

Процена утицаја корупције  
-Упутство-

Нацрт

## Садржај

### Увод3

#### Поступак спровођења процене утицаја корупције5

##### КОРАК 1 Класификација мера и активности по критеријумима ПУК-а6

Усаглашавање са прописима9

Унапређење спровођења прописа11

Транспарентност и предвидљивост12

Контрола корупције13

##### КОРАК 2. Одабир показатеља (индикатора)15

Разврставање показатеља (индикатора) према нивоу резултата18

##### КОРАК 3. Прикупљање података27

##### КОРАК 4. Верификација ефеката мера за сузбијање корупције28

##### КОРАК 5. Евалуација ефеката мера за сузбијање корупције32

### Извори34

### ПРИЛОГ 135

#### Потенцијални показатељи корупције у угроженим областима35

Прилог 2. Спровођење истраживања и прикупљање података о нивоу корупције53

#### Прилог 3 Евалуациона питања59

### ПРИЛОГ 461

#### Процена ризика од корупције као допуна процени утицаја корупције61

Процена ризика од корупције62

План интегритета62

Секторска процена ризика од корупције64

## Увод

Основни документ јавне политике Републике Србије у контексту борбе против корупције је [Акциони план за поглавље 23](#), док су у претходном периоду то били [Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године](#) и Акциони план за спровођење Националне стратегије. Поменута стратегија и пратећи Акциони план, поред широког обухвата области од интереса, превиђали су и низ конкретних мера за сузбијање корупције у посебно осетљивим областима:

- здравства,
- пореза,
- царина,
- образовања,
- полиције,
- локалне администрације,
- приватизације и
- јавних набавки.

Наведене мере за сузбијање корупције настале су као резултат усклађивања са препорукама и мерама приоритетних реформи Европске комисије након усвајања Акционог плана за поглавље 23.

Акционим планом за поглавље 23 је предвиђено да се имплементација мера представља се на основу показатеља напретка у борби против корупције у наведеним посебно осетљивим областима. Према [ревидираном плану за спровођење поглавља 23](#), Република Србија се обавезала да ће изградити и процене ефеката предузетих мера за смањење корупције у тим областима и по потреби да предузме корективне мере и успостави механизам редовног и мерљивог праћења нивоа.<sup>1</sup>

Акциони план за поглавље 23 је предвидео развијање **методологије за израду процене утицаја мера предузетих у циљу смањења корупције** у посебно осетљивим областима. Ова методологија је развијена у контексту поменутих захтева на основу најбоље праксе и стандарда у спровођењу процене утицаја мера за сузбијање корупције.

Поред тога, приликом израде методологије водило се рачуна и о постојећем законском оквиру Републике Србије. Наиме, у Републици Србији је [Законом о планском систему](#) ("Сл. гласник РС", бр. 30/2018) и подзаконским актима уређено питање израде *ex-ante* и *ex-post* анализа ефеката докумената јавне политике и закона.

---

<sup>1</sup> У ревидираном акционом плану за поглавље 23 поменута обавеза наведена је у тачки 2.2.8.7, у контексту јавних набавки, у тачки 2.2.9.4, у контексту приватизације, у тачки 2.2.10.3, у контексту здравства, у тачки 2.2.10.8, у контексту опорезивања, у тачки 2.2.10.13, у контексту образовања, у тачки 2.2.10.21, у контексту полиције, у тачки 2.2.10.29, у контексту царине, и у тачки 2.2.10.34 у контексту локалне самоуправе.

Израђена методологија, због специфичности области корупције, се незнатно разликују у односу на методологију која је предвиђена Законом о планском систему и подзаконским актима. Међутим, те разлике не праве материјално значајна одступања у односу на постојећи законски оквир који регулише анализу ефеката докумената јавне политике.

У зависности од контекста, за потребе процене ефеката корупције, у упоредној пракси се користе четири приступа:

- Процена утицаја корупције (*Corruption Impact Assessment*);
- Процена ризика од корупције (*Corruption Risk Assessment*);
- Теоријска евалуација ефеката корупције (*Theory-Based Evaluation*) и
- Квази-експериментални приступ (*Quasi-experimental approach*).

Који од наведених приступа се користи у процени ефеката корупције зависи од фокуса процена, компатибилности постојећег планског система, расположивости ресурса, доступности података и других фактора.

У примени процени утицаја корупције и процени ризика од корупције тренутно не постоје јасно дефинисани међународни стандарди, механизми, алати и/или опште прихваћене методологије.

Приликом израде коришћене су различите смернице и препоруке о принципима спровођења и ефеката и ризика корупције који су усвојени од стране различитих међународних тела и организација (*Transparency International, OECD, UN, UNDP, Council of Europe* и др.).

Процена утицаја на корупцију (ПУК) је методологија развијена за потребе системске анализе и процене ефеката анти-корупцијских мера и активности. Отежавајућа околност је што приликом израде докумената, односно мера и активности који су предмет анализе није увек водило рачуна о јасном дефинисању очекиваних исхода, односно резултати су посматрани махом само у виду спроведених активности тј. до нивоа учинка, без јасног навођења какви се исходи односно ефекти од таквих активности очекују. Поред процене утицаја на корупцију, у одређеним областима могуће је посматрати утицај мера на промену ризика од корупције. То се чини када не постоје адекватни показатељи, али се може претпоставити да је применом мера наведени ризик смањен. Овај метод дат је у издвојеном прилогу.

На основу налаза могу се дати предлози за унапређење постојећих мера за сузбијање корупције и релевантних прописа. Другим речима, циљеви алата за процену утицаја корупције су:

1. Да се утврде ефекти постојећих мера и дају препоруке како би се омогућило спречавање појава корупције превентивним уклањањем законских и других решења, регулаторних празнина и стандарда који нису установљени на реалним и објективним основама;
2. Да се постави основа за ефикасно спровођење антикорупцијских политика анализом и проценом основних узрока корупције у посебно угроженим областима и;
3. Да се побољша поузданост и предвидљивост антикорупцијских политика у посебно угроженим областима..

## Поступак спровођења процене утицаја корупције

С обзиром да је потребно извршити *ex post* анализу мера и активности предвиђених документима јавних политика Стратегије и АП23, те да за велики број мера показатељи нису у потпуности или нису адекватно одређени у наставку приказујемо поступак којим се ти недостаци отклањају. То подразумева да се у првом кораку изврши класификација мера и активности према одговарајућим критеријумима. Тиме се омогућава адекватан избор показатеља. На основу утврђених показатеља врши се прикупљање одговарајућих података, који се затим верификују и врши се евалуација.

*Илустрација 1 Кораки у спровођењу*

Корак 1: Класификација мера и активности по критеријумима ПУК-а

Корак 2: Одабир показатеља (индикатора)

Корак 3: Прикупљање података

Корак 4: Верификација ефеката мера за сузбијање корупције

Корак 5: Евалуација ефеката мера за сузбијање корупције

*Извор: Илустрација аутора*

## КОРАК 1 Класификација мера и активности по критеријумима ПУК-а

Како би се омогућио правилан избор показатеља, односно како би се могли установити исходи и евентуално ефекти мера и активности предвиђених стратегијом и АП23, први корак је одређивање области на коју се одређена мера/активност односи у погледу жељених ефеката. На пример, спровођење одређених мера може да има за циљ да се олакша пословање и смање трошкови усклађивања са прописима који носе привредни субјекти, чиме се смањује подстицај за коруптивно понашање како би се ти трошкови избегли. Такође, мере могу бити усмерене на јачање капацитета како би се омогућио адекватан надзор над коруптивним понашањем или се прописима може смањити дискреционо право доноциоца одлуке чиме се такође смањује могућност коруптивног понашања.

У првом кораку тело које спроводи анализу треба да одреди да ли се мером желе остварити циљеви спрам четири групе критеријума.<sup>2</sup>

Другим речима, ПУК се састоји од анализе мера јавних политика из перспективе четири кључна критеријума који утичу на појаву коруптивних радњи.

1. Олакшано усаглашавање пословања или испуњавање захтева – (*compliance*);
2. Унапређење спровођења прописа – (*enforcement*);
3. Транспарентност и предвидљивост поступака –*transparent and predictable procedures*
4. Надзор над коруптивним понашањем –*monitoring of corruptive behaviour*.

Утврђивањем односа између мера и наведених критеријума олакшава се анализа кључних фактора који доприносе корупцији, односно оцени разлога због који јесу или нису остварени помаци у погледу борбе против корупције.

Другим речима, приликом спровођења анализе, свака од мера се сврстава у једну или више области према наведеним критеријумима. Мере за сузбијање корупције предочене у релевантном акционом плану потребно је прво разврстати у неки од кључних критеријумима ПУК-а. Разврставање мера по кључним критеријумима се врши сходно основном усмерењу и карактеристикама анализираних мера. Другим речима, прво је потребно установити аспект борбе против корупције на које су анализирани мере усмерене и потом их разврстати у релевантни критеријум ПУК-а. По правилу анализирани мере би требале да кореспондирају једном од четири критеријума ПУК-а. У случају да анализирана мера доприноси сузбијању коруптивних радњи које потпадају под више од једног критеријума ПУК-а, у том случају ту меру је потребно анализирати у односу на више од једног кључног критеријума.

