

---

# Планови интегритета - између корупцијског ризика и антикорупцијске праксе

---

Нацрт истраживачког извештаја

Транспарентност Србија, мај 2018.

*Овај пројекат је подржала Агенција за борбу против корупције, средствима из буџета Републике Србије, а у оквиру седмог конкурса за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију два пројекта<sup>1</sup>. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта припадају организацији Транспарентност - Србија и појединим ауторима, и не одражавају нужно ставове Агенције за борбу против корупције.*



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

---

<sup>1</sup> <http://www.acas.rs/%d1%83%d0%b3%d0%be%d0%b2%d0%be%d1%80%d0%b8-%d0%b8-%d0%bd%d0%b0%d0%b3%d1%80%d0%b0%d1%92%d0%b5%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%98%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%b8-7-%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%ba%d1%83%d1%80/>

Увод.....	8
Законске обавезе и праћење испуњења.....	8
Законске обавезе органа јавне власти од значаја за овај пројекат .....	8
Шта су планови интегритета? .....	9
Испуњавање законске обавезе .....	9
Концепт истраживања ТС.....	9
Методологија истраживања .....	11
Коруптивни догађаји и планови интегритета из 2013. године - опште оцене .....	14
<b>Планови интегритета из 2017. године - опште оцене .....</b>	<b>16</b>
Појединачни налази по обвезницима из узорка .....	19
Списак обвезника и кратак опис коруптивних догађаја .....	19
1. МУП.....	22
Коруптивни догађај и предузете мере .....	22
План интегритета 2013. и 2017. ....	26
2. Висока пословна школа Ваљево .....	30
Коруптивни догађај и предузете мере .....	30
План интегритета 2013 .....	31
План интегритета 2017. ....	31
3. ЕПС .....	33
Коруптивни догађај и предузете мере .....	33
План интегритета 2013. ....	34
План интегритета 2017. ....	35
4. Основни суд Лозница.....	38
Коруптивни догађај и предузете мере .....	38
План интегритета 2013. ....	38
План интегритета 2017. ....	39
5. Виши суд Шабац .....	40
Коруптивни догађај и предузете мере .....	40
План интегритета 2013. ....	40
План интегритета 2017. ....	40
6. Министарство пољопривреде .....	41
Коруптивни догађај и предузете мере .....	41
План интегритета 2013. ....	42
План интегритета 2017. ....	42

7. Пореска управа, Регионални центар Нови Сад .....	43
Коруптивни догађај и предузете мере .....	43
План интегритета 2013. ....	44
План интегритета 2017. ....	44
8. Агенција за борбу против корупције.....	46
Коруптивни догађај и предузете мере .....	46
План интегритета 2013. ....	47
План интегритета 2017. ....	47
9. Дирекција за имовину Републике Србије .....	49
Коруптивни догађај и предузете мере .....	49
План интегритета 2013. ....	50
План интегритета 2017. ....	50
10. Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове Београд .....	51
Коруптивни догађај и предузете мере .....	51
План интегритета 2013. ....	51
План интегритета 2017. ....	52
11. Општина Ада .....	53
Коруптивни догађај и предузете мере .....	53
План интегритета 2013. ....	54
План интегритета 2017. ....	54
12. Служба за катастар непокретности у Панчеву .....	56
Коруптивни догађај и предузете мере .....	56
План интегритета 2013. и 2017. ....	57
13. Републички геодетски завод .....	58
Коруптивни догађај и предузете мере .....	58
План интегритета 2013. ....	59
План интегритета 2017. ....	59
14. ЈКП „Видрак“ Ваљево.....	60
Илустровано следећим случајем .....	60
План интегритета 2013. ....	61
План интегритета 2017. ....	61
15. Југоисток Ниш /ЕПС дистрибуција д.о.о. Београд - огранак Електродистрибуција Ниш.....	62
Илустровано следећим случајем .....	62

---

План интегритета 2013. ....	64
План интегритета 2017. ....	64
16. Основно јавно тужилаштво у Новом Пазару.....	65
Илустровано следећим случајем .....	65
План интегритета 2013. ....	66
План интегритета 2017. ....	66
17. ОЈТ Пирот .....	67
План интегритета 2013. ....	67
План интегритета 2017. ....	68
18. ОЈТ Смедерево.....	69
План интегритета 2013. ....	69
План интегритета 2017. ....	69
19. ОЈТ Нови Сад.....	71
20. Покрајински секретаријат за културу .....	72
Илустровано следећим случајем .....	72
План интегритета 2013. ....	73
План интегритета 2017. ....	73
21. Инспекторат за рад у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална права .....	75
Илустровано следећим случајем .....	75
План интегритета 2013. ....	75
План интегритета 2017. ....	76
22. Дирекција за набавку и продају, Управа за снабдевање Министарства одбране ..	78
Илустровано следећим случајем .....	78
План интегритета 2013. ....	78
План интегритета 2017. ....	80
23. Национална служба за запошљавање, Филијала Лесковац.....	82
Илустровано следећим случајем .....	82
План интегритета 2013. ....	82
План интегритета 2017. ....	83
24. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, филијала у Београду....	84
Илустровано следећим случајем .....	84
План интегритета 2013. ....	85
План интегритета 2017. ....	85

25. Прекршајни суд у Чачку, Одељења у Гучи .....	86
Илустровано следећим случајем .....	86
План интегритета 2013. ....	86
План интегритета 2017. ....	87
26. Министарство у чијој је надлежности заштита животне средине.....	88
Илустровано следећим случајем .....	88
План интегритета 2013. ....	89
План интегритета 2017. ....	89
27. “Дом ученика средњих школа” у Крагујевцу .....	90
Илустровано следећим случајем .....	90
План интегритета 2013 .....	91
План интегритета 2017. ....	91
28. Војна болница у Нишу .....	92
Илустровано следећим случајем .....	92
План интегритета 2013. ....	93
План интегритета 2017. ....	93
29. Прекршајни суд у Нишу .....	95
Илустровано следећим случајем .....	95
План интегритета 2013. ....	95
План интегритета 2017. ....	95
30. Скупштина општине Ћуприја .....	97
Илустровано следећим случајем .....	97
План интегритета 2013. ....	97
План интегритета 2017. ....	98
31. Царинарница Сомбор, Управа царине .....	99
Илустровано следећим случајем .....	99
План интегритета 2013. ....	100
План интегритета 2017. ....	101
32. Градска општина Нови Београд .....	104
Илустровано следећим случајем .....	104
План интегритета 2013 .....	104
План интегритета 2017. ....	105
Закључци и препоруке .....	107



## Увод

# Законске обавезе и праћење испуњења

## Законске обавезе органа јавне власти од значаја за овај пројекат

Обавеза израде планова интегритета успостављена је актуелним Законом о Агенцији за борбу против корупције (2008), који (члан 58. - 60.) прописује да план интегритета доносе државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа, у складу са смерницама које израђује Агенција. План интегритета садржи мере правне и практичне природе којима се спречавају и отклањају могућности за настанак и развој корупције, укључујући оцену изложености институције корупцији, опис процеса рада, начина одлучивања и утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији, као и превентивне мере за смањење корупције.

Агенција прати доношење и спровођење плана интегритета. Агенција је након истека рока (31. март 2013. године) за израду планова интегритета урадила верификацију ризика из планова и анализу успешности самопроцене органа јавне власти у неколико система (правосуђе, здравство, локална самоуправа). Кроз испитивање ставова и искуства корисника услуга и ставова и искуства запослених проверавано је да ли је остварен виши квалитет услуга, уз хипотезу да јачи институционални интегритет органа јавне власти и њихових запослених подразумевају виши квалитет и шири спектар услуга које пружају грађанима. Агенција је на овај начин посредно контролисала у којој мери су органи јавне власти адекватно, објективно и непристрасно донели своје планове интегритета.

Важно је напоменути да је у току израда новог Закона о Агенцији за борбу против корупције. Иако је било планирано антикорупцијским стратешким актима да ће нови закон бити усвојен до краја 2014, а на основу каснијих измена, то јест АП за преговоре у поглављу 23, до краја 2016, до промена још увек није дошло до датума израде овог извештаја (април 2018.) Министарство правде је крајем 2016. објавило нацрт новог Закона, који задржава концепт планова интегритета, са решењима која су у многеме слична постојећим. Главно побољшање представља прописивање *обавезе спровођења плана интегритета*, поред већ постојеће обавезе доношења, као и везивање одговорности за доношење и спровођење плана интегритета за руководиоца органа јавне власти. Како се истиче у образложењу овог предложеног решења, „важеће законске одредбе које се односе на одговорно лице за израду и спровођење плана интегритета у пракси стварају забуну, јер се одговорност пребацује на лице које руководиоца одреди, иако оно не може бити одговорно за доношење одлуке о изради, односно спровођењу плана интегритета“.

И иначе, вреди напоменути да задржавање овог концепта није било спорно у току припреме Закона (међу члановима радне групе), што представља додатну гаранцију да ће овај извештај бити релевантан и након што буде донет нови Закон о Агенцији за борбу против корупције, без обзира на начин уређивања других битних питања за рад Агенције. Нацрт обрађује тему



планова интегритета у члановима 106 – 112, прописујући обавезну садржину плана интегритета, израду извештаја о спровођењу, обавезу доношења и спровођења плана интегритета за широки круг органа јавне власти, а у складу са Упутством које доноси Агенција. Такође се предвиђа да Агенција надзире доношење и спровођење планова интегритета. Посебним одредбама утврђују се обавезе руководиоца органа власти, обуке лица која усклађују доношење, спровођење и извештавање о спровођењу планова интегритета, као и могућност да друга правна лица о свом трошку израде план интегритета уз помоћ Агенције.

### **Шта су планови интегритета?**

План интегритета је документ који, у складу са обавезом прописаном Законом о Агенцији за борбу против корупције, израђују сви државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа. План интегритета, поред осталог, садржи оцену изложености институције корупцији, опис процеса рада, начина одлучивања и утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији и превентивне мере за смањење корупције.

### **Испуњавање законске обавезе**

Први пут су ПИ израђивани 2013. године и тада их је израдило 48% од укупно 4475 обвезника. У наредном циклусу, 2017. године, ту обавезу је испунило 63% обвезника (од 4.257)

Агенција за борбу против корупције, на одређеном узорку, кроз посету обвезницима на лицу места проверава квалитет плана интегритета и даје препоруке за његово унапређење. Илустрације ради, приликом контроле ПИ једног од обвезника у прошлом циклусу, у 2014. години, Агенција је дала препоруке да се ПИ у поглављу посвећеном јавним набавкама унапреди тако што ће:

- План јавних набавки да се израђује у складу са краткорочним (годишњим) стратешким циљевима и планом рада Општине, а не искључиво на основу прошлогодишег плана јавних набавки.
- да уведе обавезу да се на интернет страни Општине објављују записници о раду конкурсне комисије, као и записници и извештаји о реализацији уговора.

## ***Концепт истраживања ТС***

Транспарентност Србија годинама (од 2004.) прати објаве штампаних и електронских медија на тему корупције а на дневном нивоу коментарише актуелна збивања из области корупције и антикорупције. На основу тих увида дошли смо до закључка да се о плановима интегритета говорило углавном начелно или у вези са истеком рокова за испуњење законских обавеза, а не и у контексту примене планова у свакодневном раду органа власти. Одсуство посматрања планова интегритета у том контексту је нарочито уочљиво у ситуацијама када се у раду одређеног органа власти појави сумња да је дошло до корупције, одступања од добре праксе у превенцији корупције или се чак докаже да је дошло до корупцијског кривичног дела.

Ово истраживање се стога фокусирао на идентификовање (не)постојања везе између корупцијске или потенцијално корупцијске праксе која је откривена у органима јавне власти и планова интегритета.

ТС је покушала да утврди колико су ризици били добро препознати приликом израде плана интегритета, колико је захваљујући изради планова интегритета учињено да се они умање, те како су утврђени случајеви корупције и других незаконитости са потенцијално коруптивним елементом (или изнетих сумњи на ова дела) утицали на органе власти у новом циклусу израде планова интегритета, односно да претходно израђене планове коригују. Посебна пажња посвећена је превентивним мерама које су органи власти, односно обвезници израде ПИ, предузели након откривања коруптивних дела. Реализацијом овог пројекта Агенција за борбу против корупције добила је практичне налазе у вези са праћењем квалитета и објективности планова интегритета и податке који могу бити од значаја за даљу контролу планова интегритета у оквиру остваривања надзорне улоге Агенције у овој области.

Појединачне препоруке за унапређење планова интегритета и праксе које је ТС уврстила у извештај могу бити од користи у даљем раду не само за субјекте из посматраног узорка већ и за друге обвезнике из система којима посматрани органи припадају, односно за органе који имају законску обавезу надзора над целим релевантним системом (нпр. Министарство здравља, Министарство привреде). На тај начин подржан је развој и јачање интегритета, одговорности и транспарентности органа јавне власти, са циљем да се унапреди борба против корупције. Истовремено, израђена је и примењена методологија за праћење испуњености обавеза органа јавне власти из Закона о Агенцији за борбу против корупције, ради пружања помоћи Агенцији да ефикасније оствари своје надлежности. Такође, повећана је информисаност и унапређено знање органа јавне власти, организација цивилног друштва и грађана о правном оквиру, механизмима и мерама за спречавање корупције – конкретно о плановима интегритета и могућностима за њихову ширу примену.

## Методологија истраживања

ТС је, на почетку рада, утврдила узорак обвезника израде планова интегритета код којих се у претходном периоду (од израде плана интегритета, односно марта 2013. године, па до 2017, када је истраживање започето) десио "корупцијски догађај" (или сумња, оптужба на постојање корупције). Услед тога се узорак нипошто не може сматрати случајним или репрезентативним за све органе власти – обвезнике израде планова интегритета. Он је репрезентативан само када је реч о значајно ужој категорији – међу обвезницима израде планова интегритета код којих је откривен „корупцијски догађај“.

У ту сврху прикупљени су подаци из медија о случајевима корупције у органима власти, сумње на корупцију или на кршење прописа и добре праксе антикорупцијске превентиве, откривени у периоду од 2013. до 2017. (без обзира на то да ли су се поменути догађаји десили и пре 2013. године).

Идентификовано је више од 90 случајева и 65 обвезника у којима су се случајеви "одиграли". Даљом анализом утврђено је да 23 обвезника код којих су идентификовани случајеви нису израдили ПИ (Клинички центар Ниш, Дом ученика „Никола Војводић“ Кикинда, Градска општина Младеновац, Завода за изградњу Новог Сада, општина Мали Иђош, општина Лебане, Општа болница Панчево, КБЦ Звездара, Основна школа "Вожд Карадорђе" у Водњу, ЈП за експлоатацију угља „Ресавица“, ЈП “Завод за изградњу града” у Новом Саду, Општина Стара Пазова, ЈКП „Градска топлана“ Ниш, Град Ниш, ЈП "Нишстан", Дом здравља у Пироту, Здравствени центар „Студеница“ у Краљеву, Град Крагујевац, ЈКП "Водовод" у Лебану, ЈП „Градско зеленило Кикинда, општина Жабари, општина Мало Црниће, СРЦ „Пионирски град“).

Од преосталих 44 изабрана су 32 (прибављењем података са сајта Агенције и додатним информисањем о субјектима који су израдили планове интегритета) за анализу: Министарство унутрашњих послова, Висока пословна школа Ваљево, ЈП Електропривреда Србије, Основни суд Лозница, Виши суд Шабац, Министарство пољопривреде, Пореска управа, Агенција за борбу против корупције, Дирекција за имовину Републике Србије, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове Београд - Град Београд, Општина Ада, Служба за катастар непокретности у Панчеву, Републички геодетски завод, ЈКП „Видрак“ Ваљево, ЕПС Дистрибуција“ д.о.о. Београд Огранак Електродистрибуција Ниш, Основно јавно тужилаштво у Новом Пазару, Основно јавно тужилаштво у Новом Саду, Основно јавно тужилаштво у Пироту, Основно јавно тужилаштво у Смедереву, Покрајински секретаријат за културу, Инспекторат за рад у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална права, Дирекција за набавку и продају, Управа за снабдевање Министарства одбране, Национална служба за запошљавање, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Филијала у Београду, Прекршајни суд у Чачку, Одељења у Гучи, Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, Дом ученика средњих школа у Крагујевцу, Војна болница у Нишу, Прекршајни суд у Нишу, Скупштина општине Ђуприја, Управа царина, Градска општина Нови Београд.

Пројекат је предвиђао узорак од 20 органа, али је начињен већи узорак због ризика да сви обвезници неће урадити ПИ у другом циклусу (што се показало оправданим). ТС је тежила да узорак обухвати најмање један орган власти/институцију из сваког система (из евиденције<sup>2</sup> коју је утврдила Агенција за борбу против корупције, а на основу сродности надлежности институција).

У вези са овим списком треба узети у обзир чињеницу да то није једнозначан списак органа односно институција или тела у којима су се десили коруптивни догађаји. Наиме, у неким случајевима конкретни органи у којима су забележени коруптивни догађаји нису обвезници израде ПИ, па су анализирани ПИ хијерархијски виших органа. Затим, у појединим случајевима ТС је проверавала реаговање других органа на коруптивни догађај (у случају основних тужилаштава), а неки органи су у међувремену реорганизовани, укинута, а њихове надлежности и обавезе су преношене на друге органе.

Потом су прикупљени планови интегритета од Агенције и повезана документа од обвезника. С обзиром на то да је код обвезника анализирано да ли је у плану интегритета препозната изложеност корупцији "на месту" на коме се десио "корупцијски догађај", какве су, ако јесу, биле предвиђене мере за побољшање интегритета институције и да ли и на који начин спроведене, било је потребно, поред ПИ, прикупити и податке о њиховима активностима у вези са случајевима корупције - променама аката, унапређењу планова интегритета, променама интерних процедура и сл.

Анализа ПИ из првог циклуса, повезаност са коруптивним догађајима и анализа поступања након тих догађаја део је овог извештаја.

Наредни корак била је анализа планова интегритета субјеката обухваћених узорком из другог циклуса израде планова интегритета. Од Агенције су, по истеку (продуженог рока) за израду и постављање ПИ, прибављени ПИ посматраних обвезника. Испоставило се да је њих 26 израдило ПИ у другом циклусу. Анализирано је на који начин су, уколико уопште јесу, коруптивни догађаји и потоње превентивне мере утицале на израду ПИ у другом циклусу.

Као посебна активност била је предвиђена анализа места и значаја који је дат механизмима из Закона о заштити узбуњивача и другим механизмима за пријављивање неправилности органу власти у плановима интегритета. Током рада је уочено да је у првом циклусу код више обвезника одабрана мера успостављања механизма узбуњивача, што је доцније постала и обавеза у складу са Законом о заштити узбуњивача, док у другом циклусу није уочена ни једна мера повезана са заштитом узбуњивача.

Стога је, као алтернативна активност спроведена анализа постојећих механизма за пријављивање корупције и других неправилности код обвезника из узорка, што је такође постало део коначног извештаја. Налази из пројекта промовисани су у више наврата преко медија и друштвених мрежа, као и на конференцији за новинаре.

<sup>2</sup> <http://www.acas.rs/%d0%b5%d0%b2%d0%b8%d0%b4%d0%b5%d0%bd%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b4%d1%80%d0%b6%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8%d1%85-%d0%b8%d0%bd%d1%81%d1%82%d0%b8%d1%82%d1%83%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%bf%d0%be-%d1%81/>



## Коруптивни догађаји и планови интегритета из 2013. године - опште оцене

Транспарентност Србија је желела да утврди да ли су коруптивни ризици препознати у плановима интегритета, и то тако што смо посматрали 32 органа који су претходних година имали стварна коруптивна искуства (запослени или руководиоци су били ухапшени, окривљени или осуђени због корупције). Такође, желели смо да утврдимо шта су ови органи урадили након коруптивних догађаја - какве су превентивне мере предузели да се тако нешто не би поновило. И коначно, да ли је то што се десило утицало на њих приликом израде нових планова интегритета, током 2017. и 2018. године.

Што се тиче планова интегритета из 2013. године, код посматраних обвезника општа оцена је да су ризици били веома уско дефинисани и да није препозната могућност наступања "коруптивног догађаја" код руководиоца, иако је каснија пракса показала да је такав ризик наступио. Штавише, у појединим случајевима је такав ризик наступио пре или током израде ПИ.

Такође, општи утисак је да поједини органи желе да "гурну под тепих" непријатне случајеве. У одговорима на захтеве се тако може прочитати да органи траже додатне информације о коруптивним догађајима "који директор", "који службеник", "описите детаљније", као да није реч о случајевима који су познати чак и општој јавности, а камоли институцији у којој је дошло до хапшења. Таква реакција би се можда могла очекивати од појединца који жели да одагна сопствену одговорност за непријатан догађај. С друге стране, грађани имају пуно право да од органа власти очекују да реагују тако што ће искористити случај за јачање интерног система заштите од корупције, па чак и да се похвале мерама предузетим да би се убудуће такви случајеви спречили.

Друга велика група реакција на коруптивне догађаје и захтеве које је у вези са тим слала ТС, јесу покушаји да се прикаже "приврженост" борби против корупције, тако што ће се редовне активности или активности надређених органа приказати као део промишљеног реаговања након корупцијског случаја чији је циљ да се тако нешто не понови.

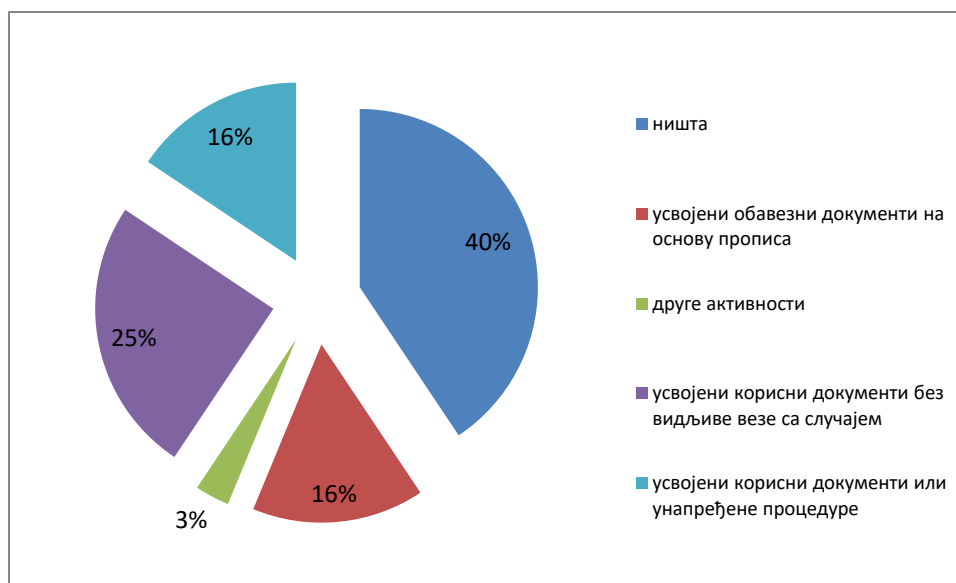
Најмање је било одговора да ништа није учињено након коруптивних догађаја - само три, али када се суштински анализира оно што је одговорено, заправо 13 органа није предузело никакве превентивне мере, али су у одговорима набрајали неке друге активности које немају везе са конкретним случајем или немају везе са спречавањем корупције.

Највише се у одговорима писало о документима и актима који су усвојени, али чије је усвајање заправо било обавезно по неком другом основу и није у стварности било иницирано коруптивним догађајем. У 13 дописа набрајају се такви акти - у вези са заштитом узбуњивача, са јавним набавкама, планови интегритета итд. У 12 случајева у одговорима је описивано поступање са осумњиченима, односно окривљенима - суспензија, дисциплинско поступање, процесуирање пред судом, а у 10 случајева постојеће процедуре или закони које органи

примењују - од Закона о Агенцији за борбу против корупције и Закона о државним службеницима, па до Закона о судовима.

Када се достављени подаци о спроведеним активностима анализирају, упореде са конкретним коруптивним догађајима и временом када се догађај десио, када је откривен и када су евентуални документи и/или процедуре донете, добијају се следећи подаци о превентивним активностима посматраних органа спроведеним након коруптивног догађаја, а како би се спречило његово понављање:

- ништа није урађено	13
- усвојени документи у складу са другим антикорупцијским обавезама (планови интегритета, акти о узбуњивачима, јавним набавкама)	5
- спроведене друге активности (састанци, информисање и слично)	1
- усвојени корисни документи или унапређене процедуре, али није појашњено нити је видљиво имају ли везе са конкретним случајем	8
- усвојени корисни документи или унапређене процедуре	5



Графикон број 1: врсте активности које су спроведене као реакција на коруптивни догађај

## Планови интегритета из 2017. године - опште оцене

Од 32 посматрана обвезника, њих 26 је израдило и на време предало Агенцији за борбу против корупције планове интегритета у другом циклусу. Рок за израду био је померен са краја јуна на 31. октобар 2017. године. Непријатно нас је изненадила чињеница да готово 20% обвезника из узорка, који су већ имали план интегритета у 2013. године, нису испунили обавезу у другом циклусу. Проблем је тим већи када се узме у обзир да је у укупном броју порастао број обвезника који су израдили план интегритета. У првом циклусу, наиме, обавезу је испунило 48%, а у другом 63% обвезника.

С друге стране, ово није било пресудно за коначну оцену положаја плана интегритета између корупцијског ризика и антикорупцијске праксе. Пракса је, барем на овом узорку, показала да ризици нису били препознати. До тога је делом дошло услед ограничења приликом избора мера у првобитном моделу из 2013. године и специфичности коруптивних догађаја, а делом због неспремности органа да се суоче са потенцијалним коруптивним ризицима. Поред тога, на пропуст обвезника је сигурно утицао и необавезан однос према плану интегритета.

Наиме, не постоје санкције ни за неусвајање плана интегритета, ни за неспровођење одабраних мера. Као што су показала и друга истраживања ТС, попут Индекса транспарентности локалне власти – ЛТИ, у институцијама и органима нема развијене свести о потреби преласка црте "законска обавеза уз претњу санкцијама". Тако су и планови интегритета остали заробљени између ентузијазма руководиоца или службеника у појединим институцијама и органима, недовољног капацитета Агенције да испрати квалитет усвојених планова, одабране мере, рокове, извештаје о спровођењу планова из претходног циклуса и ангажовања "спољних посматрача" - из цивилног сектора или медија.

Модел планова интегритета који су обвезницима стајали на располагању у другом циклусу идентификовали су ризичне процесе и мере за њихово отклањање квалитетније него у првом циклусу. Понуђен је био низ изузетних мера чија би примена значајно допринела повећању транспарентности и интегритета и смањењу могућности да дође до корупције уопште.

ТС оцењује да је нешто већи квалитет заједничких мера које је сачинила сама Агенција од оних које су израђене у сарадњи са обвезницима. Стиче се, наиме, утисак да је у неким случајевима било покушаја да се ризици релативизују, да се сачува "дигнитет органа" тако што се неће имплицирати да поједини процеси имају коруптивни ризик.

Међу идентификованим ризицима и понуђеним мерама је било, истина не бројних, и мера које су се односиле на коруптивне ризике у вези са коруптивним догађајима из нашег узорка. На жалост, у само два случаја је утврђено да су макар неке од тих мера (а не и све које су биле релевантне) одабране за реализацију у ПИ 2017. То не мора да значи да органи нису препознали коруптивни ризик који се у претходном периоду већ испољио као коруптивни догађај. Могуће је да су органи успоставили неке антикорупцијске механизме, али да су пропустили да нам на њих укажу у одговорима на упит ТС о реализованим превентивним



активностима. ТС стога препоручује Агенцији да директном посетом обвезницима из овог узорка утврди какво је стање у вези са реализацијом мера и (евентуалних) препорука из првог циклуса, коруптивним догађајима и механизмима за њихово спречавање, а посебно у контексту ризика и мера из нових планова интегритета.

