговорности за члана комисије уколико се утврди да је био у сукобу интереса) као и меру да се евиденција јавне својине локалне самоуправе објави на интернет презентацији институције.

Иако су све три радне групе у великој мери објективно процениле ризике од корупције и других неправилности у процесу управљања јавном својином, Агенција је након спроведеног надзора, једној локалној самоуправи дала препоруку да је, поред мера побољшања које је навела у плану интегритета, потребно успоставити надзор над применом прописа који се односе на прибављање, коришћење, управљање и располагање имовином у јавној својини у складу са чланом 69. став 3. Закона о јавној својини<sup>33</sup>.

## Скупштински послови

Скупштински послови су област која садржи два процеса: избор, постављење и именовање директора управних и надзорних одбора јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач локална самоуправа и процес доношења аката у Скупштини локалне самоуправе.

Нацртом (моделом) плана интегритета предвиђено је укупно 30 мера побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су у овој области одредиле укупно 14 мера побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

### *Избор, постављење и именовање директора управних и надзорних одбора јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач локална самоуправа*

Процес избора, постављења и именовања директора и чланова управних и надзорних одбора јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач локална самоуправа, према процени радних група, детаљније је уређен у граду него у општинама обухваћеним непосредним надзором Агенције.

У непосредном надзору потврђено је да су обе општине правилно одредиле по три мере побољшања понуђене нацртом (моделом) плана интегритета којима се успоставља обавеза да: стручна служба/стално радно тело Скупштине локалне самоуправе дефинише мерила и начин вредновања за предлагање кандидата за чланове управних и надзорних одбора; предлагачи достављају образложење на који начин су кандидати испунили услове прописане законом; као и да се на интернет презентацији локалне самоуправе објаве образложени предлози кандидата. Имајући у виду да једна од општина нема пословник о раду комисије за избор директора јавних предузећа чији је оснивач, објективна је процена радне групе да потребно изградити тај акт.

Комисије за избор директора јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач град поступају у складу са пословником о раду, а мандат чланова траје три године. Радна група је приликом процене ризика у овом процесу навела да чланови Комисије за избор имају обавезу да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са кандидатима, али примерак потписне изјаве није дат на увид нити је накнадно достављен.

Супротно процени радне групе, у непосредном надзору једне од локалних самоуправа је уочено да нема посебних правила и процедуре када је у питању предлагање кандидата за чланове управних и надзорних одбора, због чега је Агенција предложила да размотри усвајање обавезе да предлагачи достављају образложење на који начин су кандидати за директоре јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач град испунили услове прописане законом.

---

<sup>33</sup>Одредба члана 69. став 3. Закона о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020), гласи: Надзор над примењивањем одредаба овог закона и на основу њега донетих подзаконских прописа о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима у својини аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, врши орган утврђен прописом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.



## *Доношење аката локалне самоуправе*

Обе општине препознале су да је планом интегритета потребно успоставити обавезу објављивања извештаја са образложењем о прихватању као и одбијању предлога и сугестија грађана на интернет презентацији. Трећа радна група навела је да већ има превентивну меру која се успешно примењује.

У непосредном надзору утврђено је да је трећој радној групи приликом процене ризика промакло да статут локалне самоуправе прописује да се начин и поступак организовања и спровођења јавне расправе ближе уређује посебним актом; да се о току јавне расправе сачињава Извештај који садржи све предлоге и сугестије изнете у јавној расправи, као и ставове органа надлежног за припрему нацрта акта о поднетим предлозима и сугестијама са образложењем разлога за њихово прихватање, односно неприхватање и да се објављује на интернет презентацији или на други погодан начин.

Како локална самоуправа нема ни посебан акт, нити праксу да извештаје са одржаних јавних расправа објављује на интернет презентацији, Агенција је дала препоруке да се то учини.