---

<sup>2</sup> Основ за овај део анализе преузет је из Извор: ACCRC, 2017. *Handbook for the Corruption Impact Assessment*

#### Пример мере која се доводи у везу са једним критеријумом

У случају мере 3.5.2.1 која се односи на јачање административно -техничких капацитета у унутрашњој контроли Министарства унутрашњих послова и обухвата активности попуњавања систематизованих радних места у интерној ревизији и техничко опремање сектора унутрашње контроле полиције јасно је да се ради о четвртој области која се односи на надзор на коруптивним понашањем.

У овом случају показатељи учинака су адекватно дефинисани (попуњеност систематизованих радних места у одељењу интерне ревизије и набављена опрема), а постоји и јасно дефинисан ефекат – смањен индекс перцепције корупције у сектору полиције према истраживањима јавног мњења спроведеним у Србији. У овом случају потребно је утврдити и друге индикаторе који су потребни за евалуацију, а који посматрају исходе који се односе на наведене предузете активности (покренути поступци од стране унутрашње контроле и сл.).

#### Пример мере која се доводи у везу са више критеријума

У случају мере АП 3.7.2.2. и РАП 3.7.2.1. која се тиче измена Закон о здравственој заштити и Закон о лековима медицинским средствима тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава; однос са фармацеутском индустријом; висина и поступање са поклоном; као и сукоб интереса здравствених радника и сарадника, као и лица која обављају функције (а немају статус функционера у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције) као индикатор циља наведени су објављени стандарди у вези сукоба интереса. Реч је о нивоу учинка. Као коначан ефекат наводи се да су успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука. У овом случају није јасно на који начин се мери ефикасност механизма и који су показатељи који ће се користити у сврху евалуације. Посао евалуатора је да одреди адекватне показатеље и оцени у којој мери се предузетим мерама остварио наведени циљ. Поред тога реч је о области у којој се утиче како на унапређено спровођење прописа, тако и на транспарентност поступка. У овом случају мера покрива две врсте критеријума.

Сваки од горе наведена четири критеријума су додано рашчлањена на сет фактора на основу којих се процењује утицај корупције (види **Илустрацију број 1**). Логика формулисања наведених критеријума је релативно једноставна.

**Прво**, евалуатор у случају да је оцењено да се мера односи на први критеријум, посматра да ли је остварен циљ једноставнијег усаглашавања са прописима (наметнутим захтевима), што је усаглашеност теже остварити, то је и простор за корупцију већи.

**Друго**, што је већа дискреција у спровођењу прописа већа, то је и већи простор за корупцију.

**Треће**, што су административни поступци комплекснији, то је и већи простор за корупцију.

Коначно, корупција зависи и од робусности механизма надзора, односно контроле коруптивног понашања. Наведени критеријуми представљени су **Илустрацијом 1**.

Илустрација 2 Критеријуми и фактори за процену утицаја корупције



Извор: ACCRC, 2017. Handbook for the Corruption Impact Assessment



## Усаглашавање са прописима

Одређене мере и активности усмерене су ка олакшаном поштовању прописаних захтева. Могуће је да циљ није остварен јер су и поред промене прописа захтеви наметнути прописом или предвиђене санкције били неадекватни, те да је прописом или другим мерама омогућен преференцијални третман.

Стога се приликом *ex post* анализе ефеката, у случају да се мера односи на олакшање усклађивања и поштовања прописа разматрају следећа три групе питања

- Да ли су трошкови усаглашавања (усклађивања) са прописима адекватни? Да ли је једноставније поштовати прописе или мерама предвиђене захтеве?
- Да ли су предвиђене санкције адекватне, односно да ли одговарају врсти, тежини и вероватноћи откривања?
- Да ли постоји могућност преференцијалног третмана.

Табела 1: Анализа спроведених мера и активности према критеријуму усклађености са прописима

Рб.	Фактори	Кратак опис фактора
1.	Адекватност трошкова усаглашавања пословања за прописима	Да ли су трошкови усаглашавања са законским и подзаконским одредбама пропорционални њиховом значају и да ли су упоредиви са трошковима у сличним областима?
2.	Адекватност санкција	Да ли је врста и тежина санкције адекватна? Да ли је врста и ниво прописане казне сразмерна казнама за непоштовање сличних законских решења?
3.	Могућност преференцијалног третмана	Да ли постоји могућност да одређени појединци, групе, и/или правна лица добију преференцијални третман или корист од примене законских или подзаконских решења?

Приликом разматрања ефеката мера, потребно је утврдити да ли су трошкови пропорционални и сразмерни Адекватност трошкова усаглашавања са прописаним захтевима. подразумева да трошкови (било монетарни или у виду ангажованих ресурса и времена) у циљу испуњавања обавеза које произилазе из одређених законских и подзаконских аката сразмерни и да не одступају превише у односу на трошкове сличних прописа. Прописи могу наметати широк спектар обавеза усклађености са појединцима и правним лицима. Тако наметнуте обавезе треба да буду разумне и правичне у контексту испуњавања циљева прописа и да механизми усклађивања буду јасно повезани са остваривањем тих циљева. Код дефинисања механизма за усклађивање треба водити рачуна о томе да је њихово увођење оправдано, ефикасно и да директно доприноси остваривању циљева прописа који их уводи. Прекомерни захтеви обично настају када законодавац жели да избегне ризик *тако да* намеће широк спектар захтева за усклађивање пословања са прописима. Исход је често сасвим супротан жељеном. Увођење непотребних механизма усклађивања, који читав поступак усклађивања пословања са релевантним прописима чине

непотребно компликованијим и неоправдано скупљим, а тиме подстиче субјекте да коруптивним понашањем покушају да избегну наметнуте захтеве.

**Адекватност санкција** подразумева да ниво казне треба да буде у складу са казнама које се примењују у другим законима за прекршајна и/или кривична дела сличне природе или сличне тежине. Посао евалуатора је да размотри да ли су предузетим мерама формулисане адекватне санкције. Могуће је да је ниво корупције последица неадекватних казни за потенцијално непоштовање прописа. На пример, ако се приликом доношења прописа уведе казне које нису упоредиве за прекршајна и/или кривична дела сличне природе или сличне тежине, ствара се подстицај за коруптивно понашање. Другим речима, иако су казне уведене, ствара се подстицај да се оне избегну путем корупције. Такође, треба водити рачуна о томе да казне буду повезане са природом и тежином дела. Међутим, у пракси могу постојати изузетне околности које захтевају да се различити нивои казни примењују на кривична дела сличне врсте. Односно, могу постојати околности због природе укљученог ризика које оправдавају већу казну за прекршај. У тим случајевима треба пружити јасно оправдање за другачији режим кажњавања. На пример, вероватноћа откривања може битно утицати на величину казне. Што је мања вероватноћа откривања дела и забрањена казна може бити већа.

**Могућност преференцијалног третмана** се односи на могућност изузећа одређених група или појединаца из предузимања регулаторних активности или учешћа на регулисаном тржишту. Односно, да ли је потенцијално изузеће одређене групе оправдано у складу са циљем прописа. Закони који су израђени на такав начин да користе или фаворизују одређену групу или појединца за последицу могу имати смањење конкуренције на тржишту или њено ограничавање, повећане трошкове пословања за друге учеснике на тржишту, веће трошкове за потрошаче, смањене инвестиције и смањену могућност за запошљавање. Другим речима, могуће је да предузете мере нису или не у потпуности отклониле преференцијални третман појединих интересних група.

## Унапређење спровођења прописа

Три групе питања која је потребно размотрити приликом анализе спровођења односе се на степен дискреције, транспарентности и одговорност у вршењу поверених послова од стране надлежних органа и одговорног буџетског финансирања.

Табела 2: Критеријум у погледу спровођења закона

Рб.	Фактори	Кратак опис фактора
4.	Јасност и објективност дискреционих прописа	Да ли предузетим мерама није отклоњен проблем дискреционог одлучивања, односно да ли су обухват, критеријуми за примену и поступци јасно формулисани, на недвосмислен и објективан начин и да ли постоје механизми за контролу прекорачења дискреционог права?
5.	Транспарентност и одговорност у вршењу поверених послова од стране надлежни органа	Да ли се прописима јасно дефинише захтеве, обим, ограничења и процедуре одабира у вези са поверавањем овлашћења или дужности организација повезаних са јавним службама или приватним организацијама? Да ли су успостављени механизми управљања или надзора који би осигурали одговорност надлежних органа?
6.	Одговорно буџетско финансирање	Постоје ли преклапања у финансијској подршци од стране државе, попут државних субвенција, или било каква друга слична могућност узрокована нејасним критеријумима за финансијску подршку? Да ли је успостављен механизам за надзор и управљање са циљем да се спречи пробијање буџета?

**Јасност и објективност дискреционих права** подразумева да је прописима јасно уређено питање дискреционог одлучивања, те да је обим таквих права, поступак за примену и механизме за контролу прекорачења дискреционих права јасно уређен. Посао евалуатора је да размотри да ли је предузетим мерама отклоњен проблем дискреционог одлучивања. Другим речима, да би се избегла злоупотреба дискреционих овлашћења неопходно је да се размотри да ли су предмет, обухват, примена и механизми за контролу дискреционих права јасно дефинисани.

