



PROCENA RIZIKA KORUPCIJE KAO ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZAM

Ana Arsenijević Momčilović i Jovan Nicić, mart 2020. godine

Opšta procena rizika korupcije

Antikorupcijski mehanizam za identifikovanje nedostataka u sistemu koji omogućavaju nastanak korupcije i ostalih nepravilnosti u radu institucija.

Može biti eksterna - vrše je antikorupcijska tela i interna - samoprocena institucija.

Cilj opšte procene rizika korupcije

Smanjenje/otklanjanje okolnosti za nastanak korupcije u radu institucija kroz:

- jačanje odgovornosti i transparentnosti;
- kontrolisanje i smanjivanje diskrecionih ovlašćenja;
- pojednostavljanje komplikovanih i ukidanje nepotrebnih procedura;
- jačanje profesionalizma i etike;
- edukaciju;
- uspostavljanje efikasnog sistema kontrole;
- eliminisanje neefikasne prakse.

Rezultat opšte procene rizika korupcije

- Plan za upravljanje rizicima korupcije koji sadrži mere i aktivnosti za njihovo smanjenje, odnosno otklanjanje.
- Cikličan proces koji omogućava praćenje napredovanja institucija u jačanju njihove otpornosti na korupciju.

Koraci u opštoj proceni rizika korupcije

- Identifikovati **oblasti** i **proces**e funkcionisanja institucije koji su izloženi rizicima za nastanak korupcije i drugim nepravilnostima.
- Prepoznati **rizike** u odnosu na određeni proces.
- Identifikovati i precizno raščlaniti **faktore svakog pojedinačnog rizika** u određenom procesu.
- Oceniti svaki pojedinačni rizik i definisati i primenjivati adekvatne **mere** za upravljanje tim rizicima.
- Pratiti postignute rezultate.

Rizične oblasti

- Nisu sve oblasti u funkcionisanju institucije rizične za nastanak korupcije.
- **Rizična oblast** - ključno područje u funkcionisanju institucije koje zbog svoje prirode jeste rizično za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti.

Primeri oblasti rizičnih po svojoj prirodi

- Plaćanja trećim licima (subvencije, donacije, zajmovi, i sl.);
- Sprovođenje zakona (kontrola, nadzor, praćenje i sankcionisanje);
- Upravljanje javnim resursima (raspolaganje imovinom, izdavanje u zakup, korišćenje, održavanje, i sl.);
- Upravljanje kadrovima (zapošljavanje, odlučivanje o napredovanju zaposlenih, sankcionisanje, i sl.).

Rizičan proces

Rizičan proces (uži pojam od oblasti) je skup povezanih aktivnosti potrebnih za funkcionisanje jedne oblasti, odnosno nadležnosti.

Za oblast **upravljanje kadrovima** rizični procesi su:

- Donošenje akta o sistematizaciji
- Zapošljavanje
- Ocenjivanje i napredovanje zaposlenih
- Nagrađivanje i sankcionisanje
- Regulisanje rada van radnog odnosa lica koja se angažuju van institucije (ugovor o delu, privremeni i povremeni poslovi)

Rizik korupcije

- Mogućnost nastanka korupcije ili drugih nepravilnosti koja ugrožava integritet institucije.
- Uzrok može biti u propisima, načinu njihovog tumačenja i sprovođenja u praksi, odnosno kadrovima koji ih sprovode.
- Identifikovanje rizika podrazumeva prepoznavanje šta se može dogoditi (koja vrsta nedozvoljenog ponašanja), kad, gde, kako i zašto?

Primeri rizika korupcije

- primanje i davanje mita;
- trgovina uticajem;
- zloupotreba položaja;
- sukob interesa;
- nezakonito bogaćenje;
- neprikladan uticaj;
- kršenje pravila o postupanju sa poklonima;
- kršenje pravila o nespojivosti javnih funkcija.

OBLAST - PROCES - RIZIK

Primer: Direktor osnovne škole zaposlio je svog sina kao nastavnika.