## **Финансирање пројеката**

У специфичној области која се односи на финансирање пројеката, пре свега, удружењима/организацијама цивилног друштва предвиђено је 18 мера побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле осам мера побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

## *Поступак доделе средстава и контроле реализације пројеката*

Радне групе све три локалне самоуправе у којима је Агенција спровела непосредни надзор уочиле су да ризици у поступку доделе средстава и реализације пројеката постоје ако интерним актом нису дефинисана ближа мерила, критеријуми и поступак одабира представника стручне јавности за члана комисије за избор програма/пројекта које реализују удружења/организације цивилног друштва и ако није успостављена обавеза да се на њиховим интернет презентацијама увек објављује процена наративног и финансијског извештаја о спроведеном пројекту. Међутим квалитет процене ризика је споран код једне локалне самоуправе, зато што постоји значајна неусаглашеност између процене радне групе и података добијених у надзору, а који указују да интерни акт заправо дефинише ближа мерила, критеријуме и поступак одабира представника стручне јавности за члана наведене комисије и да потенцијални ризик није у недостацима самог интерног акта већ, можда, у праћењу доследности његове примене.

Радна група исте локалне самоуправе правилно је проценила да се транспарентност овог процеса обезбеђује и успостављањем обавезе да се годишњи план расписивања јавних конкурса за доделу средстава удружењима/организацијама цивилног друштва објављује на интернет презентацији институције најкасније до 31. јануара. Међутим, погрешна је процена да је неадекватна мера која предвиђа да се на интернет презентацији објављују одлука, уговор и пројекат удружења/организације цивилног друштва који је добио дотацију. У непосредном надзору је уочено да ниједна од локалних самоуправа одлуке, уговоре и пројекте удружења/организације цивилног друштва који су добили дотацију не објављују увек и у целости на интернет презентацији, због чега је Агенција дала препоруке да то убудуће раде.

## Јавно-приватно партнерство и концесије

Специфична област јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: ЈПП) и концесије кроз процес поступка планирања и закључивања ових врста уговора предвиђа 18 мера побољшања. Две локалне самоуправе обухваћене непосредним надзором Агенције процениле су ризике, док је једна искључила процес зато што до сада није закључивала уговоре о ЈПП или концесији.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле 13 мера побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

### *Поступак планирања и закључивања јавно-приватног партнерства и концесије*

Имајући у виду да су обе локалне самоуправе предвиделе велики број мера побољшања (72% понуђених мера) може се закључити да је поступак планирања и закључивања ЈПП и концесије представља за њих нов процес који би требало детаљно уредити како би се спречио настанак корупције и других неправилности.

Без обзира што једна локална самоуправа има искуства са закључивањем уговора о ЈПП у области градског и приградског превоза, док друга, кроз план интегритета, настоји да уреди ову област, обе радне групе су квалитетно сагледала ризике у овом процесу, с тим што је у непосредном надзору уочено да постоји простор за додатно унапређење.

Радне групе су правилно одредиле мере побољшања којима се дефинишу специфичне области које могу бити предмет концесије или других ЈПП у складу са стратешким циљевима развоја и реформама, ресурсима (природни ресурси и др.) којима располаже, као и потребама становништва на територији локалне самоуправе; успоставља обавеза израде годишњег плана ЈПП и концесија; објављују годишњи/вишегодишњи планови концесија и других ЈПП на интернет презентацији локалне самоуправе и успостављају обавезе/процедуре праћења спровођења уговора о ЈПП и концесијама као и прикупљају информација од заинтересованих лица.

Локалној самоуправи која је планом интегритета, поред наведених мера, одредила да се успостави обавеза да чланови стручног тима (који израђују конкурсну документацију, врше процену вредности и предузимају све остале радње неопходне у поступку давања концесије и закључења ЈПП) потписују изјаву да немају приватни интерес у вези са приватним партнерима као и да је потребно едуковати и стручно оспособити запослене који раде на ЈПП и концесијама, Агенција није имала додатне препоруке након спроведеног непосредног надзора.