**Транспарентност и одговорност у вршењу поверених послова од стране надлежни органа** подразумева да су услови за поверавање послова, њихов обухват, ограничења и друго јасно дефинисани и да постоји механизам за управљање и надзор над обезбеђивањем одговорности приликом додељивања овлашћења и дужности јавним организацијама или приватним удружењима. Суштински поменути критеријум промовише принципе доброг управљања и грађење поверења у процес доношења одлука кроз јачање легитимитета и кредибилитета јавних институција.

**Одговорно буџетско финансирање** подразумева утврђивање да ли постоје преклапања у пружању финансијске подршке услед неусклађености више закона или постојања било каквих других извора финансирања из буџета услед неодговарајућих критеријума за додељивање финансијске подршке и да ли постоје механизми за управљање и надзор над спречавањем неадекватног додељивања средстава из буџета. Применом наведеног критеријума стварају се претпоставке за транспарентан и правичан систем за пружање финансијске подршке.

## Транспарентност и предвидљивост

Три групе питања која је потребно размотрити приликом анализе административних поступака су **доступност, отвореност и предвидљивост**. Сама примена мере (на пример, усвајања закона) није довољно добар показатељ. Евалуатор, треба да оцени да ли је израда прописа била таква да је поступак био отворен и доступан, те да је исход предвидљивије окружење.

Табела 3: Критеријум спровођења административних поступака

Рб.	Фактори	Кратак опис фактора
7.	Доступност	Да ли је предузетим мерама омогућено заинтересованим странама (грађанима, правним лицима и организацијама) могућност учешћа, изношење приговора и обезбеђивање репрезентативност заинтересованих страна у процесу прикупљања мишљења?
8.	Отвореност	Да ли су информације у вези са релевантном услугом или процедурама доступне заинтересованим странама и јавности?
9.	Предвидљивост	Да ли је заинтересованим странама омогућено да једноставно сазнају и предвиде потребне документе, кораке, административне поступке, време реализације и резултати?

**Доступност** се односи на пружање могућности заинтересованим странама да узму учешће у процесу доношења јавних политика, да се омогући изношење приговора, репрезентативности заинтересованих страна у таквим поступцима. На пример, евалуатор треба да размотри да ли су приликом припреме прописа заинтересованим странама било омогућено да узму учешће и дају коментар?

**Отвореност** подразумева да су садржај, поступак и повезане информације о административном поступку довољно отворене за све заинтересоване стране и ширу јавност. На пример, да ли су релевантна документа и информације о административном поступку јавно објављена и доступна јавности?

**Предвидљивост** се огледа кроз могућност да подносиоци представки могу лако и успешно да идентификују и предвиде неопходне документе, радње, административне поступке, резултате њихових активности у административном поступку. Другим речима, да ли прописи јасно одређују шта једна особа или правно лице треба да обезбеди, поступак који ће надлежни орган спровести, временски оквир завршетка поступка и очекиване исходе?

## Контрола корупције

Значајан број мера усмерен је ка побољшању антикорупцијских механизма. Две групе питања која је потребно размотрити приликом анализе контроле корупције су **могућност појаве конфликта интереса и робусност антикорупцијског механизма**.

Табела 4: Критеријум контроле корупције

Рб.	Фактори	Кратак опис фактора
10.	Могућност појаве конфликта интереса	Да ли постоје стандарди и процедуре којима се спречава остваривање приватних интереса и да ли су установљени и механизми контроле?
11.	Робусност антикорупцијског механизма	Да ли су усвојени механизми интерне контроле или примењене антикорупцијске мере како би се спречила корупција која се може појавити у процесу примене прописа или мера јавне политике?

**Могућност појаве конфликта интереса** подразумева утврђивање да ли постоје стандарди, поступци и/или механизми за накнадну контролу који спречава уплив приватног интереса у вршењу јавних дужности.

**Робусност антикорупцијског механизма** подразумева утврђивање постојања потребе за усвајањем антикорупцијских механизма или закона како би спречили могућност настанка корупције током примене закона или јавних политика (ACRC, 2017).

У прилогу број 4 се налази образац са контролним питања у вези испуњености критеријума могућности појаве конфликта интереса, заједно са упутством за његовим попуњавањем.

У наредној табели 2 дати су примери разврстаних мера сходно критеријумима ПУК-а којима припадају. Примери мера за сузбијање корупције преузети су из ревидираног Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.

Табела 5: Пример разврставање мера по релевантним критеријумима ПУК-а

Бр. мере	Назив мере из АП	Напомене из АП	Критеријуми ПУК-а
3.7.2.1	Изменити Закон о здравственој заштити и Закон о лековима и медицинским средствима	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област:               <ol style="list-style-type: none"> <li>I. донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава;</li> <li>II. однос са фармацеутском индустријом;</li> <li>III. висина и поступање са поклоном;</li> <li>IV. сукоб интереса здравствених радника и сарадника, као и лица која обављају функције (а немају статус функционера сходно закону)</li> </ol> </li> </ul>	<b>1. Усаглашеност пословања са прописима;</b> <b>4. Надзор над коруптивним понашањем;</b>
3.7.2.3	Обезбедити транспарентност јавних набавки које спроводе здравствене установе	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Објављивање извештаја о јавним набавкама које спроводе здравствене установе.</li> <li>• Мера се односи на сваку здравствену установу</li> </ul>	<b>3. Транспарентност и предвидљивост поступка</b>
3.8.1.1	Изменити Закон о основама система образовања и васпитања и Закон о високом образовању	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Тако да се уведе законска обавеза избора и евалуације учинка директора, декана и наставног особља у свим школским установама, на основу објективних, јасних, прецизних и унапред познатих критеријума;</li> <li>• Дискрециона овлашћења директора, декана и наставног особља, ограничити објективним, прецизним, јасним и унапред познатим критеријумима</li> <li>• Њихове дискреционе одлуке морају бити образложене и транспарентне</li> <li>• Комисије за избор кандидата за запослење, требало би да буду састављене од директора школе и запослених.</li> </ul>	<b>2. Спровођење прописа</b>

Извор: Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

## КОРАК 2. Одабир показатеља (индикатора)

По разврставању анализираних мера у релевантне критеријуме приступа се одабиру индикатора у циљу праћења учинака и олакшавању процеса евалуације ефеката анализираних мера.

**Показатељи (индикатори)** су квантитативни и/или квалитативни параметри који се дефинишу ради праћења степена постизања циљева у односу на почетне вредности тих параметара. У случају да није могуће извести показатељ који би директно пружао информације о степену остваривања циљева, могу се користити апроксимацију **показатеља**, који индиректно мере (апроксимирају) резултате спроведених мера.

Код дефинисања показатеља (индикатора) примењује се „**CREAM**“ критеријум. *CREAM* критеријуми прописују правила по којима одабрани показатељ мора да буде (*WB*, 2009.):

1. Јасан, прецизан и недвосмислен;
2. Релевантан (да одговара намењеној области);
3. Економичан (доступан уз разумне трошкове);
4. Адекватан (свеобухватан, и да је у стању да пружи довољно основа за процену перформанси);
5. Мерљив (да може да се измери и да је подложен независној провери).

Показатељи учинка мера **треба** да буду квантитативно изражени. Услед различитих ограничења, пре свега расположивости и трошкова прибављања квантитативних података, ова пракса није увек могућа, па се већи акценат ставља на квалитативне (описне) и процесне (описују степен остварења различитих фаза процеса) показатеље. Увек треба тежити ка томе да већина, ако не и сви показатељи, буду квантитативни (нумерички) по својој природи.

Код разматрања употребе показатеља из постојећих база података, података из секундарних извора, веома је важно разумети значење индикатора и њихову методологију. Важно је утврдити релевантност индикатора за дати циљ, као и разумети његове снаге и слабости. Како би се избегла непримерена примена и обезбедило правично тумачење података потребно је одговорити на следећа питања (UNDP, 2015):

1. Која су питања на која се жели добити одговор?
2. Шта је потребно мерити како би се добио одговор на постављено питање?
3. Како се то може мерити?
4. Како ће се користити резултати мерења, какве су следеће активности након добијања резултата мерења?

Што се тиче броја показатеља које би требало узети у обзир, тај број пре свега зависи од тога колики је број показатеља (индикатора) потребан да би се одговорило на питање „Да ли је циљ спроведене мере и/или јавних политика остварен?“. У литератури се наводи да оптималан број показатеља по једном исходу и/или ефекту који варира између 2 и 7. Након коначног избора показатеља треба имати у виду да коначан број показатеља може да се мења током времена, а све са циљем да се унапреди квалитет изабраних показатеља. Развој добрих показатеља (индикатора) захтева више од једног покушаја и у великој мери зависи од расположивих података, људских и финансијских ресурса (WB, 2009.).

Уопштено говорећи сви показатељи мерења корупције по својим основним карактеристикама се могу поделити у две велике групе (WB, 2018.):

1. **Објективне показатеље** – показатељи који су засновани на стварним (реалним) статистичким подацима о појединим активностима, узроцима и/или последицама коруптивних радњи.
2. **Субјективне показатеље** – показатељи који су засновани на испитивањима грађана, привреде и/или јавних службеника путем анкета у циљу мерења перцепције корупције и/или искуства са корупцијом

**Основна предност објективних у односу на субјективне показатеље** је у томе што они мере запажене радње, учинке и/или исходе на начин који омогућава квантификовање ефеката од коруптивних радњи. Другим речима, за разлику од субјективних показатеља, објективни показатељи могу да **пруже „стваран број“ који илуструје размере злоупотребе јавних функција у приватне сврхе** (WB, 2018.). Често је могуће на основу једног објективног показатеља извести велики број других показатеља.

