Транспаретност – Србија:

интервенције на погављу број 4., које би требало да постане поглавље број 3, дате су у виду track changes, ради лакшег праћења и жељеног усвајања од стране радне групе. Промене су учињене тако да се што мање дира у структуру постојећег поглавља, али да се у њега унесу најбитнији елементи који су недостајали:

**III ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ**

Поред остварења приоритетних циљева Стратегије предвиђених у наредном поглављу, подједнако важан део борбе против корупције представља њена превенција. Мере превенције ће се примењивати и код решавања приоритетних проблема који су побројани у поглављу IV, али и у свим другим секторима и областима у којима се може јавити корупција, а који нису именовани у остатку Стратегије. Структура поглавља је таква да се, прво дефинише циљ који је неопходно остварити, а затим кратко образложење сврхе циља.

**4.1. Успостављена анализа ефеката на корупцију у поступку припреме прописа.**

Постојећи законодавни поступак не садржи обавезу да се у току припреме закона и других прописа сагледавају ефекти на корупцију. Иако је Пословником Владе (чл. 46.) прописано у којим се случајевима и којим институцијама даје нацрт прописа на мишљење, таква обавеза није прописана ради анализе ефекта на корупцију, као ни у случајевима када пропис припремају други надлежни органи. Она се може вршити унутар органа које предлаже пропис, али не постоје гаранције да ће орган анализу заиста извршити или да ће то учинити довољно квалитетно. Стога је неопходно извршити измене у законодавном поступку, којима ће се прописати обавеза свих органа надлежних за припрему прописа да изврше претходну анализу ефеката нових одредаба на стварање ризика за настанак корупције, односно, на борбу против корупције. Анализу треба извршити на основу методологије коју израђује Агенција за борбу против корупције. Налаз анализе се уноси у образложењу нацрта/предлога прописа. Поред тога, предлагач прописа ће бити дужан да затражи мишљење од Агенције о ефектима на корупцију, пре подношења органу који доноси пропис Методологија Агенције ће, између осталог, садржати и обавезу да се испитају ризици за настанак корупције у вези са одредбама: које стварају потребу за интеракцијом јавног и приватног сектора (нпр. ради добијања дозвола, одобрења, сагласности); које омогућавају финансијске интервенције јавног сектора на тржишту или посебне погодности за поједине категорије становништва и привредних субјеката; које дају органима и службеницима дискрециона овлашћења; које омогућавају тајност или недовољну видљивост поступања; за чије спровођење није успостављен делотворан надзор или други вид обезбеђивања одговорности за донете одлуке. Осим промена које ће важити за будућност, до истека спровођења Стратегије, требало би испитати, на основу утврђене методологије, ризике од корупције који постоје у важећим прописима, имајући при том у виду стратешке документе из области регулаторне реформе и обавезе органа јавне власти по основу спровођења планова интегритета.

**4.2 Систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти на основу критеријума и заслуга.**

Систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности заснован на заслугама, а запошљавање и напредовање су и даље подложни политичком утицају. Учесници у поступку избора кандидата не налазе се у потпуно равноправном положају, а руководиоци још увек имају превише дискреционих овлашћења, при дефинисању услова за запошљавање и критеријума за одабир кандидата у многим областима јавног сектора, као и при одабиру кандидата са листа које изборне комисије сачине по одржаним конкурсима. Поред тога, не постоје критеријуми за запошљавање на одређено време, већ се уговори закључују без интерног или јавног конкурса**.**

**4.3.** **Обезбеђена транспарентност у раду органа јавне власти.**

Транспарентност рада органа јавне власти обезбеђује се на више начина, али ниједан од њих није у потпуности развијен. На законском нивоу најзначајнији је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који гарантује право свакоме да добије информацију која се налази у поседу органа јавне власти, а која је настала у раду или у вези са радом ових органа и која је садржана у неком документу. Међутим, иако су права која овај закон пружа широка, сам текст закона може и треба да се унапреди. Овлашћења и ресурси којима располаже Повереник за информације од јавног знача и заштиту података о личности треба да се прошире, нарочито у погледу надлежности за покретање прекршајног поступка. Органи јавне власти својим унутрашњим актима у већој мери требало би да уреде остваривање транспарентности рада и поступање по овим захтевима. Такође, неопходно је да се у потпуности поштују упутства Повереника за израду и објављивање информатора о раду и да се обезбеди спровођење коначних решења Повереника у свим случајевима. Поред пуне примене Закона о слободном приступу информацијама, јавност рада треба обезбедити и на друге начине а нарочито коришћењем нових технологија у циљу омогућавања јефтиног и проактивног приступа информацијама, објављивањем претраживих база података, преиспитивањем тајности података која је означена на основу ранијих прописа и увођењем обавезе израде и објављивања појединих докумената који су важни за постизање одговорног рада органа јавне власти (нпр. образложења одлука, планови рада и извештаји о раду).