Било је и апсурдних ситуација у вези са "смештајем" обвезника у одређене системе - Војна болница у Нишу није имала задате специфичне области од стране Агенције јер припада Систему одбране за који такве области не постоје (остављено је да их сами дефинишу), док друге болнице у оквиру Система здравства имају такве области.

Као позитиван пример указујемо да је ТС учила (иако је реч о мерама које нису повезане са посматраним коруптивним догађајем) да је један обвезник (Републички геодетски завод) у свој ПИ за 2017. унео специфичне области које је сам формулисао (Специфична област РГЗ-а, Ризичан процес: Одлучивање по жалбама у другом степену, Ризичан процес: Одржавање катастра непокретности и катастра водова и Ризичан процес: Стручни надзор).

ТС је анализирао и неке друге ризике и мере из другог циклуса, независно од коруптивних догађаја који су послужили као основ за одабир органа власти који су били предмет нашег истраживања.

Реализација свега што је планирано унапредила би антикорупцијски потенцијал посматраних обвезника. Поново, међутим, постоје разлози за уздржаност при давању прогноза тим поводом. Први разлог јесу необразложене оцене да поједине одабране мере "нису адекватне" за одређеног обвезника. Без додатног образложења остаје нејасно да ли ће те мере бити реализоване уз одређене модификације и какве. ТС препоручује Агенцији да додатно уреди ову област и да пропише обавезу да органи и институције који означе неку меру као „неадекватну“ образложе на који начин ће елиминисати идентификовани корупцијски ризик.

Други разлог за опрез су рокови. У појединим случајевима за једноставне (али делотворне) мере које не захтевају ни време нити велике људске ресурсе одабрани су максимални рокови. Разлог за ово може се назвати "за сваки случај" – да постоји воља да се мера реализује и раније, али се оставља резерва за случај да се деси нешто непредвиђено. С друге стране, уз необавезност и непостојање санкција, постављање непотребно дугачког интерног рока онемогућава да се примени једини преостали механизам који би могао да подстакне на извршење обавезе - притисак кроз контролу Агенције и инсистирање медија и ОЦД да се мере реализују у (реалним) роковима које се обвезници сами себи поставили.

Коначно, код појединих органа (што је илустровано у поглављу које представља стање у свим посматраним обвезницима из узорка) формулисане су мере или бирани рокови на начин који указује да уопште није препознато шта су то планови интегритета и чему служе или да су обвезници само желели да попуне табеле, формално испуне обавезу израде ПИ и да се даље овим неће бавити.

Такви су примери одабира мере да се, почев од краја 2019. године стриктно примењује сада важећи закон или задавање обавеза другим органима, институцијама, министарствима кроз сопствени план интегритета. И ови примери наведени су у поглављу које представља стање у свим посматраним обвезницима из узорка.



## Појединачни налази по обвезницима из узорка

### Списак обвезника и кратак опис коруптивних догађаја

1. **МУП** - саобраћајна полиција (примање мита); криминалистичка полиција (примање мита, достављање информације осумњиченима); начелник саобраћајне полиција (злоупотребљавао дискрециона овлашћења за одбацивање пријава); полицајци са граничног прелаза који су ухапшени заједно са цариницима који су примали мито.
2. **Висока пословна школа Ваљево** - професор примио мито како би лажно приказао чињенице другом професору да је наводно извршио претходну проверу знања студената како би им она својим потписом у индексу и записнику оверила полагање испита.
3. **ЕПС** - сумња да је неко мењао цену коју ЕПС нуди (реч је о продаји струје на међународном тржишту) како би погодовао конкуренцији.
4. **Основни суд Лозница** - судија примио новац како би осуђеном омогућио да нађе решење да се омогући понављање поступка.
5. **Виши суд Шабац** - исти случај као у Лозници - заједно ухапшени.
6. **Министарства пољопривреде** - министар закључио уговор о замени пољопривредног земљишта са привредним друштвом којем је Министарство пољопривреде уступило земљиште у државној својини у градском грађевинском рејону за земљиште ван градског грађевинског рејона знатно мање тржишне вредности.
7. **Пореска управа**, Регионални центар Нови Сад - случај повезан са претходним. Другостепени орган Пореске управе Регионалног центра Нови Сад, да би прикрили чињеницу да се ради о градском грађевинском земљишту, поништили су првостепено решење којим је утврђено да је земљиште које је уступило Министарство пољопривреде градско грађевинско земљиште и донели решење којим су наложили првостепеном органу да се земљиште процени као пољопривредно, а не као градско грађевинско земљиште.
9. **Агенција за борбу против корупције** - директорка инцирала поступак за закључење анекса уговора о купопродаји непокретности о уношењу валутне девизне клаузуле.
10. **Дирекција за имовину Републике Србије** - случај у вези са претходним - осумњичена сачинила предлог поменутог Анекса који је доставила другој осумњиченој која није обавила контролу анекса што је била дужна да учини, након чега га је доставила помоћнику одговорног лица који није обавио надзор над применом прописа, што је био дужан да учини.
11. **Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове Београд** - у вези са употребном дозволом за зграду Агенције: осумњичена сачинила предлог Решења о употребној дозволи, који је доставила на потпис другом осумњиченом, који га је потписао и издао употребну

дозволу да је објекат подобан за употребу иако им је било познато да употребна дозвола одступа од грађевинске дозволе.

12. **Општина Ада** - председник општине два пута уговорио плаћање радова приватној фирми.
14. **Републички геодетски завод** - несавестан рад у служби - приликом решавања по Захтеву за укњижбу корисништва над земљиштем осумњичена сачинила решење којим је омогућено привредном друштву да противправно стекне право коришћења над земљиштем.
15. **Служба за катастар непокретности** у Панчеву - злоупотреба службеног положаја - сачињавањем и употребом лажне документације, омогућили да се упише у евиденцији право својине на државном пољопривредном земљишту.
16. **ЈКП „Видрак“ Ваљево** - злоупотреба службеног положаја - осумњичени издали налоге за унос више возила, власништва физичких лица, у систем за евидентирање Универзалне паркинг карте.
17. **ЕПС Дистрибуција д.о.о.** Београд Огранак Електродистрибуција Ниш - злоупотреба службеног положаја директора.
18. **Основно јавно тужилаштво у Новом Пазару** - злоупотреба механизма одлагања кривичног гоњења – усмено наложио окривљеном да уплати два износа - један званичан, на рачун владе, други на рачун КУД повезаног са тужиоцем, са којим је тужилац после закључио уговор о зајму.
19. **Покрајински секретаријат за културу** - службеница која је требало да пренесе новац додељен на конкурс за захтевала поклоне како би то учинила.
20. **Инспекторат за рад** у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална права примање мита - надлежна за контролу у области рада и радних односа захтевала 300 евра од власника једног предузећа, како уочене неправилности током редовне контроле не би унела у записник.
21. **Дирекција за набавку и продају, Управа за снабдевање Министарства одбране**- председник комисије за продају вишкова наоружања и војне опреме фаворизовао учеснике тендера - тајно их обавештавао о понудама осталих учесника, омогућивши да добију послове по привилегованим условима.
22. **Национална служба за запошљавање** - злоупотреба службеног положаја - ретроактивно унео податаке у базу незапослених лица за више особа, а затим им изradio и издао уверења.
23. **Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање** - злоупотреба службеног положаја -у матичну евиденцију ПИО фонда унела фиктивни радни стаж и омогућила да на незаконит начин остваре право на пензију.
24. **Прекршајни суд у Чачку** - судија примио мито.
25. **Министарство заштите животне средине** - одговорно лице и три члана Комисије за спровођење поступка јавне набавке - одбили понуду другог понуђача због неуобичајено ниске

цене, иако је тај понуђач у свом образложењу понуђену цену детаљно образложио и прихватили понуду са вишом ценом.

26. **“Дом ученика средњих школа” у Крагујевцу** - фиктивно сачињавали откупне листове, приказујући у пословној документацији да је набавка производа извршена за потребе Дома, а са рачуна Дома ученика пребацивали новац на своје текуће рачуне, и на рачуне блиских рођака и пријатеља.

28. **Војна болница у Нишу** - мито за прописивање и предлагање помагала одређених произвођача/дистрибутера.

29. **Прекршајни суд у Нишу** - судија и бивши референт за извршење одређене новчане казне и трошкове поступка наплаћивали од кажњених лица, а новац добијен на овај начин уместо да уплате на рачун суда, присвајали за себе. Осумњичена након тога у овим предметима доносила решења о наступању апсолутне застарелости.

30. **Скупштина општине Ђуприја** - председник Скупштине општине наложила секретару да не достави благовремено податке који су битни за објаву огласа о давању у закуп пољопривредног земљишта. На тај начин није спроведена лицитација земљишта, а више физичких лица је прибавило корист.

31. **Царинарница Сомбор, Управа царине** - цариници и полицајци - мито - нису у току своје смене предузимали мере из своје надлежности и спречавали кријумчарење и друга кривична дела, већ су као организована криминална група прибављали новац за себе и узимали поклоне за чланове групе.

32. **Градска општина Нови Београд** - општинска правобранитељка осумњичена да је оверила уговор закључен између општине Нови Београд и једног приватног предузећа о закупу 525 квадратних метара пословног простора, без накнаде на 10 година.

## 1. МУП

### Коруптивни догађај и предузете мере

У истраживању су посматрани следећи коруптивни догађаји у које су били укључени припадници МУП-а:

У децембру 2016. године покренут је кривични поступак против више од 30 полицијских службеника саобраћајне полиције из Чачка, осумњичених да су од учесника у саобраћају који су починили прекршаје захтевали и примали новац како не би сачинили записнике о контроли.

Други случај односио се хапшење 16 полицијских службеника Управе саобраћајне полиције Полицијске управе за град Београд, због сумње да су примали мито и злоупотребили службени положај. Они су такође осумњичени да су од учесника у саобраћају захтевали и примали новац у различитим новчаним износима у континуитету како им, за узврат, не би подносили прекршајне пријаве за почињени прекршај. Саопштено је да је Сектор унутрашње контроле евидентирао 340 ситуација у којима су обезбеђени докази у вези са инкриминацијом тих кривичних дела.

У јуну 2014. ухапшено је шест полицијских службеника Полицијске станице Кнић због сумње да су примали мито, односно да су од учиниоца саобраћајних прекршаја примали новац како према њима не би предузели мере и спровели поступак предвиђен законом.

Један од најзанимљивијих случајева у овом сегменту био је у вези са процесом против некадашњег начелника Управе саобраћајне полиције Драгише Симића, који је оптужен да је злоупотребио службени положај у вези са прекршајним поступцима. Симић је, према оптужници, од 2011. до 2014. искоришћавањем службених овлашћења налагао да се против неких људи не покреће прекршајни поступак или да се захтеви за покретање поступка који су већ поднети – повуку. Тужилаштво је Симића теретило да је мимо закона поступио у 391 случају. Симић је на суђењу, које је почело у јануару 2017. године тврдио да је месечно стизало око 2.000 захтева за повлачење прекршајних пријава, да је "много њих ургирало" да он "донесе некакву наредбу - надређени, колеге, као и политичари", али такве ургенције нису утицале приликом његовог одлучивања.

"Ако нису испуњени законски услови, нисам доносио одлуку да се одустане од прекршајног поступка... Када би ми дошао Зоран Бабић и рекао да је прекорачио брзину јер је возио болесно дете код лекара, као и господин Игор Бечић, бивши потпредседник скупштине, коме је баба имала инфаркт имао сам дискреционо право да им поверујем или не. То су озбиљни људи и ја сам им веровао", навео је Симић у своју одбрану. Симић је истакао да је неупоредиво већи број случајева у којима је одбио захтев да се примени члан 314а Закона о безбедности саобраћаја. "Све сам радио по закону. Када добијем предмет, ја га проучим, питам помоћнике каква је ситуација са ранијим прекршајним поступцима код тог лица. Ако је у складу са законом, доносим наредбу да се не покреће или да се одустане од прекршајног поступка".

Према његовим речима, било је пуно захтева и из Сектора унутрашње контроле, БИА, Дирекције полиције, из криминалистичке полиције, односно из свих министарстава. Симић је додао да је он покренуо иницијативу преко тадашњег министра унутрашњих послова Ивице Дачића да се законски регулише ко је овлашћен да одустане од прекршајног поступка.

Посматрани су и следећи коруптивни догађаји:

У мају 2017. године неправоснажно су осуђена двојица полицијских инспектора из Ваљева због примања мита од нарко-дилера, као и због продаје хероина. Један од њих је бивши шеф Одсека за сузбијање криминалитета ПУ Ваљево а други вођа групе за сузбијање наркоманије у Одсеку. Њихова кривица је у томе што су од претходно осуђиваног дилера током 2010, 2012. и 2013. седмично примали од 100 до 150 евра да би га информисали о полицијским акцијама, па су му на тај начин омогућили несметано диловање дроге.

У наредном посматраном коруптивном случају реч је о хапшењу полицијског службеника Одељења криминалистичке полиције Полицијске управе Сремска Митровица, осумњиченог да је починио кривично дело злоупотреба службеног положаја тако што је обавештавао два лица која се баве недозвољеном трговином дувана, када ће код њих бити обављани претреси како би благовремено преместили робу на другу локацију.

У августу 2014. саопштено је да је приведен полицијски службеник ПС Деспотовац, због сумње да је примио мито, односно да је од оштећеног чије је возило било предмет царинског прекршаја захтевао 2000 евра, како против њега не би поднео пријаву.

У септембру 2015. приведена су двојица полицијских службеника полицијске станице Љиг, због сумње да су примили мито. Они се терете да су, у више наврата вршили контролу једног љишког угоститељског објекта и од закупца узели 1.400 евра, да не би обављали даље провере тог објекта, с обзиром на то да је у њему држао ирегуларне мигранте.

Истог месеца ухапшен је и полицајац из Прешева, због сумње да је захтевао и примио мито од особе која је за потребе једног аутопревозника прикупљала мигранте, који су имали намеру да путују до Београда.

У Новом Саду је ухапшен инспектор криминалистичке полиције осумњичен да је примио мито од једног како не би поднео кривичну пријаву против њега.

У јуну 2015. ухапшено је 29 полицијских службеника, девет царинских службеника и један грађанин, због сумње да су, у претходних 15 месеци, извршили више кривичних дела: удруживање ради вршења кривичних дела, примање мита, злоупотреба службеног положаја и давање мита.

Полицајци и цариници су се теретили да, у дужем временском периоду, на подручју Граничног прелаза Бачки Брег и места Бачки Брег код Сомбора, као чланови организоване криминалне групе, нису у току своје смене предузимали мере из своје надлежности и спречавали кријумчарење и друга кривична дела, већ су као организована криминална група прибављали новац за себе и узимали поклоне за чланове групе.

Истог месеца ухапшен је полицијски службеник из Суботице осумњичен да је злоупотребио службени положај и примио мито. Сумња се да је примио новац како не би у оквиру своје службене дужности извршио службену радњу коју је морао да изврши. Он се теретио да је омогућио превоз двадесет једног азиланта из Азила за прихват азиланата у Боговађи до граничног прелаза Хоргош, где су намеравали да илегално пређу државну границу према Републици Мађарској.

Транспарентност Србија је од надлежних организационих јединица МУП-а у вези са овим коруптивним догађајима **затражила информације о томе какве су превентивне мере предузете** како би се слични догађаји убудуће спречили.

**Дирекцији полиције** ТС је упутила захтев да достави усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања у ПУ Београд и ПУ Чачак и другим организационим јединицама у оквиру МУП-а за које је надлежна Дирекција полиције. У допису је прецизирано да се траже информације о томе шта је Дирекција полиције предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након хапшења 16 полицијских службеника ПУ за град Београд, једног полицијског службеника ПУ Сремска Митровица у марту 2016. године, више полицијских службеника ПУ Чачак децембру 2016. године, након хапшења 2013. године и подизања оптужнице против двојице инспектора ПУ Ваљево (који су у мају 2017. године неправоснажно осуђени), хапшења полицијског службеника ПУ Врање у септембру 2015. (осумњиченог да је примио мито) и хапшења службеника ПУ Суботица у јуну 2015. године (осумњиченог за злоупотребу службеног положаја и примање мита).

**Управи саобраћајне полиције** ТС је поднела захтев да достави усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања у вези са случајем бившег начелника Управе. Прецизирано је да је реч о активностима у вези са регулисањем дискреционих овлашћења начелника, о којима је окривљени говорио износећи одбрану. Указано је да се захтев односи и на евентуалне дописе који су у вези са тим добијени од хијерархијски надређених организационих структура.

Од Управе саобраћајне полиције стигао је **одговор** о конкретним преузетим мерама. У одговору се наводи да је у августу 2014. године измењен Правилник о контроли саобраћаја и вођења евиденција о примени овлашћења и да је прописано да се од захтева за покретање прекршајног поступка може одустати одлуком руководиоца Управе саобраћајне полиције по прибављеном мишљењу Комисије МУП-а коју на предлог директора именује министар. На тај начин је успостављен механизам двостепеног одлучивања о одустајању од захтева за покретање прекршајног поступка.

У овом случају могло би се закључити да су, након што се десио коруптивни догађај, предузете превентивне мере. С друге стране, за ову реакцију могли би се тражити и дубљи корени, ако се вера поклони тврдњи оптуженог из исказа пред судом да је управо он покренуо иницијативу преко тадашњег министра унутрашњих послова Ивице Дачића да се законски регулише ко је овлашћен да одустане од прекршајног поступка.



ТС у овом случају није инсистирала на утврђивању узрочно-последичне везе. Наиме, дела за која се Симић терети извршена су у периоду 2011-2014. година. Симић је смењен у јуну 2014. године, и могуће је да су злоупотребе раније утврђене и да се одмах потом приступило измени правилника. Служба унутрашње контроле је, према наводима медија поднела пријаву тужилаштву 2014. године. Медији наводе годину без месеца, а ТС није инсистирала на утврђивању тог податка као ирелевантног у ширем оквиру истраживања о плановима интегритета

Што се тиче "Симићеве иницијативе", питање "власности" није законски регулисано, чак ни приликом усвајања обимних измена Закона о безбедности саобраћаја, које су обухватиле и дотични члан 314а, али је ово питање додатно уређено изменом подзаконског акта.

Наиме, члан 314а тада важећег Закона о безбедности саобраћаја прописивао је: "Надлежна организациона јединица Министарства може одустати од подношења захтева за покретање прекршајног поступка надлежном органу - ако је прекршај учињен због тога што је учесник у саобраћају чинећи радњу прекршаја поступао у циљу заштите безбедности, односно заштите и спасавања живота, здравља или имовине".

У марту 2018. године Закона о безбедности саобраћаја је измењен. Измењен је и члан 314а, али само тако што је уместо да "надлежна организациона јединица Министарства може одустати од подношења захтева за покретање прекршајног поступка надлежном органу" прописано да "надлежна организациона јединица Министарства може одустати од процесуирања прекршаја".

ТС је информације о поступању тражила и од **неколико полицијских управа**. Захтев упућен ПУ **Београд** односио се на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања, као и евентуалне дописе који су у вези са тим добијени од хијерархијски надређених организационих структура, а након хапшења 16 полицијских службеника у марту 2016. године. ПУ Београд није одговорила на захтев, али је у име ПУ (и свих осталих организационих јединица у саставу МУП-а којима су захтеви послати), као што је ниже у тексту наведено, одговорила централа МУП-а.

Од ПУ **Чачак** су тражене истоветне информације као од ПУ Београд у вези са хапшењем више полицијских службеника у децембру 2016. године. Добијен је одговор да је потребно да прецизирамо "тачан назив документа у вези са којим је поднет захтев".

ТС је одговорила ПУ Чачак да "није могуће да прецизно наведемо документа која тражимо по називу, зато што нам називи нису познати. Није нам познато ни да ли су тражени документи икада настали (да ли је орган власти ишта предузео на сузбијању корупције након што су откривене злоупотребе). Идеја је да је наведени случај требало да послужи као илустрација какве злоупотребе могу настати унутар оваквог типа институција и самим тим иницирати доношење докумената која би у будућности спречила овакве проблеме".

Даљу комуникацију са ТС преузела је централа МУП-а.

ПУ **Сремска Митровица** је одговорила на захтев да доставе информације о томе шта је Полицијска управа Сремска Митровица предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након хапшења полицијског службеника у марту 2016. године под сумњом да је злоупотребио службени положај. У одговору се наводи да не располажу документима у којима се налазе тражене информације.

ПУ **Ваљево** није одговорила на захтев.

ПУ **Врање** је (у вези са хапшењем полицајца из Прешева) одговорила да нема посебне правне акте већ се доносе на нивоу МУП-а.

Сличан одговор је добијен и од ПУ **Суботица**. Прво је ПУ тражила од ТС да прецизира које акте и документа тражи, а потом је одговорила да нису овлашћени за доношење било каквих упутстава или других општих аката већ се доносе на нивоу МУП-а по њима поступају све организационе јединице.

Коначно, у име свих организационих јединица стигао је **одговор МУП-а**. У њему се наводи да је Влада усвојила кодекс полицијске етике и да је, решењем министра, формирана радна група за израду плана интегритета; измењен је правилник о контроли саобраћаја и вођења евиденција о примени овлашћења (август 2014. године) и прописано да се од захтева за покретање прекршајног поступка може одустати одлуком руководиоца Управе саобраћајне полиције по прибављеном мишљењу Комисије МУП-а коју на предлог директора именује министар.

Указали су да је новим Законом о полицији (фебруар 2016) уведен тест интегритета. У одговору није наведена чињеница да тест интегритета није заживео до данас, јер нису усвојена подзаконска акта. МУП је, наиме, одустао од израде подзаконских аката у ишчекивању измена Закона о полицији, које су усвојене у марту 2018. године. У одговору МУП-а из 2017. стајало је да је Служба унутрашње контроле израдила предлог подзаконских аката: Правилник о начину вршења унутрашње контроле, Правилник о начину спровођења теста интегритета, Правилник о евиденцији имовинског картона и начина провере промене имовног стања запослених у МУП-у и Упутство о спровођењу анализе ризика корупције у МУП-у. Тада је у одговору ТС наведено и да је СУК предложио измене ЗоП ради јасног дефинисања начина примене подзаконских аката, те да ће након измене ЗоП бити усвојени ти већ припремљени подзаконски акти.

### **План интегритета 2013. и 2017.**

У плану интегритета нису идентификоване мере које би могле да спрече уочене коруптивне догађаје. Треба, међутим, напоменути, да су, поред мера заједничких за све обвезнике израде планова интегритета у ПИ МУП-а биле побројане "појединачне радње које се обављају ван седишта министарства и које ће бити обрађене у ПИ подручних полицијских управа". Међу њима је: "Регулисање и контрола саобраћаја на путевима" са ризиком да "систем контроле извршења регулисања саобраћаја на путевима није ефикасан".

ТС није добила потврду да су усвојени посебни ПИ подручних полицијских управа који би обрадили ове ризике. Наиме, ТС је послала МУП-у захтев да достави информацију да ли су израђени планови интегритета подручних полицијских испостава, као и Управе саобраћајне полиције, с обзиром на то да у Плану интегритета из 2013. године постоји поглавље (област

Регулисање и контрола саобраћаја на путевима) у коме су набројане потенцијалне мере и активности, као и ризици и да је наведено да ће планови бити део планова интегритета подручних полицијских управа.

Одговор је био кратак: "МУП не поседује документ који садржи тражену информацију".

Међутим, међу специфичним мерама које су се могле изабрати за планове интегритета полицијских управа у другом циклусу израде ПИ, 2017. године, биле су и мере и процеси помињани 2013. године:

У области "Регулисање и контрола саобраћаја на путевима" уочен је процес "Непосредна контрола и регулисање саобраћаја на путевима": "Једна од надлежности саобраћајне полиције је и непосредна контрола саобраћаја која подразумева да саобраћајни полицајац има овлашћење да процени да ли је било кршења саобраћајног прописа и да поднесе пријаву у случају да утврди повреду прописа. Околност у којој је саобраћајни полицајац у непосредном контакту са грађанима отвара простор за разне облике злоупотребе, као што је примање мита, уцена, итд."

Као мере за непосредну контролу и регулисање саобраћаја на путевима обвезник израде плана интегритета могао је да изабере неку од следећих:

1. Усвојити интерни акт којим је јасно дефинисан начин, поступак и процедура обављања саобраћајне контроле.
2. Интерним актом предвидети ефикасан систем надзора над обављањем саобраћајне контроле од стране полицијских службеника (нпр. видео надзор у возилима саобраћајне полиције који би свакодневно снимао рад полицијских службеника).
3. Успоставити адекватан механизам праћења броја издатих, односно невраћених извештаја о спроведеној саобраћајној контроли.

Реч је о мерама превенције коруптивних догађаја који су уочени и посматрани у оквиру овог истраживања.

Такође, у области "Спречавање и откривање кривичних дела, прекршаја и других деликата", разматран је процес "Вођење истраге": "Вођење истрага за извршена кривична дела, прекршаје и друге деликте подразумева да запослени задужен за поступање има дискреционо право да процени када и на који начин ће предузети радње ради провере података и информација које се налазе у пријави или које је сазнао из неких других извора. У таквој ситуацији неопходно је да систем контроле над пријемом, евидентирањем, благовременим поступањем по пријавама кривичних дела, прекршаја и других деликата буде ефикасан како би се сузила могућност за злоупотребе. Такође, сваки корак који се предузима у току провере почев од пријема па надаље, мора бити прецизно прописан, као и одговорност у случају кршења или непоступања у складу са прописаном процедуром. У недостатку ефикасног система контроле и евиденције у процесу поступања може доћи до злоупотребе службеног положаја, трговине утицајем, примања мита итд".

Међу мерама (укупно их је 30) које су се могле изабрати за уношење у ПИ, биле су и следеће:

- Усвојити интерни акт којим је јасно дефинисана процедура поступања по пријави (начин пријава, евидентирање, чување, прикупљање доказа, благовремено поступање по пријавама, приоритети у поступању, надзор и контрола поступања по пријавама и сл.).
- Прописати обавезу да је полицијски службеник дужан да у случају сваке усмене пријаве сачини записник/службену белешку.
- Успоставити електронску базу вођења пријава (евидентирање, праћење тока рада по пријавама).
- Усвојити процедуру поступања са доказним материјалом (на који начин се евидентира, начин и обезбеђење доказног материјала, ко може бити упознат, коме све може бити доступан и сл.).
- Прописати обавезу сачињавања службене белешке у ситуацији када неко друго лице има приступ предмету.

И у овом случају има мера које се могу довести у везу са коруптивним догађајима. Извесно је да је претходна пракса коруптивних догађаја утицала на израду специфичних мера за ПИ 2017. године. На мерама су радиле заједничке радне групе Агенције за борбу против корупције и обвезника и то је дало резултате у виду осмишљавања изузетно квалитетних мера. Проблем је, међутим, у томе што МУП није израдио или бар није на време унео у систем Агенције свој нови план интегритета.