Тако, показатељ о броју пријављених случајева корупције могуће додатно дисагрегирати (разложити) у већи број показатеља, нпр. по типу тела на које се подноси жалба, начину извештавања, врсти пријављене корупције итд. (види **Илустрацију број 2**). У литератури препознате су четири основне групе објективних показатеља, и то:

1. Показатељи улазних ресурса (*Inputs*) – ресурса утрошених од стране државе;
2. Показатељи активности (*Activities*) – активности државе;
3. Показатељи учинака (*Outputs*) – креирани производи и услуге и;
4. Показатељи исхода (*Outcomes*) – статистички подаци о коруптивним радњама

**Упркос евидентној предности егзактних података, објективни показатељи нису без недостатака.** Основна слабост објективних показатеља је у томе што обично илуструју само један уски аспект корупције који нису нужно репрезентативни за опште ниво корупције.

Општи ниво корупције подразумева просечну склоност злоупотребе јавних овлашћења у различитим областима, што објективни показатељи нису у стању да обухвате. Друга слабост, се односи на проблем тумачења оваквих показатеља. На пример, висока стопа кривичног гоњења за давање мита означава високу корупцију или нулту толеранцију према корупцији и ефикасан систем кривичног правосуђа. Чак и под претпоставком да су доступни упоредни објективни показатељи, ускост њиховог обухвата и потешкоће у тумачењу могу у знатној мери отежати тумачење посматране промене као просечну склоност ка корупцији (WB, 2018.).



Илустрација 3 Дисагрегација (разлагање) података о пријављивању корупције у више показатеља



Извор: Илустрација аутора на бази примера из U4, 2012a. *Theories of change in anti-corruption work*

Са друге стране, субјективни показатељи нису осмишљени да квантификују запажене радње, учинке и/или исходе, већ опажања и претпоставке о томе шта се дешава. Најчешћи метод прикупљања података за формирање субјективних показатеља су анкете. Њихова основна предност је у томе што могу да обухвате сложеност корупције и интеракције различитих актера укључених у корупцију. Дакле, перцепција креатора политике, заинтересованих страна и обичних грађана може се документовати, и искористити као показатеље опште склоности ка корупцији, што није случај са објективним показатељима. Уколико се подаци могу рашчланити по секторима или функцијама могуће је идентификовати места у систему где се верује да су се општи нивоии корупције променили. Међутим, најчешћа примена субјективних показатеља је у форми композитних индикатора попут различитих индекса перцепције корупције (WB, 2018.).

Основни недостаци субјективних показатеља су везани за различите пристрасности испитаника и проблема који они узрокују у току прикупљања података. Наиме, некада одговори испитаника нису прецизни или тачни услед немогућности присећања свих аспеката искустава са корупцијом или испитаници нису искрени у вези њихових перцепција корупције. Затим, перцепције испитаника могу бити под утицајем тренутних догађаја високог профила услед чега може доћи до промене перцепције о општем нивоу корупције. Такође, тешко је довести у везу ефекте тренутних реформи са субјективним показатељима. Разлог за ово је то што је перцепција испитаника базирана на искуствима пре спровођења реформи и сходно томе потребно је дуже време да се оно промени (WB, 2018.).

Основи закључак је да би се добиле прецизније и свеобухватније информације о процени утицаја корупције, потребно је користити и објективне и субјективне показатеље. У наредној табели број\_ дати су примери објективних и субјективних показатеља.

Табела 6: Примери објективних и субјективних показатеља

Рб.	Назив показатеља	Тип показатеља
1.	Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки	Објективни показатељ
2.	Процентуално учешће набавки у преговарачком поступку без објављивања	Објективни показатељ
3.	Број пријава Агенције за борбу против корупције за сукоб интереса и непотизам	Објективни показатељ
4.	Број учесника курсева из области етике и интегритета	Објективни показатељ
5.	Индекс перцепције корупције	Субјективни показатељ
6.	Процент пословних субјеката који су имали искуство са корупцијом	Субјективни показатељ

Извор: Примери аутора

Показатеље корупције је потребно ставити и у одговарајући контекст. Сам контекст у којем се претпостављене коруптивне радње одвијају у значајној мери дефинише избор показатеља који ће се користити у процени утицаја корупције. Различити контексти захтевају различите мере корупције. Са тим у вези у прилогу број 1 налази се преглед објективних и субјективних показатеља који се могу користити приликом процене утицаја корупције у осетљивим областима здравства, пореза, царина, образовања, полиције, локалне администрације, приватизације и јавних набавки.

### Разврставање показатеља (индикатора) према нивоу резултата

Када се утврђују и бирају показатељи, потребно је водити рачуна о хијерархији циљева на које се ти показатељи односе. Другим речима, показатељи требају да осликавају промену која одговара специфичном нивоу циља која анализирана интервенција, јавна политика, је осмишљена да оствари. Хијерархија циљева је базирана на концепту под називом Теорија промена (*Theory of Change*). Теорија промена<sup>3</sup> приказује очекивања у погледу тога како ће интервенција произвести промену која ће довести до жељених циљева (исхода или ефеката) у нашем случају смањења нивоа корупције.

Теорија промена анализирану интервенцију рашчлањује у пет главних међусобно повезаних компонента, односно интервенцију рашчлањује на улазне ресурсе, активности, учинке, исходе и на ефекте/утицаје. Компоненте теорије промена представљене су у Табели 6. Сходно горе наведеном, теорија промена приказује логички след од улазних ресурса, преко активности подржаних улазним ресурсима и учинака као производа тих активности, па све до крајњих резултата анализираних интервенције. Теорија промена би требало да садржи

<sup>3</sup> Промена је процес који је вођен идејом да се мотивишу особе и/или организације да размотре измене својих ставова, очекивања и понашања ради остваривања жељених циљева.

неопходне предуслове за настанак веродостојних веза, као и изазова који могу спречити постизање циљева интервенције (WB, 2009.).

Све показатеље, поред поделе на објективне и субјективне, могуће је поделити и по претходно наведеним компонентама теорије промена (улазни ресурси, активности, учинци, исходи и ефекти). Којој компоненти показатељи припадају пре свега зависи од тога шта показатељи мере, односно да ли мере запажене индивидуалне радње, учинке и/или исходе или мере композитне исходе и/или ефекте сложених појава и догађаја.

Табела 6: Главне компоненте теорије промена

Компонента	Опис
Улазни ресурси ( <i>Input</i> )	Ресурси који улазе у пројекат, програм или политику (финансирање, особље, опрема, радни материјали итд.)
Активности ( <i>Activities</i> )	Одговор на питање „Шта радимо?“ Активности се могу описати глаголима <i>пружити, омогућити, испоручити, написати</i> и другим.
Учинак ( <i>Output</i> )	Оно што се произведе као резултат активности. Учинак подразумева опипљив производ или услугу који су настали као резултат спроведених активности у оквиру пројекта, програма и/или политика.
Исход ( <i>Outcome</i> )	Одговор на питање „Зашто све радимо?“ Исходи су промене понашања које произлазе из учинака ( <i>Output</i> ) пројекта, програма и/или политика. Исходи се могу повећати, смањити, унапредити или одржавати.
Ефекат/Утицај ( <i>Impact</i> )	Дугорочне промене (корист) које се постижу када се оствари један и/или више исхода. Може бити сличан стратешким циљевима.

Извор: WB, 2009. *The road to results: designing and conducting effective development evaluations.*

Мерење појединачних радње, учинке и/или исхода одговара објективним показатељима и у контексту борбе против корупције најчешће се користе за мерење учинака (*outputs*). Разлог овоме је то што су уведене мере за сузбијање корупције реализују у кратком временском периоду и сходно томе потребни су показатељи који могу да прате настале краткорочне промене у сложеном и дугорочном процесу као што је борба против корупције. Управо су објективни индикатори добри за обухватање краткорочних промена насталих спровођењем појединачних специфичних мера. Мониторинг таквих мера треба да буде базиран на подацима о искуству, а не на подацима о перцепцији (WB, 2018.).

Са друге стране, субјективни показатељи базирани на перцепцији испитаника имају одређено заостајање (*lagging*) у бележењу промена насталих као резултат реформи. Другим речима, потребно је дуже време да се резултати спроведених реформи пресликају на перцепцију становништва, привреде и јавних функционера и потом у промени вредности субјективног показатеља. Оваква природа субјективних индикатора одговара праћењу композитних исхода и/или ефеката сложених појава и догађаја и праћењу остваривања дугорочних циљева борбе против корупције. Из овог разлога субјективни показатељи нису погодни за праћење краткорочних промена насталих као резултат спровођења специфичних мера (U4, 2012b.)

