



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Анекс 2

ИЗРАДА КОНТРОЛНИХ КАРТИЦА ЗА ВЕРИФИКАЦИЈУ И ДОПУНУ НАЦРТА ПЛАНОВА ИНТЕГРИТЕТА

Београд, новембар 2011. године

Садржај

1. Резиме.....	3
2. Увод	6
3. Методологија израде контролних картица.....	8
4. Резултати верификације и допуне нацрта Планова интегритета.....	10
4.1. Резултати верификације ризика	11
4.2. Разлике између различитих типова органа јавне власти у верификацији ризика.....	12
4.3. Резултати процене адекватности мера побољшања.....	12
4.4. Резултати процеса допуне ризика и мера побољшања	13
5. Закључци и препоруке	16
5.1. Закључци и препоруке које су у вези са нацртима ПИ и процесом њиховог доношења	16
5.2. Закључци и препоруке за унапређење рада органа јавне власти у процесу смањења ризика за интегритет.....	19

1. Резиме

Законом о Агенцији за борбу против корупције установљена је обавеза увођења Планава интегритета (ПИ) у свим органима јавне власти (ОЈВ) у Србији. У циљу помоћи органима јавне власти да донесу што квалитетније планове интегритета, Агенција је израдила Нацрте ПИ, који треба да послуже као модели за све оне на које се односи обавеза увођења ПИ. Нацрти су рађени уз помоћ радних група, које су чинили представници различитих органа јавне власти, подељених у 14 система. Агенција је у оквиру пројекта чије је спровођење подржало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке реализовала истраживање којим је верификовано у којој мери се идентификовани ризици могу применити на све органе јавне власти истог типа (исте надлежности). У овом процесу је извршена и допуна постојећих ризика у специфичним надлежностима институција. Истраживање је помогло да се доврше нацрти ПИ, а истовремено је пружило драгоцен увид у начин функционисања јавног сектора у области управљања интегритетом.

Истраживање је спроведено у 47 узоркованих институција, у којима је интервјуисано укупно 90 руководиоца и запослених. Институције у којима је рађена верификација нису пре тога имали контакт са нацртима ПИ. Прикупљање података трајало је од 26. септембра до 31. октобра 2011. године.

Највећи број ризика које је Агенција идентификовала у сарадњи са радним групама је кроз истраживање верификован, односно применљив на тестираним органима јавне власти, због чега се може очекивати да ће бити применљив и на свим органима истог типа у изради сопствених планова интегритета.

Број укупно тестираних ризика износио је 148. Број у потпуности верификованих ризика био је 92, односно 63%. У потпуности верификованим ризицима сматрају се они које су потврђени у свим органима јавне власти истог типа. Број делимично верификованих ризика био је 48, односно 34%. Делимично верификовани ризици су они који су потврђени у једном или у два од три органа истог типа. Број ризика који су у потпуности одбачени је свега четири, што је у процентима 3%. У потпуности одбачени ризици су они који су оспорени од стране свих органа истог типа из узорка.

Од 148 мера побољшања, осам (5%) се сматра неадекватним од бар једног органа из истог типа. Укупно 11 мера побољшања (7%), се сматра делимично адекватним, односно сматра се да се оне морају префомулисати, прецизирати или допунити како би биле у потпуности адекватне. Велики број мера побољшања верификован је као адекватан (88%), а добијени су корисни коментари шта је још што би у конкретном случају требало урадити и на који начин, како би дата мера била адекватнија/успешнија.

Закључци и препоруке који се односе на процес доношења планова интегритета

1. Важно је на сваки начин упутити органе јавне власти у важност доношења планова интегритета, у озбиљност процеса њихове израде и значаја који ће то имати, како за њих рад, тако и за борбу против корупције, генерално. Уколико се не схвати озбиљност процеса, ефекти ПИ ће зависити од (само)воље руководиоца и њиховог личног ентузијазма, што је показао и процес верификације и допуне нацрта.
2. Израда плана интегритета треба да буде партиципативан процес у оквиру органа јавне власти у што је могуће већој мери. Истраживање је показало да садржајније одговоре на упитник, а тиме и на нацрт ПИ, дају они органи који укључују што већи број запослених.
3. Посебан случај представљају органи јавне власти који функционишу као издвојене организационе јединице на посебним деловима територије и који имају своје централе. Уједначавање рада и праксе, као и контролна улога централних инстанци су неопходни; међутим, морају се уважавати специфичности сваке организационе јединице, а планови интегритета управо треба да одразе те специфичности, јер је истраживање показало да се неки ризици драстично другачије тумаче у оквиру истог типа органа јавне власти.
4. Органи јавне власти у Србији немају праксу у осмишљавању и примени инструмената “доброг управљања”. Планови интегритета по први пут на системски начин уводе један од тих инструмената у јавни сектор. Увођење ПИ је добар повод да се институцијама укаже на то због чега је важно бавити се добрим управљањем као таквим, а не само формалним спровођењем прописа који никада не могу да до краја у пракси регулишу све процесе и отклоне све недостатке.

Закључци и препоруке за унапређење рада ОЈВ у процесу смањења ризика за интегритет

1. Велики број ризика у органима јавне власти настаје у процесима у којима не постоје јасни, прецизни и транспарентни критеријуми за поступање органа јавне власти, а таквих случајева је доста. Увођење критеријума у одлучивању је један од основних механизма за јачање интегритета институције.
2. Неопходно је указивати органима јавне власти на значај стављања на увих јавности свега што регулише рад органа или настаје као производ у раду, а тиче се јавног интереса. Јавност рада, која увек може бити повећавана и које никада не може бити превише, једна је од најбољих брана за настанак корупције.

3. Недостатак критеријума и недовољна транспарентност рада институција доводе до неконтролисане употребе дискреционих овлашћења руководиоца, које различитим механизмима треба смањивати.
4. Ризике у мањој мери препознају они органи јавне власти који су увели стандарде у свом раду. Стандардизација рада је један важних од начина за јачање интегритета институција.
5. Један број ризика у раду органа јавне власти потиче из непостојања сарадње или недовољно добре између органа који се баве истим или сличним типом делатности. Иницирање сарадње између институција, на свим нивоима, битно је за боље функционисање институција, а тиме и за јачање њиховог интегритета.
6. Увођење различитих информационих технологија у рад институција, не само да би убрзало и олакшало рад њихов рад, већ би у оним процесима у којима је то могуће арбитражност одлучивања свела на минимум.
7. Истраживање је показало да у органима јавне власти готово да не постоји никакав интерни мониторинг нити евалуација рада, па у складу са тим ни поступање по резултатима тих процеса, што је један од битних предуслова за унапређење управљања.
8. Један од недостатака у раду органа јавне власти је непостојање или непоштовање принципа одговорности за кршење прописа, односно за неизвршење прописаних обавеза. Многи од претходно поменутих принципа губе смисао уколико се круг не затвори тиме што се постави питање одговорности за лоше поступање или непоступање.
9. Према речима интервјуисаних, постоји стална потреба за едукацијама запослених у различитим областима, као што су увођење нових прописа, уједначавање праксе или обука за увођење нових технологија рада.