С обзиром на то да је ТС добила информацију да је МУП интензивно радио на усвајању плана интегритета, затражили смо од МУП-а информацију да ли је завршен нови План интегритета који је требало да буде израђен у новом циклусу, 2017. године и да ли је предат Агенцији за борбу против корупције, као и копију завршеног Плана интегритета или његове актуелне радне верзије/нацрта/предлога.

У одговору који смо добили наводи се: "МУП не поседује документ који садржи тражену информацију".

Иако није повезано са конкретним коруптивним догађајима, треба напоменути да је у ПИ из 2013. године било препознато као ризик то што није одређено лице задужено за вођење евиденције поклона функционера. Ово је, иначе, била обавеза по Закону о Агенцији за борбу против корупције из 2010. године.

ПИ је предвидео да министар одреди то лице до четвртог квартала 2013. године.

ПИ предвиђа и одређивање лица задуженог за вођење евиденције поклона запослених.

У оквиру области "Етика и лични интегритет" изабран је у ПИ 2013. године процес "Пријава корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака". У ПИ је наведено да постоји акт о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, али је препознат ризик да се непотпуно и недоследно примењује.

ПИ је предвидео да руководиоци организационих јединица успоставе систем контроле за примену акта.

У вези са заштитом запослених који пријављују корупцију констатовано је да "нема ризика".

На крају разматрања стања у вези са МУП-ом - коруптивним догађајима, накнадним превентивним деловањем и плановима интегритета треба напоменути да је откривање коруптивних догађаја сличних или истоветних као они који су посматрани у овом истраживању, уследило и у наредним годинама, без обзира на усвојене закона и подзаконске акте.

Тако је, на пример, у децембру 2017. године саопштено да је ухапшено шест полицијских службеника Станице граничне полиције Градина, 12 царинских службеника Царинарнице Димитровград, као и још 13 особа због сумње да су извршили кривична дела удруживања ради вршења кривичних дела и више кривичних дела примање мита, давање мита и злоупотреба службеног положаја.

Полицијски и царински службеници су осумњичени да су у периоду од јула 2016. до септембра 2017. године омогућавали осталим ухапшеним особама да уносе робу а да избегну плаћање царинских дажбина делимично или у потпуности.

## 2. Висока пословна школа Ваљево

### Коруптивни догађај и предузете мере

Идентификован је следећи коруптивни догађај:

"Апелациони суд у Београду смањео је за годину дана казну професору Високе пословне школе струковних студија у Ваљевоу Бранку Гледовићу и правоснажно га осудио на две и по године затвора због примања мита. Гледовић је, како се наводи у потврђеној пресуди, осуђен јер је у више наврата током септембра 2008, 2010. и 2011. године као сарадник у настави ВИПОС-а на предмету 'Квантитативне методе', посредно примио новчану корист. Гледовић је, како се наводи, лажно приказао чињенице другој професорки на предмету 'Квантитативне методе', да је наводно извршио претходну проверу знања студената, како би им она својим потписом у индексу и записнику оверила полагање испита".

Од ВИПОС-а су затражени усвојени општи акти, упутства, упозорења, дописи, записници или други документи који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања. Захтев се односи и на евентуалне дописе који су у вези са тим добијени од хијерархијски надређених организационих структура и/или оснивача, а све у вези са превентивним мерама за сузбијање корупције након хапшења, подизања оптужнице и пресуде професору Високе пословне школе струковних студија због примања мита.

У одговору који је потписао др Млађен Вићентић, директор ВИПОС-а Ваљево, наведено је шта су све урадили током трајања поступка против професора - од 2012. до 2017. године: израђен је План интегритета, Правилник о поклонима и правилима понашања запослених (2016. године), правилник о поступку унутрашњег узбуњивања (2015), правилник о уређивању поступка јавних набавки (2015), именовано је лице за вођење евиденције о примању поклона, спроведене су све мере произашле из ПИа по допису Конференције струковних академских студија школа је донела предлог кодекса о академском интегритету и професионалној етици.

У прилогу је ТС достављено 14 докумената: Одлука о именовању лица за пријем информација у вези са унутрашњим узбуњивањем, те следећи обрасци које је обвезник усвојио - Записник о усмено достављеној информацији у вези са узбуњивањем, Потврда о пријему информација у вези са унутрашњим узбуњивањем, Одлука о покретању поступка у вези са унутрашњим узбуњивањем, Извештај о предузетим радњама у поступку о информацији у вези са узбуњивањем, Одлука о отклањању неправилности и последица штетних радњи у вези узбуњивања. Такође, достављен је табеларни Извештај о спровођењу мера из ПИ ВИПОС од 15.09.2015. и допис Агенцији за борбу против корупције насловљен "Доставља документације за План интегритета", одлука о усвајању ПИ, као и Кодекс о академском интегритету и професионалној етици и Одлука о именовању лица одговорног за водјење евиденције поклона.

Анализом достављених докумената ТС је закључила да је реч о документима и актима чије је усвајање обавезно по другом основу, односно да су усвојени документи у складу са другим

антикорупцијским обавезама (планови интегритета, акти о узбуњивачима, јавним набавкама), а не у вези са коруптивним догађајем.

### План интегритета 2013

План интегритета из 2013. године није предвиђао било какве мере које би се могле директно довести у везу са посматраним коруптивним догађајем (примање мита у вези са полагањем испита), али је садржавао мере из области етике и личног интегритета.

Тако је, на пример, било предвиђено "Донети интерни акт о поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхваљивих поступака", што је до краја 2014. године требало да учини директор. У истом року, директор је требало да донесе и интерни акт о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, а секретар школе да одреди лице за пријем и решавање по пријавама.

Неке од ових мера али и других мера из области етике нису спроведене, како се наводи у извештају достављеном ТС, "због промењених околности".

То су: "Донети интерни акт/упутство за забрану и отклањање сукоба интереса функционера и запослених", "Одредити лице/а задужено/одговорно за контролу да ли су запослени у сукобу интереса", "Одредити лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона функционера", што је иначе била обавеза у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције још 2010. године, "Одредити лице/а задужено/одговорно за вођење евиденције поклона запослених".

Након истека рока (вероватно усвајањем кодекса поменутог у претходном поглављу) реализована је мера: "Интерним актом/упутством прецизирати појам сукоба интереса, забрану вршења одређених послова и делатности за функционере и запослене, обавезу пријављивања сумње на сукоб интереса од стране запослених, поступак и мере у случају сукоба интереса".

Иако није предмет анализе у вези са овим коруптивним догађајем, занимљиво је да се у извештају о спровођењу ПИ наводи да се континуирано реализује мера "Објавити склопљене уговоре и све анексе уговора на интернет страни институције", а да се мера "Објавити извештај и пратећу документацију о реализацији уговора на веб страни институције" не спроводи "због промењених околности".

### План интегритета 2017.

Као што је у уводу указано, ПИ из 2017. године понудио је квалитетнији избор мера, па је у овом конкретном случају било могуће изабрати мере из области која је директно повезана са коруптивним догађајем (полагање испита).

ВИПОС је са понуђеног списка мера за област образовања изабрала две мере из области "Етика и лични интегритет", али је навела да нису адекватне: "Мере побољшања за управљање ризиком од корупције" - "Интерним актом прописати обавезу да сваки запослени непосредно након склапања уговора о раду или ступања на функцију у институцији потпише: изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених

послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу" и "Интерним актом прописати обавезу да сваки запослени у току радног односа или вршења функције у тој институцији без одлагања (чим оваква ситуација настане), потпише: изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу".

Из поменуте специфичне области "Испити" а у вези са ризичним процесом "Полагање испита" ВИПОС је констатовала да "нису потребне мере побољшања"!

За све понуђене мере које је ВИПОС одабрала (како би, стиче се утисак, формално испунила дужност одабира бар неке мере у свакој области) наведено је да мера није адекватна или да није потребно побољшање, укључујући и неколико специфичних (избор у научно наставна звања, испити, упис студената).

Изузетак су ризични процес запошљавања из области "Управљање кадровима" где су предвиђене мере "Све пријављене кандидате који испуњавају услове за заснивање радног односа позивати на проверу стручних оспособљености/знања/вештина", "Приликом избора кандидата увек вршити писану проверу њихове стручне оспособљености/знања/вештина" и "Прописати обавезу да чланови конкурсне комисије потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на пријављене кандидате".



### 3. ЕПС

#### Коруптивни догађај и предузете мере

Идентификован је следећи коруптивни догађај (опис из медија):

"Неправилности везаних за трговину струјом у 'Електропривреди Србије' је, како стоје ствари, било јер је председник Надзорног одбора ЕПС-а Бранко Ковачевић потврдио да је унутрашња контрола тог предузећа открила да постоји оправдана сумња у корупционашку аферу, у којој је ЕПС оштећен за десетак милиона евра. Наиме, у ЕПС-у је у току унутрашња контрола да би се утврдило да ли је било неправилности на тендерима за продају струје на велико, због којих је ЕПС изгубио око 300 великих купаца. Намештали су цену на тендерима, просто, то није била она цена која је била одобрена – казао је Ковачевић. – Уколико неко промени другу или трећу децималу, а у ЕПС-у је све велико и децимале се претварају у милијарде, то је такав посао. Енергија је једна од најпрофитаблних области, промените мало, јавите конкуренцији колико да спусти цену и онда идете на тендер где је главни критеријум најнижа цена. Због поменуте афере смењено је или премештено петнаестак људи. Ковачевић истиче да су директори смењени или премештени по командној одговорности, по вертикали, што не значи су у томе учествовали, али носе кривицу јер нису реаговали на време и дозволили су да се то деси. Како је додао, ЕПС је доставио све извештаје, а реч је о поверљивим подацима који се не износе се јавно. Он је указао на то да је директор ЕПС-а реаговао и да се сада тиме баве државни органи чије је то посао, и прецизирао да је унутрашња контрола ЕПС-а то открила обављајући редовно свој посао. Одговарајући на питање како је могуће да неко злоупотреби софтвер на начин на који је то урађено, Ковачевић је рекао да је све могуће где год раде људи, те да увек постоји ризик да се нешто деси јер људи то раде због новца. Он је подсетио на то да је ЕПС у великим статусним променама, а да је некада био састављен од 14 фирми које су биле независне. – Када је спроведена централизација, многе функције су обједињене и сада систем функционише боље, а направљена је нова служба унутрашње контроле, која ради свој посао и редовно обавештава директора, који даље обавештава Надзорни одбор – рекао је Ковачевић. Он је додао да то није једина афера у ЕПС-у, подсетивши на то да је било још случајева у претходне две године, попут оног с интелигентним бројилима, као и у 'Колубари'".

ТС је од ЕПС-а затражила податке - усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања, као и евентуалне дописе који су у вези са тим добијени од хијерархијски надређених организационих структура и/или оснивача или органа надлежних за надзор и контролу рада, а у вези са превентивним мерама предузетим након што је унутрашња контрола тог предузећа открила "оправдану сумњу у корупционашку аферу", како је то формулисао председник Надзорног одбора, а пренели медији у новембру 2016. године.

ТС је из ЕПС\_а добила одговор који је потписало овлашћено лице за поступање са захтевима за слободан приступ информаицама, у којем се наводи да поседују тражена документа али их не достављају јер су доступна на сајту ЕПС-а. Ради се о томе да су на сајту у сегменту "Прописи"

објављени акти који регулишу спречавање коруптивног понашања у ЈП: Интерни план за спречавање корупције у ЈН од 12. новембра 2015. године, Одлука о поступку унутрашњег узбуњивања од 3. децембра 2015. године, Решење о одређивању лица за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем од 3. децембра 2015.

Иначе, у вестима о афери односно потенцијално коруптивном догађају, наводи се да су почетком 2016. утврдили да се "нешто чудно дешава", што би значило да су предвидели шта ће се десити и усвојили превентивне акте пре афере. Како се афера ипак десила, могло би се закључити да акта нису била делотворна или да је ЕПС у одговору у ствари указао на сва акта повезана са спречавањем корупције, без обзира на то да ли имају везе са поменутиим догађајем.

Стога је ТС констатовала да је реч о документима и актима чије је усвајање обавезно по другом основу, који су усвојени пре догађаја, те да након самог догађаја ништа није урађено.

### План интегритета 2013.

Посматрани коруптивни догађај је специфичан и анализом доступних мера из ПИ и вести у вези са догађајем може се закључити да би одговарајуће мере могле бити из област етике и интегритета, система контроле (управљања) и у вези са специфичном делатношћу ЕПС-а, трговином електричном енергијом.

У ПИ из 2013. године нису препознати ризици у вези са контролом квалитета управљања - закључено је да нису потребне никакве мере. Препознато је, међутим, да је у вези са процесом "Употреба и куповина материјалних и основних средстава" потребно "уоставити и доследно примењивати адекватан и ефикасан систем контроле" те да је за спровођење мере "одређивање контролора/извештавање надређеног" одговоран руководиоца надлежне организационе целине који има рок до три године да је спроведе.

За готово све посматране мере ЕПС је изабрао рок за спровођење "до три године", па се то односи и на меру "доношење интерног акта" за регулисање сукоба интереса, регулисање пријаве корупције, етички и професионално неприхваљивих поступака" и доношење акта у вези са заштитом запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке".

У вези са поменутом специфичном делатношћу, продајом и куповином електричне енергије, препознати су специфични ризици и изабрана мера - "регулативом ограничити дискреционо одлучивње дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука (мера доношење процедура, образлагање дискреционе одлуке)". Одговорно лице је поново руководиоца надлежне организационе јединице а рок "до три године".

За процесе у пракси није препознат ризик у вези са куповином и продајом струје.

Било је могуће изабрати неке од понуђених мера: "Успоставити организационе, кадровске и информатичке услове за праћење тржишта електричне енергије", "Дефинисати јасне процедуре, критеријуме, рокове, начине за одређивање количине, цене, временског периода и других услова продаје", "Успоставити ефикасан систем контроле поступка процене о

условима и начину продаје вишка електричне енергије". Закључено је да "нису потребне мере". Треба напоменути да се, на основу извештаја Агенције за борбу против корупције о контроли квалитета ЕПС-овог ПИ, сачињеног након посете у априлу 2014. године, може закључити да су ове специфичне мере биле више одраз ризика препознатих у вези са могућим махинацијама са увозом и извозом електричне енергије, чиме се касније бавио и Савет за борбу против корупције, него могућих ризика у вези са "цурењем информација" о цени коју ЕПС нуди на тендеру и изменама те цене на штету ЕПС-а, а у корист конкуренције.

Једна од тема разговора представника Агенције приликом посете ЕПС-у била је управо куповина и продаја електричне енергије. О томе су представници Агенције разговарали са Миладином Басарићем, помоћником директора Дирекције за трговину електричном енергијом. У извештају се преноси да се "спроводи детаљна анализа тржишта у оквиру сектора за анализу", "прате се брзе електричне енергије, и у односу на ова тржишна кретања формира се цена електричне енергије", "систем контроле је врло ефикасан, процедуром је дефинисано праћење и извештавање о предузетим активностима", а "извештаји се достављају на дневном нивоу пословодству предузећа, Министарству енергетике и Агенцији за енергетику".

Саговорник је навео и да је "за обављање детаљних анализа и континуираног праћења ситуације на тржишту електричне енергије која се мења, некада више пута на дневном нивоу, потребно обезбедити више запослених".

У плану интегритета ЈП ЕПС у овој области предвиђене су мере побољшања које се односе на унапређење регулативе и то: предлагање измена и усклађивање постојеће регулативе и доношење одговарајућих интерних аката, ограничење дискреционог одлучивања дефинисањем јасних процедура и образлагањем одлука. Планом интегритета предвиђен је и низ мера који се односи на едукацију запослених који учествују у извршењу процеса у овој области, као и потребу да се одреде запослени са искуством који ће радити и управљати поменути процесима. Радна група није предвидела ниједну меру која треба да допринесе спровођењу ових процеса у пракси, констатује се у извештају Агенције.

Агенција је у извештају уврстила и препоруке за унапређење плана интегритета у специфичној надлежности трговина електричном енергијом, међу којима су: "успоставити јасне процедуре (за одређивање рокова, цене, количине, временског периода и других услова куповине и продаје) са обавезама и одговорностима лица која учествују у процесу куповине и продаје електричне енергије и последицама за кршење обавеза" и "успоставити механизме заштите поверљивих података везаних за услове и успешну трговину електричном енергијом".

Нема података (ЕПС није навео ништа у одговору достављеним ТС) да је било шта учињено у вези са овим, а коруптивни догађај се, према доступним наводима, десио две године након што су издате горе наведене препоруке.

### **План интегритета 2017.**

Судећи по ПИ из 2017. неке (неамбициозно) изабране мере из ПИ 2013. у ЕПС-у нису спроведене. Наиме, према првом плану у року од три године требало је, поред осталог,

усвојити (у свим организационим јединицама, а за шта су били одговорни њихови руководиоци) интерне акте за регулисање сукоба интереса.

И у ПИ из 2017. предвиђено је да се "Интерним актом о понашању запослених обухвати управљање сукобом интереса запослених", рок је 1. јул 2018. године, одговорно лице за спровођење мере директор ЈП, а за израду мере извршни директор за корпоративне послове.

ЕПС је изабрао велики број мера из области етике и личног интегритета. Тако се предвиђа: "Интерним актом дефинисати сукоб интереса као ситуацију у којој приватни интерес утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање запослених у вршењу јавних овлашћења", "Интерним актом дефинисати појам повезаних лица са запосленима", интерним актом дефинисати непотизам, кронизам и клијентелизам као посебне облике сукоба интереса, интерним актом дефинисати стварни, могући и опажени сукоб интереса.

Предвиђа се и мера: "Интерним актом прописати обавезу да сваки запослени непосредно након склапања уговора о раду или ступања на функцију у институцији, односно у току радног односа или вршења функције у тој институцији без одлагања (чим оваква ситуација настане) потпише: изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу",

ПИ из 2017. предвиђа и мере: "Интерним актом прописати обавезу одређивања лица/тела којем се пријављује сукоб интереса и које управља о сукобом интереса запослених који немају статус јавних функционера" и "Интерним актом прописати 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", "Интерним актом прописати управљање поклонима запослених који немају статус јавних функционера", "Интерним актом дефинисати појмове пригодног и протоколарног поклона", и ограничити вредност у складу са стандардима који важе за јавне функционере као и "Интерним актом забранити примање пригодног и протоколарних поклона ако су дати у новцу и хартијама од вредности, без обзира на њихову вредност".

Тај свеобухватни интерни акт треба да регулише и постављање лица које води евиденцију поклона које примају запослени и евиденцију примљених поклона лица која врше јавну функцију у институцији, дисциплинску одговорност запосленог који је примио поклон који није смео да прими и који је пропустио да пријави поклон лицу задуженом за то.

На интернет презентацији институције биће објављен каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години, запослени и јавни функционери биће едуковани о етици и интегритету.

Рок за све то је 1. јул 2018. године, одговоран за израду мера је извршни директор за корпоративне послове, а за спровођење - директор ЕПС-а.

---

У ПИ овога пута није било специфичних мера у вези са трговином електричном енергијом. "Шаблон" који је понудила Агенција (и израдила у сарадњи са представницима ЈП) за ЈП предвиђа само специфичне мере у вези са надзорним одборима, али су обвезници могли сами да препознају специфичне ризике и додају мере, што се у случају ЕПС-а није десило.

## 4. Основни суд Лозница

### Коруптивни догађај и предузете мере

Идентификован је следећи коруптивни догађај:

У септембру 2016. године Специјални суд у Београду одредио је притвор до 30 дана двојици председника судова из Шапца и Лознице, Гојку Лазареву и Драгану Цветинову, који су ухапшени због сумње да су примили мито и злоупотребили службени положај тако што су преко посредника "радили на проналажењу решења" да се бившем царинском службенику, који је правоснажном пресудом Вишег суда у Шапцу осуђен на седам месеци затвора, омогући понављање кривичног поступка.

ТС је од Основног суда у Лозници затражила опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања, или било шта у вези са антикорупцијским превентивним мерама повезаним са хапшењем председника суда.

У одговору, суд је навео да не поседује тражене документе, да поступа по Судском пословнику, Закону о заштити права на суђење у разумном року, Закону о уређењу судова, Закону о судијима, Закону о седишту судова, Акту о систематизацији радних места и да не постоји потреба за доношењем било каквих додатних аката.

Сви поступци пред овим судом у свим материјама се воде сходно позитивноправним нормама, наводи се у одговору. Такође, описано је поступање у вези са председником који је, након хапшења, одуком ВСС удаљен са судијске функције до окончања поступка. Поменуто је и да постоји обавеза израде ПИ "у циљу подизања антикорупцијске свести".

У овом случају, закључак је ТС, нису спроведене никакве превентивне мере директно повезане са коруптивним догађајем, а активности наведене у одговору спадају у категорију опис хапшења и/или даљег поступања и опис постојећих процедура, важећих закона.

### План интегритета 2013.

У ПИ наведени коруптивни догађај могао би индиректно бити повезан са облашћу етике и интегритета, с обзиром на то да није било понуђене области, односно мера, са којима би се могао довести у директну везу.

Међутим, у ПИ Основног суда у Лозници из 2013. године констатовано је да у области етике и личног интегритета нису потребне никакве мере. Као једина потребна мера уочено је да треба да се одреди особа задужена за вођење евиденције о поклонима, за шта је, са роком до 1. априла 2014. године била задужена Оловера Лазаревић, виши судијски сарадник, која обавља послове секретара.

Није повезано са овим истраживањем, али треба напоменути да су судови, као и многи други органи, по закону о Агенцији за борбу против корупције, обавезни да Агенцији достављају податке о поклонима које приме јавни функционери. Иако Закон није предвидео обавезу именовања особе задужене за вођење евиденције, сви органи од 2010. морају да воде евиденцију и достављају копију евиденције, па је извесно да су и у време израде ПИ постојале и особе које то раде, у случају да су поштоване одредбе Закона о Агенцији за борбу против корупције.

### План интегритета 2017.

С обзиром на то да из информације о коруптивном догађају није могло да се закључи каква "решења" су осумњичени покушавали да пронађу како би омогућили понављање кривичног поступка, није извесно да ли нека од понуђених специфичних мера у области "судови опште надлежности" може да се повеже са коруптивним догађајем. Наиме, понуђене су мере за ризичне процесе: "Поступак именовања браниоца по службеној дужности и постављање привременог заступника", "Пријем, завођење предмета и одређивање поступајућег судије", "Обрада предмета" и "Управљање притужбама на рад суда".

За процес "Обрада предмета" одабрана је мера "Чешће заказивање редовних састанака као и одржавање састанака са судијама виших инстанци" (рок 1. октобар 2018), у вези са одређивањем поступајућег судије "Сачинити посебну одлуку или службену белешку која садржи детаљно образложење због чега је предмет додељен у рад другом судији" (рок 1. јануар 2018), док би у вези са притужбама од 1. марта 2018. на сајту суд требало да се нађу обрасци и пратећа упутства о начину подношења притужбе, а суд би морао да има прописану обавезу објављивања анализе примљених притужби на интернет презентацији.

У ПИ 2017 изабран је, међутим, низ мера из области етика и интегритет. Ове мере начелно су позитивне али немају директне везе са коруптивним догађајем. Рок за већину мера из те области је 1. октобар 2018.

## 5. Виши суд Шапцу

### Коруптивни догађај и предузете мере

Коруптивни догађај за Виши суд у Шапцу идентичан је као за Основи суд у Лозници, односно у овом случају заједно су окривљени судије за Основног суда у Лозници и Вишег суда у Шапцу.

Ради се о томе да су у септембру 2016. године приведени председници судова из Шапца и Лознице, Гојко Лазарев и Драган Цветинов, осумњичени да су примили мито и злоупотребили службени положај тако што су преко посредника "радили на проналажењу решења" да се бившем царинском службенику, који је правоснажном пресудом Вишег суда у Шапцу осуђен на седам месеци затвора, омогући понављање кривичног поступка.

ТС је од Вишег суда у Шапцу затражила опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања, или било шта у вези са антикорупцијским превентивним мерама повезаним са хапшењем председника суда.

У одговору, који је потписао в.д. председника суда Мирослав Алимић наведено је да је у току изrada Плана интегритета који ће, између осталог, садржати одредбе о спречавању корупције".

ТС је закључила да нису спроведене никакве превентивне мере у директној вези са коруптивним догађајем, односно мере које би биле подстакнуте коруптивним догађајем, већ је реч о усвајању докумената и аката чије је усвајање обавезно по другом основу. Даља анализа требало је да покаже да ли тај документ (ПИ 2017) садржи решења за која би се дало закључити да су подстакнута коруптивним догађајем. Испоставило се, међутим, да Виши суд у Шапцу није у року доставио Агенцији за борбу против корупције ПИ. Нема података да ли је ПИ завршен по истеку рока.

### План интегритета 2013.

У ПИ 2013. утврђено је да у области етике и личног интегритета нису потребне било какве мере, само да се одреди особа задужена за вођење евиденције о поклонима. Није одређено ко је одговорна особа нит икоји је рок да се испуни обавеза акоја је дефакто морала да постоји већ у претходне три године.

У области специфичних надлежности (поступање по предметима), такође је закључено да нису потребне никакве мере.

### План интегритета 2017.

Виши суд у Шапцу није у року доставио Агенцији за борбу против корупције ПИ. Нема података да ли је ПИ завршен по истеку рока.



## 6. Министарство пољопривреде

### Коруптивни догађај и предузете мере

Реч је о догађају из децембра 2015. године, када је више особа, међу којима је и бивши министар пољопривреде, приведено због сумње да су омогућили замену вреднијег земљишта у власништву државе за мање вредно земљиште у власништву једног привредног друштва и тако оштетили државу а омогућили значајну имовинску корист том привредном друштву.

Наиме, полиција је тада саопштила да је осумњичени у својству министра пољопривреде, шумарства и водопривреде, у саизвршилаштву са помоћником министра, одговорним лицима Пореске управе Регионалног центра Нови Сад, и судским вештацима запосленим у Заводу за судска вештачења Нови Сад, уз помоћ одговорног лица привредног друштва „Maxim Co“, у периоду од 2. децембра 2004. године до 27. маја 2008. године, злоупотребили службени положај.

Тадашњи министар је, како је наведено, донео одлуку и закључио уговор о замени пољопривредног земљишта са привредним друштвом „Maxim Co“ којим је Министарство пољопривреде уступило земљиште у државној својини у градском грађевинском рејону Града Новог Сада на парцели површине од 26 хектара, чија је тржишна вредност 1.054.000.000,00 динара, за земљиште привредног друштва „Maxim Co“ из Новог Сада површине 26 хектара, које се налази на 15 парцела у пет катастарских општина ван градског грађевинског рејона Града Новог Сада чија је тржишна вредност 13.612.063,00 динара.

То је било супротно Закону о пољопривредном земљишту, наводи се у саопштењу.

Осумњичени из Пореске управе су, да би прикрили чињеницу да се ради о градском грађевинском земљишту, поништили првостепено решење о преносу апсолутних права, којим је утврђено да је земљиште које је уступило Министарство пољопривреде градско грађевинско земљиште и донели решење којим су наложили првостепеном органу да се земљиште процени као пољопривредно, а не као градско грађевинско земљиште. Осумњичени судски вештаци су, наводи се, супротно планским документима из 2006. године у свом вештачењу проценили поменуто земљиште као пољопривредно земљиште.

ТС је од Министарства пољопривреде затражило усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања, односно све у вези а превентивним мерама спроводеним након хапшења бившег министар и откривања овог коруптивног догађаја.