Rizična **oblast**: upravljanje kadrovima

Rizičan **proces**: zapošljavanje

Rizik: nerešena situacija sukoba interesa

Faktor rizika korupcije

Svaki rizik potiče iz jednog ili više faktora.

- Spoljašnji-sistemske (zakonska rešenja, nedostaci eksterne kontrole i nadzira)
- Unutrašnji (organizacioni, individualni i radno procesni) faktori.

Identifikovanje faktora rizika za nastanak korupcije bitno je kako bi se što bolje i delotvornije odredile mere za smanjenje rizika.

Primeri unutrašnjih faktora

- Organizacioni faktori: da li se promovišu etičke vrednosti; da li postoji efikasan nadzor nad sprovođenjem internih procedura; da li se odluke donose uz konsultacije sa zaposlenima; da li postoji sistem interne revizije...
- Individualni faktori: kakav je nivo znanja, iskustva i integriteta učesnika u radnom procesu; da li su pohađali obuke o etici i integritetu...
- Radno procesni faktori: Nepostojanje pisanih internih procedura za sprovođenje radnog procesa...

Mere za upravljanje rizicima

- Služe da se neutrališu ili oslabe faktori rizika korupcije koje smo prethodno analizirali.
- Ukoliko je faktor rizika nepostojanje pisanih internih procedura za sprovođenje određenog radnog procesa, mera je donošenje odgovarajućih procedura.

Mehanizmi za procenu rizika korupcije u institucijama u Srbiji

Plan integriteta – sve institucije u Srbiji su u obavezi da na svake tri godine procenjuju rizike korupcije u svojim institucijama. Više o mehanizmu:

https://www.youtube.com/watch?v=O_A4EQXodFA&t=49s

Lokalni antikorupcijski planovi – sve jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da na osnovu procene rizika korupcije definišu i implementiraju mere za njihovo otklanjanje. Više o mehanizmu na:

<http://www.acas.rs/lokalni-akcioni-plan/?pismo=lat>

PROCENA RIZIKA KORUPCIJE U PROPISIMA



Šta je procena rizika korupcije u propisima?

Analiza predloženih ili donetih pravila radi identifikovanja i svodenja na minimum rizika za nastanak zloupotreba koji proizlaze iz tih pravila.

Cilj - donošenje jasnih i obrazloženih propisa koji umanjuju diskreciona ovlašćenja i prostor za nastanak zloupotrebe prilikom primene.

Prilikom procene konkretnog propisa potrebno je analizirati i ostale koji regulišu datu oblast i iskustva iz prakse (dostupne izveštaje o stanju u oblasti i sl).

Pojam rizika korupcije u propisima

Kad pojedine odredbe pružaju mogućnost ili podstiču nastanak korupcije.

Najčešće posledica nepažnje i nedostatka transparentnosti i participativnosti u pripremi propisa.

Razlika u odnosu na rizike korupcije vezane za tok izrade propisa.

Rizici u toku izrade propisa - koruptivno ponašanje predstavnika vlasti koji pripremaju nacrt zakona ili njihovo zalaganje za normativna rešenja koja pogoduju privatnim interesima i nisu u skladu sa javnim interesom.



Primer rizika korupcije u propisima

Ukoliko je postupak za ostvarivanja prava ili utvrđivanje obaveze - npr, ozakonjenje nezakonito izgrađenih objekata:

- nedovoljno jasan ili komplikovan;
 - ne sadrži jasno određene rokove za postupanje, odnosno propisani rokovi nisu adekvatni, ili
 - nisu adekvatno regulisana pitanja kontrole i nadzora nad radom službenika koji postupaju,
- postoji rizik da će takva pravila podstaći koruptivno ponašanje građana ili službenika.

Uporedna praksa

Prve države koje su uvele ovaj mehanizam - Moldavija i Litvanija 2001. i 2002.

Član 5. Konvencije UN protiv korupcije (2003) poziva države ugovornice da redovno vrše procenu odgovarajuće pravne regulative i upravnih mera u cilju utvrđivanja njihove adekvatnosti za sprečavanje i borbu protiv korupcije.