2. Увод

Законом о Агенцији за борбу против корупције установљена је обавеза увођења Плана интегритета (ПИ) у свим органима јавне власти (ОЈВ). ПИ је интерни документ који је резултат поступка самоконтроле и самопроцене органа јавне власти у циљу одржања и побољшања његовог интегритета, видљивости, јавности рада, као и професионалне етике запослених. Сврха усвајања ПИ састоји се у томе да се успостави институционални механизам којим би се спречавало да се јавна овлашћења обављају супротно сврси због којих су установљена. Агенција за борбу против корупције је, у складу са обавезом прописаном Законом, усвојила и објавила Смернице за израду и спровођење плана интегритета, чиме је отпочео процес увођења ПИ у јавни сектор Србије.

У циљу помоћи органима јавне власти да донесу што квалитетније планове интегритета, Агенција је започела процес израде Нацрта ПИ, који треба да послужи као модели за органе јавне власти на које се односи обавеза увођења ПИ. Нацрти су рађени уз помоћ радних група, које су чинили представници различитих органа јавне власти, подељених у 14 система: 1) политички систем, 2) систем правосуђа, 3) систем полиције, 4) систем државне управе и локалне самоуправе, 5) систем одбране, 6) систем финансија, 7) систем привреде и пољопривреде, 8) систем социјалне политике, 9) здравствени систем, 10) систем просвете, 11) систем културе и спорта, 12) систем животне средине и инфраструктуре, 13) систем заштите података, људских права и јавног интереса и 14) систем јавних предузећа. Активности чланова радних група састојале су се у томе да, у сарадњи са Агенцијом, врше препознавање потенцијалних ризичних области и процеса у својим институцијама (ризичних у смислу оних у којима се могу јавити неправилности и који су подложни корупцији) и да, као резултат тог рада, формулишу одговарајуће мере побољшања којима ће се идентификовани ризици превазилазити.

Агенција је у оквиру пројекта чију је имплементацију подржало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке предвидела развијање и реализацију механизма којим би било верификовано у којој мери су представничке радне групе идентификовале ризичне области приликом израде нацрта ПИ. Механизам је требало да послужи да се утврди да ли се ризици могу применити на све органе јавне власти истог типа (исте надлежности), односно да ли их руководиоци и запослени препознају у свом свакодневном раду и функционисању. Осим тога, механизам је требало да послужи и да се допуне постојећи ризици и мере побољшања у специфичним областима (надлежностима) сваког типа институција.

Механизам за верификацију и допуну нацрта ПИ представља, суштински, врсту квалитативног истраживања у органима јавне власти, чији су производ такозване **контролне картице**, односно табеле са резултатима истраживања, према којима се утврђује који ризици и мере побољшања су потврђени, шта се у њима може променити и допунити, као и који се нови ризици и мере побољшања могу установити.

На овај начин постављено истраживање имало је двоструку функцију. Са једне стране, оно је помогло финализацији нацрта ПИ, чиме су они доведени до нивоа на ком ће бити оптимално прилагођени свим органима јавне власти у оквиру истог типа на који се односе. Са друге стране, истраживање је пружио драгоцен увид у начин функционисања различитих органа јавне власти, у степен њихове спремности да размишљају на начин који ће им помоћи да сами уоче проблеме у свом раду, као и у ниво спремности и креативности да прихвате или осмисле начине на које проблеми могу бити решени. Свака од фаза у овом истраживачком пројекту, од почетне интеракције и (не)спремности институција да сарађују, па до финалних налаза, садржи одређене елементе и индикаторе о начину функционисања јавног сектора у Србији и интегритету који органи јавне власти имају или немају. Због ове двоструке функције процеса верификације и допуне нацрта ПИ, извештај садржи две врсте закључака и препорука – прву, конкретнију, која се односи на побољшање нацрта ПИ и другу, општију, која се односи на унапређење функционисања органа јавне власти у ширем смислу речи, које не мора бити само у вези са интегритетом као таквим, али представља важан предуслов за јачање интегритета.

Посебна вредност овог истраживања налази се у томе што су одговори о ризицима и мерама побољшања дошли од самих руководиоца и запослених у институцији, који свакодневно спроводе различите процесе, пружају услуге грађанима или штите јавни интерес. Због тога се недвосмислено може закључити да оно што је идентификовано у процесу израде нацрта ПИ и њихове верификације заиста представља простор за унапређење и јачање интегритета органа јавне власти, јер је препознато од стране оних који су део система, кроз критичко вредновање сопственог рада; због те чињенице може се претпоставити да су воља и спремност да се отклоне на овај начин идентификовани недостаци знатно већи него у случајевима у којима се вредновање "врши са стране" и намеће кроз независне анализе. То, наравно, не умањује вредност других врста мерења и евалуације рада органа јавне власти, већ говори о томе да се једино комбинацијом самовредновања и независног вредновања рада може доћи до правих ефеката у реформама које се неће ограничити само на идентификацију проблема, већ ће бити спроводиве у сарадњи са онима на које се односе.

3. Методологија израде контролних картица

За потребе верификације и допуне нацрта планова интегритета сачињен је узорак од 52 органа јавне власти, који су подељени у 12 система и на 18 типова (списак органа јавне власти који су узорковани видети у Анексу 1 Извештаја). Због ограниченог времена за које је верификацију требало урадити, а да она има смисла са становишта употребљивости резултата за финализирање нацрта, истраживање није могло бити спроведено у свим системима и свим типовима органа јавне власти. Због тога су органи јавне власти изабрани према два критеријума: 1) изабрани су они типови органа јавне власти за које у дотадашњем раду од радних група није добијено довољно материјала за израду нацрта или су материјали били недовољно јасни и 2) изабрани су они типови чији ће нацрти користити великом броја органа истог типа; осим тога, из истог разлога ограничености ресурса, верификација је била ограничена и концентрисана на подручје три града - Београда, Смедерева и Сремске Митровице. Истраживање је успешно спроведено у 47 органа јавне власти; у пет органа нису заказани разговори у терминима који су били предвиђени за прикупљање података, углавном због недостатка времена руководиоца и запослених у тим органима да у предвиђеном року одговоре на захтев за спровођењем истраживања.