У одговору који је Министарство доставило наводи се да оно поступа у складу са важећим императивним прописима, односно у складу са законима и подзаконским актима. У случају сумње на кривично дело, привредни преступ или прекршај, министарство се обраћа надлежним органима како би предузели мере из њихове надлежности. "Ово све посебно

имајући у виду поделу власти на законодавну, извршну у судску". Одговор је потписао државни секретар Жељко Радошевић.

И у овом случају ТС је могла само да закључи да нису спроведене превентивне мере након откривања коруптивног догађаја, а да одговор садржи само опис постојећих процедура и важећих закона.

### **План интегритета 2013.**

У ПИ 2013 нису утврђене никакви ризици или конкретне мере повезане са коруптивним догађајем.

### **План интегритета 2017.**

У ПИ 2017. није било ризика или мера које би се могле довести у везу са конкретним коруптивним догађајем (злоупотреба службеног положаја). Сва министарства имала су на располагању два идентификована ризика - у вези са доделом средстава на конкурсима за финансирање пројеката и у вези са радом инспекција. Министарство пољопривреде није само идентификовало додатне ризике.

У области етике и интегритета (што је увек, у извесној мери, повезано са коруптивним догађајима) изабране су мере у вези са допунским радом запослених, објављивањем каталога поклона које примају запослени и едукацијом запослених и јавних функционера о етици и интегритету (рок 1. јул 2018. године)

Иако није у директној вези са овим истраживањем, треба указати да је Министарство изабрало низ корисних мера у вези са финансирањем пројеката (Прописати обавезу да се одлука о расписивању конкурса, услови конкурса (укључујући и критеријуме за избор пријављених пројеката) увек објављују на интернет презентацији министарства, Прописати да један од обавезних услова за сваки конкурс буде тај да организација чији предлог буџета за пројекат којим аплицира прелази износ 500.000 динара мора доказати да већ има искуство у управљању пројектима који су вредели исто или више колико и пројекат са којим аплицира, Прописати да министарство приликом избора пројеката организација цивилног друштва увек образује комисију која ће предложити листу предлога пројеката за избор, Прописати да је комисија у обавези да записнике о вредновању пројеката увек објави на интернет презентацији министарства, Прописати да је комисија у обавези да прелиминарну и коначну ранг листу пријављених на конкурс увек објављује на интернет презентацији министарства, Прописати да се уговор о додели дотације организацији цивилног друштва увек објављује на интернет презентацији министарства, Прописати да се сви пројекти организација цивилног друштва који су добили дотације увек објављују на интернет презентацији министарства, Прописати да је министар у обавези да одреди лице које је дужно да врши контролу спровођења пројекта за који је дата дотација, Прописати да се сви наративни и финансијски извештаји организација цивилног друштва о спровођењу пројекта увек објављују на интернет презентацији министарства).

Рок за спровођење ових мера је, међутим, изузетно дугачак - све би требало да почну да се реализују тек од 31. августа 2019. године.

## 7. Пореска управа, Регионални центар Нови Сад

### Коруптивни догађај и предузете мере

Коруптивни догађај за Регионални центар Пореске управе идентичан је као за Министарство пољопривреде, односно у овом случају заједно су окривљени министар и запослени у Пореској управи. С обзиром на то да Регионални центар нема сопствени ПИ, већ га има централа Пореске управе и да је реч о строго хијерархијски организованом органу, у целом случају је разматрано реаговање Пореске управе - и у вези са конкретним коруптивним догађајем и у вези са ПИ 2013. и 2017. године.

Што се коруптивног догађаја тиче, реч је о догађају из децембра 2015. године када је више особа, међу којима су били и бивши министар пољопривреде и запослени у регионалном центру ПУ, приведено због сумње да су омогућили замену вреднијег земљишта у власништву државе за мање вредно земљиште у власништву једног привредног друштва и тако оштетили државу а омогућили значајну имовинску корист том привредном друштву.

Наиме, полиција је тада саопштила да је некадашњи министар пољопривреде, у саизвршилаштву са помоћником министра, одговорним лицима Пореске управе Регионалног центра Нови Сад, и судским вештацима запосленим у Заводу за судска вештачења Нови Сад, уз помоћ одговорног лица привредног друштва „Maxim Co“, у периоду од 2. децембра 2004. године до 27. маја 2008. године, злоупотребио службени положај.

Тадашњи министар је, како је наведено, донео одлуку и закључио уговор о замени пољопривредног земљишта са привредним друштвом „Maxim Co“ којим је Министарство пољопривреде уступило земљиште у државној својини у градском грађевинском рејону Града Новог Сада на парцели површине од 26 хектара, чија је тржишна вредност 1.054.000.000,00 динара, за земљиште привредног друштва „Maxim Co“ из Новог Сада површине 26 хектара, које се налази на 15 парцела у пет катастарских општина ван градског грађевинског рејона Града Новог Сада чија је тржишна вредност 13.612.063,00 динара.

То је било супротно Закону о пољопривредном земљишту, наводи се у саопштењу.

Осумњичени из Пореске управе су, да би прикрили чињеницу да се ради о градском грађевинском земљишту, поништили првостепено решење о преносу апсолутних права, којим је утврђено да је земљиште које је уступило Министарство пољопривреде градско грађевинско земљиште и донели решење којим су наложили првостепеном органу да се земљиште процени као пољопривредно, а не као градско грађевинско земљиште. Осумњичени судски вештаци су, наводи се, супротно планским документима из 2006. године у свом вештачењу проценили поменуто земљиште као пољопривредно земљиште.

ТС је од Пореске управе затражила усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања, односно све у вези а

превентивним мерама спроводеним након хапшења службеника и откривања овог коруптивног догађаја.

У одговору ПУ је наведено да су, након хапшења, службеници суспендовани, и да је та мера и даље на снази. Описано је и поступање Одељења за унутрашњу контролу и управни надзор Пореске управе. Ово одељење, наводи се, "перманентно спроводи поступке унутрашње контроле и надзора по редовном годишњем плану и по захтевима организационих јединица и других државних органа (тужилаштво, МУП, Заштитник грађана) и по представкама пореских обвезника. Када се утврде пропусти, издају се налози за исправљање и за поступање у будућем раду. Истовремено, упућују се иницијативе надлежним секторима за предузимање мера за уједначавање поступања". У одговору је указано да се, у зависности од утврђених неправилности покрећу дисциплински поступци или подносе кривичне пријаве.

У раду Одељење прати примену прописа и аката ПУ (дописа, обавештења, инструкција, наредби) којима се организационим јединицама дају смернице у раду у одређеним пореским ситуацијама у циљу постизања једнообразног, правилног и законитог поступања. Наведено и да у у циљу спречавања коруптивних и потенцијално коруптивних дела, ПУ сарађује са Агенцијом за борбу против корупције, МУП-ом, тужилашвом и другим државним органима.

Из одговора се није могло закључити да су поводом конкретног коруптивног догађаја спроведене неке активности или усвојени неки акти које би се тичале системских ризика, већ је одговор садржавао опис поступања у вези са хапшењем, постојећих процедура и важећих прописа.

### **План интегритета 2013.**

Међу специфичним надлежностима и ризицима који су били понуђени као потенцијални ризици органима пореске управе није било оних који би се могли повезати са конкретним коруптивним догађајем.

Што се тиче мера из области етике и личног интегритета, орган је препознао потребу доношења акта за регулисање сукоба интереса, интерног акта/упутства о делотворном поступању по пријавама против функционера и запослених (одговоран директор Пореске управе, рок крај 2015. године), потребу доношења интерног акта/упутства о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији (одговоран директор Пореске управе, рок крај 2015. године), као и потребу да се одреде лица за вођење евиденције поклона које примају функционери и запослени и лица за поступање у вези са заштитом запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке.

### **План интегритета 2017.**

Иако је рок за одређивање лица за вођење евиденције поклона које примају функционери и запослени био крај 2013. године (а одговорно лице помоћник директора Сектора за људске и материјалне ресурсе) и у плану интегритета из 2017. године налази се слична мера - интерним актом прописати постављање лица које води евиденцију поклона које примају запослени и лица које води евиденцију поклона које примају функционери. Могуће је да је лице заиста

одређено до краја 2013. године, али да је положај тог лица потребно додатно уредити интерним актом. Оно што, у том случају, чуди јесте да је рок за израду акта који би добру праксу увео у нормативни оквир 31. децембар 2019. године!

Исти рок је и за остале одабране мере из области етике и интегритета: Интерним актом дефинисати кронизам и клијентелизам као посебне облик сукоба интереса, Интерним актом прописати дисциплинску одговорност запосленог који је примио поклон који није смео да прими, На интернет презентацији институције објавити каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години у првом кварталу наредне календарске године, Едуковати запослене и јавне функционере о етици и интегритету.

У новом ПИ налазе се и неки ризици, односно мере, које се могу повезати са конкретним коруптивним догађајем. Тако је, на пример у области "Контрола рада пореске администрације" идентификован ризичан процес "Канцеларијска контрола", а предвиђена је мера "Израдити годишњи план канцеларијске контроле", са роком 31. децембар 2018. и директором ПУ као одговорним лицем.

Ради регулисања интерне контроле рада пореске администрације потребно је и прописати спровођење анализе и процене рада службеника који раде обраду предмета. Рок је такође крај 2018. а одговоран је директор ПУ.

## 8. Агенција за борбу против корупције

### Коруптивни догађај и предузете мере

Идентификован је следећи коруптивни догађај:

У децембру 2015. године ухапшена је бивша директорка Агенције, бивши заменик одговорног лица Републичке дирекције за имовину, помоћник одговорног лица Републичке дирекције за имовину, двоје руководиоца у Републичкој дирекцији за имовину и одговорна лица предузећа „Србијапројект“.

Бивша директорка се сумњичила да је током 2012, по претходном постигнутом договору са одговорним лицем предузећа „Србијапројект“, инцирала поступак за закључење Анекса 1. Уговора о купопродаји зграде у којој је данас смештена Агенција, којим је унета валутна девизна клаузула.

Осумњичени из Дирекције су, свако у оквиру својих надлежности: сачинили предлог Анекса, пропустили да обаве контролу анекса и надзор над применом прописа.

Анекс уговора закључен је без мишљења Републичког јавног правобранилаштва и без закључка Владе Републике Србије, која је једина надлежна да одлучује о прибављању непокретности у јавну својину.

Осумњичени су, саопштено је тада, на овај начин протиправно прибавили имовинску корист предузећу „Србијапројект“ и његовим власницима у износу од 44.426.921,10 динара, што је разлика између исплаћене и првобитно уговорене купопродајне цене, и на тај начин оштетили буџет Републике Србије.

ТС је од Агенције затражила усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за које је била осумњичена бивша директорка.

У одговору, који је потписала в.д. директора, Агенција је навела да је Одбор разрешио директорку 9. новембра 2012. године, да је потом в.д. директора на иницијативу Одбора упутила позив буџетској и управној инспекцији да обаве ванредну контролу пословања Агенције. Да је о налазима буџетске инспекције Агенција известила МУП и тужилаштво.

ТС је у наредном допису појаснила да су предмет захтева информације и копије докумената које се односе на поступање Агенције које је генералне природе, које треба да спречи да дође до злоупотреба у будућности, али је на неки начин у вези са лошим искуствима из периода рада прве директорке, који су били предмет истраге надлежних органа.

"Примера ради, пошто је буџетска инспекција у својој контроли утврдила неке неправилности у пословању, и ако су ти налази били предмет неке даље анализе унутар Агенције како би се утврдило да ли је потребно увести или појачати механизме интерне финансијске контроле у

будућности, у одговору на захтев нам можете доставити копију тог документа (анализе, измена процедура на основу анализе). Ако је тим поводом одржан неки састанак или нека обука, информација о томе би такође могла бити одговор на наш захтев. Ако је нека пракса промењена (нпр. успостављена пракса да се сачињавају службене белешке о неким ситуацијама где раније нису), то би такође могао да буде предмет одговора.

Дакле, у начелу, предмет нашег захтева је било који документ за који имате сазнања да је сачињен или било који акт донет од стране Одбора, директора или неког другог тела унутар Агенције, након 9.11.2012, ако се односи на превенцију могућих злоупотреба или неправилности у раду унутар Агенције, а на неки начин је повезан са пропустима који су откривени у поступању у доба прве директорке, госпође Марковић".

Иако су чланови тима ТС који су радили на реализацији овог пројекта упознати да су поводом налаза буџетске инспекције спроведене одређене активности (као што је састанак чланова одбора и нове директорке), одговор из Агенције није стигао. Уколико је за институционални пропуст потребно тражити оправдање, треба напоменути да је истраживање коинцидирало са периодом вишеструких измена на челу Агенције - в.д. директора, изабарна директорка, њена оставка, повратак в.д. директора.

### **План интегритета 2013.**

У ПИ из 2013. године уочено је неколико ризика и предвиђено више мера које су могу довести у везу са наведеним догађајем директно, као и индиректно (преко области етика и интегритет).

У области "Управљање јавним финансијама", а у вези са ризиком "Употреба и куповина материјалних и основних средстава" предвиђене су следеће мере: "Регулативом ограничити дискреционо одлучивање дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука", "Успоставити систем контроле за доследну и потпуну примену регулативе за извршење овог процеса" (Одређивање контролора, Извештавање надређеног, Санкционисање за неизвршење/кршење обавезе). За реализацију мера задужени су директор Агенције, и помоћник директора за опште послове, а рок је био јун 2014.године. Што се процеса у пракси тиче (у вези са употребом и куповином материјалних и основних средстава), процењено је да је неопходно увести следеће механизме: "Урадити процену стварних потреба институције пре куповине материјалних средстава", "Спровођење процене стварних потреба институције и на основу добијених података набављати материјална средства", "Успоставити и/или доследно примењивати адекватан и ефикасан систем контроле"

У поменутој области "етика и лични интегритет", било је предвиђено доношење интерног акта/упутства о делотворном поступању по пријавама против функционера и запослених, доношење интерног акта/упутства о заштити запослених који пријаве корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке против функционера и запослених у институцији и одређивање лица које ће поступати у оба случаја.

### **План интегритета 2017.**

У ПИ 2017. није било мера које би се могле довести у везу са коруптивним догађајем. Издвојено је неколико мера из области "Етика и лични интегритет":

Интерним актом дефинисати непотизам, кронизам и клијентелизам као посебне облике сукоба интереса, дефинисати стварни, могући и опажени сукоб интереса, прописати обавезу да сваки запослени непосредно након склапања уговора о раду или ступања на функцију у институцији или током рада (када таква ситуација настане) потпише изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу.

Интерним актом прописати обавезу одређивања лица/тела којем се пријављује сукоб интереса и које управља о сукобом интереса запослених који немају статус јавних функционера, интерним актом дефинисати појмове пригодног и протоколарног поклона.

На интернет презентацији институције објавити каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години у првом кварталу наредне календарске године.

Едуковати запослене и јавне функционере о етици и интегритету.

Рок за све мере био је 29. децембар 2017, а одговорно лице директор Агенције.



## 9. Дирекција за имовину Републике Србије

### Коруптивни догађај и предузете мере

Реч је о истом догађају као и у случају Агенције за борбу против корупције.

У децембру 2015. године ухапшена је бивша директорка Агенције, бивши заменик одговорног лица Републичке дирекције за имовину, помоћник одговорног лица Републичке дирекције за имовину, двоје руководиоца у Републичкој дирекцији за имовину и одговорна лица предузећа „Србијапројект“.

Бивша директорка се сумњичила да је током 2012, по претходном постигнутом договору са одговорним лицем предузећа „Србијапројект“, инцирала поступак за закључење Анекса 1. Уговора о купопродаји зграде у којој је данас смештена Агенција, којим је унета валутна девизна клаузула.

Једна од осумњичених, руководилац у Републичкој дирекцији за имовину, сачинила је потом предлог наведеног Анекса који је доставила другој осумњиченој, такође руководиоцу, која није обавила контролу наведеног анекса што је била дужна да учини, након чега га је доставила помоћнику одговорног лица Републичке дирекције за имовину, који није обавио надзор над применом прописа, што је био дужан да учини.

Анекс уговора закључен је без мишљења Републичког јавног правобранилаштва и без закључка Владе Републике Србије, која је једина надлежна да одлучује о прибављању непокретности у јавну својину.

Осумњичени су, саопштено је тада, на овај начин протиправно прибавили имовинску корист предузећу „Србијапројект“ и његовим власницима у износу од 44.426.921,10 динара, што је разлика између исплаћене и првобитно уговорене купопродајне цене, и на тај начин оштетили буџет Републике Србије.

Дирекцији је ТС упутила захтев да достави усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су била осумњичена ухапшена лица.

Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору, који је потписао директор Јован Воркапић, Дирекција је навела да су службеници били суспендовани током трајања притвора, а да су по окончању притвора враћени на посао. Цитирана су начела кривичног поступка, Устав и међународна акта из области људских права у вези са претпоставком невиности. Посебно је наглашен члан Законика о кривичном поступку који се односи на обавезу државних и других органа, медија и организација да својим јавним изјавама о окривљеном, кривичном делу и поступку не повређују права окривљеног.

"Стога, посебно имајући у виду да у овом моменту нема оптужења, а уз поштовање Универзалне конвенције о људским правима и Европске конвенције о људским правима свако другачије поступање и доношење превентивних мера водило би ка кршењу пресумпције невиности", закључио је директор.

ТС сматра да овај одговор указује на неразумевање суштине превентивног деловања на спречавању корупције. Такав закључак поткрепљују и налази у вези са ПИ из 2013. године, као и чињеница да ПИ у другом циклусу, 2017, године, уопште није усвојен, односно да барем у року није достављен Агенцији за борбу против корупције

#### **План интегритета 2013.**

ПИ из 2013. садржи само област "Управљање институцијом", препознато је неколико ризика, а свуда су унета иста одговорна лица (непосредни руководиоци), чак и тамо где нема препознатог ризика нити предвиђених мера. Такође, за све те ризике, односно мере, изабран је ити, најдужи рок - 20. март 2016.

#### **План интегритета 2017.**

Није усвојен, односно није у року достављен Агенцији за борбу против корупције.

## **10. Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове Београд**

### **Коруптивни догађај и предузете мере**

Овај коруптивни догађај повезан је са догађајем описаним у вези са Агенцијом за борбу против корупције и Дирекцијом за имовину, иако није реч о истом догађају. Наиме, реч је о истој згради и њеним власницима и саопштењу из истог периода - децембра 2015. године.

Тада су ухапшени бивши секретар Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове, обрађивач предмета, као и одговорна лице предузећа „Србијапројект“ због сумње да је одговорно лице током 2007. и 2008. године, по налогу власника „Србијапројекта“, поднело захтев за издавање Решења о употребној дозволи за објекат у Улици Царице Милице, која је у власништву тог предузећа. Након тога, осумњичени обрађивач предмета је сачинила предлог Решења о употребној дозволи, који је доставила на потпис осумњиченом секретару који га је потписао и издао употребну дозволу да је објекат подобан за употребу.

Осумњиченима је на основу достављене пројектно-техничке документације, како се сумња, било познато да употребна дозвола одступа од грађевинске дозволе, која је издата на локацијску дозволу у погледу спратности објекта. На тај начин, осумњичени су оснивачима привредног друштва "Србијапројект" прибавили корист која се огледа у праву својине на бесправно саграђеном делу објекта површине 216, 28 метара квадратних, чија је тржишна вредност већа од 1.500.000,00 динара. Власници „Србијапројекта“, како се сумња, нису платили накнаду за градско грађевинско земљиште од 45.400.820,23 динара.

ТС је на захтев послат Секретаријату да достави опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су била осумњичена ухапшена лица, добио кратак одговор - "Поводом овог случаја секретаријат није доносио посебна акта о антикорупцијским мерама".

### **План интегритета 2013.**

Секретаријат није био обвезник израде ПИ у циклусу 2013. године, па је разматран ПИ Града Београда у чијем саставу је Секретаријат.

Тај ПИ садржавао је специфичну област "Грађевинско урбанистички послови" и ризик "Издавање одобрења (за изградњу, за употребу)". Као једна од мера било је предвиђено "Регулативом ограничити дискреционо одлучивање дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука (подзаконски акт и интерни акт)". Рок за усвајање био је јануар 2014. године, а одговорно лице секретар Секретаријата.

С обзиром на одговор добијен од секретаријата у вези са доношењем аката у вези са коруптивним догађајем, који се односио управо на издавање употребне дозволе, може се

закључити да мера није испуњена (или да са тиме да је испуњена није био информисан секретар Милош Вуловић који је потписао одговор).

Исто се односи и на ризик у вези са процесом у пракси (Издавање одобрења за изградњу, за употребу) где је било предвиђено успостављање система ефикасне контроле поступка издавања одобрења, увођење аутоматизоване обраде предмета - могућност електронског приступа у календар активних предмета (Мап-инфо, Хермес и др.), санкционисање за неизвршавање/кршење обавезе, објављивање процедуре о поступку и потребној документацији за издавање одобрења на веб страни институције и путем писаних обавештења у просторијама институције (огласној табли, шалтерима и др) као и сва издата одобрења, објављивање процедуре о поступку, трајању поступка и потребној документацији за издавање одобрења на веб страни институције и у писаној форми у просторијама институције. За све ове мере одговорно лице је био секретар Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове а рок јун 2014.

ТС препоручује органу и Агенцији а утврде да ли су мере и на који начин (уколико јесу) спроведене.

#### **План интегритета 2017.**

ПИ за град Београд у другом циклусу није израђен, односно није предат у року Агенцији за борбу против корупције.

## 11. Општина Ада

### Коруптивни догађај и предузете мере

Идентификован је следећи коруптивни догађај:

У децембру 2015. саопштено је да су ухапшени бивши председник општине Ада, бивши заменик председника општине, бивши начелник одељења за комуналне послове у општини Ада и бивши помоћник генералног директора за финансије у фирми "Интер-мост" у Београду. Они су осумњичени да су као службена лица у општини Ада, приликом изградње моста на реци Тиса у Ади, 2006. уговорили плаћање изведених радова са ЈП «Путеви Србије», а потом 2009 и са Фондом за капитална улагања АПВ. Осумњичени нису обавестили ЈП "Путеви Србије" да је њихове обавезе финансирања изградње моста преузео Фонд за капитална улагања АПВ, па су изведени радови на изградњи моста, извођачу радова "Интер-мост" АД из Београда, дуplo плаћени.

ТС је општини Ада упутила захтев да достави усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су била осумњичена ухапшена лица. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору који је достављен наводи се да је Скупштина општине Ада 30. јуна 2017. године донела Локални антикорупцијски план.

Усвајање локалних антикорупцијских планова била је обавеза свих јединица локалне самоуправе те се, нарочито с обзиром на проток времена од коруптивног догађаја (односно хапшења функционера и откривања случаја) не може прихватити да је усвајање ЛАП-а непосредна реакција на посматрани догађај.

ТС је, међутим, анализирао одабране мере, како би идентификовала да ли неке од њих могу убудуће спречити сличне догађаје.

ЛАП, тако, садржи следеће области и/или мере директно или индиректно повезане са коруптивним догађајем:

"Област 3. Разоткривање корупције кроз заштиту узбуњивача и кроз управљање пријавама и представкама корисника услуга на рад службеника и органа ЈЛС"

У ЛАП-у се констатује да се "Ова област не разрађује пошто је иста уређена Законом о Агенцији за борбу против корупције и Законом о заштити узбуњивача".

"Област 15: Јачање интерних механизма финансијске контроле" идентификована је као ризична област уз опис који се једним делом односи на недовољну независност интерних ревизора, који су подређени руководиоцима органа у којима раде.

ЛАП општине Ада предвидео је, као један од циљева успостављање ефикасног система интерне ревизије на нивоу ЈЛС, али мера за остваривање тог циља није преузета из ЛАП-а (Израдити анализу потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за успостављање система интерне ревизије, у складу са Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС” бр. 99/11 и 106/13)) већ је, како се наводи, спроведена доношењем Одлуке о успостављању и организацији интерне ревизије општине Ада („Службени лист општине Ада”, бр. 17/17

Истом одлуком би, како се наводи, требало да се обезбеди ефикасно функционисање система интерне ревизије, те ни за остварење овог циља није преузета предвиђена мера из ЛАП-а.

### **План интегритета 2013.**

У ПИ из 2013. године није било мера које би се директно могле довести у везу са коруптивним догађајем. Као занимљивост нотирано је да је ПИ потписао председник општине који је две године касније био предмет посматраног коруптивног догађаја, а који се, према наводима полиције, одиграо управо у време израде ПИ.

### **План интегритета 2017.**

У ПИ из 2017. индиректно се у везу са коруптивним догађајем могу довести само мере из области "Етика и лични интегритет". Општина Ада одабрала је готово све понуђене мере из ове области (са једним изузетком - одређивање особе које води евиденцију о поклонима које примају функционери, што би требало да је већ регулисано ради спровођења обавеза из раније усвојених прописа).

До новембра односно децембра 2018. године начелник општинске управе задужен је да се спроведу следеће мере: интерним актом о понашању запослених обухватити управљање сукобом интереса запослених; интерним актом дефинисати сукоб интереса као ситуацију у којој приватни интерес утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање запослених у вршењу јавних овлашћења; интерним актом дефинисати појам повезаних лица са запосленима; интерним актом дефинисати непотизам, кронизам и клијентелизам као посебне облике сукоба интереса; интерним актом дефинисати стварни, могући и опажени сукоб интереса, интерним актом прописати обавезу да сваки запослени непосредно након склапања уговора о раду или ступања на функцију у институцији, као и у току радног односа или вршења функције (када таква ситуација настане), потпише изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу; интерним актом прописати обавезу одређивања лица/тела којем се пријављује сукоб интереса и које управља о сукобом интереса запослених који немају статус јавних функционера; интерним актом прописати 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; интерним актом прописати управљање поклонима запослених који немају статус јавних функционера; интерним актом дефинисати појмове пригодног и протоколарног поклона; интерним актом забранити примање пригодних и протоколарних поклона ако су дати у новцу и хартијама од вредности, без обзира на њихову вредност; интерним актом ограничити вредност пригодног поклона у складу са стандардима који важе за јавне функционере у Републици Србији; интерним актом ограничити вредност пригодних поклона тако да њихова укупна вредност у појединој календарској години не премашује износ у складу са стандардима који важе за јавне функционере у Републици Србији; интерним актом прописати постављање лица које води евиденцију поклона које примају запослених; интерним актом прописати дисциплинску одговорност запосленог који је примио поклон који није смео да прими; интерним актом прописати дисциплинску одговорност запосленог који је пропустио да пријави поклон лицу задуженом за то; на интернет презентацији институције објавити каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години у првом кварталу наредне календарске године и едуковати запослене и јавне функционере о етици и интегритету.

## 12. Служба за катастар непокретности у Панчеву

### Коруптивни догађај и предузете мере

Двоје запослених у Служби за катастар непокретности у Панчеву осумњичени су 2016. године да су сачињавањем и употребом лажне документације, омогућили да извесни Г.М. упише у евиденцији Републичког геодетског завода, катастар непокретности Панчево, право својине на државном пољопривредном земљишту површине 110 хектара у катастарској општини Качарево. На тај начин ово пољопривредно земљиште изузето је из Програма расподеле за аграрну 2015 - 2016.годину и није издато на лицитацији, чиме је осумњичени Г.М. себи прибавио противправну имовинску корист у висини неплаћања накнаде за коришћење државног пољопривредног земљишта од 5.203.330 динара, на штету Министарства пољопривреде и заштите животне средине.