Do kraja 2018, poseban deo procesa donošenja zakona u više od 25 država (Moldavija, Litvanija, Južna Koreja, Letonija, Češka, Rusija, Ukrajina, itd).

Uporedna praksa

U većini država članica EU smernice i pravila za izradu propisa obuhvataju pitanja procene rizika korupcije.

U regionu: Albanija, Crna Gora, Severna Makedonija i BiH.

Nacionalna antikorupcijska tela razvila metodologiju za procenu rizika korupcije u propisima.

Može dati značajne rezultate i uticati na izmene nacrti i važećih zakona.

Načela za efikasnu primenu

Određivanje prioriteta - neophodno za propise iz oblasti koje su u strateškim dokumentima označene kao rizične za nastanak korupcije.

Vremenski okvir - svaka faza izrade propisa i nakon određenog perioda primene.

Nadležnost - resorna ministarstva za nacрте, skupštinski odbori za predloge i antikorupcijska tela za nacрте, predloge i važeće propise u određenim oblastima.

Postupanje po preporukama - predlagači dužni da razmotre preporuke antikorupcijskog tela i dostave obaveštenje koje su prihvatili i obrazloženje zašto određene nisu prihvaćene.

Načela za efikasnu primenu

Dostupnost svih podataka javnosti - metodološka pravila, analizirani propisi, mišljenja, izveštaji o ispunjenosti preporuka i statistički podaci.

Transparentnost i participativnost u izradi propisa - nacrti propisa se objavljuju i organizuju se javne rasprave.

Obuka i svest javnosti - obuke za predstavnike svih institucija koje učestvuju u procesu usvajanja propisa i upoznavanje javnosti o postojanju metodologije za procenu rizika korupcije u propisima i njenoj primeni.

Normativni i institucionalni okvir u Srbiji

Od septembra 2020, ministarstva dužna da dostavljaju Agenciji nacрте zakona iz oblasti koje su određene kao posebno rizične za nastanak korupcije u strateškim dokumentima.

Agencija zadužena da daje mišljenja o nacrtima zakona, primenjujući mehanizam procene rizika korupcije.

Dosadašnja uloga Agencije

- Agencija je i do sada analizirala propise i pripremala mišljenja u cilju ukazivanja na rizike korupcije i davanja preporuka za njihovo otklanjanje.
- Od 2013, Agencija je izradila mišljenja o precni rizika korupcije u odredbama više od 150 nacrtu i predlogu propisa.
- Tokom 2016. i 2017. procena rizika korupcije u propisima bila je često zastupljena prilikom rasprava o predlozima zakona u Narodnoj skupštini.
- Do sada, manje od 30% preporuka Agencije je u potpunosti prihvaćeno.

Priprema propisa

Ne tako retko nacrti i predlozi propisa pripremaju se bez sprovedene javne rasprave.

Kad dođe do javnih rasprava, često se dešava da se primedbe i sugestije zainteresovane javnosti ne uzmu u obzir.

Problem kašnjenja sa donošenjem podzakonskih akata.

Negativan uticaj donošenja zakona po hitnom postupku - od ukupno 216 zakona u periodu jun 2018 - jul 2019, Narodna skupština donela je čak njih 105 po hitnom postupku.

Nedostaci i rizici korupcije u propisima

Rizici korupcije u propisima najčešće se tiču:

- nepreciznih formulacija koje omogućavaju različita tumačenja u praksi, u zavisnosti od interesa subjekata koji treba da ih primene;
- davanja širokih diskrecionih ovlašćenja institucijama – kada se nešto što bi trebalo da predstavlja dužnost predvidi kao mogućnost (formulacije *može* i *ima pravo*, bez propisivanja kriterijuma za postupanje);
- širokih regulatornih ovlašćenja za donosiocce podzakonskih akata i mogućnosti da urede pitanja koja je potrebno urediti zakonskim odredbama;
- nedostatka ili nedovoljnosti nadzornih i kontrolnih mehanizama.

Hvala na pažnji!

Email: office@prospector.rs