У пракси у праћењу ефеката мера за сузбијање корупције чешће се користе показатељи учинака (*outputs*) у односу на показатеље исхода (*Outcome*) или ефеката (*Impact*). Разлог овоме је то што је показатеље учинака лакше развити и то што су подаци неопходни за коришћење таквих индикатора лакше и чешће доступни у поређењу са показатељима исхода и/или ефеката. Други разлог је већ наведе и односи се на временску димензију праћења, односно

показатељи учинака су погодни за праћење краткорочних промена у поређењу са показатељима исхода и/или ефеката (U4, 2012b.).

Привлачност коришћења показатеља учинака за показатеље резултата спровођења реформи је евидентна, услед лакоће приказивања мерљивих и опипљивих резултата. Међутим, коришћење ових показатеља за сврху промоције ефеката и/или исхода реформи није прикладна. Прво, због тога што промене вредности показатеља учинака не воде нужно до остваривања крајњих циљева јавних политика. Затим, инсистирање на овај пракси може довести до одабира показатеља сумњиве валидности. У случају да субјективни показатељи који на најбољи начин осликавају исходе и/или ефекте реформи нису доступни, препорука је да се користе такозвани „водећи показатељи учинака“. Водeћи показатељи учинака мере остваривање учинка који претходе трансформацији целокупног система. Водeћи показатељи учинака се не могу тумачити као показатељи исхода и/или ефеката, али зато дају квалитетнију индикацију очекиваних исхода и/или ефеката у поређењу са обичним показатељима учинака (U4, 2012b.).

У наредној табели број: \_\_\_ дати су примери објективних и субјективних показатеља разврстаних по компонентама теорије промена.

Табела x: Примери показатеља разврстаних по компонентама теорије промена

Рб.	Назив показатеља	Ниво резултата	Тип показатеља
1.	Просечна цена изградња 1 км аутопута	Улазни ресурси	Објективни
2.	Број одржаних радионица из области етике и интегритета	Активности	Објективни
3.	Израда и усвајање закона и подзаконских аката	Активности	Објективни
4.	Број пријава Агенције за борбу против корупције за сукоб интереса и непотизам	Активности	Објективни
5.	Однос процесираних случајева корупције у односу на укупан број истрага	Учинак	Објективни
6.	Успостављање отвореног и транспарентног процеса јавних набавки	Учинак	Објективни
7.	Број закључених уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни
8.	Процент испитаника / домаћинстава који сматрају да је корупција висока	Исход или Ефекат	Субјективни
9.	Процент испитаника (појединаца, домаћинстава и/или компанија) који је имао искуства са корупцијом	Исход или Ефекат	Субјективни
10.	Број одобрених захтева за приступ информацијама од јавног значаја	Исход	Објективни
11.	Држава, локалне самоуправе и јавне установе и организације објављују јавно комплетне податке о буџету, буџетским приходима и буџетским расходима	Исход	Објективни
12.	Број судских пресуда против службеника који нису пријавили своју имовину	Исход	Објективни
13.	Процент грађана који је задовољан пруженим јавним услугама	Исход	Субјективни

Извор: Примери аутора

Многе анти-корупцијске интервенције У АП23 и Националној стратегији немају уграђену теорију промена која би водила ланац резултата, што отежава смислено праћење напретка и мерење жељених резултата.

Посао евалуатора је да комплетира теорију промена, односно да унесе индикаторе који осликавају не само испуњене активности већ и исходе који доприносе остварењу жељеног ефекта (смањеног нивоа корупције).

На **Илустрацији број 3** налази се хипотетички пример довршене и недовршене теорије промена. Теорија промене може послужити као концептуална мапа процеса промена од почетка до краја. Открива основне претпоставке о томе зашто и како ће пројекат бити успешан, и мапира међукораке који се морају предузети да би се постигао дугорочни циљ. Теорија промена уводи и робустан оквир за праћење, и што је још важније, оставља доказни траг у сврхе евалуације (*UNDP, 2015*).

Теорија промена са пратећим показатељима се може представити графички и то најчешће у форми графика тока (енгл. *flow chart*) или у форми ланца резултата (енгл. *results chain*). На **Илустрацији број 1** налази се хипотетички пример ланца резултата теорије промене Агенције за борбу против корупције. Примери добре праксе графика токова теорије промене у контексту борбе против корупције налази се на **Илустрацијама број. 2, 3**. Графика тока теорије промене на примеру из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године приказан на **Илустрацији број. 4**.

Илустрација 4 Пример довршене и недовршене теорије промене за буџетску транспарентност



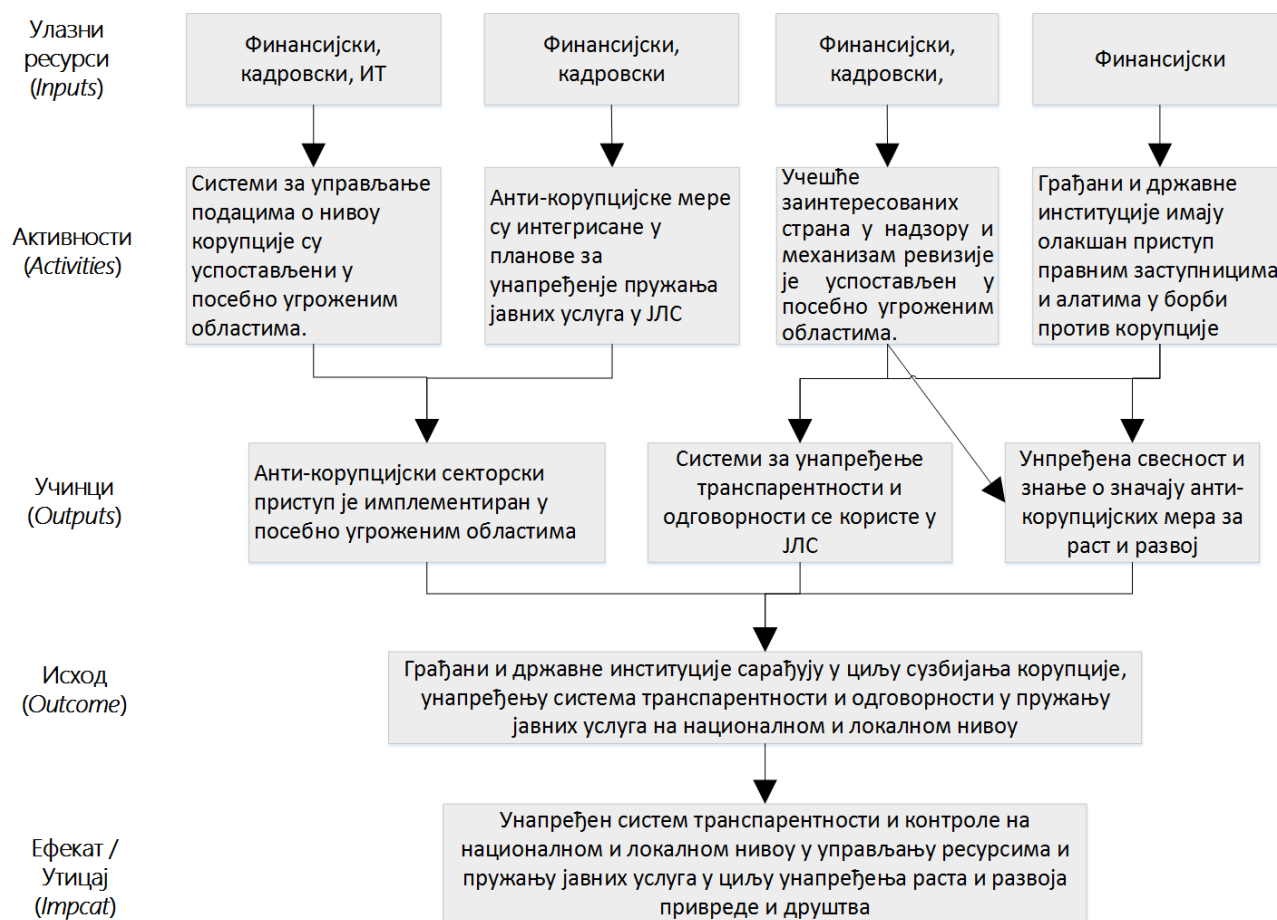
Извор: Илустрација аутора на бази примера из U4, 2012a. *Theories of change in anti-corruption work*

Илустрација 5 Пример ланац резултата (engl. results chain) теорије промена Агенције за борбу против корупције



Извор: Илустрација аутора на бази примера из U4, 2012a. Theories of change in anti-corruption work

Илустрација 6 Пример график тока (енгл. flow chart) теорије промене борбе против корупције