Од Службе за катастар непокретности у Панчеву ТС је затражила усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су била осумњичена ухапшена лица. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа, односно републичког геодетског завода као хијерархијски надређеног органа.

У одговору се наводи да је Служба за катастар непокретности као нижа организациона јединица Републичког геодетског завода спроводи мере за сузбијање корупције које доноси директор Републичког геодетског завода, те да је директор Републичког геодетског завода у последње две године донео неколико (Директива, Расписа и Упустава) који се односе на организовање рада служби са циљем да се смањи евентуална корупција и убрза решавање предмета. Најзначајније Директиве, Расписи и Упутства су:

- Распис: 8-Д-процедура-писарница

Увидом у документ утврдили смо да је реч о распису у вези са изменама у програму за упис "Писарница"

- Распис: Поступање по директиви о процедури за отклањање уочених неправилности у раду државних службеника и намештеника у РГЗ-у

Увидом у документ утврдили смо да је реч о распису из децембра 2016. у вези са евиденцијом кретања предмета;

- Документ: Поступање СКН у случају сумње у постојање фалсификованих исправа - документ је усвојен 6. јула 2017. године

СКН Панчево је такође доставила "план обуке", који је у ствари списак запослених са њиховим задацима које обављају.



Указано је и на два расписа и једно упутство РГЗ који нису у никаквој вези са случајем: "Поштовање радне дисциплине у току рада - прописана правила понашања", "Распис поводом уочене неправилности у поступању Служби за катастар непокретности приликом достављања жалби" и "Упутство за поступање у поступку подношења иницијативе за покретање дисциплинског поступка против државних службеника".

Анализом докумената на које је указано није било могуће са сигурношћу утврдити да ли је реч о актима који су донети након коруптивног догађаја како би се убудуће спречило понављање сличних случајева (у било којој организационој јединици РГЗ), да ли би овакве процедуре спречиле оно што се десило да су раније биле усвојене и да ли је ове акте као повезане са конкретним случајем препознао и РГЗ, који их је донео, или је нижа организациона јединица доставила све што се тиче спречавања корупције како би на било који начин одговорил на допис/захтев. Ова сумња додатно је појачана чињеницом да РГЗ којем смо се такође обратили са захтевом да достави акте и документе усвојене како би се спречили коруптивни догађаји (а у вези са другим конкретним случајем) није идентификовао ове документе.

### **План интегритета 2013. и 2017.**

Служба за катастар непокретности Панчево нема сопствени ПИ већ је анализиран ПИ Републичког геодсетског завода, што се наводи у наредном поглављу.

## 13. Републички геодетски завод

### Коруптивни догађај и предузете мере

Идентификован је следећи коруптивни догађај:

У децембру 2015. саопштено је да је МУП поднео кривичну пријаву против службеника за обављање административних послова катастра непокретности у Републичком геодетском заводу, због сумње да је извршила кривично дело несавестан рад у служби, тако што је од 25.08.2008. године до 25.09.2008. године, кршењем Закона о државном премеру и катастру и упису права на непокретностима, несавесно поступала у вршењу службе, приликом решавања по Захтеву за укњижбу корисништва над земљиштем чија се вредност процењује на износ од 1.646.198.000,00 динара.

ТС је затражила од РГЗ усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је била осумњичена службеница против које је у децембру 2015. поднета кривична пријава због сумње да је извршила кривично дело несавестан рад у служби.

Одговор на захтев је потписала в.д. помоћника директора Миљана Кузмановић Костић и у њему се тражи да ТС допуни захтев што прецизнијим описом информација које тражи, односно да наведе против ког државног службеника у РГЗ је у децембру 2015. године поднета кривична пријава због постојања основа сумње да је извршено кривично дело несавестан рад у служби.

У одговору је ТС указала на медијске наводе у вези са пријавом против службенице и појаснила да се захтев не односи на информације о конкретном случају, већ је случај требало да послужи као илустрација какве злоупотребе могу настати унутар оваквог типа институција и самим тим иницирати доношење докумената која би у будућности спречила овакве проблеме. "С тим у вези, наше питање се односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања понашања у Републичком геодетском заводу, као и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа".

Након ове допуне, од в.д. помоћнице директора стигао је нови одговор у коме се наводи да је Влада Србије усвојила Стратегију за повећање квалитета услуга којом су прописана начела међу којима је начело интегритета у раду применом закона и системских мера за спречавање коруптивних радњи.

В.д. директора донео је Правилник о унутрашњем узбуњивању, наводи се даље у одговору и додаје да се спроводи пројекат ротације службеника на руководећим позицијама у службама за катастар непокретности, чији је један од циљева превенција злоупотреба (могућности да запослени користе своју позицију ради стицања противправне користи).

Израђују је и план интегритета у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције.

На основу овог одговора ТС је закључила да је, међу донетим актима и мерама предвиђеним другим прописима постоји и мера мера која би могла да делује превентивно, а у вези са посматраним догађајем (ротација службеника) али се из одговора не види да ли је њено усвајање у вези са конкретним случајем, нити има разлога да се тако нешто претпостави.

Занимљиво је, као што је наведено у претходном поглављу, да се у одговору не помињу мере које су побројане у одговору СКН Панчево.

### **План интегритета 2013.**

У области управног поступка (специфичне надлежности), у ПИ 2013 као ризични процес идентификовано је "Издавање података и спровођење промена у катастру непокретности" и одабрана је мера "Ускладити постојећу регулативу за извршење овог процеса". Директор РГЗ имао је рок до 30. јуна 2013. да спроведе меру. Такође, у специфичној области "Управљање подацима", за ризични процес "Регистрација података" одабране су мере "Ускладити постојећу регулативу за извршење овог процеса", "Регулативом ограничити дискреционо одлучивање дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука", "Успоставити систем контроле за доследну и потпуну примену регулативе за извршење овог процеса" и "Санкционисање за неизвршење/кршење обавезе". Одговорне особе су били директор и ресорни помоћници директора а рок јун 2014. године.

Извесно је да су ови ризици и мере директно повезани са коруптивним догађајем, односно активностима које су довеле до догађаја. Треба имати у виду да се, иако је коруптивни догађај "обзнањен" у децембру 2015. године, он одиграо 2008. године. Стога је могуће да су ризици добро уочени и да је спровођењем мера (што није био предмет ове анализе) спречено понављање сличног догађаја.

### **План интегритета 2017.**

Овим ПИ нису биле предвиђене мере у директној корелацији са посматраним догађајем.

Поред мера из области етике и личног интегритета, као индиректно повезане и интересантне мере издвојене су "Управљање информацијама у вези са бекаповањем, приступом и чувањем копија података" и "Континуирани надзор над радом служби за катастар непокретности (нарочито контрола редоследа решавања предмета, контрола плаћених такси, контрола извршених уписа у катастар) у складу са годишњим планом надзора".

## 14. ЈКП „Видрак“ Ваљево

### Илустровано следећим случајем

Полиција је у децембру 2015. године поднела кривичну пријаву против два бивша одговорна лица ЈКП "Видрак" Ваљево, због сумње да су злоупотребили службени положај тако што су од априла 2012. године до августа 2014. године издали налоге за унос више возила у власништву физичких лица у систем за евидентирање Универзалне паркинг карте ЈКП "Видрак Ваљево". Тако су им омогућили неограничено коришћење паркинга у свим зонама у Ваљеву, супротно одлуци о јавним паркиралиштима Града Ваљева и оштетили ЈКП за 650.000,00 динара.

ТС је од ЈКП "Видрак" тражио да достави усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су осумњичена ова два ухапшена лица.

У достављеном одговору наводи се да је после уочавања неправилности одржан састанак руководства предузећа и запослених на пословима где су уочене неправилности. У циљу превенције коруптивних понашања директор ЈКП "Видрак" Ваљево је образовао радну групу за увођење и развој система финансијског управљања и контроле у предузећу па је као резултат тога донета Стратегија управљања ризицима .

У прилогу дописа ТС су достављена акта донета, како се наводи, "у циљу развоја система финансијског управљања и контроле у предузећу". Реч је о мапи свих процеса који се обављају у ЈКП (без датума када је сачињена) и Стратегији управљања ризицима из 2016. године.

У овом документу се наводи да је циљ увођења стратегије управљања ризицима да се опише "како корисник буџетских средстава намерава да имплементира управљање ризицима на један систематичан начин, дефинишући улоге и одговорности, методологију процеса управљања ризицима, начин управљања ризицима који се односе на повезане институције, начине комуникације о ризицима по различитим нивоима унутар организационе структуре и образовање".

Потенцијални ризици су класификовани, односно могу се односити на: све оно што може наштетити угледу ЈКП и смањити поверење јавности, неправилно и незаконито пословање, неекономично, неефикасно управљање одобреним буџетским средствима, непоуздано извештавање, недовољно едуковане или недовољно оспособљене запослене особе, немогућност правовременог усвајања савремених информатичких решења, неспособност реаговања на промењене околности или неспособност управљања у промењеним околностима на начин који спречава или максимално смањује неповољне ефекте на пружање јавних услуга.

У овим документима се, међутим, не помињу се интегритет нити корупција нити злоупотреба.

У Стратегији управљања ризицима, коју је израдила фирма "Севои група доо" описане су процедуре, урађени алгоритми за делове предузећа, за активности које су мапиране. Неки од ризика могу бити коруптивни, али се као такви не наводе у документу. Не види се какво је поступање предвиђено за отклањање ризика.

ТС је закључила да је мапирање процеса и израда Стратегије начелно добар механизам, али је, са становишта овог истраживања, основно питање да ли би ови документи могли да спрече посматрани догађај да су постојали раније. Стога је у случају ЈКП "Видрак" констатовано да су након коруптивног догађаја спроведене одређене активности (састанак, информисање запослених) и усвојени документи који се не могу директно повезати са догађајем.

### **План интегритета 2013.**

План интегритета није садржао било какве мере које се могу довести у везу са коруптивним догађајем, односно са злоупотребом службеног положаја. Није био препознат ниједан ризик нити одабрана ниједна мера из области етика и лични интегритет, док су од специфичних мера одабране само оне повезане са радом управног и надзорног одбора.

### **План интегритета 2017.**

ЈКП "Видрак" Ваљево није израдило или бар није на време доставило Агенцији план интегритета у другом циклусу.

## **15. Југоисток Ниш /ЕПС дистрибуција д.о.о. Београд - огранак Електродистрибуција Ниш**

Напомена: Југоисток Ниш је било привредно друштво у саставу Електропривреде Србије, које је након трансформације ЕПС-а припојено предузећу ЕПС дистрибуција доо Београд

### **Илустровано следећим случајем**

У јануару 2015. године саопштено је да је бивши директор "Југоистока" Игор Новаковић ухапшен због злоупотребе службеног положаја. Како је тада саопштено из полиције, он је августа 2013. године најпре прекинуо отпочети тендер за "менаџерске услуге", а затим, без расписивања новог, посао вредан преко 30 милиона динара препустио предузећу "ЦИМ група". Седам месеци касније из тужилаштва је саопштено да се Новаковићу на терет стављају "пропусти у спровођењу поступка јавне набавке и вишеструко премашене вредности јавне набавке у односу на планом одобрене".

С обзиром на то да је ПД Југоисток Ниш у међувремену припојено ЕПС дистрибуцији, ТС се обратио огранку Електродистрибуција Ниш са захтевом да достави усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за које је био осумњичен бивши директор Југоистока.

Прецизирано је да се захтев односи на све шта је ЕПС дистрибуција д.о.о. Београд - огранак Електродистрибуција Ниш предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након што је подигнута оптужница против бившег директора предузећа Југоисток Ниш због злоупотребе службеног положаја.

Директор Електродистрибуције Ниш Предраг Савић одговорио је на захтев "упутством о допуни захтева", наводећи да је ЕДБ Ниш размотрила садржину достављеног захтева и "након више читања истог остало је пуно нејасноћа и потпуно неразумљивих формулација", па је ради даљег поступања потребно да ТС: прецизно наведе документа и називе докумената чије копије тражи и прецизира о каквим се конкретно активностима рад и на које активности ТС мисли, а која "указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су била осумњичена ухапшена лица".

Тражено је и да ТС прецизира на која се конкретно коруптивна понашања мислило у захтеву, као и имена и презимена лица за која ТС тврди да су осумњичена и ухапшена, као и име и презиме "бившег директора предузећа Југоисток Ниш за којег ТС тврди да је против њега подигнута оптужница због злоупотребе службеног положаја".

Истовремено, ЕДБ Ниш се оградиле од свега у вези са предузећем Југоисток Ниш, наводећи "у вези са свим претходно наведеним, а ради Ваше боље информисаности" да је предузеће Југоисток Ниш престало да постоји 1. јула 2015. године, да садашњи огранак ЕДБ Ниш, у складу са организацијом послова и поделом надлежности нема могућност и овлашћења да доноси опште акте и упутства.

ТС је после овога упутила додатни захтев ЕДБ Ниш у коме је навела:

„1. Није могуће да прецизно наведемо документа која тражимо по називу, зато што нам називи нису познати. Није нам познато ни да ли су тражени документи икада настали (да ли је орган власти ишта предузео на сузбијању корупције након што су откривене злоупотребе).

2. Не можемо да прецизирамо о каквим се активностима ради, зато што нам није познато какве су активности предузимане након откривања могуће корупције, а ради спречавања таквих злоупотреба у будућности.

3. У захтеву се мисли на коруптивна понашања и оптужена лица о којима су писали медији више пута у протеклим неколико година. На пример, у овом тексту: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Potvrdjena-optuznica-protiv-Novakovica.sr.html> Уколико вам до добијања овог захтева није било познато (нисте имали информације садржане у било којем документу) да је у вези са могућим злоупотребама у предузећу Југоисток било хапшења и оптужница, молимо да нам то изричито наведете. Уколико вам је познато да је било више случајева хапшења и злоупотреба, па тражите да прецизирамо захтев на неки од њих, молимо да прво допуните упутство навођењем случајева о којима имате податке, како бисмо прецизирали наш захтев.

4. Уколико је Вама познато да је против више бивших директора предузећа Југоисток подигнута оптужница због злоупотребе службеног положаја, молимо да нам у допуни Упутства прецизируете за које бивше директоре имате такве информације, како бисмо и ми прецизирали захтев. Уколико не располагате податком да је против било којег бившег директора предузећа Југоисток подигнута таква оптужница, молимо да то изричито наведете у Вашем одговору.

У вези са напоменом да по садашњим овлашћењима огранак „Електродистрибуција Ниш“ нема могућности и овлашћења да доноси опште акте и упутства, молимо да нам доставите информације о томе ко је преузео овлашћења и документацију бившег предузећа Југоисток.“

Директор ЕДБ Ниш је одговорио на овај допис али практично није одговорио ни на један од првобитно постављених захтева, већ је поновио да ЕДБ Ниш нема овлашћења да доноси општа акта и упутства, навео да није овлашћена за спровођење поступака јавних набавки. Навео је и да је ПД Југоисток доо Ниш припојено ПД ЕДБ Београд доо а да оно од 1. јула 2015. послује као ЕПС Дистрибуција доо Београд. Директор ЕДБ Ниш је упутио ТС да се захтевом за добијање тражених информација обрати ЕПС дистрибуцији.

ТС је сматрала да је нецелисходно за ову студију тражити да ли је и какве активности предузела ЕПС дистрибуција, с обзиром да се коруптивни случај, као ни само хапшење, које би требало да буде покретач за разматрање превентивних механизма, а који је предмет разматрања, није десио у тој фирми, ни у време када је пословала под ранијим називом (ЕДБ Београд), пре припајања ПД Југоисток, ни у време од када послује под садашњим називом.

Што се тиче одговора из ЕДБ Ниш, ТС је закључила да директор огранка није препознао смисао и значај превентивних антикорупцијских активности, или је покушајем да се формално "доскочи" захтеву за достављање информација покушао да избегне да јасно одговори да нису предузете никакве превентивне активности.

---

### План интегритета 2013.

С обзиром на то да је коруптивни догађај кривично-правно одређен као злоупотреба службеног положаја, а да је фактички реч о поништавању јавне набавке и додели посла без поступка јавне набавке, ТС је желела да утврди да ли су у ПИ препознати ризици у вези са јавним набавкама.

Једино релевантно што је идентификовано у овој области, налази се у делу разматрања "процеса у пракси", где су за ризичан процес "оцене понуде и избор понуђача" изабране мере "објавити документацију о отварању понуда и избору понуђача на веб страници" и "успоставити надзор над радом лица која учествују у раду комисија". За спровођење мера одговоран је руководилац надлежне организационе целине а рок за ове релативно једноставне мере је три године.

### План интегритета 2017.

ЕПС дистрибуција доо Београд није израдила или бар није на време доставила Агенцији план интегритета у другом циклусу.



## 16. Основно јавно тужилаштво у Новом Пазару

Напомена: Посматран је коруптивни догађај у ОЈТ Нови Пазар, али су потом тражене информације о евентуално предузетим превентивним мерама у још три ОЈТ, како би се утврдило да ли је препознат истоветан ризик и да ли је било проактивног превентивног деловања.

### Илустровано следећим случајем

У новембру 2016. године је саопштено да је Тужилаштво за организовани криминал поднело оптужни предлог против заменика Основног јавног тужиоца у Новом Пазару Раденка Лојанице због сумње да је злоупотребио службени положај тако што је поступајући по кривичној пријави полиције окривљеном предложио могућност одбацивања кривичне пријаве и одлагања кривичног гоњења ако у хуманитарне сврхе уплати 100 хиљада динара, по 50 хиљада на рачун КУД "Штаваљ" и на рачун Владе Србије.

У оптужном предлогу се наводи да је Лојаница упутства за уплату на рачун КУД "Штаваљ" написао на папиру са календара, а усмено за уплату Влади Србије рекавши му да за сврху наведе "отклањање последица ванредних околности поплаве, што је окривљени и учинио. Заменик тужиоца је сачинио службену белешку у којој је навео само износ који је пријављени требало да уплати на рачун Владе Србије, а коју је пријављени и потписао. Потом је уплатио оба износа, а у писарници Тужилаштва је захтевао да се стави заводни печат на уплатницу којом је уплатио новац КУД "Штаваљ", што је и учињено. Тако је заменик тужиоца злоупотребио службени положај и прибавио КУД "Штаваљ" имовинску корист у износу од 50 хиљада динара, док је након уплате средстава на рачун Владе Србије, донео Решење о одбацивању кривичне пријаве. Окривљени је касније закључио уговор са КУД "Штаваљ" о зајму у својству зајмопримца, па је тако и себи прибавио какву корист.

ТС је од ОЈТ Нови Пазар затражило информацију шта је предузело од превентивних мера за сузбијање корупције након што је поднет оптужни предлог против заменика ОЈТ осумњиченог да је злоупотребио службени положај поступајући у оквиру института одлагања кривичног гоњења. Захтев се односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима окривљеног заменика тужиоца. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

ТС је добила одговор на захтев тек након што је, по истеку рока за одговор, поднела жалбу Поверенику. У одговору се наводи да је ОЈТ у Новом Пазару након што је против заменика тужиоца Раданка Лојанице поднет оптужни предлог због кривичног дела злоупотреба службеног положаја, одлучило да крајем сваког месеца изврши увид у све предмете у којима се примењује институт одлагања кривичног гоњења у циљу контроле да ли се новчана средства уплаћују на жиро рачун Владе Републике Србије како је то наложено свим тужилаштвима у Републици Србији. Друге превентивне мере за сузбијање корупције нису предузимане.

Закључак ТС јесте да је у овом случају предузета превентивна активност директно повезана са коруптивним догађајем, односно да су унапређене процедуре. Даљи развој догађаја, међутим, није оставио простора за задовољство и похвале јер ОЈТ у Новом пазару није израдило, или није на време доставило Агенцији, план интегритета у другом циклусу, 2017. године.

### **План интегритета 2013.**

У ПИ из 2013. било је могуће одабрати мере (односно препознати ризике) који су веома блиски ситуацији која се десила у ОЈТ у Новом Пазару. У специфичној области "Поступање по предметима", у оквиру ризичног процеса "Обрада предмета" постоје мере "Успоставити систем ефикасне контроле поступања по предметима", "Успоставити систем уједначеног поступања по предметима" и "Успоставити и/или доследно примењивати механизме праћења и оцене квалитета и квантитета обављеног рада".

Међутим, приликом израде ПИ ОЈТ у Новом Пазару је констатовало да ниједна од ових мера није потребна.

### **План интегритета 2017.**

ОЈТ у Новом Пазару није израдило, или није на време доставило Агенцији, план интегритета у другом циклусу.

## 17. ОЈТ Пирот

Напомена: Посматран је коруптивни догађај у ОЈТ Нови Пазар (описан у поглављу 16), али су потом тражене информације о евентуално предузетим превентивним мерама у још три ОЈТ, како би се утврдило да ли је препознат истоветан ризик и да ли је било проактивног превентивног деловања.

ТС је од ОЈТ Пирот затражило информацију шта је предузело од превентивних мера за сузбијање корупције након што је у новембру 2016. поднет оптужни предлог против заменика ОЈТ у Новом Пазару осумњиченог да је злоупотребио службени положај поступајући у оквиру института одлагања кривичног гоњења. Захтев се односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања у ОЈТ у Пироту препозната у вези са активностима за која је осумњичен заменик у ОЈТ у Новом Пазару. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

Одговорено је да ОЈТ ради на новом плану интегритета. Тачније, детаљно се се наводи да је на основу чл. 59. Закона о Агенцији за борбу против корупције, донета одлука А. бр. 377/17 од 24.06.2017. године, којом је формирана радна група за израду Плана интегритета у складу са смерницама за израду и спровођење Плана интегритета. Задатак радне групе је да припреми програм и изради Плана интегритета, најкасније до 31.10.2017. године, да упозна запослене се циљем, значајем и начином израде плана интегритета, да врши процену постојећег стања изложености институције, односно ОЈТ, ризицима од корупције и других неправилности, да анализира постојеће мере за управљање ризицима од корупције, процену интензитета ризика од корупције и да предлаже рокове и одговорна лица за спровођење мера унапређења којима се смањује ризик од корупције. Циљ усвајања Плана интегритета је стварање институционалног механизма којим се спречава или смањује интензитет ризика од тога да се јавна овлашћења обављају супротно сврси због којих су установљена, односно побољшавање ефикасности рада институције, са чиме су упознати како запослени у ОЈТ, тако и заменици ОЈТ Пирот. У складу са напред наведеном одлуком од 24.06.2017. године, дана 03.07.2017. године, од стране радне групе израђен је програм израде Плана интегритета.

ОЈТ је у прилогу доставило програм израде Плана интегритета.

У овом случају није реч о мерама предузетим у вези са коруптивном догађајем који је посматран. Накнадном анализом поменутог плана интегритета из 2017. године утврђено је и да он не садржи мере које би се могле довести у везу са коруптивним догађајем у ОЈТ Нови Пазар, односно да такви ризици нису препознати у ОЈТ Пирот.

### План интегритета 2013.

У плану интегритета из 2013. године било је неких мера које се могу повезати са посматраним ооруптивним догађајем.

У специфичној области "Поступање по предметима", од три мере у вези са ризичним процесом "Обрада предмет", препознат је је ризик "Успоставити систем ефикасне контроле поступања по предметима" и одабрана мера "Контролисање од стране непосредног руководиоца", док је за ризике "Успоставити систем уједначеног поступања по предметима" и "Успоставити и/или доследно примењивати механизме праћења и оцене квалитета и квантитета обављеног рада" закључено да нису потребне мере.

#### **План интегритета 2017.**

У специфичној области "Поступање по предметима" препознат је само ризик " Пријем, завођење предмета и одређивање поступајућег јавног тужиоца" и одабране четири мере.

## 18. ОЈТ Смедерево

Напомена: Посматран је коруптивни догађај у ОЈТ Нови Пазар (описан у поглављу 16), али су потом тражене информације о евентуално предузетим превентивним мерама у још три ОЈТ, како би се утврдило да ли је препознат истоветан ризик и да ли је било проактивног превентивног деловања.

ТС је од ОЈТ у Смедереву затражило информацију шта је предузело од превентивних мера за сузбијање корупције након што је у новембру 2016. поднет оптужни предлог против заменика ОЈТ у Новом Пазару осумњиченог да је злоупотребио службени положај поступајући у оквиру института одлагања кривичног гоњења. Захтев се односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања у ОЈТ у Смедереву препозната у вези са активностима за која је осумњичен заменик у ОЈТ у Новом Пазару. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору се наводи да ОЈТ Смедерево није усвојило посебан акт или неку другу одлуку везано за активности које треба да спрече евентуална коруптивна понашања у ОЈТ када је у питању институт одложеног кривичног гоњења. Конкретно када је у питању институт одложеног кривичног гоњења тужилаштво поступа по одредбама Законика о кривичном поступку и Опште обавезним упутствима РЈТ која предвиђају за која кривична дела није дозвољена примена поменутог института, као и минималне износе новца који се уплаћују у хуманитарне сврхе.

У класификацији одговора, овај одговор је сврстан у категорију "није урађено ништа", односно "опис постојећих процедура, важећих закона".

### План интегритета 2013.

ПИ из 2013. не садржи ризике нити мере из специфичне области у вези са обрадом предмета, већ само мере из области етика и лични интегритет и управљање кадровима.

При томе за мере "Пријава корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака" и "Заштита запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке" ОЈТ Смедерево је као меру одабрало да ће "предложити доношење одговарајућег акта", што се не уклапа у концепт ПИ који подразумева мере које ће спровести орган који врши процену и усваја ПИ.

### План интегритета 2017.

Одабрано је, од релевантних за ову анализу, само неколико мера из области етика и лични интегритете: "Интерним актом прописати постављање лица које води евиденцију поклона које примају запослени", "Интерним актом прописати одређивање лица које води евиденцију

примљених поклона лица која врше јавну функцију у институцији", "На интернет презентацији институције објавити каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години у првом кварталу наредне календарске године", "Едуковати запослене и јавне функционере о етици и интегритету".

Изабран је, такође, велики број мера за које се у напомени наводи да нису адекватне, а за преостале одговорно лице је "радна група" или "ИТ техничар".

## 19. ОЈТ Нови Сад

Напомена: Посматран је коруптивни догађај у ОЈТ Нови Пазар (описан у поглављу 16), али су потом тражене информације о евентуално предузетим превентивним мерама у још три ОЈТ, како би се утврдило да ли је препознат истоветан ризик и да ли је било проактивног превентивног деловања.

ТС је од ОЈТ у Новом Саду затражило информацију шта је предузело од превентивних мера за сузбијање корупције након што је у новембру 2016. поднет оптужни предлог против заменика ОЈТ у Новом Пазару осумњиченог да је злоупотребио службени положај поступајући у оквиру института одлагања кривичног гоњења. Захтев се односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања у ОЈТ у Новом Саду препозната у вези са активностима за која је осумњичен заменик у ОЈТ у Новом Пазару. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору је ОЈТ Нови Сад тражило податак о конкретном предмету, окривљеном лицу и датуму подношења кривичне пријаве.

ТС је појаснило да је упит формиран према (цитираној) вести из медија о случају заменика тужиоца у Новом Пазару и не односи се на информације о том конкретном случају, већ је идеја да је тај случај требало да послужи тужилаштвима као илустрација какве злоупотребе могу настати унутар оваквог типа институција и самим тим иницирати доношење докумената која би у будућности спречила овакве проблеме.

"С тим у вези, наше питање се односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања понашања у ОЈТ у Новом Саду, као и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа", навела је ТС.