У непосредном надзору друге локалне самоуправе је потврђено да је радна група добро проценила да су потребне и следеће мере побољшања: редовно објављивати преглед додељених концесија и закључених уговора о ЈПП на интернет презентацији; успоставити обавезу израде (и објављивања) студије оправданости и/или изводљивости успостављања концесија и других ЈПП као и дефинисати критеријуме за именовање лица која чине стручни тим који израђује конкурсну документацију, вршити процену вредности концесије, израђивати студију оправданости давања концесије и предузимати све остале радње које претходе поступку давања концесије. Ипак, Агенција је дала додатну препоруку да је за уређење овог процеса и отклањање ризика од корупције и других неправилности неопходно прописати и обавезу да чланови наведеног стручног тима потписују изјаву да немају приватни интерес у вези са приватним партнерима.



## Систем здравства

У систему здравства, три здравствене установе у којима је Агенција спровела непосредни надзор имале су да процене ризике у две специфичне области и то: управљање сопственим средствима и здравствене услуге.

Нацртом (моделом) плана интегритета у овим областима предвиђено је укупно 34 мера побољшања. Две институције процениле су обе специфичне области, док је једна навела да не пружа ванстандардне услуге, нема листе чекања, и не ангажује медицинско особље из сопствених средстава.

### Управљање сопственим средствима

Специфична област управљање сопственим средствима кроз процес радно ангажовање медицинског особља садржи шест мера побољшања. Две здравствене институције су извршиле процену, док је једна искључила ову област зато што нема запослене који су ангажовани по овој врсти уговора.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле четири мере побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

#### *Радно ангажовање медицинског особља из сопствених средстава установе*

Након спроведеног непосредног надзора, Агенција је утврдила да је радна група једне здравствене институције, правилно проценила ризике од корупције и других неправилности и планом интегритета предвидела три мере побољшања: да изради акт (правилник/упутство/процедуру) који ближе уређује поступак радног ангажовања медицинског особља чије се зараде не финансирају из „квота” које обезбеђује Републички фонд за здравствено осигурање, да дефинише услове, и критеријуме које морају да испуне кандидати за медицинско особље да би били радно ангажовани и плаћени из сопствених средстава установе.

Другој здравственој установи, Агенција је препоручила да размотри израду интерног акта/процедуре која ближе уређује услове и поступак ангажовања кадра чије се зараде финансирају из сопствених средстава, зато што приликом процене није била потпуно објективна када је навела да је ова мера неадекватна.

### Здравствене услуге

Нацртом (моделом) плана интегритета који је Агенција израдила специфична област здравствене услуге садржи три процеса са укупно 28 мера побољшања. Све здравствене институције које су обухваћене непосредним надзором процениле ову област, али не и све процесе. У овој области није било мера побољшања коју је додала било која, од укупно три здравствене установе обухваћене надзором Агенције.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле 23 мера побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

## *Пружање ванстандардних услуга*

Објективност процене ризика у процесу пружања ванстандардних услуга потврђена је у једној институцији која је одредила све четири мере из нацрта (модела) плана интегритета, те Агенција није имала додатне препоруке.

Здравственој установи која је искључила процес пружања ванстандардних услуга уз образложење да није установа секундарне и терцијарне заштите, Агенција је, након спроведеног надзора, препоручила да у следећем циклусу радна група пажљиво процени ризике од корупције и других неправилности, имајући у виду да се ванстандардне услуге (као на пример анализа у области микробиологије, уз одобрење ресорног министарства) наплаћују по тржишним ценама.