**4.4. Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције.**

Правосудна академија је у годишњи програм обуке судског и тужилачког особља уврстила едукације везане за кривична дела везана за корупцију. Током последњих година учестале су едукације државних службеника о корупцији и начину борбе против корупције. Међутим, потребно је установити континуирану обуку, са посебним акцентом на питања етике, интегритета, препознавања ситуација сукоба интереса, права узбуњивача итд. Едукацију о борби против корупције неопходно је усмерити на подизање свести свих грађана да је корупција друштвено неприхватљиво понашање које треба искоренити. Како размена искустава представља важан сегмент квалитетне обуке, неопходно је остварити или унапредити међународну сарадњу и трансфер знања у области борбе против корупције. У оквиру школских и факултетских програма на одговарајући начин треба покрити основна питања корупције и борбе против корупције и организовати или подстицати такве обуке за групе које нарочито могу допринети успешнијој борби против корупције (јавни службеници, привредници, струковна и друга удружења, новинари).

**4.5. Створени услови за активније учешће цивилног друштва у борби против корупције.**

Потребно је унапредити институционални и правни оквир за подршку организацијама цивилног друштва. Подршка државе омогућиће се само оним организацијама које испуњавају јасно дефинисане критеријуме који се односе на етичке кодексе, план интегритета, стратешке оквире за учешће у борби против корупције (Антикорупцијска цивилна агенда), као и књиговодствене извештаје о приходима и администрирању буџетом. Поред тога, сачиниће се стратешки оквир који ће садржати услове за процену сврхе и квалитета предложених и реализованих пројеката од стране организација цивилних друштва, на основу којих ће се обезбедити административну и финансијску подршку. Остварењем овог циља, ствара се стимулишући оквир за усмеравање активнијег учешћа организација цивилног друштва на постизање стратешких циљева, али и постизање одређених стандарда у њиховом организовању и деловању.

**4.6. Створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције.**

Држава ће створити стимулативни оквир да приватни сектор финансијски подржи антикорупцијске пројекте цивилног сектора. Поред тога, Привредна комора Србије ће подржати и промовисати добру праксу оних привредних друштава који усвоје План интегритета, правила Кодекса пословне етике, Кодекса корпоратитног управљања, Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, као и правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија.

**4.7. Народна Скупштина прати спровођење препорука независних државних органа која врше надзор над радом органа јавне власти.**

Независни државни органи (Агенција за борбу против корупције, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значајаи заштиту података о личности и Државна ревизорска институција) редовно подносе Народној Скупштини своје годишње извештаје о раду, али је поступање по њима остало врло ограниченог обима. Процес се окончава тиме што Народна скупштина усваја закључке који садрже препоруке из извештаја, без постојања механизама да се они учине обавезујућим за оне органе јавне власти на које се односе. Стога је неопходно створити правни основ за увођење обавезе Народне Скупштине да од Владе затражи извештај о спровођењу закључака, уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога.

**4.8.** **Проширене и/или прецизиране надлежности и унапређени  кадровски капацитети и услови рада независних државних органа који врше надзор над радом органа јавне власти и самосталних организација Владе релевантних за борбу против корупције.**

У досадашњој пракси уочено је да независни државни органи и самосталне владине организације значајне за борбу против корупције често немају потребне надлежности и не располажу адекватним кадровским, просторним и техничким капацитетим што ограничава ефекте њиховог рада.

**4.9. Успостављен делотворан систем за пријављивање и отклањање незаконитости и неправилности и заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију).**

Досадашња **заштита узбуњивача** регулисана је одредбама више прописа (Закон о државним службеницима, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,Закон о Агенцији за борбу против корупције, прописи из области радног права), као и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција за борбу против корупције. Ипак, ова заштита је ограниченог обима по више основа (лице које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете или награђивање узбуњивача), па је неопходно заокруживање правног оквира, кроз доношење посебног закона који би уредио поступак узбуњивања, привремену и мериторну заштиту узбуњивача, обавезе органа којима се узбуњивачи обрате, накнаду штете и евентуалне награде за лица која поступајући савесно и у јавном интересу разоткрију корупцију и друге озбиљне повреде закона и правила доброг управљања. Осим тога, неопходно је придобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи, да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица. Органи јавне власти ће то на најбољи начин учинити уколико успоставе делотворан механизам за пријављивање незаконитости и неправилности, уколико све наводе о таквим појавама ефикасно испитају, уколико о резултатима испитивања обавесте узбуњивача, предузму мере ради кажњавања преступника али и ради отклањања слабости у систему које су омогућиле да јавни интерес буде угрожен.