У одговору је ОЈТ Нови Сад индиректно потврдило да нису спроведене никакве мере, а описало је како је прописима регулисано поступање тужилаштва, указало је на постојање етичког кодекса, важеће законе.

## 20. Покрајински секретаријат за културу

### Илустровано следећим случајем

Бивша службеница у Влади Војводине оптужена је да је тражила мито како би урадила посао који је и иначе требало да уради. Њој се приписује да је од априла 2012. године до јануара 2013, у својству самосталног стручног сарадника за област кинематографије и позоришног стваралаштва и на сличним пословима у Покрајинском секретаријату за културу захтевала и примала поклоне и новац да у оквиру свог службеног овлашћења омогући пренос новца одобреног на конкурсима.

Она је, износећи одбрану на суђењу 2016. године тврдила да није одлучивала ко ће и када добити новац и да није могла да "стави предмет у фиоку", односно да ништа није зависило од ње, а да је новац тражила на зајам, не везујући позајмицу за пројекат.

Покрајински секретар за културу Славиша Грујић рекао је да је 2012. године, када је дошао у секретаријат, чуо да је било проблема с неким запосленима и примедби још у време његовог претходника, али да не постоје писмени трагови о томе. "Казао сам да не могу да реагујем на 'рекла-казала', али и да не желим да дозволим да се ствари одвијају без моје контроле. Прошло је доста времена од тада, а по неким верзијама, она је тражила одређене услуге, материјалне или друге, не сећам се... Ускоро је стигла информација о новим примедбама па сам преко надлежних служби тражио да се то испита. Дошли су инспектори полиције, замолио сам их да истражују 'у тишини'. Они су тако и урадили, а то је резултирало овим поступком", казао је Грујић. Он је додао да је, у међувремену, службеница пребачена на друго радно место с истом платом.

Сведок Драган Срећков, бивши помоћник секретара и непосредни руководиоца окривљеној, остао је при изјави датој у истрази када је навео да је она у оквиру својих овлашћења радила припрему текстова конкурсних пријава за доделу новца, обрађивала пријаве, припремала седнице конкурсне комисије, а након што би комисија донела одлуку о томе којим пројектима се додељује новац, припремала је одговарајућа решења и уговоре. Он је навео да она није била у ситуацији да утиче на одлуку комисије о додели новца, али је могла утицати на динамику исплате одобреног новца и то је, по његовој оцени, имала теоретски могућности да учини на три начина, али само на по неколико неколико дана, претварајући се да може да утиче на одлуке које је претходно могла да види.

Глумац Бранислав Трифуновић је у истрази казао да га је окривљена пре него што је исплаћен новац надлежног секретаријата за филм "Одумирање" контактирала у више наврата, тражећи поклоне, златне ланчиће, парфеме, новац. Трифуновић је изјавио да је прво тражила 10.000 динара, затим 20.000, а онда 30.000 динара, говорећи да је она свој део посла урадила и зато сматра да треба да добије неки поклон. Кроз разговоре му је стављала до знања да новац може да извесно време задржи и не уплати на рачун продуцентске куће, док јој не да поклоне које је захтевала.



ТС је од Покрајинског секретаријата за културу тражила информацију о томе шта је секретаријат предузео од превентивних мера за сузбијање корупције након што је подигнута оптужница против бивше службенице осумњичене да је примала мито. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је наведена службеница окривљена. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменути случајем добијени од других органа.

У одговору је описана процедура у вези окривљеном - по подизању оптужнице премештена је на друго радно место, по одређивању притвора суспендована, потом на лични захтев донето је решење о престанку радног односа.

Што се тиче докумената, Секретаријат је доставио два: Правилник о процедурама који утврђује методе контроле запослених од стране руководиоца из августа 2013. године и Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања из 2015. године. Достављено је и решење из 2016. године о именовању лица за пријем информација и вођење поступка у вези са узбуњивањем.

Обимни Правилник о процедурама (122 странице) уређује процедуре рада Покрајинског секретаријата за културу и јавно информисање и индиректно би могао да спречи настајање или понављање сличног догађаја. У овом случају и механизми узбуњивања, односно унутрашњих механизми пријављивања корупције имали би значајног ефекта. Стога је други усвојени акт можда и од већег значаја. Међутим, његово усвајање (као и именовање надлежног лица) се не могу повезивати са коруптивним догађајем, с обзиром на то да је реч о обавези прописаној законом, а не о активности иницираној само на основу коруптивног догађаја.

### **План интегритета 2013.**

Једна од мера која се може повезати са спречавањем коруптивног догађаја јесте одређивање контролора за доследну примену законске регулативе. Рок за испуњење ове мере био је децембар 2013, а одговорно лице секретар Секретаријата.

У ПИ се види и да је поменути Правилник о процедурама био предвиђен као једна од мера "Неопходно је донети процедуре за управљање – упутство и стандарди контроле квалитета управљања".

### **План интегритета 2017.**

План интегритета Покрајинског секретаријата за културу садржи низ збуњујућих и неразумљивих мера, на основу којих би се могло поставити питање да ли у органу (без обзира на чињеницу да је ПИ израђиван и у претходном циклусу) уопште постоји разумевање шта планови интегритета представљају. Наиме, за низ мера као одговорна су одређена лица, органи или институције ван Секретаријата и њима су дати рокови до када морају да испуне мере из планова интегритета Секретаријата!

Тако је, на пример, у области "Етика и лични интегритет", идентификован ризичан процес "Регулисање етике и личног интегритета" и одабрана мера "Законом о Агенцији за борбу

---

против корупције неопходно је регулисати ситуације у којима се корупција пријављује и које подразумевају заштиту лица која корупцију пријаве" а за то је дат рок до 1. марта 2018. године директору Агенције за борбу против корупције.

У области "Управљање кадровима", за процес "Доношење акта о систематизацији" одабрана је мера "Доношењем каталога радних места уредиће се на квалитетнији начин послови и задаци запослених у управи", а за то је дат рок до 1. марта 2018. године министру државне управе. Слично је са већином мера, а своја "задужења" добили су и Управа за јавне набавке, покрајинска влада, други покрајински секретари, министар финансија.

## ***21. Инспекторат за рад у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална права***

### **Илустровано следећим случајем**

У марту 2016. године полиција је саопштила да је ухапшена особа запослена у Инспекторату за рад у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална права, осумњичена да је примила мито.

Она је, као надлежна за контролу у области рада и радних односа, захтевала 300 евра од власника једног предузећа, како не би извршила службену радњу коју је дужна да изврши, односно, како не би унела у записник и допуну записника о контроли правног лица неправилности уочене током редовне контроле, а потом је и лично примила тражени новац.

ТС је од затражила информацију о томе шта је Инспекторат за рад предузео од превентивних мера за сузбијање корупције након хапшења службенице осумњичене да је захтевала и примила новац од власника једног предузећа, како не би извршила службену радњу коју је дужна да изврши.

Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је наведена службеница окривљена. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

Одговор је показао да фактички није урађено ништа, а садржавао је опис постојећих процедура и важећих закона.

Одговорено је, наиме, да поред осталих прописа, примењују Закон о државним службеницима, који предвиђа обавезу службеника да обавести о сазнањима у вези са корупцијом и који предвиђа одговорност за повреде дужности из радног односа. Имајући то у виду, како се наводи, нису доносили посебна документа јер сви правни институти постоје у позитивном законодавству.

### **План интегритета 2013.**

Инспекторат нема свој ПИ, већ је анализиран ПИ Министарства. Ту је, као релевантна мера уочено само да је у области "Етика и лични интегритет" препознато да је потребно донети интерни акт о делотворном поступању по пријавама против функционера и запослених и акт о заштити запослених који пријављују корупцију.

За ову анализу занимљив је био и извештај о посети представника Агенције за борбу против корупције Министарству рада, запошљавања и социјалне политике ради контроле квалитета плана интегритета. Посета је реализована у фебруару 2014. године.

У вези са облашћу "Етика и интегритет" и процесима сукоб интереса, поклони, пријава корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака, заштита запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, наводи се да је ова област, "на начин како је то дефинисано планом интегритета, у потпуности нерегулисана у овој институцији".

У извештају даље стоји да не постоје интерни акти нити писане процедуре за регулисање сукоба интереса, пријаву поклона или пријављивање корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака. За поједине области, као што је пријава корупције и неправилности, постоји усмена, али не и писмена пракса и процедура. Саговорници (из Министарства са којима су разговарали представници Агенције) сматрају да се када год је то применљиво, Министарство у погледу ових области примењује постојеће законе, пре свега Закон о државним службеницима.

За поједине области, као што је пријем поклона, саговорник сматра да не постоји ни потреба за интерним регулисањем, јер у тој институцији "нико не добија поклоне". Једино у овом процесу, а вероватно због тога што се сматра да не постоји потреба, у плану интегритета је и наведено да не постоје никакви ризици. За остала три процеса у овој области (сукоб интереса, пријављивање корупције и заштита лица) самопроцена је објективно и адекватно извршена и оно што је у наредном периоду потребно урадити јесте адекватно применити оно што је предвиђено планом интегритета.

Агенција је стога препоручила да се спроведу планиране мере које се односе на регулисање сукоба интереса, пријављивања корупције и заштите лица која пријављују корупцију и усвоје интерни акти који се односе на пријем поклона запослених, одредити лице задужено за пријем поклона и управљање примљеним поклонима.

### **План интегритета 2017.**

Пре анализе мера које се повезане са посматраним коруптивним догађајем, следи осврт на мере које су повезане са препорукама из извештаја Агенције о посети Министарству ради контроле квалитета ПИ из 2013. године и тада издатим препорукама.

У ПИ из 2017. године одабрано је више мера у области "Етика и лични интегритет", међу њима и неке које је већ требало регулисати по ПИ из 2013. године или по препорукама Агенције.

То су, на пример, "Интерним актом прописати обавезу одређивања лица/тела којем се пријављује сукоб интереса и које управља о сукобом интереса запослених који немају статус јавних функционера" и "Интерним актом прописати постављање лица које води евиденцију поклона које примају запослени".

За ове две мере, међутим, наводи се да нису адекватне, без додатног појашњења, па је остало нејасно да ли су реализоване (и због чега су онда одабране), или су реализоване на други начин (и који), или ће бити реализоване на други начин (и који).

Што се тиче мера које се повезане са посматраним коруптивним догађајем, реч је о специфичној области, заједничкој за сва министарства - "Инспекцијски надзор". У оквиру процеса "Рад инспекције" одабрана је само мера "Повећање броја стручних обука", са роком "годишње", а за то је одговоран Бојан Јоцић, директор Инспектората за рад.

Одабране су и четири мере из специфичне области "Финансирање пројеката", које треба да регулишу ризичан процес "Поступак доделе средстава и контрола реализације пројеката".

Ово је посебно занимљиво због случаја из 2014. године, када су медији објавили да је Министарство расподелило 226 милиона динара организацијама међу којима су биле многе које нису постојале у време расписивања конкурса или које не испуњавају критеријуме.

Реч је о мерама: "Прописати да је комисија у обавези да записнике о вредновању пројеката увек објави на интернет презентацији министарства", "Прописати да се уговор о додели дотације организацији цивилног друштва увек објављује на интернет презентацији министарства", "Прописати да се сви пројекти организација цивилног друштва који су добили дотације увек објављују на интернет презентацији министарства" и "Прописати да се сви наративни и финансијски извештаји организација цивилног друштва о спровођењу пројекта увек објављују на интернет презентацији министарства".

Реализација ових мера свакако би допринела спречавању корупције. Међутим, у ПИ у напомени стоји да све четири мере нису адекватне, без додатног појашњења, док је рок за реализацију 26. мај 2017. године, што је пре усвајања ПИ.

## ***22. Дирекција за набавку и продају, Управа за снабдевање Министарства одбране***

### **Илустровано следећим случајем**

У јуну 2014. године саопштено је да је полиција, у заједничкој акцији са Војнобезбедносном агенцијом Министарства одбране, ухапсила шест особа међу којима је референт за продају наоружања и војне опреме у Другом одељењу, Дирекције за набавку и продају, Управе за снабдевање Министарства одбране, који је обављао дужности председника комисије за продају вишкова наоружања и војне опреме.

Он се терети да је у договору са осталим ухапшеним лицима, у периоду од 2011. до 2013. године, као председник комисије за продају вишкова наоружања и опреме Војске Србије, фаворизовао поједине учеснике тендера. Сумња се да је њиховим представницима заказивао последње термине на непосредним погодбама које су одржаване у оквиру тендера и тајно их обавештавао о понудама осталих учесника, омогућивши да добију послове по привилегованим условима и на основу тога остваре корист у укупном износу од 12.376.205,44 динара. Он се теретио за злоупотребу службеног положаја.

ТС је од Дирекције за набавку и продају, Управе за снабдевање Министарства одбране затражила информацију шта је предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након хапшења референта.

Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је наведена службеница окривљена. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

Одговор је указао да су усвојени корисни документи и унапређене процедуре, непосредно након коруптивног догађаја. Поред тога, у одговору су побројани и акти донети у оквиру обавеза проистеклих из других прописа, знатно након коруптивног догађаја. Наиме, донет је нови Правилник о материјалном пословању (2014) кјоим је регулисан поступак продаје покретних ствари и усвојена Методологија за одређивање почетних продајних цена и Методологија за складиштење продатих покретних ствари. Донет је и план активности на изградњи интегритета у Министарству одбране и Војсци Србије (2015) и Интерни план за спречавање корупције у ЈН, који се примењује од 2017.

Сам поступак продаје измењен је увођењем надметања свих учесника у процесу продаје, чиме се обезбеђује већа конкуренција.

### **План интегритета 2013.**

Посматран је ПИ Министарства одбране. У области управљања јавним финансијама постоји процес "Употреба и куповина основних материјалних средстава" (али не и продаја). Као ризичан процес у пракси је препознат "Урадити процену стварних потреба институције пре куповине материјалних средстава", те је одабрана мера "Успоставити и/или доследно примењивати адекватан и ефикасан систем контроле".

Министарство одбране је међу обвезницима из узорка које су представници Агенције посетили у оквиру контроле квалитета и објективности ПИ, у априлу 2014. године.

У извештају Агенције, у делу о области "Управљање јавним финансијама", наводи се да "област управљања финансијама обухвата процесе припреме финансијског плана, планирања и извршења буџета, употребе и куповине материјалних и основних средстава".

Агенција се у овом делу осврће на значај доношења интерних аката којима би били регулисани наведени процеси, прописивање одредаба о одговорности и последицама за оне који не примењују или крше прописе којима су регулисани ови процеси, као и успостављање система контроле за доследну и потпуну примену регулативе од великог су значаја за ефикасно управљање јавним финансијама. Такође, за извођење наведених процеса неопходан је едукован кадар, са потребним знањем и искуством, уз константно јачање интегритета запослених који раде на наведеним пословима.

Ни овде се не наводи област продаје материјалних средстава. ТС сматра да би ову област требало такође регулисати.

У плану интегритета Министарства, за област етике и личног интегритета, било је предвиђено доношење интерног акта о заштити запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке, одређивање лица за пружање те заштите, као и за контролу сукоба интереса.

У поступку контроле Агенција је препоручила да се интерним актом дефинише и следеће:

- врсте сукоба интереса и поступак управљања сукобом интереса (у зависности од његовог вида) када запослени пријави руководиоцу такву околност;
- какав је статус аката/радњи у чијем је доношењу и спровођењу учествовао запослени за кога се накнадно утврди да је био у сукобу интереса а да о томе никада није обавестио;
- какву врсту дисциплинске одговорности конституише околност да је запослени пропустио да обавести претпостављеног да је у сукобу интереса;
- какву врсту дисциплинске одговорности конституше околност да је запослени примио поклон који није смео да прими;
- прецизно дефинисати појам пригодног и протоколораног поклона или упутити на конкретан пропис којим је регулисана ова материја, на пример, Правилник о поклонима функционера;

- питање одређивања лица које је дужно да води евиденцију примљених поклона и коме су запослени дужни да пријаве дозвољене поклоне, протоколарне и пригодне;
- шта се сматра корупцијом у смислу интерног акта којим се дефинише понашање запослених;
- прописивање последице за руководиоца који је одговоран, па је пропустио да предузме мере да би спречио корупцију;
- поступак којим ће се гарантовати делотворно поступање по пријавама корупције и других етички и професионално неприхватљивих поступака запослених;
- забрану вршења одмазде према лицу које пријави корупцију или друге етички и професионално неприхватљиве поступке.
- забрану вршења одмазде према лицу које пријави корупцију или друге етички и професионално неприхватљиве поступке.

ТС није истраживала да ли је Министарство поступило по овој препоруци. Извесно је међутим, да су се неке од ових мера, које су биле препоручене 2014. године нашле у ПИ из 2017:

### План интегритета 2017.

Одабране су следеће мере из области "Етика и лични интегритет":

- Интерним актом дефинисати стварни, могући и опажени сукоб интереса.
- Интерним актом прописати обавезу да сваки запослени непосредно након склапања уговора о раду или ступања на функцију у институцији, као и у току радног односа или вршења функције у тој институцији без одлагања (чим оваква ситуација настане), потпише: изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу.
- Интерним актом прописати обавезу одређивања лица/тела којем се пријављује сукоб интереса и које управља о сукобом интереса запослених који немају статус јавних функционера.
- Интерним актом прописати 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
- Интерним актом забранити примање пригодних и протоколарних поклона ако су дати у новцу и хартијама - од вредности, без обзира на њихову вредност.



- 
- Интерним актом ограничити вредност пригодног поклона у складу са стандардима који важе за јавне функционере у Републици Србији.
  - На интернет презентацији институције објавити каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години у првом кварталу наредне календарске године.
  - Едуковати запослене и јавне функционере о етици и интегритету.

## ***23. Национална служба за запошљавање, Филијала Лесковац***

### **Илустровано следећим случајем**

У новембру 2015. године саопштено је да је полиција ухапсила службеника Националне службе за запошљавање, Филијале Лесковац, због сумње да је злоупотребио службени положај тако што је ретроактивно унео податке у базу незапослених лица за више особа, а затим им израдио и издао 151 уверење, на основу којих им је Центар за социјални рад у Лесковцу исплатио једнократну социјалну помоћ. На овај начин буџет Републике Србије оштећен је за око 9,5 милиона динара.

ТС је од лесковачке филијале Националне службе за запошљавање тражила информацију шта је предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након што је ухапшен поменути службеник филијале, осумњичен за злоупотребу службеног положаја. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је службеник осумњичен. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменути случајем добијени од других органа.

У одговору се наводи да је филијала поднела кривичну пријаву 8. децембра 2014. против запосленог, а претходно му је у јуну 2014. отказан уговор о раду због повреде радних обавеза у вези са кривичном пријавом. Од априла 2014. био је суспендован. Даље се наводи да се у филијали предузимају све законом прописане мере ради спречавања злоупотребе службеног положаја, нарочито у делу који се односи на податке у информационом систему.

На нивоу НСЗ донета су и акта којим је уређено коришћење информационог система - Правилник о употреби рачунарско-комуникационих ресурса, Правилник о безбедности ИК система. Разлози за доношење правилника проистекли су из законске обавезе, као и потребе да се уреде процедуре.

Етичким кодексом уређени су принципи и правила пословне етике, усвојена Стратегија управљања ризицима, а у јуну 2017. окончали су рад на новом ПИ.

У одговору су побројани и неки документи и акти чије је усвајање обавезно по другом основу (што стоји и у самом одговору), описан коруптивни догађај и даље поступање, из чега се види да је случај откривен у самој филијали и потом пријављен надлежним истражним органима, али су побројани и поједини документи или процедуре који могу имати превентивни ефекат и који су усвојени непосредно после посматраног догађаја. Није, међутим, до краја појашњено да ли су те процедуре (уређене наведеним правилницима) у директној вези са посматраним коруптивним догађајем и да ли би догађај био спречен да су постојале раније.

### **План интегритета 2013.**

Иако су постојали ризици и мере које би могле бити релевантне са становишта спречавања посматраног коруптивног догађаја (област Управљање документацијом, Управљање институцијом), није изабрана ниједна од њих.

### План интегритета 2017.

Као релевантне су посматране мере из области "Етика и лични интегритет" и "Безбедност информација/ИТ безбедност".

Предвиђено је да се интерним актом дефинишу стварни, могући и опажени сукоб интереса. и да се интерним актом пропише обавеза да сваки запослени непосредно након склапања уговора о раду или ступања на функцију у институцији, као и у току радног односа или вршења функције у тој институцији без одлагања (чим оваква ситуација настане), потпише: изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу.

Одабрана је и мера: Едуковати запослене и јавне функционере о етици и интегритету.

У области "Безбедност информација/ИТ безбедност", за ризичан процес "Управљање информацијама" одабране су мере: Прописати обавезу чувања лог фајлова (посебан хронолошки запис о ИТ активностима); Аутоматски регистровати неуспеле пријаве ка поверљивим и осетљивим подацима; Омогућити да систем препознаје са ког рачунара је извршена неуспела пријава; Омогућити аутоматске забране у случају понављања неуспелих пријава; Истражити неуспеле пријаве, ако се покажу сумњивим (у зависности од броја покушаја пријављивања и нивоа поверљивости података који се траже); У поступку је реинжењеринг информационог система, који ће допринети унапређењу заштите информационог система од свих мера које су препознате као ризичне. Рок за мере је крај 2018, а одговорно лице је руководилац организационе јединице надлежне за развој и информационо- комуникационе технологије.

## ***24. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, филијала у Београду***

### **Илустровано следећим случајем**

У марту 2016. саопштено је да је полиција ухапсила бившег референта Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, филијале у Београду, која је осумњичена да је злоупотребила службени положај тако што је током 2011, 2012. и 2013. године, прекорачењем граница овлашћења, у матичну евиденцију ПИО фонда унела фиктивни радни стаж за седам осигураника, који по важећем Закону о пензијском и инвалидском осигурању нису испуњавали услове за остваривање права на пензију. На тај начин осумњичена је осигураницима, на штету Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Националне службе за запошљавање, омогућила да на незаконит начин остваре право на пензију и прибаве противправну имовинску корист од 4.473.771,67 динара.

ТС је од филијале тражила информацију о томе шта је предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након што је ухапшена бивша референткиња. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је наведена службеница окривљена. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору Филијале за град Београд Републичког фонда за ПИО достављено је неколико докумената и обавештење да је ПФПИО почео израду свог плана интегритета, те да је спроведена анкета у вези са планом интегритета, у којој је омогућено да запослени анонимно оцене могућност настанка штете због садашњег или будућег догађаја који угрожава интегритет фонда, односно утиче на настанак корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака и других неправилности.

Међу достављеним документима је Правилник о радној дисциплини и понашању запослених са кодексом пословне етике и понашања запослених у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање. Реч је о акту који је усвојен 2008. године, а допуњен 2011. и 2013. године и садржи начела и стандарде понашања, антикорупцијска начела и сукоб интереса, однос запослених са странкама, однос између запослених, пословну културу. Реч је о акту који је усвојен и допуњаван знатно пре него што се десио посматрани коруптивни догађај.

Достављен је такође акт из децембра 2013. године "Политика безбедности информација" која, како се наводи, има за циљ да успостави, спроводи, одржава и побољшава систем безбедности информација у РФ ПИО испуњавајући стандарде захтева ИСО 27001 и свих релевантних прописа у области безбедности информација. Два акта су усвојена 2015. године - "Политика контроле приступа" и "Рад са удаљености".

За процену да ли су неки од ових докумената настали као превентивни механизми на основу искуства из конкретног посматраног коруптивног догађаја, требало би имати додатну информацију о томе да ли је у Филијали РФ ПИО постојало сазнање о догађају (догађај откривен, започета истрага и слично) и пре него што је у марту 2016. године саопштено да је ухапшен службеник. Такође, да би се установила веза између коруптивних догађаја и појединих аката достављених у одговору, било би потребно имати додатну информацију да ли је службеник починио злоупотребе радом са удаљености (у време пре усвајања овог документа) и да ли је то узето у обзир при дефинисању документа који се односи на политику безбедности информација и политику контроле приступа.

### **План интегритета 2013.**

Анализа мера у области ИТ безбедности из плана интегритета РФ ПИО из 2013. године посебно ја занимљива када се упореди са временом када су се, према наводима полиције, одиграле злоупотребе у посматраном коруптивном догађају.

Наиме, у ПИ 2013 у области "Безбедност информација - ИТ безбедност" закључено је да за нормативни оквир нису потребне мере изузев доношења интерног акта односно "усклађивања постојеће регулативе", са роком до септембра 2013. године.

Као мере које нису потребне, одбачене су: "Регулативом ограничити дискреционо одлучивање дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука", "Прописати одредбе о одговорности и последицама за оне који не примењују и/или крше прописе којима се регулише овај процес", "Успоставити систем контроле за доследну и потпуну примену регулативе за извршење овог процеса".

Што се тиче, процеса у пракси, закључено је да је потребно успоставити адекватну заштиту информационог система и то мерама; "Коришћење криптографских лозинки и њихова редовна промена", "Дефинисање процедуре за коришћење приватних преносних меморија (усб, цд и др.)" и "Инсталирање безбеданосних интернет претраживача који су ажурирани на најновију верзију". За спровођење ових мера одговоран је био директор ИТ сектора, а рок 1. новембар 2013.

Злоупотребе у посматраном коруптивним догађају одиграле су се токо 2011, 2012. и 2013. године и могуће је да је спровођењем мера из ПИ било спречено да се наставе или да је омогућено да се открију. ТС препоручује да у оквиру анализе извештаја о спровођењу мера из ПИ 2013. године Агенција покуша да провери тачност ове тезе.

### **План интегритета 2017.**

У ПИ из 2017. у области "Безбедност информација/ИТ безбедност" за ризичан процес "Управљање информацијама" закључено је да није потребна мера побољшања.

## 25. Прекршајни суд у Чачку, Одељења у Гучи

### Илустровано следећим случајем

Бивши судија за прекршаје Прекршајног суда у Чачку, Одељења у Гучи, у марту 2016. године је ухапшен због сумње да је примио мито. Месец дана пре хапшења, Високи савет судства разрешио га је дужности "због тешког дисциплинског прекршаја". Како је тада наведено, "неоправдано је одуговлачио поступак извршења у предметима за које је као извршни судија био задужен годишњим распоредом предмета за 2014. годину", а реч је о 33 случаја. Судија је 2016. осуђен првостепено на две године затвора јер је тражио и добио 100 евра, како би донео повољну одлуку у предмету у којем је поступао као судија. У августу 2017. Апелациони суд у Београду правоснажно га је осудио на годину дана кућног затвора уз електронски надзор.

ТС је од Прекршајног суда у Чачку тражио информацију шта је предузето од превентивних мера након хапшења, односно након откривања случаја. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је судија окривљен. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору се наводи да је судија, када је ухапшен, већ био разрешен, одлуком од 22. јануара 2016. (предлог Дисциплинске комисије од 23. новембра 2015.) Даље се у одговору наводи да судови примењују Закон о уређењу судова и Закон о судијама. Закон о судијама прописује поступање у вези са дисциплинском одговорношћу и у суду је реаговано поштујући одредбе тог закона када је уочена неправилност и одмах сигнализирано вишој инстанци - Прекршајном апелационом суду у Београду и Високом савету судства.

Пописом је утврђено да предмети нису на броју на одговарајућем месту. Само примање мита се одиграло ван суда. Навели су да је уведен видео надзор као превентивна мера ради контроле кретања предмета односно списка којима је место у суду и опреме и спречавања евентуалних незаконитих радњи. Председник суда свакодневно врши контролу рада запослених у било ком делу суда.