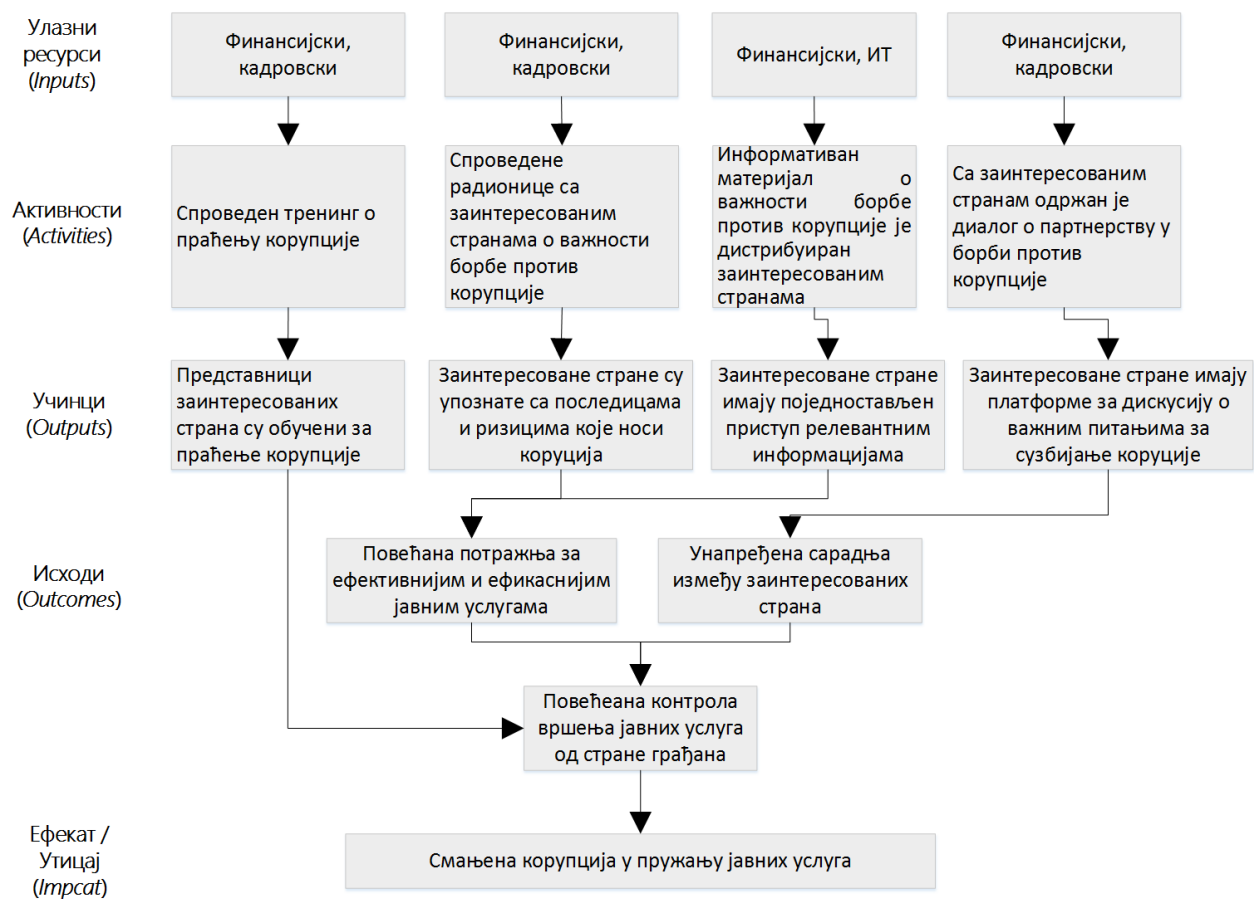
Претпоставке модела:

- 1.
- 2.
- 3.
- ...

Извор: Илустрација на бази примера из UNDP, 2015. User's guide to measuring corruption and anti-corruption.



Илустрација 7 Пример теорије промене борбе против корупције кроз подизање транспарентности

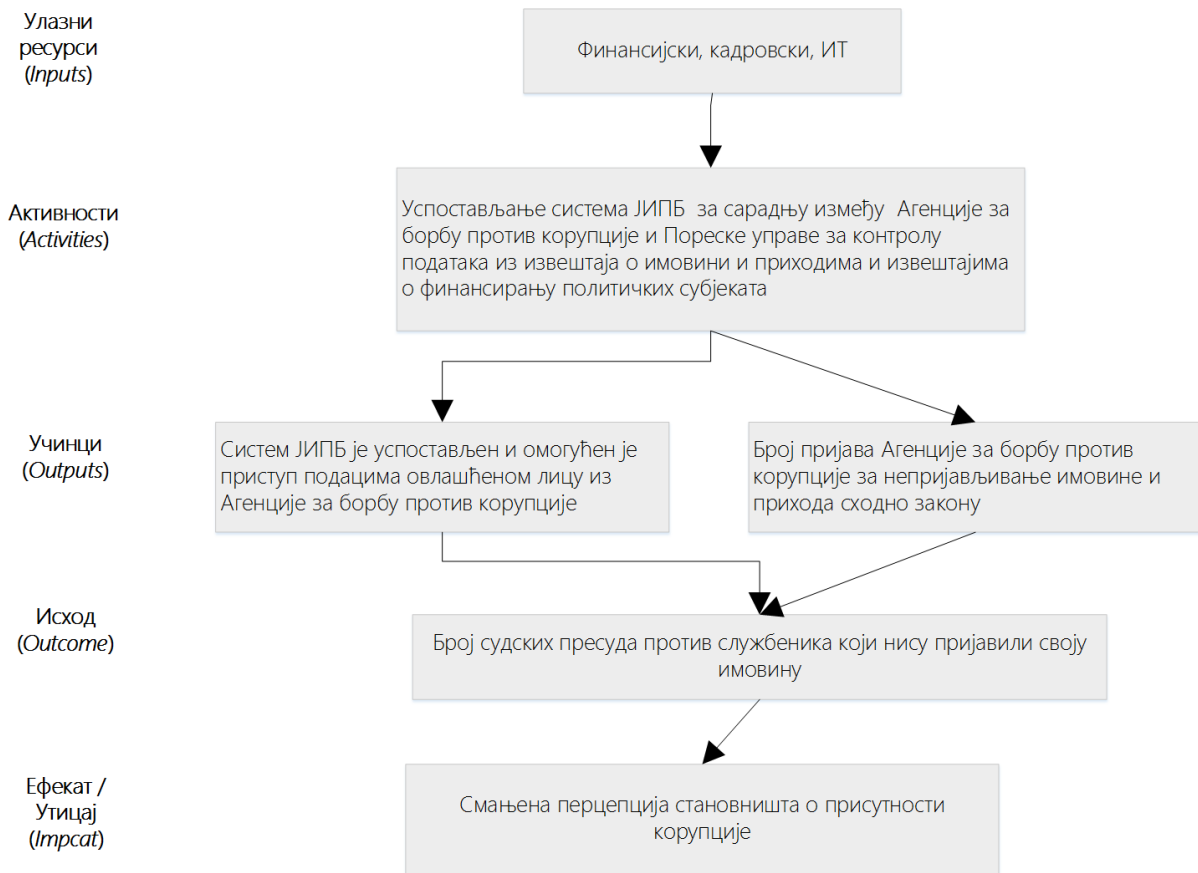


Претпоставке модела:

- 1.
- 2.
- 3.
- ...

Извор: Илустрација аутора на бази примера из U4, 2012a. Theories of change in anti-corruption work

Илустрација 8 Илустрација теорија промена на примеру мере успостављања ефикасне инфраструктуре за сарадњу Агенције за борбу против корупције и надлежних институција, ради провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима



Претпоставке модела:

- 1.
- 2.
- 3.
- ...

Извор: Илустрација аутора на бази примера из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

### КОРАК 3. Прикупљање података

Један од кључних сегмената спровођења анализе процене утицаја ефеката корупције јесте процес прикупљања података, јер од коришћених података зависи и квалитет спроведене анализе. Из овог разлога пре спровођења саме анализе неопходно је установити који су подаци потребни, које ће се технике прикупљања података користити и који ће се стандарди квалитета података примењивати. Прикупљање података и утврђивање критеријума за њихов избор и квалитет је временски захтеван процес, због чега је важно да се са радом на овим активностима крене што је пре могуће.

Подаци се могу прикупити из многих извора, укључујући из постојеће базе података, постојеће записе, анкете, фокус групе и мишљења стручњака из релевантних области. Ниједан од наведених начина за прикупљање података се не може сматрати супериорним, односно не постоји најбољи начин за прикупљање података као такав. За више информација о спровођењу истраживања и прикупљању података погледати [Прилог број \\_\\_\\_](#).

## КОРАК 4. Верификација ефеката мера за сузбијање корупције

Верификација ефеката мера за сузбијање корупције врши се анализом промене вредности одабраних показатеља из почетне (базне) године и године престанка важења анализираних докумената јавне политике. Односно, посматра се промена вредности посматраног показатеља у последњој години важења докумената јавних политика у односу на вредност показатеља из почетне године примене анализираних мера за сузбијање корупције. Настала промена у вредностима посматраних показатеља треба да одговара оцени испуњености кључних критеријума и фактора ПУК-а. Другим речима, уколико је оцена позитивна у смислу унапређења стања у областима дефинисаних критеријумима и факторима ПУК-а, онда и промена у вредностима показатеља треба да осликава то претпостављено унапређење. У супротном, потребно је применити један од следећа три сценарија:

1. Пружити образложење због чега оцена испуњености критеријума и фактора ПУК-а одступа од промене вредности показатеља, или;
2. Кориговати оцену испуњености критеријума и фактора ПУК-а да одговара промени вредности показатеља, или;
3. Преиспитати релевантност коришћених показатеља за контекст анализираних мера и евентуално одабрати друге показатеље који верније осликавају настале промене у реалном окружењу.