Верификација и допуна нацрта ПИ је вршена интервјуисањем представника органа јавне власти, уз помоћ упитника, који су састављени на основу до тада урађених нацрта. Циљ интервјуа био је да се добију одговори на следећа питања:

1. Да ли представници органа јавне власти сваки од идентификованих ризика сматрају применљивим у случају њихове институције (са могућношћу давања коментара и сугестија за изменом или допуном ризика).
2. Да ли се мера побољшања сматра адекватном идентификованом ризику или не (са могућношћу давања сугестија и коментара, односно сугерисања других мера побољшања или активности из којих би се дата мера састојала).
3. Да ли интервјусани представници органа јавне власти сматрају да постоје још неки ризици који до тада нису утврђени, као и да ли постоје још неке области (надлежности) и процеси који могу садржати потенцијално ризичне ситуације по интегритет органа.

Истраживање се односило само на специфичне области у којима органи јавне власти врше своје надлежности. Такозване заједничке области, као што су запошљавање и управљање кадровима или јавне набавке, нису биле предмет верификације и допуне. С обзиром да сви органи јавне власти поступају по истом правном оквиру када су у питању заједничке области и да су оне обрађиване на свим радним групама, у тим областима је добијено довољно информација за садржину нацрта.

За потребе интервјуисања ангажовано је осам сарадника, за које је организован једнодневни тренинг.

У 47 институција интервјуисано је укупно 90 особа (у просеку, две особе по једној институцији). У интервјуима су учествовали руководиоци органа јавне власти, њихови заменици или помоћници, а у већини органа и извршиоци, односно запослени у оним секторима и одељењима на које се односе процеси описани у нацртима ПИ. Број интервјуа по једној институцији зависио је од степена развијености нацрта, односно на основу њега формираног упитника, као и од организационе структуре органа јавне власти (број спроведених интервјуа појединачно по институцијама дат је у табели у Анексу 1).

Прикупљање података трајало је од 26. септембра до 31. октобра 2011. године.

4. Резултати верификације и допуне нацрта Планава интегритета

До сада утврђени ризици у раду органа јавне власти, уколико се генерализују, односе се на неколико кључних области у којима може доћи до нарушавања интегритета органа јавне власти. Свака од ових области била је прилагођена конкретним процесима у пракси сваког органа јавне власти, односно поменути принципи су конкретизовани кроз опис надлежности органа јавне власти. Те области су следеће:

- **Непостојање процедура у спровођењу процеса у пракси или постојање процедура које су а) нејасне, б) по којима се не поступа, односно поступа се селективно или ц) које се не поштују.**

Примери:

а) Не постоји процедура за каријерни систем напредовања запослених. (Полицијске управе Министарства унутрашњих послова)

б) Од процедуре редоследа доделе предмета се одступа. (Јавна тужилаштва)

в) Лица која реализују обуке за незапослена лица у циљу стицања додатних знања и вештина не придржавају се предвиђеног плана и процедуре за спровођење обука. (Филијале Националне служба за запошљавање)

- **Непостојање критеријума за поступање органа јавне власти или постојање критеријума који су 1) нејасни, 2) субјективни или 3) двосмислени.**

Примери:

а) Критеријуми за одређивање старатеља у поступку остваривања заштите старијих лица без пословне способности уопштено су постављени. (Центри за социјални рад)

б) Услови конкурса за (су)финансирања пројеката постављени су непрецизно или не постоје. (Министарства)

в) Одабир критеријума за контролу тачности и потпуности података исказаних у пореској пријави је погрешан. (Пореске управе).

- **Непостојање механизма контроле над процесима и непостојање одговорности за случајеве у којима контрола укаже на неправилности у раду и кршење прописа.**

Примери:

а) Контрола уплате накнада и такси и редоследа решавања предмета је неадекватна. (Службе за катастар непокретности).

б) Контрола реализације пројекта је неадекватна и неефикасна. (Министарства).

в) Пацијенти се примају преко реда (не постоји контрола пријема пацијената). (Домови здравља)

- **Недовољна транспарентност рада органа јавне власти.**

Примери:

а) Одлука о додели средстава невладиним организацијама се не објављује на интернет страни институције. (Министарства)

б) Пацијенти нису упознати са списком потребне документације за специјалистичке прегледе (Клинике и институти).

в) Начин формирања и цене услуга јавних предузећа се не објављују. (Јавна предузећа)

4.1. Резултати верификације ризика

Највећи број ризика који је Агенција идентификовала у сарадњи са Радним групама је верификован, односно применљив на тестираним органима јавне власти. Тиме је потврђено да је досадашњи ток израде нацрта ПИ био добар, односно да су представничке радне групе у великој мери идентификовале ризичне области и процесе и учине их примереним и прилагодљивим свих органима јавне власти истог типа.

Број укупно тестираних ризика у 18 типова органа јавне власти износио је 148.

Од тога, број у потпуности верификованих ризика био је 92, односно 63%. У потпуности верификованим ризицима сматрају се они које су потврђени у свим органима истог типа (у три од три органа јавне власти истог типа, на пример, у сва три узоркована дома здравља).

Број делимично верификованих ризика био је 48, односно 34%. Делимично верификовани ризици су они који су потврђени у једном или у два од три органа јавне власти истог типа. И ови ризици се могу сматрати верификованим, јер уколико и један орган јавне власти сматра да постоји могућност да се деси ситуација описана ризиком или се она реално дешава, то значи да та могућност може бити препозната и оцењена и од неких других органа јавне власти истог типа у тренутку у коме они буду израђивали сопствене планове интегритета. Сама чињеница да два органа истог типа различито тумаче и сагледавају исту ситуацију је већ по себи индикатор одређеног ризика који се огледа у различитом поступању у истим или сличним случајевима. Оваква ситуација није ретка, односно у трећини тестираних ризика постоје различити одговори представника истог типа институција. Разлике у тумачењу ризика и степену изложености ризику настају из више разлога, о чему ће бити више речи у делу који се односи на закључке и препоруке. Оно што се може рећи на овом месту јесте да способност да се нешто (не)сагледа као ризик углавном зависи од вредносног опредељења јавних службеника да прихвате чињеницу да постоје недостаци у њиховом сопственом раду, као и да прихвате принципе “добре управе” и потребу сталних промена и усавршавања у раду.

Број ризика који су у потпуности одбачени је свега четири, што је у процентима 3%. У потпуности одбачени ризици су они који су оспорени од стране свих органа истог типа из узорка.