Подсетили и на обавезе судија у вези са пријављивањем имовине, у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције. Коначно, након самог хапшења нису добијали било какав додатна упутства или мере јер су она прописана Законом о уређењу судова, Законом о судијама и Законом о Агенцији за борбу против корупције.

### План интегритета 2013.

Међу мерама из ПИ 2013 које би се могле повезати са овим случајем издвојене су само оне које се тичу етике и личног интегритета. Било је предвиђено доношење интерног акта/упутства о делотворном поступању по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих

поступака против функционера и запослених у институцији. Рок је био крај 2014. године, када је, по ПИ, требало и одредити лице за пријем и решавање поменутих пријава.

### План интегритета 2017.

И међу мерама из ПИ 2017 као релевантне за посматрани случај издвојене су само оне које се тичу етике и личног интегритета: Интерним актом прописати обавезу да сваки запослени у току радног односа или вршења функције у тој институцији без одлагања (чим оваква ситуација настане), потпише: изјаву о обављању посла по основу уговора о делу, уговора о обављању привремених и повремених послова или допунског рада у неком другом правном лицу; изјаву да је оснивач или власник привредног друштва или јавне службе; изјаву да обавља самосталну делатност у смислу закона којим се уређује предузетништво; изјаву да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног или државног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом правном лицу; Интерним актом прописати обавезу одређивања лица/тела којем се пријављује сукоб интереса и које управља о сукобом интереса запослених који немају статус јавних функционера; Интерним актом прописати 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 и на интернет презентацији институције објавити каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години у првом кварталу наредне календарске године.

## **26. Министарство у чијој је надлежности заштита животне средине**

### **Илустровано следећим случајем**

У марту 2016. саопштено је да је полиција ухапсила одговорно лице Комисије за спровођење поступка јавне набавке услуга преузимања, транспорта и привременог складиштења опасног отпада у Републици Србији и још три члана те комисије због сумње да су злоупотребили службени положај. Они су осумњичени да су од 17.09. до 22.12.2009. године, у намери прибављања противправне имовинске користи једном привредном друштву, у току спровођења поступка јавне набавке услуга преузимања, транспорта и привременог складиштења опасног отпада у Републици Србији, одбили понуду другог понуђача у висини од 9.166.897,69 динара због „неуобичајено ниске цене“, иако је тај понуђач у свом образложењу понуђене цене, детаљно образложио транспортне трошкове за локације на којима се опасан отпад налазио. Комисија је одлуком прихватила понуду понуђача који је у поступку јавних набавки понудио вишу цену од 14.955.000,00 динара без ПДВ-а као одговарајућу и прихватљиву, чиме су поступили супротно одредбама Закона о јавним набавкама и у супротности са критеријумом о избору најповољније понуде „најнижа понуђена цена“ из објављеног огласа. На основу те одлуке Комисије, 22.12.2009. године, Министарство животне средине и просторног планирања са понуђачем који је понудио вишу цену, закључило је Уговор о јавној набавци услуга преузимања, транспорта и привременог складиштења опасног отпада у Републици Србији.

У вези са овим коруптивним догађајем поставило се питање органа који би требало да се учи на ранијим лошим искуствима, с обзиром на то да је више пута мењана надлежност министарстава над ресором заштите животне средине. То је, у ствари, питање да ли је преузимање надлежности значило и преузимање искустава и знања о коруптивним ризицима, у конкретном случају у вези са поступањем комисије за спровођење поступака јавних набавки.

Информација о томе шта је предузето од од превентивних мера за сузбијање корупције након што је у марту 2016. године ухапшено одговорно лице Комисије за спровођење поступка јавне набавке затражена је од Министарства рударства и енергетике, које је "наследило" Министарство енергетике, развоја и заштите животне, а које је "наследило" Министарство животне средине и просторног планирања. Оно је, међутим, одговорило да немају тражене информације.

Информације су затражене и од Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде у чијем је саставу био ресор заштите животне средине у време хапшења лица осумњичених за коруптивни догађај из 2009. године. Ово министарство је, међутим, одговорило да је Министарство заштите животне средине преузело од Министарства пољопривреде и заштите животне средине запослене и постављена лица, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архивуза вршење надлежности у области заштите животне средине. С обзиром на то да је ово министарство формирано у јуну 2017. године, ТС је сматрала да је



беспредметно тражити од њега информацију о активностима које је предузело 2016. године, у вези са догађајем из 2009. године.

Стога је у овом случају анализа ограничена на планове интегритета - Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине из 2013. године (са фокусом на то да ли је уочен ризик у вези са спровођењем јавних набавки) и ПИ Министарства заштите животне средине из 2017. године.

### **План интегритета 2013.**

У области "Јавне набавке", у нормативном оквиру уочени су ризици "Припрема годишњег плана набавки" због чега је потребно донети интерни акт до краја 2013. године, "Оцена понуде и избор понуђача", па је планирано предлагање доношења интерног акта до краја 2013. године. Такође ризици у вези са закључењем уговора и реализацијом ризика требало је да се регулишу интерним актом који ће се усвојити до краја 2013. године.

Што се тиче процеса у пракси, за ризик у вези са оценом понуде и избором понуђача (што је било кључно за коруптивним догађај) одабрана је мера "објавити документацију о отварању понуда и избору понуђача на веб страници институције", као и мера да лица која припремају конкурсну документацију на учествују у отварању понуда и избору понуђача. За обе је одређено да почну да се спроводе од краја 2013. године.

### **План интегритета 2017.**

У области "Управљање јавним финансијама и јавним ресурсима" у вези са ризичним процесом "јавне набавке" одабране су три мере: Редовно објављивати извештаје о реализацији уговора на интернет презентацији институције; Прописати обавезу да лица која доносе одлуку о спровођењу поступка који се изузима од примене Закона о јавним набавкама потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на понуђаче; Прописати обавезу да лица која склапају уговоре који су изузети од примене Закона о јавним набавкама потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на уговорну страну. За све три рок је крај 2018. године.

Међу мерама се нису нашле неке које имају висок антикорупцијски потенцијал, као што су: Одредити лица која су у обавези да редовно прате реализацију уговора проистеклих из поступка јавне набавке; Израдити периодичне извештаје о реализацији уговора проистеклих из поступка јавне набавке; Редовно објављивати извештаје о реализацији уговора на интернет презентацији институције.

У евентуалној даљој анализи било би добро упоредити изабране (и неизабране мере) а оним што је предвиђено интерним планом за спречавање корупције у поступцима јавних набавки, уколико је министарство, по обиму својих набавки, међу обвезницима за доношење тог плана.

## 27. “Дом ученика средњих школа” у Крагујевцу

### Илустровано следећим случајем

У марту 2016. полиција је саопштила да је ухапшено двоје запослених “Дома ученика средњих школа” у Крагујевцу осумњичених за злоупотребу положаја одговорног лица. Осумњичени су да су током 2014. и 2015. године, посредством више добављача пољопривредних производа, фиктивно сачињавали откупне листове, приказујући у пословној документацији да је набавка производа извршена за потребе Дома, а са рачуна Дома ученика пребацивали новац на своје текуће рачуне, и на рачуне блиских рођака и пријатеља. Сумња се, да су такође набављали и фиктивне рачуне других наводних добављача, који немају Уговор са Домом ученика, у којима је наведено да су од тих добављача извршене разне столарске услуге за потребе Дома. Те столарске услуге нису обављене, а осумњичени су, како се сумња, у пословној документацији приказивали фиктивне рачуне, на основу којих су плаћали добављачима, од којих су касније добијали уплаћени новац на њихове рачуне. На тај начин, осумњичени су на штету Дому ученика средњих школа из Крагујевца противправно присвојили 1.700.000,00 динара.

Од Дома ученика ТС је затражила информацију о томе шта је предузео од превентивних мера за сузбијање корупције након што је у марту 2016. године ухапшени двоје запослених у Дому осумњичених за злоупотребу положаја одговорног лица. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су наведене особе осумњичене. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменути случајем добијени од других органа.

У одговору се наводи да је директор контролом рада финансијске службе уочио нелогичности и неправилности које су указивале на злоупотребе. Даље се наводи како је поступано - радници позвани на разговор, дат им је рок до наредног дана да се изјасне, повучена су документа, затражена изјава. Потом је начињена белешка, радници су признали, формирана је комисија која је истраживала шта се дешавало, и на крају је поднета кривична пријава.

Почетком 2017. године, након промене директора Дома, у циљу боље контроле рада финансијске службе и спречавања корупције, поред постојећих мера предвиђених процедуром “ДУК П 18” извршене су допуне процедуре “П18”, донето упутство за рад у поступку пријема, обраде и плаћања рачуна и и уведена додатна интерна контрола кретања рачуна од пријема до плаћања. Коришћење електронске картице за плаћања условљено је писменим овлашћењем.

Поменута процедура односи се на “дефинисање одвијања финансијско- рачуноводственог процеса” кроз пријем, ликвидација и књижење улазних докумената, готовинска и безготовинска плаћања, благајничко пословање, пријем и књижење излазних докумената, евиденцију основних средстава, ситног инвентара и потрошног материјала, евиденцију утрошака материјала, спровођење пописа основних средстава, ситног инвентара и залиха,

евиденцију главне књиге, прихода и примања, расхода и издатака, евиденцију и обрачун ПДВ, израду финансијских и статистичких извештаја.

### **План интегритета 2013**

У области ЈН као мера у вези са процесом "припрема конкурсне документације и образовање комисије", наводи се објављивање документације на порталу јавних набавки, што и Закон о ЈН предвиђа, иако је понуђена мера предвиђала објављивање на сајту институције. Усвојена је и мера "именовање других чланова комисије за сваку јавну набавку". За ове две мере одређен је непромерено дугачак рок - до краја 2015. године.

О непромерености (или паушалности) избора рокова сведочи и активност одабрана у вези са ризиком "Оцена понуде и избор понуђача". Реч је о мери "доследна примена ЗоЈН", за шта је одређен рок крај 2015. године.

У ПИ нису препознати неки ризици, односно мере, који се могу довести у везу са посматраним коруптивним догађајем, као што су: Учинити склопљене пословне уговоре доступним јавности; Донети план којим се предвиђају пројекти који захтевају пословну сарадњу на основу анализе потреба; Обезбедити гаранцију за квалитет и реализацију уговореног посла.

### **План интегритета 2017.**

У вези са ризичним процесом "Јавне набавке" одабране су три мере: Редовно објављивати извештаје о реализацији уговора на интернет презентацији институције; Прописати обавезу да лица која доносе одлуку о спровођењу поступка који се изузима од примене Закона о јавним набавкама потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на понуђаче и Прописати обавезу да лица која склапају уговоре који су изузети од примене Закона о јавним набавкама потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на уговорну страну. Овог пута рокови су знатно краћи: 1. фебруар 2018. за прву меру, а 15. септембар 2017. за преостале две.

Из области етике и интегритета Дом је одабрао све понуђене мере (укупно 22), са роком до 15. децембра 2017. за спровођење и директором Дома, као одговорним лицем.

## 28. Војна болница у Нишу

### Илустровано следећим случајем

У децембру 2016. саопштено је да су припадници Војно-безбедносне агенције и војне полиције ухапсили пет војних лекара специјалиста из Војне болнице у Нишу и четири особе које се баве трговином ортопедским помагалима, лековима и суплементима осумњичених за примање односно давање мита и злоупотребу службеног положаја.

Лекари су осумњичени да су прописивали и препоручивали пацијентима ортопедска помагала, лекове и суплементе чију су дистрибуцију обављали само поједине фирме за шта су, на основу претходног договора са представницима тих привредних друштава, периодично примали одређене новчане накнаде. Тиме је учињено више кривичних дела примање и давање мита и злоупотреба службеног положаја.

ТС је од Војне болнице затражила информације о томе шта је предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након хапшења. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су ухапшени лекари окривљени. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

Војна болница је захтев проследила Министарству одбране - Сектору за материјалне ресурсе у коме је лице овлашћено за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја.

У одговору из Министарства се наводи да је непосредно након одређивања притвора петорици лекара у Војној болници Ниш одржано информисање на коме је управник целокупном саставу болнице указао на обавезу обављања службе, послова и радних задатака на сваком формацијском радном месту у складу са правилима прописаним законом и подзаконским актима и упутствима Управе за војно здравство Министарства одбране и понашања у складу са Правилном службе и Кодексом части припадника ВС. Информисање је, наводи се у одговору, имало за циљ да се укаже на последице и законом прописане поступке који се примењују у случају непоштовања и непридржавања прописа којима се регулише служба у војсци, у намери да се овакви и слични догађаји не дешавају у будућем раду.

На свим одељењима Војне болнице устројене су Књиге утисака, које су доступне пацијентима и у које пацијенти могу уносити све примедбе, утиске и друге информације и предлоге у циљу предузимања мера за сузбијање евентуалних коруптивних радњи.

У складу са Инструкцијом за набавку и поступање у вези са прописивањем протетичких средстава и помагала, које је прописала Управа за војно здравство Министарства одбране 4. јануара 2017. године, донето је наређење којим су поред прецизно дефинисаног рада конзилијума одређен број чланова конзилијума, поступка за рад, прописани обрасци за

примену као и одређена одговорност за извршење наређења за помоћника управника за лечење, председника и чланове конзилијума и начелнике свих одељења у болници.

У овом случају ТС је закључила да је коруптивни догађај деловао подстицајно, односно да су усвојени корисни акти и да су унапређене процедуре.

С обзиром на то да се овакав коруптивни догађај могао десити и у било којој другој здравственој установи која је у надлежности Министарства здравља, а не Министарства одбране, те да је такав ризик препознат и у Националној стратегији за борбу против корупције из 2013. године (однос између фармацеутских кућа и лекара, као идентификовани ризик на корупцију, мера 3.7.2.2. из Акционог плана), ТС се обратила и Министарству здравља са истим упитом.

Одговорили су да су војне болнице у надлежности Министарства одбране, али су навели да је Министарство здравља у циљу предузимања аниткоруптивних мера урадило анализу правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на кроупцију и сачинило нацрте закона из области здравства.

Такође, „предузете су мере у погледу израде Плана интегритета на нивоу Министарства, а Министарство је, препознајући значај израде ПИ, позвало све здравствене установе да испуне своју законску обавезу и израде ПИ у својој установи“. Министарство је, како се наводи, формирало и Радно тело за борбу против корупције у систему здравства са задацима "спровођења активности везаних за сузбијање корупције и свих видова злоупотреба".

### **План интегритета 2013.**

План интегритета Војне болнице у Нишу из 2013. године није садржавао никакве специфичне области. У најопштијем смислу као релевантне за посматрани коруптивни догађај могле би се посматрати мере из области "етика и лични интегритет". Било је предвиђено да се донесе интерни акт о поклонима (одговорно лице начелник одсека за опште и оперативне послове, а рок 31. март 2013. године) и да се у истом року одреде лица за вођење евиденције поклона функционера и запослених.

Било је предвиђено и доношење интерног акта/упутства о делотворном поступању по пријавама против функционера и запослених и одређивање лица за поступање по тим пријавама.

### **План интегритета 2017.**

Ни план интегритета из 2017. није имао специфичне области. У области етике, предвидео је меру "На интернет презентацији институције објавити каталог поклона које су запослени примили у претходној календарској години у првом кварталу наредне календарске године", а роком 31.12.2018.

Неки други рокови и мере, могу, међутим, деловати збуњујуће и довести у питање приступ институције према плану интегритета. Наиме међу мерама у области "Јавне набавке" налази се мера "У свему се придржавати прописаних процедура у поступку јавних набавки, пратити и

редовно примењивати законске промене". Необично је да је институција себи као превентивну антикорупцијску меру прописала примену закона, што јој је и иначе обавеза, али је још чудније што је рок за испуњење те активности тек 30. септембар 2019. године.

Питање рока може се поставити и у вези са мером "Прописати обавезу да се копије података чувају ван институције (у случају пожара, поплава итд.)", за шта је дат рок до 30. септембра 2019. године.

## 29. Прекршајни суд у Нишу

### Илустровано следећим случајем

У фебруару 2014. године саопштено је да је полиција ухапсила бившег судију и бившег референта за извршење Прекршајног суда у Нишу, осумњичене за кршење закона од стране судије, злоупотребу службеног положаја и фалсификовање службене исправе. Они су сумњичени да су од почетка 2010. до средине 2013. године, свако у оквиру својих овлашћења, одређене новчане казне и трошкове поступка наплаћивали од кажњених лица, а новац добијен на овај начин уместо да уплате на рачун суда, присвајали су за себе. Осумњичена судија је након тога у овим предметима доносила решења о наступању апсолутне застарелости.

Транспарентност Србија је од Прекршајног суда у Нишу затражила информацију о томе шта је предузео од превентивних мера за сузбијање корупције након овог хапшења. У захтеву се прецизира да се односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су поменуте особе окривљене. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутим случајем добијени од других органа.

Одговор је 5. августа 2017. потписала председница суда Вера Цвјетковић. У одговору се наводи да се контрола рада врши у складу са Законом о уређењу судова и Судским пословником, на тај начин што Прекршајни апелациони суд врши контролу рада суда и тако што овлашћена лица Прекршајног суда у Нишу врше контролу рада државних службеника и намештеника. Приликом једне такве контроле од стране овлашћених лица Прекршајног суда у Нишу уочене су неправилности у раду, о којима је председник суда обавестио надлежне органе, који су након тога процесуирали бившу судију и бившег референта извршног одељења Прекршајног суда у Нишу.

Одговор је, као што се види, садржавао само опис поступања у конкретном случају, те је ТС закључила да нису предзете било какве превентивне мере.

### План интегритета 2013.

План интегритета, који је усвајан управо у време када се дешавао посматрани коруптивни догађај, није препознао ризике који би се могли довести у везу са овим догађајем. ПИ садржи ризике и мере из области јавних набавки, безбедности, етике и личног интегритета, као што су усвајање интерног акта о сукобу интереса, поклонима, поступању по пријавама, заштити запослених који пријављују корупцију и одређивању лица за све ове активности.

### План интегритета 2017.

У ПИ из 2017. године постоји, као једна од специфичних области, поступање по предметима, а као ризичан процес "Обрада предмета". Уз ограде, повезане са начелом независности судије, у опису ризичног процеса наводи се да рад судија мора бити транспарентан и подвргнут

контроли (која не угрожава њихову независност), како би се спречиле могуће злоупотребе од стране оних који уживају широка овлашћења. Уколико таквих мера нема или оне изостану, у раду судија може доћи до подмићивања, кршења закона од стране судије, сукоба интереса, односно непотизма, клијентелизма и сл.

Као мере су, у моделу који је израдила Агенција, предложене: "Успоставити обавезу да председник суда поступа по закључцима/препорукама/налозима тела (комисије) више судске инстанце које је извршило контролу поступања по предмету" и "Успоставити обавезу да се у случају неједнаког поступања по предметима у истоветним чињеничним и правним ситуацијама обавезно одржавају седнице на којима се разматрају ти предмети ради уједначеног поступања".

Прекршајни суд у Нишу је одабрао меру "Руководилац судске праксе се упознаје са предметима који су били на надлежно поступање у Прекршајном апелационом суду по жалби ради упознавања са начином решавања појединих питања која се појављују у раду. О томе се обавештава председник суда ради упознавања осталих судија у суду". Ова мера се спроводи недељно.

ТС није уочила директну везу ове мере са коруптивним догађајем. Одговарајућа мера укључивала би редовно разматрање због чега је и како наступила застара у појединим предметима, што је био механизам коришћен за извршење кривичног дела у посматраном коруптивним догађају.

План интегритета садржи, иначе, и низ мера из области "Етика и лични интегритет". Реч је о 18 мера, што су готово све мере из модела који је припремила Агенција.



## 30. Скупштина општине Ћуприја

### Илустровано следећим случајем

У јануару 2014. године саопштено је да је полиција ухапсила бившу председницу Скупштине општине Ћуприја осумњичену за злоупотребу службеног положаја. Она је сумњичена да је од 7. јула до краја 2012. године наложила секретару скупштине да не достави благовремено податке који су битни за објаву огласа о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини Општине Ћуприја. На тај начин није спроведена лицитација земљишта, а више физичких лица је прибавило корист у износу од преко 13 милиона динара, чиме је буџет Републике Србије и Општине Ћуприја оштећен за 16 милиона динара.

Транспарентност Србија је од општине Ћуприја затражила информацију какве су превентивне активности за спречавање корупције, односно спречавање понављања сличног догађаја, спроведене након откривања овог дела. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која је наведена особа окривљена. Захтев се односи и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменути случајем добијени од других органа.

У одговору који је потписао председник СО Ћуприја Бранимир Тазић наводи се да је СО Ћуприја на седници 9. априла 2014. године донела Кодекс понашања функционера у органима општине Ћуприја, који је и објављен у Службеном гласнику општине. У одговору се наводи и да је, у вези са конкретним случајем, "према сазнањима СО, пред надлежним органима вођен поступак".

Поменути Кодекс је уствари Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе у Србији који је Стална конференција градова и општина усвојила 2004. године и који су у наредних неколико година усвојиле готово све ЈЛС у Србији.

Кодекс је документ који садржи добре принципе, па и, поред осталог, одредбу о "Борби против корупције". У члану 16. преписује да ће се "Функционер у органима општине Ћуприја у обављању функције уздржати од било каквог понашања које би, по важећем међународном или домаћем кривичном праву, могло да се окарактерише као активно или пасивно подмићивање. Функционер ће се активно ангажовати у откривању и борби против свих облика корупције у локалној заједници".

Ако је коруптивни догађај иницирао да се са деценијом закашњења усвоји овај акт и формира тело за праћење његове примене, то је свакако похвално. Ипак, није реч о превентивној мери која би могла да спречи или бар отежа да се слично дело понови.

### План интегритета 2013.

ПИ је усвојен након што се посматрани догађај десио, а пре него што је откривен. У специфичној области "Скупштински послови" нема било каквих препознатих ризика или

одабраних мера који би се могли повезати са догађајем. Одабрана је и специфична област "Имовинско правни и стамбени послови" која садржи риизике у вези са издавањем у закуп пословног простора и грађевинског земљишта (али не и пољопривредног земљишта").

Ту су, на пример, као мере у вези са процесима у пракси, понуђене "Успоставити систем ефикасне теренске контроле закупаца (коришћење пословног простора/грађевинског земљишта по уговору)" и "Успоставити систем ефикасне контроле поступка издавања у закуп пословног/грађевинског земљишта". Констатовано је, међутим, да нису потребне мере у овој области.

#### **План интегритета 2017.**

Општина Ћуприја није израдила, или није на време доставила Агенцији, план интегритета у другом циклусу.

## 31. Царинарница Сомбор, Управа царине

### Илустровано следећим случајем

У јуну 2015. године саопштено је да је полиција (Сектор унутрашње контроле), у сарадњи са Тужилашвом за организовани криминал и уз асистенцију Управе царина, ухапсила 29 полицијских службеника, девет царинских службеника и једног грађанина осумњичене да су, у претходних 15 месеци, извршили више кривичних дела: удруживање ради вршења кривичних дела, примање мита, злоупотреба службеног положаја и давање мита.

Осумњичени полицајци и цариници, у дужем временском периоду, на подручју Граничног прелаза Бачки Брег и места Бачки Брег код Сомбора, као чланови организоване криминалне групе, нису у току своје смене предузимали мере из своје надлежности и спречавали кријумчарење и друга кривична дела, већ су као организована криминална група прибављали новац за себе и узимали поклоне за чланове групе.

У септембру 2017. објављено је да оптужница против припадника ове групе, која је подигнута у септембру те године, још није ступила на правну снагу.

Транспарентност Србија затражила је од Управе царина информацију шта је предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након откривања овог случаја. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су ухапшене особе осумњичене. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору Управе царина наводи се да су кључни елементи контролни механизми, како би се открила и спречила корупција, а то подразумева и покретање дисциплинских и других поступака. Навели да су у конкретном случају сви запослени суспендовани.

Мере и механизми превенције који се примењују су следећи:

- провера актуелних и потенцијалних царинских службеника у погледу интегритета, карактера, професионалних способности
- провера актуелних и потенцијалних царинских службеника у погледу чињеница које могу указивати на повезаност са организованим криминалним групама и израда професионалних ризика са пратећим препорукама
- честе ротације царинских службеника које спречавају неформално удруживање чије последице могу бити злоупотребе службеног положаја
- ненајављене контроле рада и понашања службеника са пројектованом динамиком активности у континуитету

- поједностављење процедура и повећање транспарентности у раду службеника
- предлози аката и процедура се дају на увид и изјашњење Одељењу за унутрашњу контролу
- изучавања штетности корупције у оквиру наставних активности Центра за стручно образовање Управе царина РС

Поред тога баве се јачању свести код јавности о опасностима и штетности корупције.

Навели су и да постоји систем пријаве коруптивних радњи на дежурни број телефон ау Одељењу за унутрашњу контролу (066 303 300), преко "Отворене царинске линије" (064 732), преко е-маила или преко веб сајта Управе царина.

Такође, како се истиче, Одељење за унутрашњу контролу је направило Упитник за стратешку процену ризика од корупције који попуњавају руководиоци свих јединица, после чега се анализирају подаци, односно сва радна места подложна корупцији и другим облицима незаконитог и неетичког понашања. На основу ове анализе Одељење годишње сачињава Атлас ризика. Навели да су 2013. израдили План интегритета и да раде на новом ПИ.

У овом случају одговор указује да постоји завидан број (квалитетних) механизма који би требало да делују превентивно, али и да помогну да се евентуална корупција открије.

Оно што, међутим, брине јесте чињеница да се, уз површну претрагу вести може наћи информација о понављању готово идентичног случаја као што је био овај на граничном прелазу Бачки брег, само на другом крају Србије, на граничном прелазу Градина. Отварање питања брзине процесуирања и каква се порука тиме шаље о кажњивости корупције излази ван оквира овог истраживања, али је свакако значајно за нека будућа истраживања о утицају превентивних мера и репресије као једне од превентивних мера на понављање коруптивних ситуација.

Реч је, наиме, о овом случају:

У децембру 2017. године, три месеца након што смо добили горе наведени одговор, саопштено је да је полиција (Сектор унутрашње контроле), по налогу Тужилаштва за организовани криминал, ухапсила шест полицијских службеника Станице граничне полиције Градина, 12 царинских службеника Царинарнице Димитровград, као и још 13 особа због сумње да су извршили кривична дела удруживања ради вршења кривичних дела и више кривичних дела примање мита, давање мита и злоупотреба службеног положаја.

Полицијски и царински службеници су осумњичени да су у периоду од јула 2016. до септембра 2017. године у циљу прибављања материјалне користи омогућавали осталим ухапшеним особама да преко државне границе уносе робу чији је промет забрањен или ограничен, односно да за робу трговачког карактера коју уносе у Србију избегну плаћање царинских дажбина делимично или у потпуности.

### **План интегритета 2013.**

У специфичној области "Царињене", препознат је ризик "Скраћени царински поступак у путничком промету". Одабране су мере "Регулативом ограничити дискреционо одлучивање

дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука - Дефинисање јасних критеријума Доношење процедура Образлагање дискреционе одлуке" и "Успоставити систем контроле за доследну и потпуну примену регулативе за извршење овог процеса - Одређивање контролора; Извештавање надређеног; Санкционисање за неизвршење/кршење обавезе". Одговорно лице је био директор УЦ, а рок 2014. година.