Институцији у којој је радна група погрешно проценила да нису адекватне мере из нацрта (модела) плана интегритета јер има прописан начин располагања средствима која се прикупљају пружањем ванстандардних услуга, као и да је транспарентност процеса обезбеђена објављивањем информација о томе ко пружа ванстандардне услуге, када се пружа која врста услуге и по којој цени, Агенција је дала препоруку да размотри доношење/измену и допуну интерних аката/процедура и сл. зато што се потенцијални ризик за настанак корупције или других неправилности може појавити у дискрецији руководиоца институције да сам доноси одлуку на који начин ће се уложити средства од пружања ванстандардних услуга.

**Пример добре праксе:** Истовремено, Здравствени центар Лозница је пример добре праксе јер је у кратком року, након спроведеног надзора Агенције, објавила ценовник ванстандардних услуга на интернет презентацији.<sup>34</sup>

## *Допунски рад лекара и другог медицинског особља*

Све здравствене установе које су обухваћене непосредним надзором правилно су уочиле да у регулисању допунског рада лекара и другог медицинског особља постоји ризик од корупције и других неправилности.

Међутим у надзору је утврђено да систем контроле није довољно ефикасан да спречи евентуалне злоупотребе, нарочито начин вођења евиденције уласка изласка лекара у радно време.

## *Листе чекања*

Једна институција је одредила све три мере побољшања које се односе на регулисање листи чекања, друга је искључила процес, јер због природе делатности нема овакве листе, а трећа институција је, иако је ризик од корупције и других неправилности средњег интензитета, погрешно проценила да су све мере понуђене нацртом (моделом) плана интегритета неадекватне, јер се примењује закон и/или законски акт/колективни уговор.

У надзору је утврђено да је у једној здравственој установи, радна група проценила да су све предложене мере неадекватне, међутим у непосредном надзору је утврђено да и поред тога што на одељењу офталмологије где, упркос изузетном учинку једног хирурга, који изводи више од 600 операција годишње, и даље више од 1.250 пацијената чека на операцију катаракте. Да би сви пријављени пацијенти стигли на ред за операцију потребно је да чекају и до шест

---

<sup>34</sup> Ценовник ванстандардних услуга Здравственог центра Лозница доступан је на интернет презентацији у делу „Документи”: <http://skr.rs/zNZ7> (последњи пут приступљено 02.02.2024. године).

година. Агенција је дала препоруку да се темељно анализирају узроци стварања листи чекања и размотре начини за њихово ефикасно отклањање.

## **Систем просвете и науке**

У систему просвете и науке, основне школе у којима је Агенција спровела непосредни надзор процењивале су ризике у четири специфичне области и то: настава и учење, евиденције и јавне исправе, уџбеници и остваривање сопствених прихода са укупно 37 мера побољшања.

Обе основне школе које су обухваћене непосредним надзором процениле су три области, док је једна искључила остваривање сопствених прихода јер не располаже средствима из закупа школског простора. У овим областима није било мера побољшања коју су додале радне групе.

### **Настава и учење**

У специфичној области која се односи на наставу и учење, ризици од корупције и других неправилности могу се јавити у процесу расподеле часова, због чега је нацртом (моделом) плана интегритета предвиђено укупно 14 мера побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле три мере побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

#### *Расподела фонда часова*

Радне групе процениле су да је дефинисан начин расподеле фонда часова, као и критеријуми и мерила за доношење одлуке о расподели фонда часова. Утврдиле су да је успостављена обавеза евалуације квалитета рада наставника, обавеза израде извештаја о евалуацији и његовог достављања наставнику, писменог образлагања одлуке о расподели фонда часова и писменог образлагања те одлуке у ситуацијама када је наставник изјавио приговор.

Након спроведеног надзора Агенција је оценила да би приликом процене ризика од корупције и других неправилности у овом процесу требало узети у обзир резултате евалуације квалитета рада наставника као један од критеријума за доношење одлуке о расподели фонда часова.

### **Евиденције и јавне исправе**

Издавање јавних исправа на основу школских евиденција је специфична област са шест мера побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле две мере побољшања, једну из нацрта (модела) плана интегритета, док је другу дефинисала радна група.