4.2. Разлике између различитих типова органа јавне власти у верификацији ризика

За анализу и закључке који се односе на принципе функционисања различитих система и типова органа јавних власти у оквиру њих, занимљиво је погледати и у којим од њих се појављују највеће (не)конзистентности и противречности у одговорима који говоре о њиховој изложености ризику. Ова одступања су значајна како за саме системе, тако и за будући процес усвајања ПИ и анализу података добијених у плановима, јер представљају назнаке потенцијалних области које захтевају јасније и прецизније дефинисање тамо где постоје различита мишљења, али и ургентност промена процеса тамо где постоји потпуна конзистентност и слагање у свим органима. Због тога, термине “неконзистентност” и “конзистентност” не треба узимати као вредносно позитивне или негативне термине, јер и један и други случај воде одређеном типу закључка који може бити користан. Такође, ову врсту анализе треба узети са резервом због броја узоркованих органа и броја ризика који су тестирани, али екстреми који се појављују и одступања од просека који је поменут у укупној анализи, могу бити индикатор разлика у системима које очигледно постоје.

Највеће конзистентности појављу се у случају Пореске управе, у којој је стопостотна верификованост ризика (осам од осам ризика је верификовано у све три тестиране филијале), као и домовима здравља (четири од четири) што су једини случајеви потпуне верификације. Након тога, следи локална самоуправа, у којој је од 21 ризика у потпуности верификовано 19, а делимично два.

Са друге стране, највеће неконзистентности, условно речено, примећене су у случају клиника и института (у којима је од 15 ризика у потпуности верификовано пет, а делимично 10), судова (од осам, половина је потпуно, а половина делимично) и филијала ПИО фонда (од седам ризика потпуно верификовано три, делимично четири).

4.3. Резултати процене адекватности мера побољшања

Резултати процене о томе колико су предложене мере побољшања адекватне дефинисаним ризицима још су кохерентнији него у случају ризика.

Од 148 предложених мера побољшања, само осам (5%) се сматра неадекватним од бар једног органа из истог типа. Најчешћи пример из ове групе мера побољшања је да се предложено (*на пример, едукација или контрола...*) не сматра адекватним, већ да се мора спровести нека друга потпуно другачија активност (на пример, извршити повећање броја запослених у тим процесима како би тај ризик био превазиђен).

Нешто већи број, 11 мера побољшања (7%), се сматра делимично адекватним, односно сматра се да се оне морају преформулисати, прецизирати или допунити како би биле у

потпуности адекватне. *Пример ове групе мера побољшања је да се, на пример, процес контроле рада извршилаца не врши путем случајног узорка предмета, већ увођењем норматива и контролом испуњености норми у форми и садржини.*

Велики број мера побољшања верификован је као адекватан (88%), али су добијени и корисни коментари шта је још што би у конкретном случају требало урадити и на који начин, како би дата мера била адекватнија/успешнија. *Најиндикативнији пример ове врсте допуна јесте да је установљавање критеријума у одређеним случајевима неопходно и добро, али да га мора пратити и успостављање система контроле и одговорности у примени критеријума.*

4.4. Резултати процеса допуне ризика и мера побољшања

Интервјуисани представници узоркованих органа јавне власти показали су висок степен спремности и иновативности у допунама ризика и мера побољшања. Допуна ризика и мера побољшања је вршена на два начина: 1) као наставак већ дефинисаних процеса и неких ризика у оквиру њих и као 2) дефинисање потпуно нових процеса, односно надлежности и идентификација ризика у оквиру њих.

Укупно посматрано, број допуна ризика и мера побољшања у *оквиру процеса у којима су већ постојали дефинисани неки ризици био је 45*. Дакле, на постојећих 148 дефинисаних ризика, још око 30% је додато од стране интервјуисаних представника органа јавне власти.

Највећи допринос допуни ризика у оквиру дефинисаних процеса дале су, појединачно по типу органа посматрано, локалне самоуправе (11), судови (седам) и филијале Националне службе за запошљавање (шест). Са друге стране, неке институције нису допуниле нацрте новим ризицима (министарства, тужилаштва, пореске управе, полицијске управе, јавна предузећа).

Руководиоци и запослени у узоркованим органима јавне власти су у оквиру новедефинисаних процеса у пракси идентификовали још 75 ризика, што је скоро још 50% од броја првобитно тестираних. “Шампиони” у дефинисању нових ризика су домови здравља (28) и факултети (18).

Међутим, важно је имати у виду да нису сви нови ризици могли бити употребљени, а више је разлога за то. Неки од ризика су се односили на области које нису биле предмет допуне (кадрови или јавне набавке), неки су се понављали у више органа јавне власти на различите начине, док су неки били сасвим неупотребљиви, јер се нису могли тумачити као ризици у оном смислу речи који је првобитно дефинисан. Квалитет одговора зависио је у највећој мери од “људског фактора”, односно од спремности да се креативно и критички уђе у процес промишљања ризика у раду. А разлике које се појављу у овом сегменту су биле заиста велике.

Чињеница да је у истраживању добијен велики број допуна ризика говори о томе да су

планови интегритета механизам који може бити предмет сталне допуне и побољшања.

Иако нису сви ризици којима су интервјуисани допуњавали нацрте могли бити употребљени, а већина је морала бити преформулисана како би одговарала раније дефинисаној форми нацрта, допуне ризика помажу да се боље упознају процеси рада органа јавне власти и сагледају специфичности које и планови интегритета треба да прате. Када је реч о садржини онога што је представљало допуну у ризицима и мерама побољшања, она се може подвести под четири области недостатака који су идентификовани (процедуре, критеријуми, контрола, транспарентност). Постоје, међутим, два типа ризика која могу представљати нове категорије:

1. Допуну ризика одликује изванредан степен тешкоће да се идентификују они процеси, надлежности и случајеви који су у потпуној контроли конкретног органа јавне власти. Тачније, често су навођени ризици који не потичу од тог органа јавне власти, већ који настају из међусобне (не)сарадње различитих типова институција, односно подељених надлежности и нејасних разграничења која постоје у оквиру тих надлежности. У овим случајевима, ризици су последица (не)поступања других институција, због чега дати тип органа “трпи” од ризика на који нема или има малу могућност утицаја. Са једне стране, ови случајеви могу бити врста изговора за пропусте у раду самог органа у смислу у ком постоји свест да се одређени процеси одвијају на ризичан начин, али да је за то “крив неко други”. Са друге стране, овакви случајеви заиста могу бити индикатор тешкоћа у раду који потичу из недовољне сарадње органа јавне власти на истим пословима. О примерима и препорукама за овај сегмент више детаља дато је у делу који се односи на закључке и препоруке.
2. Иако кадровска политика као таква није била предмет истраживања, јер спада у домен заједничких области које нису биле предмет верификације, не мали број допуна и ризика и мера побољшања односи се на проблеме у овој области, односно на недостатак кадра за обављање одређених делатности или у његовој недовољној квалификованости. Ова област је посебно осетљива, јер оно што се могло чути од представника органа у супротности је са принципом рационализације, као једним од принципа реформе државне управе. Због тога се у овој области мора наћи прави баланс између рационализације, односно смањења државног апарата и довољног капацитета органа да обављају делатности, о чему се говори већ дуже време, али у чему се није много одмакло.