Што се тиче ових процеса у пракси, било је предвиђено да се успостави ефикасна контрола и то кроз следеће мере: ванредне контроле, санкционисање и успостављање система вертикалне и објективне одговорности. Одговоран је био помоћник директора Сектора за контролу примене царинских прописа и управници царинарница, а рок јун 2013. године.

ТС препоручује да се у оквиру евентуалне контроле спровођења овог плана интегритета утврди да ли су ове мере спроведене, колико су оне повезане (или интегрисане) са мерама наведеним у одговору УЦ Транспарентности Србија о мерама које се спроводе ради спречавања понављања посматраног коруптивног догађаја и на који начин се ипак десило да се догађај понови (да ли су мере примењиване, и да ли догађај из Градине указује на неадекватност мера или пак нису примењиване и због чега).

План интегритета из 2013. предвиђао је и низ мера из области "Етика и лични интегритет". Са становишта коруптивних догађаја од значаја би могле бити мере које се тичу заштите запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке (мера - "Донети интерни акт", одговоран директор УЦ, рок до краја 2013), заштита запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке (мера "Одредити лице/а задужено/одговорно за пружање заштите"), као и посебно мера "Предложити доношење правилника о заштити царинских службеника и прописати овлашћења царинским службеницима Одељења за унутрашњу контролу у вези са заштитом царинских службеницима који пријављују корупцију, или оформљивање посебног одељења за заштиту", за коју је био задужен директор УЦ а рок је био 2014. година.

### **План интегритета 2017.**

Иако би најбољи пут за проверу да ли постоји квалитетан систем превенције, отпоран у пракси, било повезивање коруптивних догађаја (из 2015. и 2017. године), са мерама наведеним у одговору ТС, са анализом спровођења мера из ПИ 2013. године и са препознатим ризицима и одабраним мерама ПИ из 2017. године, потоњи ПИ, донет у другом циклусу, има толико мањкавости да не може на било који начин допринети таквој анализи.

Наиме, у специфичној области Царињене, ризичном поступку "Царински поступак" налази се само једна мера "Прописати обавезу надлежном руководиоцу да организује рад царинских службеника тако да царински службеници буду обавештени о времену и месту своје смене непосредно пре њеног отпочињања". Царина, међутим, констатује да мера није адекватна и уноси другу меру: "Доследна примена одредаба Закона о раду, Закона о државним службеницима и Царинског закона у делу који се односи на распоређивање, рад у сменама и прераспodelу радног времена" са роком 21.10.2017.

У овом случају није јасно да ли је, на начин како је дефинисана понуђена мера, реч о кршењу права запослених и, ако јесте, како је могуће да је ушла у модел за ову специфичну област, с обзиром на то да су у изради модела за специфичне области (према информацијама из Агенције) учествовали и представници органа на које се те области односе.

С друге стране, модел у оквиру ризичног процеса "Царински поступак" нуди још пет мера које Управа царина није одабрала: "Усвојити интерни акт којим је јасно дефинисан начин, поступак и процедура обављања царинске контроле", "Успоставити ефикасан систем надзора над обављањем царинске контроле од стране царинских службеника (нпр. спољни и унутрашњи видео надзор који би свакодневно снимао рад и поступање царинских службеника)", "Прописати обавезу надлежном руководиоцу да организује рад царинских службеника тако да се избегне ситуација у којој један царински службеник ради увек у исто време на истом граничном прелазу", "Прописати обавезу да руководилац врши редовну контролу овог радног процеса" и "Прописати обавезу да руководилац врши периодично ванредне контроле овог радног процеса".

ТС препоручује да Агенција утврди да ли се ове превентивне мере за које се УЦ није определила већ примењују и да ли постоји веза са применом или неприменом тих мера са коруптивним догађајима, као што је поменути на ГП Градина.

Овај (не)избор мера није једина, нити најмања мањкавост у ПИ Управе царина.

У области "Јавне набавке", која није повезана са коруптивним догађајем, уочено је да је УЦ формулисала мере, уместо понуђених које је означила као неадекватне, тако да је уместо сопствених активности за јачање антикорупцијског потенцијала одабрала да покреће иницијативе код других органа.

Као неадекватна је означена мера "Редовно објављивати извештаје о реализацији уговора на интернет презентацији институције". Реч је о активности која није забрањена позитивним прописом, нити захтева велико ангажовање људских ресурса. Закон о јавним набавкама већ прописује обавезу објављивања низа докумената, а овај извештај би био додатни документ, који би повећао транспарентност и смањио корупцијске ризике.

Управа царина, међутим, не може да одлучи да самостално примењује ту меру, већ осмишљава нову: "Обратити се Министарству финансија у чијем је саставу УЦ ради разматрања покретања иницијативе код надлежног органа ради допуне Смерница Дирекције за електронску управу у вези са објављивањем извештаја о реализацији уговора на интернет презентацији институције".

При томе рок до кога директор УЦ треба да се обдрати Министарству са иницијативом је готово годину дана од (продуженог) рока за завршетак Плана интегритета - 31. октобар 2018. године, а документ који би требало допунити није у надлежности Министарства финансија. То значи да би министар финансија морао да проследи иницијативу и да би, у најбољем случају у току 2019. године могле бити унапређене смернице, које су, саме по себи, необавезујући акт.

Сличан је и други пример из области "Јавне набавке". Неадекватна су две мере у вези са сукобом интереса особа које учествују у поступку јавних набавки: "Прописати обавезу да лица

која доносе одлуку о спровођењу поступка који се изузима од примене Закона о јавним набавкама потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на понуђаче" и "Прописати обавезу да лица која склапају уговоре који су изузети од примене Закона о јавним набавкама потписују изјаву да нису у сукобу интереса у односу на уговорну страну".

Управа царина уместо тога одлучује да је потребно да се директор УЦ обрати " Министарству финансија у чијем је саставу УЦ ради разматрања покретања иницијативе код надлежног органа ради допуна Закона о јавним набавкама у складу са усвојеним Планом интегритета". Рок је поново непримерено дугачак - 31. октобар 2018. и о неодговарајућем (могло би се рећи неозбиљном) односу према ПИ сведочи готово колико и формулација из мере да би Закон о јавним набавкама требало усклађивати са планом интегритета УЦ.

## 32. Градска општина Нови Београд

### Илустровано следећим случајем

У јануару 2014. године саопштено је да је полиција ухапсила општинског правобраниоца Градске општине Нови Београд, због сумње да је извршила кривично дело злоупотреба службеног положаја тако што је оверила уговор закључен између општине Нови Београд и једног приватног предузећа о закупу 525 квадратних метара пословног простора, без накнаде на 10 година. На тај начин је општина оштећена за износ од преко 1.500.000 динара.

Транспарентност Србија затражила је од Градске општине Нови Београд информацију шта је предузела од превентивних мера за сузбијање корупције након откривања овог случаја. Прецизирано је да се захтев односи на усвојене опште акте, упутства, упозорења, дописе, записнике или друге документе који садрже опис активности или указују на активности које треба да спрече коруптивна или потенцијално коруптивна понашања препозната у вези са активностима за која су ухапшене особе осумњичене. Захтев се односио и на евентуалне документе који су у вези са антикорупцијским мерама повезаним са поменутиим случајем добијени од других органа.

У одговору се наводи да је поступак против осумњичене обустављен у фази истраге. По питању превентивних антикорупцијских механизма, наводи се да је градска општина Нови Београд 2013. године усвојила ПИ и да је у току поступак израде новог ПИ.

### План интегритета 2013

Без обзира на чињеницу да је кривични поступак обустављен, ТС је анализирао какви су ризици у вези са издавањем у закуп објеката препознати у ПИ и какве су мере за отклањање ризика биле предвиђене.

Наиме, у ПИ постоји специфична области "Имовинско-правни и стамбени послови". За нормативни оквир у вези са процесом "Издавање у закуп пословног простора/грађевинског земљишта" препознат је ризик "Регулативом ограничити дискреционо одлучивање дефинисањем јасних критеријума и процедура за доношење одлука" и за то су оредђене мере "Дефинисање јасних критеријума" и "Образлагање дискреционе одлуке". Такође, за ризик "Успоставити систем контроле за доследну и потпуну примену регулативе за извршење овог процеса" одабране су мере "Извештавање надређеног" и "Санкционисање за неизвршење/кршење обавезе". Реч је о трајним мерама, за чије спровођење одговорни начелник управе и начелник Одељења за имовинско-правне и стамбене послове.

У пракси је препознато више ризика. За ризик "Успоставити систем ефикасне теренске контроле закупаца (коришћење пословног простора/грађевинског земљишта по уговору)" одређене су мере "Одређивање контролора", "Извештавање надређеног" и "Санкционисање", за ризик "Успоставити систем ефикасне контроле поступка издавања у закуп пословног/грађевинског земљишта" мере "Извештавање надређеног" и "Санкционисање", а за ризик "Објавити процедуре о поступку и потребној документацији, критеријумима за издавање у закуп



пословног простора/грађевинског земљишта на веб страни институције и као и сва издата одобрења" мере "Објављивање процедуре о поступку, трајању поступка и потребној документацији за издавање одобрења на веб страни институције и у писаној форми у просторијама институције", "Објављивање свих издатих одобрења на веб сајту институције".

У фебруару 2014. године представници Агенције посетили су градску општину нови Београд и спровели контролу квалитета ПИ. У извештају који је потом објављен, у делу који се тиче ове специфичне области не помињу се ове одабране мере и препознати ризици. Наводи се само да се издавањем у закуп пословног простора бави јавно предузеће "Пословни простор Нови Београд", та да ови послови нису у надлежности Општине. Наводи се и да је за доношење одлука по питању давања сагласности за градњу одговорна комисија која даје стручно мишљење. Прописано је да су чланови комисије представник града и два представника из градске општине. Ова комисија има обавезу да извештава градоначелника и председника општине на месечном и годишњем нивоу. Агенција је дала препоруку да се уведе обавеза да сваки члан ове комисије, пре него што комисија приступи раду на одређеном предмету, потпише писану изјаву да он или са њим повезано лице немају приватни интерес у вези са конкретним предметом.

Иначе у наредном ПИ 2017 (што је ниже додатно анализирано), градска општина није препознала никакве ризике у вези са давањем у закуп објеката, иако је у оквиру специфичне области "Управљање јавном својином", постојао низ мера за отклањање корупцијског ризика.

ТС препоручује да градска општина и Агенција у оквиру својих капацитета и могућности утврде на који начин су ови процеси регулисани, да ли су испуњене мере предвиђене ПИ 2013, да ли постоје ризици и да ли је одлука да се поменуте мере не уврсте у ПИ 2017 пропуст или последица чињенице да је ова област квалитетну уређена и да ризици не постоје.

ТС је анализирала још једну специфичну област у вези са плановима интегритета градске општине Нови Београд, која није повезана са посматраним (нереализованим) коруптивним догађајем. Реч је о области "Суфинансирање пројеката", која се нашла у ПИ 2013, у извештају Агенције из 2014. године (са низом препорука"), али и у ПИ 2017, где је предвиђен низ мера, од којих су неке, међутим, означене као "неадекватне". Због чињенице да није јасно шта "неадекватно" значи у овом конкретном случају и да би прибављање додатних података на ову тему ангажовало ресурсе, а реч је о теми која није директно повезана са посматраним коруптивним догађајем и предметом нашег истраживања, ТС остаје само при констатацији да би било потребно додатно истражити како је регулисана ова значајна област, односно да ли су испуњене мере из ПИ 2013 и препоруке из 2014, те какве тачно "адекватне" мере предвиђа ГО НБГД планом интегритета из 2017. године.

### **План интегритета 2017.**

Као што је већ поменуто, у ПИ 2017. нису препознати ризици нити одабране мере у вези са давањем у закуп објеката. А модел нуди, у специфичној области "Управљање јавном својином" следеће мере за регулисање ризика: "Усвојити акт којим локална самоуправа регулише начин на који се средства у јавној својини могу улагати у капитал јавног предузећа и друштва капитала", "Усвојити акт којим локална самоуправа регулише пренос права коришћења јавне

својине којом располаже другим установама, јавним агенцијама и организацијама чији је оснивач", "Усвојити акт којим локална самоуправа регулише процес давања у закуп јавне својине другим лицима", "Прописати обавезу објављивања јавног позива/огласа/конкурса са условима за давање у закуп јавне својине другим лицима на интернет презентацији локалне самоуправе и у локалним медијима", "Интерним актом о давању јавне својине у закуп прописати јасне критеријуме и прецизне услове давања јавне својине у закуп", "Интерним актом о давању јавне својине у закуп предвидети формирање комисија које ће разматрати понуде", "Усвојити интерни акт о раду комисије", "Прописати обавезу да, у сваком конкретном случају, чланови комисије потписују изјаву да немају приватни интерес у вези са подносиоцима захтева/закупца који конкурише за давање јавне својине у закуп", "Прописати одговорност за члана комисије за ког се утврди да је био у сукобу интереса", "Прописати систем контроле коришћења јавне својине која је дата у закуп", "Усвојити интерни акт о прибављању ствари и располагању стварима у својини јединице локалне самоуправе", "Прописати обавезу вођења евиденције јавне својине", "Објавити евиденције јавне својине локалне самоуправе на интернет презентацији".

## Закључци и препоруке

Планови интегритета, као мера за превенцију корупције, израђују се од 2013. године, а рок за израду тих планова у другом циклусу је био 31. октобар 2017. Међутим, и поред постојања законске обавезе, њу је испунило тек 63% (од 4.257), док је у 2013. одзив био још слабији - 48% од укупно 4475 обвезника. То је још један од доказа да обавезе за које нису предвиђене санкције чешће остају неиспуњене. У том смислу је позитивно што нацрт новог Закона о Агенцији предвиђа казне за случај да орган власти пропусти да поднесе извештај о доношењу и спровођењу ових планова. О спремности за борбу против корупције у институција јавног сектора Србије лоше говори то што многи нису израдили планове и поред тога што имају законску обавезу и помоћ Агенције, док су истовремено неки субјекти приватног сектора, који немају такву обавезу спремни да плате за помоћ у изградњи тих планова.

Транспарентност Србија је у овом истраживању желела да утврди да ли су коруптивни ризици били препознати у плановима интегритета. То смо учинили анализом докумената 32 органа власти који су претходних година искусили стварна коруптивна искуства, јер су њихови запослени или руководиоци били ухапшени, окривљени или осуђени због корупције. Такође, желели смо да утврдимо шта су ови органи урадили након коруптивних догађаја - какве су превентивне мере предузели да се тако нешто не би поновило. Такође смо желели да утврдимо да ли су ова негатаивна искуства утицала на планирање нових превентивних мера, у плановима интегритета из 2017.

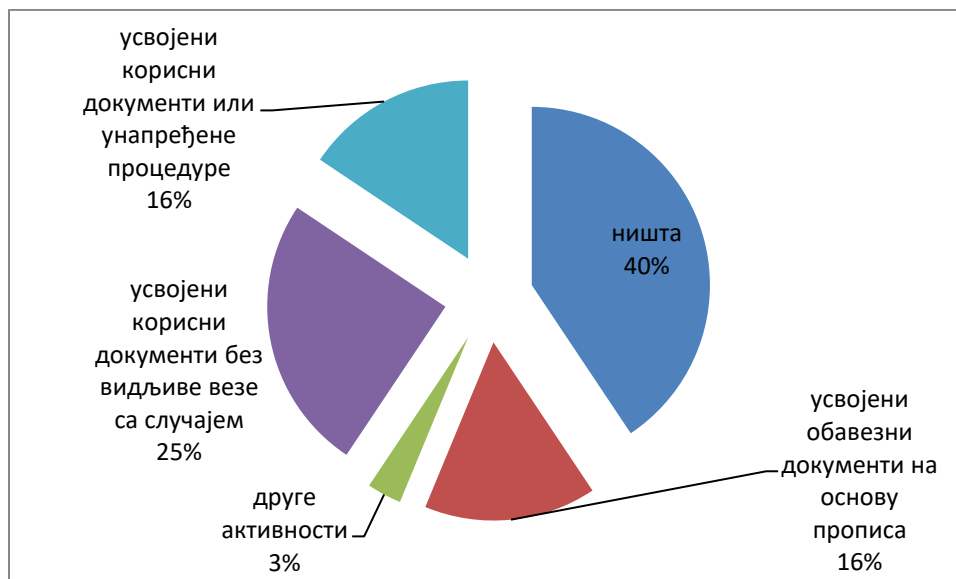
Кад је реч о плановима интегритета из 2013. године, код посматраних обвезника општа оцена је да су ризици били веома уско дефинисани и да није препозната могућност наступања "коруптивног догађаја", иако је каснија пракса показала да је такав ризик наступио. Штавише, у појединим случајевима је такав ризик наступио пре или током израдесамог плана интегритета.

Поједини органи су желели "гурну под тепих" непријатне случајеве, тражећи додатне информације о коруптивним догађајима ("који директор", "који службеник", "описите детаљније"), као да није реч о случајевима који су познати чак и општој јавности, а камоли институцији у којој је дошло до хапшења. С друге стране, сматрамо да грађани имају пуно право да од органа власти очекују да реагују потпуно супротно - тако што ће искористити коруптивни случај за јачање интерног система заштите од корупције, па чак и да се похвале мерама предузетим да би се убудуће такви случајеви спречили.

Друга велика група реакција на коруптивне догађаје и захтеве које је у вези са тим слала Транспарентност Србија, јесу покушаји да се прикаже "приврженост" борби против корупције, тако што ће се редовне активности или активности надређених органа приказати као део промишљеног реаговања након корупцијског случаја чији је циљ да се тако нешто не понови.

Када се достављени подаци о спроведеним активностима анализирају, упореде са конкретним коруптивним догађајима и временом када се догађај десило, када је откривен и када су евентуални документи и/или процедуре донете, добијају се следећи подаци о превентивним

активностима посматраних органа спроведеним након коруптивног догађаја, а како би се спречило његово понављање:



Кад је реч о плановима интегритета из 2017, непријатно нас је изненадила чињеница да готово 20% обавезника из узорка, који су већ имали план интегритета у 2013. године, нису испунили обавезу у другом циклусу.

С друге стране, ово није било пресудно за коначну оцену положаја плана интегритета између корупцијског ризика и антикорупцијске праксе. Пракса је, барем на овом узорку, показала да ризици нису били препознати. До тога је делом дошло услед ограничења приликом избора мера у првобитном моделу из 2013. године и специфичности коруптивних догађаја, а делом због неспремности органа да се суоче са потенцијалним коруптивним ризицима. Поред тога, на пропуст обавезника је сигурно утицао и необавезан однос према плану интегритета. У институцијама и органима нема развијене свести о потреби преласка црте "законска обавеза уз претњу санкцијама". Тако су и планови интегритета остали заробљени између ентузијазма руководиоца или службеника у појединим институцијама и органима, недовољног капацитета Агенције да испрати квалитет усвојених планова, одабране мере, рокове, извештаје о спровођењу планова из претходног циклуса и ангажовања "спољних посматрача" - из цивилног сектора или медија.

Модел планова интегритета који су обавезницима стајали на располагању у другом циклусу идентификовали су ризичне процесе и мере за њихово отклањање квалитетније него у првом циклусу. Понуђен је био низ изузетних мера чија би примена значајно допринела повећању транспарентности и интегритета и смањењу могућности да дође до корупције уопште.

ТС оцењује да је нешто већи квалитет заједничких мера које је сачинила сама Агенција од оних које су израђене у сарадњи са обавезницима. Стиче се, наиме, утисак да је у неким случајевима било покушаја да се ризици релативизују, да се сачува "дигнитет органа" тако што се неће имплицирати да поједини процеси имају коруптивни ризик.

Међу идентификованим ризицима и понуђеним мерама је било, истина не бројних, и мера које су се односиле на коруптивне ризике у вези са коруптивним догађајама из нашег узорка. На жалост, у само два случаја је утврђено да су макар неке од тих мера (а не и све које су биле релевантне) одабране за реализацију у ПИ 2017. Остаје могућност да су органи ипак успоставили неке антикорупцијске механизме, али да су пропустили да нам на њих укажу у одговорима током овог истраживања. ТС стога препоручује Агенцији да директном посетом обвезницима из овог узорка утврди какво је стање у вези са реализацијом мера и (евентуалних) препорука из првог циклуса, коруптивним догађајима и механизмима за њихово спречавање, а посебно у контексту ризика и мера из нових планова интегритета.

Било је и апсурдних ситуација у вези са "смештајем" обвезника у одређене системе - Војна болница у Нишу није имала задате специфичне области од стране Агенције јер припада Систему одбране за који такве области не постоје (остављено је да их сами дефинишу), док друге болнице у оквиру Система здравства имају такве области.

Као позитиван пример указујемо да је ТС уочила да је један обвезник (Републички геодетски завод) у свој ПИ за 2017. унео специфичне области које је сам формулисао, у вези са одлучивањем по жалбама, одржавањем катастра и стручним надзором.

Независно од коруптивних ризика повезаних са конкретним догађајима, реализација свега што су посматрани обвезници планирали унапредила би њихов антикорупцијски потенцијал. Међутим, постоје разлози за уздржаност при давању прогноза тим поводом. Први разлог јесу необразложене оцене да поједине одабране мере "нису адекватне" за одређеног обвезника. Без додатног образложења остаје нејасно да ли ће те мере бити реализоване и на који начин. ТС препоручује Агенцији да додатно уреди ову област и да пропише обавезу да органи и институције који означе неку меру као „неадекватну“ образложе на који начин ће елиминисати идентификовани корупцијски ризик.

Други разлог за опрез су рокови. У појединим случајевима заједноставне (али делотворне) мере које не захтевају ни време нити велике људске ресурсе одабрани су максимални рокови. Уз необавезност и непостојање санкција, постављање непотребно дугачког интерног рока онемогућава да се примени једини преостали механизам који би могао да подстакнена извршење обавезе - притисак кроз контролу Агенције и инсистирање медија и ОЦД да се мере реализују у (реалним) роковима које се обвезници сами себи поставили.

Коначно, код појединих органа формулисане су мере или бирани рокови на начин који указује да уопште није препознато шта су то планови интегритета и чему служе или да су обвезници само желели да попуне табеле, формално испуне обавезу израде ПИ и да се даље овим неће бавити. Такви су примери одабира мере да се, почев од краја 2019. године стриктно примењује сада важећи закон или задавање обавеза другим органима, институцијама, министарствима кроз сопствени план интегритета.

Поред наведеног, истраживање доноси следеће **главне закључке и препоруке**:

Планови интегритета генерално не пружају довољно основа за препознавање ризика од подмићивања који су уочени у коруптивним догађајима, мада има и изузетака.

Када ризик наступања коруптивног догађаја није препознат директно, нити постоје механизми који су могли да га спрече, требало би да постоји макар мера контроле или надзора која би била примењена за такав случај.

У посматраном узорку у неким случајевима је било могуће довести коруптивни догађај у везу са мерама из планова интегритета индиректно - кроз систем контроле и надзора или кроз мере из области етике, што указује на потребу за разрадом понуђених мера на основу уочених коруптивних случајева; у другим ситуацијама су на списку мера које је понудила Агенција постојали коруптивни ризици који се могу повезати са коруптивним догађајима, али они нису били препознати (и одабрани) у првом циклусу, што указује на то да процес планирања није био довољно добар; посебно забрињава то што у највећем броју случајева ни у другом циклусу, када је већ постојало искуство са коруптивним догађајем нису препознате мере које би предупредиле да се такве ситуације понове у будућности.

Транспарентност Србија стога препоручује да се приликом формулисања специфичних области у којима ће институције планирати мере за своје планове интегритета посебна пажња посвети искуствима која произлазе из конкретних случајева сумње на корупцију. У том погледу, Агенција има кључну улогу, да на основу својих законских овлашћења развије предлоге и примере мера које би могле имати ефекта за предупређење коруптивног понашања. Ништа мање, одговорност за осмишљавање таквих мера лежи на институцијама које имају улогу координатора и надзорних органа за читаве секторе (нарочито министарства и организације са великим бројем подручних или организационих јединица). Они би требало, на основу негативних примера из једне институције (нпр. једне болнице), да предложе мере које би могле да примене све институције исте врсте. Овакав вид координације је потребан јер је истраживање показало да обвезници углавном немају довољно воље и знања да сами препознају ризике и да формулишу мере које су у вези са коруптивним догађајима (иако имају отворену могућност да планирају и мере које Агенција није предложила у моделу).

Истраживање је показало да обвезници нису планирали активности у неким ситуацијама, јер постоје законске норме које уређују одређену област. Међутим, и поред постојања норми, потреба за планирањем ових превентивних мера ипак постоји јер закони не уређују прецизно сва битна питања. Са становишта смањивања ризика од настанка корупције или омогућавања да се она ефикасније открије, посебно би било корисно да обвезници обухвате плановима интегритета питање узбуњивања тако што ће га повезати са применом свих постојећих механизма за притужбе, пријаве и представке запослених, корисника услуга органа и других грађана.

Сматрамо да би било од изузетног значаја да систем израде и надзора над реализацијом планова интегритета убудуће обухвати и посебан механизам анализе коруптивног догађаја на основу којег би обвезници који су их имали утврдили о каквом ризику је реч и какве превентивне мере су потребне убудуће. Ово би требало имати на уму и при очекиваним

изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције, у којем је уређено питање израде планова интегритета.

Имајући у виду да откривени случај корупције у некој институцији указује на могуће проблеме у реализацији планова интегритета или на постојање добрих интерних механизма за откривање корупције, и да су таква искуства ретка и драгоцене, сматрамо да би у свим таквим случајевима Агенција требало да посети обвезнике, како би се утврдио да ли и даље постоје ризици који би могли довести до понављања коруптивних догађаја, као и представници министарства или другог органа надлежног за стање у сектору, како би се сагледала могућност преношења искустава у друге сличне институције и евентуална промена закона или праксе поступања.

Планови интегритета тренутно нису јавни документи, што значајно отежава могућност праћења квалитета планирања и реализације планираних мера спољним посматрачима. Стога сматрамо да би предстојеће измене Закона о Агенцији требало искористити да се пропише обавеза објављивања планова интегритета на сајтовима обвезника. И пре измене Закона, те документе би требало објавити на сајту Агенције за борбу против корупције, кроз чију су апликацију поднети.

Будући да је Агенција у једном броју случајева спровела контролу спровођења обавеза и израдила извештаје о томе током 2014, било би корисно да се кроз накнадну контролу утврди које препоруке Агенције су обвезници поштовали (слично ревизији одазивних извештаја које спроводи Државна ревизорска институција).

Податке о испуњености обавеза у вези са плановима интегритета би требало објављивати не само у виду опште статистике, већ и када је реч о испуњености препорука, на основу контроле коју Агенција врши на узорку. У том смислу би Законом требало прописати да се на сајту обвезника, уз одговарајуће санкције у случају неиспуњења, објављују извештаји о испуњености планова интегритета које обвезници сачињавају на крају циклуса, а да Агенција објављује колико је обвезника израдило и доставило извештаје, и да врши проверу тих података на узорку.

Када је реч о појединим мерама из планова интегритета, истичемо као посебно значајно да се у оквиру заједничке области "Управљање јавним финансијама и јавним ресурсима", у оквиру ризичног процеса "Јавне набавке", унесе мера „објављивање закључених уговора“.

Имајући у виду висок значај за спречавање корупције односно области за које се показало да имају велики коруптивни потенцијал, као што су јвне набавке, избор директора институција, јавне расправе, требало би спровести анализу на већем узорку. Циљ такве анализе би био да се утврди колико обвезника је усвојило поједине (атрактивне и корисне) мере, и са којим роковима, односно из којих разлога други обвезници то нису учинили.