#### *Вођење школских евиденција и издавање јавних исправа*

Основне школе обухваћене непосредним надзором процениле су је успостављен систем и да имају процедуру за електронско вођење школских евиденција који регулише начин управљања системом, тако да је дефинисано ко има право приступа, на који начин се врши контрола приступа, као и ко има право на унос података и промену података. Једна од њих је препознала потребу да се успостави механизам софтверске контроле уноса и промене података. Потреба за оваквом врстом контроле, како је утврђено у непосредном надзору, постоји приликом израде сведочанства о завршеном разреду, али она, према оцени Агенције

треба да се обавља једном годишње, када се израђују сведочанства, а не на месечном нивоу, како је констатовала радна група.

Обезбеђивање додатне обуке за коришћење овог система за колеге које отежано користе нове технологије била би адекватна, да је радна група правилно одредила одговорно лице за спровођење наведене мере те уместо министарства и школске управе које су навели као одговорно лице, одредила лице у школи које ће оперативно спровести меру нпр. руководилац за кадровске послове и сл.

## **Уџбеници**

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција предвиђено је укупно 12 мера побољшања.

У израђеним плановима интегритета институције су одредиле четири мера побољшања, све из нацрта (модела) плана интегритета.

### *Доношење одлука о избору издавача од којих ће се набављати уџбеници*

Процена ризика од корупције и других неправилности у процесу доношења одлуке о избору издавача од којих ће школе набављати уџбенике била је, према оцени Агенције након спроведеног надзора, делимично објективна у обе основне школе које су обухваћене непосредним надзором.

Једна радна група правилно је поступила када је одредила меру побољшања којом се успоставља пракса да се против члана стручног већа/стручног актива покреће дисциплински поступак уколико се утврди да је био у сукобу интереса. Са друге стране, грешку представља то што су мере којима се успоставља обавеза да чланови стручних већа и стручних актива, потписују изјаву да немају приватан интерес у вези са издавачима и ауторима уџбеника, оцењене као неадекватне, због чега је Агенција дала препоруке да се ове две обавезе успоставе.

## **Остваривање сопствених прихода**

Обе школе у којима је Агенција спровела непосредни надзор над изградом плана интегритета процениле су три области, док је једна школа искључила остваривање сопствених прихода, јер не издаје у закуп школски простор.

Нацртом (моделом) плана интегритета који је израдила Агенција предвиђено је укупно пет мера побољшања.

У израђеном плану интегритета основна школа је одредила две мере побољшања из нацрта (модела) плана интегритета.

### *Поступак издавања школског простора у закуп*

Правилно је извршена процена да ризици у области остваривања сопствених прихода захтевају успостављање праксе расписивања јавног позива за издавање школског простора у закуп (са дефинисаним условима коришћења) на који се могу јавити сва заинтересована лица. Приликом израде плана интегритета наведено је (у питањима за праксу и разговору са представником школе) да се на интернет презентацији школе објављују информације о томе коме је издат школски простор у закуп, у оквиру дела који садржи записнике школског одбора, али да се ажурирање се не врши редовно.

Приликом непосредног надзора нису пронађене наведене информације, па је Агенција дала препоруку да се и на интернет презентацији објављују ажуриране информације о томе коме је издат школски простор, и да се део странице на коме се оне налазе учинити лакшим за проналажење.

## **Систем јавних предузећа**

У систему јавних предузећа јавна предузећа и јавно комунална предузећа у којима је Агенције спровела непосредни процењивале су ризике у две специфичне области са предложених мера 29 мера побољшања. Овде је неопходно навести да област надзора над радом јавног предузећа процењују сва три јавна предузећа, док ризике од корупције и других неправилности у области формирања ценовника процењује само јавно предузеће која пружа услуге водоснабдевања и канализације.