Допуна упитника у делу који је интервјуисанима дао слободу да сами формулишу ризике и мере побољшања, показује неке забрињавајуће тенденције у сагледавању њихових јавних овлашћења. У овом делу извештаја скрећемо пажњу на то, јер такви случајеви оправдавају не само постојање планова интегритета, већ и многих других инструмената за успостављање принципа добре управе.

- **Ризик:** “Увођење нових правила у рад, за које запослени нису спремни и обучени”

Мера побољшања: “Запосленима дати 'грејс период' од годину дана да се навикну на нове процедуре”

На овај начин дефинисан ризик и мера побољшања (ако се она уопште може тако и назвати) говори да постоји неразумевање важности процедура, које почињу да се примењују онда када се усвоје – у супротном, остављање на вољу појединцима да бирају да ли ће поступати по процедурама “док се не навикну” руши не само интегритет институције, већ и сам концепт правне државе!

- **Ризик:** Појам “хитности” у поступању различито се схвата.

Овај ризик, суштински, говори о непостојању јасних критеријума у поступању по одређеном захтеву, односно у пружању одређене услуге када се нешто сматра “хитним” и што треба спровести ван стандардне процедуре, што оставља простор да се коруптивним радњама нешто учини хитнијим него што заиста јесте. Можда не би било забрињавајуће непостојање критеријума за дефинисање “хитности”, да овај ризик није дефинисан у једној здравственој установи, где појам “хитности” не само да нарушава интегритет установе, већ и здравље и живот појединца!

- **Допуна, измена и коментар ризика** “Јасно и прецизно утврђени критеријум у структури цене појединих услуга јавног предузећа не постоји”:

Одговор: „Немамо критеријуме, гледа се тренутно тржишно стање и стање у предузећу. Ако смо негде у минусу, гледамо да то надоместимо тамо где имамо “слободу” у подизању цена. Само ми пружамо ту услугу и зато имамо ту слободу”.

Овај коментар говори о томе да се монополска позиција јавног предузећа схвата као потпуно легитимна појава! Ризик у ком не постоје критеријуми одређивања цена услуга јавног предузећа се чак уопште ни не сагледава као ризик, што говори о одсуству свести о томе шта је циљ и сврха постојања јавних предузећа.

5. Закључци и препоруке

Два су правца у којима се могу кретати закључци овог истраживања. Са једне стране, истраживање пружа корисне и занимљиве податке о побољшању садржине нацрта ПИ и саме процедуре њиховог доношења. Са друге стране, све оно што се могло чути од саговорника на интервјуима даје добру основу за извођење закључака о функционисању јавног сектора у ширем смислу речи. Због тако постављене двоструке намене, закључци и препоруке су подељени у два дела.

5.1. Закључци и препоруке које су у вези са нацртима ПИ и процесом њиховог доношења

Процес верификације и допуне нацрта ПИ може бити врло користан индикатор будућег процеса израде ових докумената у органима јавне власти у току 2012. године. С обзиром да су налази истраживања у садржинском смислу, кроз појединачне закључке и препоруке, у мањој или већој мери уграђени у постојеће нацрте ПИ, овај део закључака и препорука ће се односити на процедурални део истраживања и закључке који се у том смислу могу извести.

1. Различит приступ или различит степен озбиљности којим се приступало заказивању, припремама и давању одговора у интервјуима одражава стање у ком функционисање органа јавне власти често зависи од личног ентузијазма руководиоца или од одсуства тог ентузијазма, односно од различитог схватања захтева који долазе “споља”, било да је реч о грађанима као корисницима услуга или другим институцијама, као што је Агенција за борбу против корупције. Може се очекивати да се различит приступ у спремности органа да се баве нечим што није стриктно дефинисано као њихова надлежност одрази и на доношење планова интегритета. Због тога је **важно на сваки могући начин упутити све органе јавне власти у важност доношења планова интегритета, озбиљност процеса њихове израде и значаја који ће то имати, како за њих рад, појединачно, тако и за борбу против корупције, уопште.**

Одсуство јединственог “система и праксе реаговања” најочљивије је у случајевима у којима исти тип органа јавне власти потпуно различито реагује на сам позив на сарадњу у процесу какав је била верификација нацрта ПИ. На пример, док су две филијале Пореске управе за задовољством прихватиле сарадњу, уз пуно разумевање процеса и њихове улоге у томе, трећа се проглашава “ненадлежном” за давање одговора на питања из упитника и упућује на Дирекцију Пореске управе, као једину инстанцу која је меродавна да дефинише ризике тог органа јавне власти.

2. Садржајнији одговори на упитнике добијени су у оним органима јавне власти у којима је већи број запослених био интервјуисан, односно у којима су одговоре давали руководиоци и запослени оних сектора/одељења који су у највећој мери упознати са конкретним процесима. То говори у прилог чињеници да **израда плана интегритета треба да буде партиципативан процес у оквиру органа јавне власти у што је могуће већој мери**. Није добро да само руководиоци органа буде неко ко ће оцењивати степен изложености органа ризицима, иако треба да има важну улогу у том процесу. Истраживање је показало да постоје институције у којима се руководиоци сматрају способним и упознатим у толикој мери да могу да одговоре на све процесе у институцији, па и оне техничке природе, са којима уопште и не долазе у контакт.

Најбољи пример ове врсте односа представља један од најсложенијих система који ће бити обвезник усвајања ПИ, а то је локална самоуправа. Док је у једној општини интервјуисано шест запослених и функционера (и то у распону нивоа од начелника служби до референата), у другој, на сопствену иницијативу, интервјуисан је само председник општине. Одговори и објашњења која су добијена у првој локалној самоуправи далеко су садржајнији него они који су добијени у другој.