У наредном делу дајемо примере верификације једне од мера из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

Приложене табеле су јед

Табела 7: Скраћени пример верификације ефеката мера

Бр. мере		Назив мере из АП		
3.2.2.2 2.		Увести електронске набавке како би се смањио утицај људског фактора		
Критеријуми ПУК-а				
3. Административне процедуре				
Фактори ПУК-а		Процена испуњености захтева фактора ПУК-а		
3.1 Доступност		Заинтересованим странама је омогућено: а) веће учешће у административним процесима и б) поједностављен им је процес подношења приговора.		
3.2 Отвореност		Информације у вези са релевантном процедуром су: а) доступније свим заинтересованим странама и б) приступ тим информацијама је олакшан за све заинтересоване стране		
3.3 Предвидљивост		Заинтересованим странама су: а) доступније информације о потребним документима, обрасцима и корацима у реализацији њихових права, б) као и временски оквир у којем ће се њихова услуга реализовати		
Реф:	Показатељи	2013.	2018.	Ниво резултата
3.1.a	Број закључених уговора о јавним набавкама	83.121	125.619	Учинак
3.1.a	Број понуђача регистраних у регистру понуђача	1.610	11.615	Учинак
3.1.a	Број јавних набавки објављених на порталу јавних набавки закључно са 31.12.	7.760	61.136	Учинак
3.1.a	Број правних консултација дневно	0	25	Учинак
3.1.б	Просечан дневни број посета порталу	4.586	8.082	Учинак
3.2.a	Просечан дневни број посета порталу	4.586	8.082	Учинак
3.2.б	Просечан дневни број посета порталу	4.586	8.082	Учинак
3.3.a	Број правних консултација дневно	0	25	Учинак
3.3.б				

Извор: Пример аутора на основу информација из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

Табела 8: Скраћени пример верификације ефеката мера – мера из АП 23 број 2.2.10.31.

Бр. мере		Назив мере из АП				
2.2.10.31.		Изменити правни оквир у складу са обављеном свеобухватном анализом ризика на корупцију правног оквира царинског система				
		Критеријуми ПУК-а				
		2. Критеријум спровођење закона/ 3. Административни поступак/ 4. Контрола корупције				
Фактори ПУК-а		Процена испуњености захтева фактора ПУК-а				
2.1 Јасност и објективност дискреционих прописа		С обзиром на то да се царинење у робном саобраћају сматра најризичнијом облашћу у функционисању царинског система, анализа ризика је указала на проблем тумачења царинских прописа – могућност да се расписима Управе царина разрађују законске или подзаконске одредбе царинских прописа, односно допуњују утврђени услови из царинских прописа; Изменом правног оквира: Одредбе које регулишу дискреционо право и поступци за њихово спровођење, формулисани су на јасан, недвосмислен и објективан начин; Успостављен је механизам за избор поступка контроле				
2.2 Транспарентност и одговорност у вршењу поверених послова од стране надлежни органа		Изменом правног оквира: убрзати поступак и прописати деволутивно дејство жалбе.				
4..2 Робусност антикорупцијског механизма		Успостављање надлежности и овлашћења организационе јединице у Управи царина задужене за механизме интерне контроле				
Реф:	Показатељи	2013.	2018.	Промена	Ниво резултата	Извор
2.1.	Донети инструктивни акти за спровођење царинских прописа				Учинак	МФ, УЦ
2.1.	Прописано деволутивно дејство жалбе и уређен другостепени поступак				Учинак	МФ, УЦ
2.2.	Број злоупотреба приликом подношења царинске декларације				Учинак	МФ, УЦ

2.2	Број контрола спроведена на основу анализе ризика				Учинак	МФ, УЦ
2.2	Број контрола спроведен применом метода случајног узорка				Учинак	МФ, УЦ
2.2	Број пријава случајева корупције у царинској служби				Исход	МФ, УЦ
2.2.	Просечно трајање другостепеног поступка				Исход	МФ
4.2.	Установљена надлежности и овлашћења организационе јединице у Управи царина задужене за унутрашњу контролу.				Учинак	
2.	Број пресуда за случајеве корупције у царинској служби				Исход	МУП
2.	Перцепција корупције царинских служби	8%	34%	26пп	Исход	Transparency International

## КОРАК 5. Евалуација ефекта мера за сузбијање корупције

Намера због које се приступа процесу евалуације мера за сузбијање корупције и јавних политика уопште јесте пружање релевантних и веродостојних информација о спроведеној интервенцији. Овако добијене информације у виду лекција и поука из прошлих интервенција треба да допринесу бољем креирању будућих мера и јавних политика. Евалуација, за разлику од мониторинга имплементације мера, посматра спроведену интервенцију из ширег друштвеног, економског и регулаторног контекста.

Циљ евалуације јесте да се установи да ли је евентуални напредак у остваривању циљева јавних политика узрокован спроведеном интервенцијом или да за насталу промену постоји неко друго објашњење. Кључна корист која произлази из добро спроведене евалуације јесте прављење основе за доношење будућих одлука заснованих на доказима о томе које од предложених мера треба побољшати и/или реплицирати, шта треба унапредити, са којим праксама треба прекинути и са којих мера треба померити фокус (WB, 2009.).

Један од начина **за спровођење евалуација ефекта мера за сузбијање корупције** јесте да се изврши процена дизајна анализираних мера и њених учинака у односу на критеријуме **релевантности, кохерентности, ефективности, ефикасности, утицај (ефекта) и одрживост**.

**Релевантност** одговара на питање у којој мери дизајн интервенције одговара потребама и приоритетима крајњих корисника и других заинтересованих страна. Процена релевантности укључује разматрање разлика и уступака између потреба које су предмет интервенције и алтернативних потреба крајњих корисника и других заинтересованих страна (OECD, 2019.). Код испитивања релевантности потребно је анализирати и подесност планиране интервенције, односно да ли је планирана мера спроведена на подесан и изводљив начин. Планирана интервенција може бити релевантна јер одговара на потребу корисника, али и неподесна пошто је метод за њено спровођење неизводљив. У овом случају може се сматрати да анализирана мера није релевантна за крајње кориснике и друге заинтересоване стране.

**Кохерентност** се односи на процену компатибилности анализираних мера са другим сличним мерама и оцену о томе у којој мери је анализирана интервенција подржана или подривана од других институција, законског, планског и других оквира. Кохерентност се може додатно разложити на унутрашњу и спољашњу кохерентност. **Унутрашња кохерентност** процењује постојање синергије између анализираних мера и других мера и интервенција у оквиру исте надлежне институције за спровођење анализираних мера, као и усклађеност са релевантним националним и међународним стандардима. **Спољашња кохерентност** разматра доследност анализираних интервенција са интервенцијама других актера у истом контексту. То укључује комплементарност, усклађивање и координацију са другима, као и степен у којем интервенција додаје вредност, избегавајући дуплирање напора (OECD, 2019.).



**Ефективност** је критеријум помоћу кога се сагледава у којој мери су постављени циљеви остварени или какав је напредак остварен. Другим речима, мера јавних политика и сама јавна политика се сматра ефикасном ако њени учинци доводе до жељених исхода и постижу планиране ефекте.

**Ефикасност** је критеријум помоћу којег се мери однос између учинака и/или исхода анализираних мера и ресурса који су ангажовани за њихово остваривање. Односно колико се ресурси (средства, експертиза, време) економично користе и претварају у учинке и/или исходе. Да би се правилно мерила ефикасност, важно је да се активности могу упоредити са стандардизованим вредностима. На пример, у спровођењу јавне политике изградње путева, где су методе изградње доста добро познате, типична мера ефикасности ће бити трошак по километру пута одређене класе.

**Утицај (ефекат)** се односи на оцену у којој мери је анализирана мера и/или јавна политика произвела значајне позитивне или негативне, намераване или ненамерне ефекте вишег нивоу. У контексту борбе против корупције то би значило у којој мери је општа склоност ка корупцији повећана или смањена као резултат спровођења анализираних мера и/или јавне политике (OECD, 2019.).

**Одрживост** је критеријум помоћу којег се мери да ли се користи настале имплементацијом анализираних мера и/или јавне политике опстају након престанка њеног спровођења. Оцена одрживости бави се ефектима анализираних интервенција на дуги рок. Поуздану оцену одрживости је тешко донети док су активности у току или непосредно пошто су се завршиле. У таквим случајевима, оцена одрживости се базира на пројекцијама будућих догађаја на основу доступних информација о самој интервенцији и капацитетима укључених актера да се на прави начин изборе са окружењем које се мења, што захтева и да се анализира контекстуално окружење – његове могућности и ограничења – и будућа сценарија.

Процена дизајна анализираних мера и/или јавних политика и њених учинака у односу на критеријуме се спроводи пружањем одговора на сет евалуационих питања. Циљ је да се кроз пружање одговора на претходно осмишљена питања пруже информације о разлозима за унапређење постојећег стања у анализираној области или о разлозима за изостанак истог. У **прилогу број 1** налази се сет евалуационих питања, не и јединих који се могу користити у ову сврху, осмишљених да потпомогну процес евалуације мера за сузбијање корупције. Евалуација треба да буде искључиво базирана на прикупљеним доказима о учинцима анализираних интервенција, како се кредибилитет и валидност закључака ове анализе не би доводио у питање.