**4.10. Донет закон о спречавању сукоба интереса запослених у јавном сектору**

Успостављање механизама за спречавање и отклањање **сукоба интереса** у Републици Србији уређено је Законом о Агенцији за борбу против корупције, када је реч о јавним функционерима. Одређена правила постоје и у другим прописима (нпр. Закон о државним службеницима). Међутим, одредбе постојећих прописа треба унапредити, а у деловима јавног сектора где их нема, таква правила би требало прописати (нпр. за запослене у органима којима је поверено вршење јавних овлашћења, за запослене у јавним установама) Стога, неопходно је створити јединствен правни оквир којим ће се створити механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору, али и спровести мере надзора како би се обезбедила примена ових правила

**Напомена: ово је извод из документа „Анализа потреба“ који даје главне начелне препоруке за израду антикорупцијске Стратегије, а који је у вези и са овим поглављем и који, за веровати је, може да помогне у бољем разумевању допуна које се овде предлажу.**

**Извод из анализе потреба:**

Имајући то у виду, радна група за израду будуће Националне стратегије за борбу против корупције Републике Србије требало би да има у виду следеће исказе као путоказ који јој може послужити у даљем раду и конципирању циљева и мера:

1. Иако се корупција може јавити у сваком делу друштва у којем се доносе одлуке, најштетније последице има корупција која укључује шире посматрани јавни сектор (укључујући и носиоце јавних овлашћења). Стога, стратешки приоритет треба да буде управо борба против корупције у јавном сектору.
2. Обим корупције у јавном сектору директно зависи од обима активности тог сектора (уређивање друштвених односа у већем обиму кроз регулативу, интервенције на тржишту, прерасподела богатства унутар друштва итд.). Услед тога, умањење регулаторне или дистрибутивне улоге јавног сектора, као један од ефеката има и смањење броја прилика у којима до корупције може доћи.
3. Морална осуда и неприхватање корупције, како на колективном тако и на индивидуалном плану представљају најснажније и најјефтиније средство за спречавање корупције. Међутим, није разложно очекивати да би ове промене могле да се остваре у краћем року због дугог процеса формирања етичких вредности, услед чега би било која орочена стратегија која би се заснивала на јачању етичких вредности у друштву могла показати као неуспешна. Такође, овакве промене не би могле да се остваре без активног укључења великог броја грађана у односу на које, с друге стране, Стратегија не може да створи обавезу. Због свега тога, јачање моралних вредности треба имати на уму при креирању антикорупцијских мера, али имајући у виду наведена ограничења.
4. Учесници у корупцији поступају рационално. Када то чине они одмеравају могуће користи, законске и моралне санкције којима могу бити изложени и вероватноћу да до откривања или санкционисања дође. Због тога циљ Стратегије и антикорупцијских мера уопште треба да буде промена „рачунице“ потенцијалних учесника у корупцији – смањење користи на коју могу да рачунају, увећање вероватноће откривања и санкционисања. За неке облике корупције може се размотрити и промена природе или висине запрећених санкција.
5. Антикорупцијска стратегија треба да буде усмерена и на превенцију (предупређење и спречавање корупције), како би број прилика у којима до корупције може доћи био смањен и на репресију (откривање и кажњавање) како би што мањи број случајева корупције остао у оквиру „тамне бројке криминалитета“,
6. Пошто је корупција увек у везана за процес доношења одлука, антикорупцијска стратегија треба да тежи томе да процес доношења одлука буде у што мањој мери препуштен слободној оцени доносилаца одлука (дискреционо одлучивање).
7. Разложно је претпоставити да ће број прилика да до корупције дође бити већи или да она остане скривена, уколико је и процес доношења одлука скривен, јер на тај начин и незаконито или несавесно поступање доносиоца одлуке такође може остати скривено и некажњено. Због тога антикорупцијска стратегија треба да тежи повећању јавности процеса доношења одлука.
8. Уколико процес доношења одлука није подвргнут надзору и контроли, као и када не постоји обавеза полагање рачуна за (не)учињено, постојаће мања вероватноћа откривања корупције. Због тога антикорупцијска стратегија треба да тежи повећању броја одлука које су подвргнуте делотворном надзору и контроли и потпуном искључењу или максималном смањивању броја ситуација у којима доносилац одлуке не мора никоме да полаже рачуне за своју одлуку.
9. Уколико су знање и свест о корупцији, њеним узроцима, модалитетима и штетним последицама веће код свих заинтересованих за њено сузбијање, повећавају се шансе да корупције и у пракси буде мање и да се број заинтересованих за борбу против корупције увећа. Због тога антикорупцијска стратегија треба да предвиди и друге превентивне мере за борбу против корупције, укључујући и едукацију о корупцији, спровођење темељних истраживања постојећег стања, учење на основу уочених образаца корупивног понашања и укључивање што ширег круга организација и појединаца из јавног и других сектора у борбу против корупције.
10. Уколико већи број случајева корупције буде откривен и примерено санкционисан и уколико резултати тог рада буду нашироко познати, може се разложно очекивати да ће у будућности бити мање таквих случајева, због промене рачунице потенцијалних учесника у корупцији. Због тога антикорупцијска стратегија треба да обезбеди: повећање броја пријављених и испитаних случајева у којима се сумња на корупцију, кроз појачани рад истражних органа и охрабривање лица која имају такве сумње да их поделе са другима; смањивање броја ситуација у којима се коруптивно понашање не може законски гонити; да санкције за корупцију буду примерене, то јест такве да у највећој мери одвраћају потенцијалне учеснике од коруптивног понашања и обезбеђују најправичнију надокнаду оштећенима.