3. Посебан случај представљају органи јавне власти који функционишу као издвојене организационе јединице на посебним деловима територије, а имају своје централе, односно дирекције (на пример, Национална служба за запошљавање, Пореска управа, ПИО фонд, Управа царине). Односи који постоје између филијала и дирекција (и то како они формални, такло и неформални) у значајној мери утичу на начин њиховог рада, па и на разумевање и дефинисање ризика у процесима рада. Са једне стране, уједначавање рада и праксе, као и контролна улога централних инстанци су неопходни; са друге стране, **морају се уважавати специфичности сваке организационе јединице, а планови интегритета управо треба да одразе те специфичности**. Изложеност степену ризика може бити драстично различита у истом типу органа јавне власти, услед деловања различитих фактора, као што су број и обученост запослених, технички и други капацитети у којима се врше надлежности или број корисника услуга који су упућени у конкретну институцију. У истраживању је примећено да у неким системима постоје тенденције ка “централизацији” одлучивања које долазе од дирекција, чак и када су у питању само одговори на питања из упитника који се дају на основу сопствених искустава у раду. Са друге стране, код представника огранака сложених система приметна је и извесна бојазан да се самостално промишљање, а посебно промишљање ризичних процеса рада, не доживи од надређених као нека врста “одметања” од јединствене политике, која саму себе, ипак, жели да прикаже у најбољем могућем светлу. Због тога, постоји опасност од тога да планове интегритета “прописују” централе и дирекције, а да њихови огранци само усвајају унапред оцењене ризике и мере побољшања. Иако не постоји контрола ове врсте негативног

утицаја, константно наглашавање важности да свака територијално организована јединица самостално на основу својих искустава и капацитета доноси свој ПИ је једини начин да се овај утицај макар смањи.

Истраживање је на конкретним примерима показало да је сасвим могуће да исти тип органа јавне власти, односно организационе јединице истог органа које се, формално, разликују само по томе коју територију покривају, потпуно различито цене и коментаришу дефинисане ризике. Ових примера је доста, а неки од њих су:

- *Услед различите техничке опремљености окружних затвора (постојања и непостојања видео надзора у свим просторијама) различито се цене ризици по безбедност, као и ризици који настају из контакта који постоје између запослених у затворима и осуђеника. План интегритета треба да одрази постојеће и реално стање ове области у сваком појединачном затвору.*
- *Функционисање домова здравља у великој мери зависи од тога који је број пацијената који они покривају. Истраживање је већ на нивоу три дома здравља у Београду показало разлике у, на пример, процесу избора изабраног лекара и притисцима који постоје када је у питању тај процес – може се само претпоставити колико ће се оцена тог ризика разликовати у домовима здравља у општинама са малим бројем становника.*
- *Ризик који је дефинисан као “недостатак јединствене евиденције привремених бранилаца и заступника на нивоу целог суда” не постоји у суду у коме нису чекали да им се пропише обавеза да воде те евиденције, већ су то сами почели да раде, чиме су смањили ризике “наместања” постављења бранилаца и заступника само појединим адвокатима.*

Управо последњи пример показује примену једног од основних принципа доброг управљања, а то је увођење пракси које нису прописане као обавезне, али чије увођење олакшава рад и показује “добру вољу” у процесу реформи и бољег пружања услуга грађанима.

4. Органи јавне власти у Србији немају готово никакву праксу у развијању и примени инструмената “доброг управљања”, а планови интегритета су, између осталог и то. Примене инструмената доброг управљања до сада су ишле парцијално, као пилот пројекти у појединим институцијама, углавном кроз пројекте домаћих и међународних невладиних организација. **Планови интегритета по први пут на системски начин уводе један од инструмената доброг управљања у јавни сектор у Србији.** Евалуација и критичко преиспитивање рада органа још увек је далеко од уобичајене праксе – уврежен је став да је сасвим довољно да орган јавне власти обавља своје надлежности “у складу са законом” и да ће тај принцип довести до функционалног и на корупцију отпорног система. То, очигледно, није тачно. Због тога је увођење ПИ добар

тренутак да се органима јавне власти укаже на то због чега је важно бавити се добрим управљањем као таквим, а не само стриктним и формалним спровођењем прописа који никада не могу да до краја у пракси регулишу све процесе и отклоне све недостатке.

- *Истраживање показује да сагледавање и разумевање ризика претпоставља постојање одређеног начина размишљања руководиоца органа јавне власти, за који нису сви до краја спремни и способни. Тај начин размишљања се огледа у способности “измештања” из свакодневног функционисања, апстракције и сагледавања ризика као хипотетичке ситуације, која може да се деси у постојећим околностима у којима функционише институција, а не која се заиста и дешава. “Признање” да постоји ризик доживљава се као признање да се неправилност у раду, која често стоји као позадина ризика, дешава у датом органу јавне власти, што ни психолошки, а ни са становишта свести о правним последицама, није једноставно. То је, међутим, ризик сваке методологије засноване на самопроцени и са тим се мора рачунати. Оно што се може учинити да се субјективност умањи јесте да се сачини прецизан и детаљан појмовник термина и објашњења шта подразумевају ризици, шта мере побољшања, шта степен изложености ризику и слично, како се не би десило да се на већину ризика добију одговори “то код нас не може да се деси”. Циљ плана интегритета је да делује превентивно, кроз сагледавање могућности да се ризик оствари и да се, пре него што се ризик деси, применом мера побољшања, отклоне те могућности.*

5.2. Закључци и препоруке за унапређење рада органа јавне власти у процесу смањења ризика за интегритет

Као што је већ поменуто, процес верификације и допуне нацрта ПИ даје знатно слику функционисања јавног сектора у Србији. Због тога, овај део извештаја даје закључке и препоруке засноване на целокупном процесу истраживања и квалитативне систематизације прикупљених података у свим фазама (верификацији, коментарима, описима процедура, предлозима нових ризика и мера побољшања, односно на целокупном процесу интервјуисања који је вођен са 90 представника органа јавне власти). Ти закључци и препоруке потврђују и на појединачним и конкретним случајевима објашњавају премисе од којих се пошло и у конципирању ПИ, а то је да постоје одређени недостаци у раду органа јавне власти који се могу уопштити и на које се може реаговати на систематски начин.

1. Велики број ризика настаје у процесима у којима **не постоје јасни, прецизни и транспарентни критеријуми** за поступање органа јавне власти у различитим областима рада. Ово је посебно изражено у оним случајевима у којима постоје (квази)компетитивне ситуације,

односно у којима се врше одређени избори оних којима ће се пружити одређена услуга или остварити право, односно тамо где избор једног актера може искључити неког другог. То су процеси на које треба посебно обратити пажњу, јер је коруптивни потенцијал у ситуацијама у којима постоји одлучивање без јасних критеријума доношења одлуке изузетно висок.