### **Надзор над радом јавног предузећа**

Сва три јавна предузећа у којима је Агенција спровела непосредни надзор над изградом плана интегритета процењивала су ризике у области надзора над радом јавног предузећа која садржи два процеса и укупно 24 мера побољшања.

У израђеним плановима интегритета јавна предузећа одредила су 13 мера побољшања, од којих је 12 из нацрта (модела) плана интегритета, док је једно предузеће уместо да дода меру унело знак „минус“.

### *Предлагање члана надзорног одбора из реда запослених*

У процесу предлагања члана надзорног одбора (у даљем тексту: НО) из реда запослених радна група једног предузећа проценила је да се ризик од корупције и других неправилности може отклонити са две мере побољшања и то: изменама и допунама статута/интерног акта прецизно уредити начин предлагања члана НО из реда запослених, и прописати ко формално доноси одлуку његовом избору.

Друго предузеће додало је меру да се чешће мења члан НО из реда запослених која, по оцени Агенције, није довољно јасна, ни прецизна. У спроведеном надзору је утврђено да радна група приликом процене ризика није с довољно пажње анализирали ни прописе и интерне акте којима је, између осталог, прописано да се чланови НО бирају на четири године. Поред наведеног, Агенција је дала препоруку да се у циљу веће транспарентности запослени обавештавају о поступку и избору члана НО из реда запослених.

Радна група трећег предузећа проценила је да нема ризика од корупције и других неправилности у процесу предлагања члана НО из реда запослених. Након спроведеног надзора (разговора са саговорницима и анализе докумената) утврђено је да ризик ипак постоји због чега је дата препорука да се размотри могућност предлагања кандидата за чланове НО из реда запослених и од стране синдиката.

### *Вршење надзорне функције надзорног одбора*

У погледу наведеног процеса утврђено је да је једно предузеће правилно проценило ризике у процесу вршења надзорне функције НО учинивши да је неопходно изменити и допунити статут/пословник о раду НО тако да се предвиди формирање посебних комисија/радних тела која би пружала стручну помоћ у вршењу надзора над радом директора (а посебно када је реч о унутрашњој контроли пословања, спровођењу рачуноводствених

стандарда, финансијских извештаја и стварању политика управљања ризицима. Уз то, наведеним интерним актима потребно је прописати да чланови стручних комисија не могу бити лица над чијим радом НО врши контролу (директор и извршни директори), да се извештаји о унутрашњем надзору (интерној ревизији) и извештај о извршеној екстерној ревизији обавезно достављају НО у прецизно дефинисаном року.

Иако су наведени ризици за настанак корупције у датом процесу присутни у већем или нешто мањем степену интензитета, у преостала два предузећа, радне групе су понуђене мере означиле као неадекватне, јер се примењује закон и/или подзаконски акти/колективни уговор или да је за отклањање ризика од корупције и других неправилности довољна само додатна стручна едукација за вршење надзорне функције НО. Након спроведеног надзора Агенција је утврдила да су радне групе пропустиле да анализирају све ризике нормативне, организационе и кадровске природе, а затим да одреде адекватне мере.

### **Формирање ценовника**

Према нацрту (моделу) плана интегритета који је израдила Агенција, област формирања ценовника садржи пет мера побољшања предвиђених за јавно предузеће које пружа услуге водоснабдевања и канализације.

У израђеном плану интегритета јавно предузеће одредило је једну, сопствену меру побољшања.

#### *Начин формирања цена*

У израђеном плану интегритета радна група је проценила да је у начину формирања цена потребно вршити тромесечну анализу коштања пружених услуга и функционалности система, како би се ризици од корупције смањили у овом процесу. Поред тога, у надзору је утврђено да се на интернет презентацији не објављују ажурне цене услуга предузећа, као и све релевантне информације везане за добијање прикључка на водоводну и канализациону мрежу (опис процедура, потребна документација, обрасци, износ такси и рачуни за уплату) те је у том смислу Агенција дала препоруку да се то учини.