- *Расподела средстава из буџетске линије 481 (финансирање пројеката у цивилном сектору), често се врши без јасних и транспарентних критеријума. Повећање броја органа јавне власти који у свој рад уводе праксу помоћи цивилном сектору чини ову област веома важном, јер уколико се устали пракса доделе средстава без критеријума или уз непоштовање успостављених критеријума, то може водити до расипања средстава, ненаменског трошења и до отварања простора за директну корупцију у додели средстава. Истраживање о томе је само у три органа јавне власти показало да постоје различите праксе и да поступци у оквиру тих пракси могу бити врло подложни ризицима.*
- *Додела субвенција привреди у времену економске кризе постаје све масовнија активност државних органа. Овај процес треба ставити под још строжију контролу и успоставити критеријуме који ће бити у складу са потребама привреде. Према потврди оних органа које се баве тим активностима, простор за неправилности у овој области је стално отворен.*
- *Још један од примера, који са становишта права, па и егзистенције појединаца може бити веома осетљив, односи се на критеријуме за доделу једнократне социјалне помоћи, који су, према речима представника центара за социјални рад, постављени уопштено и могу угрозити објективност овог процеса.*

2. Иако је током последњих неколико година доста учињено на повећању видљивости рада органа јавне власти, то је простор који се увек изнова може “освајати” и унапређивати. У појединим процесима рада органа јавне власти, транспарентност у раду је најбоља брана злоупотребама и корупцији. Због тога, неопходно је констатно **указивати органима јавне власти на значај стављања на увих јавности свега што се тиче јавног интереса**. Не постоји ниједан разлог, осим заштите јавног или приватног интереса, да се документи који регулишу рад органа или настају као производ тог рада не учине доступним јавности и пре него што јавност бива принуђена да искористи друге механизме за долазак до информација од јавног значаја.

- *Стална препорука свим органима јавне власти треба да буде да на својим интернет страницама или на друге начине објављују правилнике о раду, акте о систематизацији радних места, све јавне позиве и конкурсе, као и све одлуке и друге акте које имају јавни значај или штите јавни интерес. Ово може бити мера побољшања и превазилажења ризика у огромном броју процеса који се одвијају у органима јавне власти.*
- *До ове мере представници органа јавне власти тешко долазе сами, а разлог није нужно само непостојање воље да се процеси учине транспарентним, већ и инертност и несхватање значаја транспарентности. Идеје о томе шта се све може јавно објавити се начелно прихватају, али руководиоци или запослени нису инвентивни онда када сами треба да осмисле на који начин се инструменти транспарентности могу користити (неки од малобројних примера су објављивање решења о одобрењу за изградњу инвеститорима, посебно на објектима од културног значаја, како би се свако могао позвати на одговорност онда када ти радови угрожавају јавна добра).*

3. Недостатак критеријума у поступању и недовољна транспарентност рада доводе до **неконтролисане употребе дискреционих овлашћења руководиоца**, што је један од основних узрока за настанак корупције и неправилности које угрожавају интегритет институције. У ситуацији у којој руководилац може одлучити на један или други начин у истим или сличним случајевима увек су могуће злоупотребе или сумње у процес одлучивања и тамо где злоупотреба уопште ни нема.

- *Занимљив пример ове врсте ситуација представља процес расподеле фонда часова наставницима у основним и средњим школама. Наиме, дешава се да се од једне до друге школске године смањује број ученика и одељења одређених образовних профила, а да број наставника остаје исти. У таквим случајевима, неки наставници могу добити 50%, а неки 100% фонда часова, од чега директно зависи и њихова плата. Начин на који ће се вршити расподела фонда часова налази се у потпуној (само)вољи директора школе, који по статутима школа, о томе само “доноси одлуку”, без икаквих критеријума или потребе за образложењем.*
- *Идеје за увођење критеријума на основу којих би се, макар и делимично, директори руководили у процесу расподеле фонда часова јесу увођење вредновања рада наставника, на основу остварености њихових планова рада, успеха који њихови ученици постижу или анкета родитеља и ученика о задовољству радом наставника.*

4. Ризике у мањој мери препознају они органи јавне власти који су увели било какве **стандарде у свом раду**. Наравно, није довољно само увести стандарде, већ је неопходно радити и на њиховој примени и контроли примене. Али, увођење стандарда је ипак први корак на коме многи органи јавне власти тек треба да раде, како би се касније посветили њиховом јачању.

- *Неки од примера увођења стандарда и смањења изложености ризицима интегритета на тај начин представља увођење Система управљања квалитетом ИСО 9001 у Националној служби за запошљавање или “Система 48” у појединим локалним самоуправама. Према сопственом признању ових институција, наведени системи су олакшали процесе рада, а уједно су смањили дискрециона одлучивања запослених и олакшали пружање услуга корисницима.*
- *Добру илустрацију чињенице да и међу представницима институција постоји свест о значају стандарда представља одговор једног од интервјуисаних у локалној самоуправи на питање које се односи на “Систем 48”: “Важно је успоставити и поштовати било какав систем, како год се он звао; боље да постоји било какав, него никакав”.*
- *Знање и пракса у увођењу стандарда свакако је нешто што нашим институцијама и недостаје и на чему треба радити у будућности.*

5. Не мали број ризика у раду органа јавне власти потиче из **непостојања сарадње или недовољно добре и не-стандардизоване сарадње** између различитих органа који се баве истим или сличним типом делатности, али и између органа истог типа. У ситуацијама у којима у истом процесу постоји више актера или поступање једних зависи од претходног (не)поступања других органа, међусобна комуникација и сарадња су неопходни, како са становишта правног оквира у ком се органи крећу, тако и њихове примене и уједначавање праксе. У међусобној сарадњи важно је схватити да је она могућа на иницијативу сваког појединачног органа, да не постоји никаква “забрана сарадње”, нити да је неопходно чекати да иницијатива дође “са врха” институције.

- *Постоји колизија Закона о културним добрима и Закона о планирању и изградњи. Из тога произилазе озбиљни ризици у раду органа који спроводе те законе, а они се могу превазићи заједничком иницијативом, изменама и допунама закона, које треба да предложи надлежна министарства.*
- *Нормирање кадра у здравственим институцијама врши се у Министарству здравља и Републичком заводу за здравствено осигурање. Према речима запослених у домовима здравља, у процесу нормирања кадра у већој мери треба да буду укључене институције које спроводе здравствену заштиту, јер њихов интегритет може озбиљно да наруши*

неуважавање реалног броја потребног кадра. Њихово укључивање се може постићи кроз, на пример, заједничку иницијативу свих или већине домова здравља према надлежним институцијама.

- ПИО фонд је надлежан за прописивање услова за стицање права на пензију, а на основу података о уплати пореза и доприноса, које контролишу филијале Пореске управе. Било какво одсуство сарадње у овој осетљивој области може да угрози остваривање права и нарушавање интегритета и једне и друге установе. Не постоји ниједан разлог због ког филијале ових органа у једној општини не би на заједничким састанцима и кроз међусобне договориме унапредили процес размене информација.*
- Национална служба за запошљавање врши запошљавање страних држављана на основу, између осталог, Решења о привременом боравку, које филијали доставља МУП. Не постоје рокови за достављање овог решења, што успорава процес и отвара простор за манипулацију или тумачење непоступања као потенцијалне “изнуде” мита да би се процес брже одвијао.*
- У оквиру истог типа институција могу се наћи примери различите праксе у истим случајевима. У овим ситуацијама неопходно је радити на уједначавању праксе, како различито поступање не би било основ за урушавање поверења у институцију. Најбољи примери ових случајева могу се пронаћи у судској или лекарској пракси.*

6. Органи јавне власти још увек не користе све предности савремених, информационих технологија у мери у којој би то било пожељно или оптимално. **Коришћењем различитих софтверских апликација у раду не само да би се убрзао и олакшао рад, већ би се у оним процесима у којима је то могуће људски фактор у негативном смислу речи и арбитрност одлучивања свели на минимум.** У нашим институцијама процес информатизације се уводи релативно споро и наилази на отпоре, па је стална едукација службеника, у складу са сталним и брзим развојем овог сектора, предуслов за коришћење информационих технологија. Истраживање показује различит однос према “отварању” институција за информатизацију процеса рада, од реакција да је “немогуће заменити човека рачунаром”, па до потпуног прихватања оних мера побољшања које у себи садрже коришћење разних компјутерских програма или предлагање неких нових. Најзначајнији закључак овог дела је да је спремност за увођење информационих технологија већа него што су отпори и да је непостојање свести и знања о томе на које све начине то може да се учини и даље једна од највећих препрека. То потврђују и позитивне реакције на неке идеје из мера побољшања, о којима интервјуисани нису имали прилике да чују или да о њима размишљају.

- *Неке од предложених мера побољшања око којих постоји потпуно прихватање и слагање јесу да се уведе аутоматизација доделе предмета службеницима у онима типовима органа који одлучују по различитим захтевима грађана (судови, локалне самоуправе...), чиме би се спречило да се предмети додељују преко реда или да о њима одлучују службеници који могу бити у сукобу интереса или који могу бити пристрасни на било који начин.*
- *Друга идеја коју треба реализовати и користити у што већој мери јесте формирање и управљање различитим базама података које треба да буду на располагању органима јавне власти и грађанима, у зависности од садржине података у њима и њихове сврхе. Пример дат и прихватан у интервјуима је прављење јединствених база података о пројектима цивилног сектора који се финансирају из буџета, како би се избегло да се исти пројекти финансирају из различитих извора. Осим тога, било је идеја и за прављење других база података којима се спречавају злоупотребе – најбољи пример за то је предлог прављења јединствене базе података изабраних лекара, на нивоу целе Србије (или макар за почетак на нижим нивоима, општинском, на пример), како би се избегло да лекари буду изабрани више пута, како би се спречиле велике разлике између лекара или како би пацијенти могли увек да знају колико који лекар има пацијената и како би на основу тога вршили избор или промену свог изабраног лекара.*
- *Још неке од добрих идеја које су се могле чути, а које подразумевају коришћење информационих технологија су коришћење софтвера за унос података који би контролисао тачност података (провера ЈМБГ, на пример) или праћење и бележење рада и промене података у програму (када је неко уносио податке, мењао и слично), чиме би се спречиле потенцијалне манипулације.*

7. Истраживање је показало да у органима јавне власти готово да **не постоји никакав интерни мониторинг нити евалуација рада, па у складу са тим ни поступање по резултатима тих процеса.** Успостављање различитих система интерне контроле, у ширем смислу речи, далеко је од добре праксе институција. Без тога, изостају и друге активности које су у ланцу доброг управљања логичне, као што су промене у раду на основу мониторинга и евалуације или позивање на одговорност у случајевима лоших резултата. Разлози за непостојање вредновања рада органа су двојаки, иако се овом врстом истраживања не може измерити удео сваког од њих. Први разлог је одсуство воље, јер неизвесност оцене рада руши устаљене навике и доводи у питање позиције на којима се појединци налазе, што је битан узрок сваког нечињења, у негативном смислу речи. Са друге стране, не постоји готово никаква пракса самовредновања или независног вредновања рада, не постоје развијени инструменти за то, нити свест о значају тих процеса.

- У интервјуима се на теме које у себи садрже појмове “контрола, мониторинг, евалуација” наилазило на противречне реакције. Највећа дилема представника органа јавне власти је у томе што се сматра да за такве процесе не постоје довољни капацитети или да ће “ванредне контроле”, мониторинг и евалуација само повећати обим посла запосленима, одузети им време за њихове текуће активности и довести до повећања броја различитих комисија и других тела у институцији. То показује да је неопходно развити такве инструменте мониторинга и евалуације који неће угрожавати процесе рада и који ће бити лако примењиви на све.
- Мониторинг и евалуацију је могуће уводити постепено, кроз уграђивање неких елемената ових процеса у свакодневне радне активности, а увођење праксе писања извештаја о раду је само једна од идеја за то.

8. Један од озбиљних недостатака и проблема у раду органа јавне власти јесте **непостојање или непоштовање принципа одговорности за кршење прописа, односно за неизвршење прописаних обавеза**. Ово је финални корак у спровођењу принципа добре управе, јер без одговорности, сви остали принципи, као што су успостављање критеријума, стандардизација или евалуација рада, постају обесмишљени.

- Постоји доста примера који имплицитно или експлицитно указују на овај проблем. Примери су углавном дати као коментари на мере побољшања које предвиђају постојање “система контроле” - да би сваки систем контроле имао ефекта, неопходно је да у случајевима у којима се контрола врши, постоје и последице, односно одговорност оних за које се покаже да су радили супротно прописима.
- Пример: “Установити систем интерне контроле здравствених радника у процесу упућивања пацијената на привремену спреченост за рад, иако нису испуњени услови”;

Коментар: “Већ постоји систем контроле, али нису дефинисане казнене мере”

9. Према речима интервјуисаних, **постоји стална потреба за едукацијама запослених у различитим областима**. То говори у прилог закључку да ресурси уложени у ову област нису уложени узалуд, јер брзина којом се дешавају промене и у принципима функционисања јавног сектора и у окружењу, захтевају сталне обуке и упознавање са тим променама.

- *Уколико би се потребе за обукама у органима јавне власти могле класификовати, три су области које би, према речима интервјуисаних, могле бити предмет сталних едукација:*

1) Промене у правном оквиру које се дешавају захтевају организовање интерних или екстерних обука за примену нових прописа;

2) Већ поменуте предности увођења нових информационих технологија, софтвера и других програма у рад органа јавне власти подразумевају да се сви запослени који треба да их примењују и користе пре тога упознају са њима;

3) Проблеми у примени прописа захтевају организовање едукација у области уједначавања праксе – ово је посебно значајно за оне органе јавне власти у којима ризици зависе од спровођења професионалних стандарда (као што су професије лекара, судија или вештака).