## Извори

1. ACCRC, 2017. Handbook for the Corruption Impact Assessment. Sejong-si: Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACCRC)
2. NORAD., 2011. Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009. Ruseløkkveien, Norway: Norwegian Agency for Development Cooperation
3. RCC, 2015. Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe - Comparative Research and Methodology. Sarajevo: Regional Cooperation Council (RCC).
4. U4, 2012a. Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation (Issue 2012:6). Bergen, Norway: Anti-Corruption Resource Centre U4
5. UNDP, 2015. User's guide to measuring corruption and anti-corruption. New York: United Nations Development Programme (UNDP)
6. WB, 2009. The road to results: designing and conducting effective development evaluations. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
7. WB, 2018. Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? - A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption. Washington: The World Bank Group
8. U4, 2012b. Corruption indicators in Performance Assessment Frameworks for budget support (Issue 2012:1). Bergen, Norway: Anti-Corruption Resource Centre U4.
9. OECD, 2019. Better Criteria for Better Evaluation - Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. Paris: OECD

## ПРИЛОГ 1

### Потенцијални показатељи корупције у угроженим областима

Табела 9: Потенцијални показатељи корупције у области здравства

Показатељи корупције у области здравства				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
1.	Број буџетских инспекцијских контрола	Учинак	Објективни	Министарство здравља
2.	Број неправилности у трошењу буџетских средстава	Учинак	Објективни	Министарство здравља
3.	Број инспекцијски контрола	Учинак	Објективни	Министарство здравља
4.	Укупан број уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
5.	Просечна вредност уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
6.	Укупан број уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
7.	Укупна вредност уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
8.	Однос броја уговора мале вредности и укупног броја уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
9.	Однос укупне вредности уговора мале вредности и укупне вредности уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
10.	Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
11.	Јавне набавке велике вредности у отвореном поступку - удео у укупној вредности јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
12.	Процентуално учешће набавки у преговарачком процесу без објављивања	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
13.	Процентуално учешће набавки уговореном поступку	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
14.	Преговарачки поступци без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца (број, вредност, учешће)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
15.	Преговарачки поступци без објављивања позива по основу за примену (хитност, тачно одређени понуђач)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке

Показатељи корупције у области здравства				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
16.	Закључени уговори на основу централизованих јавних набавки (број, вредност)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
17.	Комплетни подаци о буџету, буџетским приходима и буџетским расходима су јавно доступни	Учинак	Објективни	
18.	Донета законска и подзаконска акта	Учинак	Објективни	
	Број донетих планова интегритета	Учинак	Објективни	Министарство здравља
19.	Кривична дела - прање новца	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
20.	Број пријава	Учинак	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
21.	Број подигнутих оптужница	Учинак	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
22.	Број изречених пресуда	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
23.	Кривична дела - злоупотреба у вези са јавним набавкама	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
24.	Кривична дела - давање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
25.	Кривична дела - примање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
26.	Кривична дела - злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
27.	Кривична дела - Трговина утицајем	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
28.	Кривична дела - Противзаконита наплата и исплата	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
29.	Кривична дела - Ненаменско коришћење буџетских средстава	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
30.	Кривична дела - Превара у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
31.	Кривична дела -Проневера	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
32.	Кривична дела -Одавање службене тајне	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
33.	Стопа осуђености по кривичним делима	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
34.	Цене лекова на домаћем тржишту у односу на цене истих лекова на међународном тржишту	Исход	Субјективни	
35.	Број тражених приватних консултација од стране лекара	Исход	Објективни	
36.	Просечна вредност забележених мањкова у лековима и опреми (000 РСД)	Исход	Објективни	
37.	Број забележених случајева неовлашћеног коришћења ресурса болница	Исход	Објективни	

Показатељи корупције у области здравства				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
38.	Број забележених неетичких промоција лекова	Исход	Објективни	
39.	Перцепција задовољства пруженим услугама корисника здравствених услуга	Исход	Субјективни	
40.	Процент (%) испитаника који пријављују да су имали искуства са корупцијом	Исход / Утицај	Субјективни	Transparency International, UNDP
41.	Утисак грађана о корумпираности - Здравствени систем	Исход / Утицај	Субјективни	Transparency International, UNDP

Табела 10: Потенцијални показатељи корупције у области пореза

Показатељи корупције у области пореза				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
1.	Број интерних буџетских контрола	Учинак	Објективни	Министарство финансија
2.	Број неправилности у трошењу буџетских средстава	Учинак	Објективни	Министарство финансија
3.	Број интерних контрола	Учинак	Објективни	Министарство финансија
4.	Комплетни подаци о буџету, буџетским приходима и буџетским расходима су јавно доступни	Учинак	Објективни	Министарство финансија
5.	Донета законска и подзаконска акта	Учинак	Објективни	Министарство финансија
	Број донетих планова интегритета	Учинак	Објективни	
	Број инспекцијских посета (могућа подела према врсти посете, величини обвезника, итд.)	Учинак	Објективни	
	Стопа контакта	Исход	Субјективни/Објективни	Истраживања
6.	Број ротација теренских надлежности пореских инспектора	Учинак	Објективни	Пореска управа
7.	Број пријава против пореских обвезника	Учинак	Објективни	Пореска управа
8.	Кривична дела - примање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
9.	<i>Број пријава</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
10.	<i>Број подигнутих оптужница</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
11.	<i>Број изречених пресуда</i>	<i>Исход</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
12.	Кривична дела - злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
13.	Кривична дела - Трговина утицајем	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
14.	Кривична дела - Ненаменско коришћење буџетских средстава	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
15.	Кривична дела - Превара у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
16.	Кривична дела -Проневера	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
17.	Кривична дела -Одавање службене тајне	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС

Показатељи корупције у области пореза				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
18.	Стопа осуђености по кривичним делима	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
19.	Опорезиви приход/трансакције које нису пријављене (број и/или вредност у РСД)	Исход	Објективни	Пореска управа
20.	Случајеви намерног смањивања вредности промета (број и/или вредност)	Исход	Објективни	Пореска управа
21.	Случајеви намерног прецењивања исказаних трошкова (број и/или вредност)	Исход	Објективни	Пореска управа
22.	Случајеви пореских ослобођења (број и/или вредност)	Исход	Објективни	Пореска управа
23.	Случајеви превара у вези пријављивања ПДВ-а (број и/или вредност)	Исход	Објективни	Пореска управа
24.	Судске пресуде против пореских обвезника	Исход	Објективни	
25.	Кривична дела – Пореске утаје	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
26.	Кривична дела – Неуплаћивање пореза по одбитку	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
27.	Утисак грађана о корумпираности - Порески службеници	Исход	Субјективни	Transparency International, UNDP



Табела 11: Потенцијални показатељи корупције у области царина

Показатељи корупције у области царина				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
2.	Број неправилности у трошењу буџетских средстава	Учинак	Објективни	Министарство финансија
3.	Број интерних контрола	Учинак	Објективни	Министарство финансија
4.	Комплетни подаци о буџету, буџетским приходима и буџетским расходима су јавно доступни	Учинак	Објективни	Управа царина
5.	Донета законска и подзаконска акта	Учинак	Објективни	Управа царина
6.	Број ротација теренских надлежности царинских службеника	Учинак	Објективни	Управа царина
7.	Број пријава за кршење царинских прописа	Учинак	Објективни	Управа царина
8.	Број институција надлежних за одобравање извоза	Учинак	Објективни	Управа царина
9.	Број дозвола (формулар) за одобравање увоза	Учинак	Објективни	Управа царина, <i>Doing Business</i>
10.	Број институција надлежних за одобравање извоза	Учинак	Објективни	Управа царина
11.	Број дозвола (формулар) за одобравање увоза	Учинак	Објективни	Управа царина, <i>Doing Business</i>
12.	Број физичких инспекција увозних добара	Учинак	Објективни	Управа царина
13.	Удео физичких инспекција увозних добара у односу на укупан број увезених добара	Учинак	Објективни	Управа царина
14.	Број физичких инспекција извозних добара	Учинак	Објективни	Управа царина
15.	Број контрола заснован на примени метода случајног узорка	Учинак	Објективни	Управа царина
15.	Удео физичких инспекција извозних добара у односу на укупан број извезених добара	Учинак	Објективни	Управа царина
16.	Просечни трошкови процедура увоза (у 000 РСД)	Учинак	Објективни/ Субјективни	Управа царина, <i>Doing Business</i>
17.	Просечни трошкови процедура извоза (у 000 РСД)	Учинак	Објективни	Управа царина, <i>Doing Business</i>
18.	Просечно време потребно за усаглашавање са увозним процедурама (у данима и/или сатима)	Учинак	Објективни	Управа царина, <i>Doing Business</i>
19.	Просечно време потребно за усаглашавање са извозним процедурама (у данима и/или сатима)	Учинак	Објективни	Управа царина, <i>Doing Business</i>

Показатељи корупције у области царина				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
20.	Кривична дела - примање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
21.	Број пријава	Учинак	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
22.	Број подигнутих оптужница	Учинак	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
23.	Број изречених пресуда	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
24.	Кривична дела - злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
25.	Кривична дела - Трговина утицајем	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
26.	Кривична дела - Ненаменско коришћење буџетских средстава	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
27.	Кривична дела - Превара у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
28.	Кривична дела -Проневера	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
29.	Кривична дела -Одавање службене тајне	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
30.	Стопа осуђености по кривичним делима	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
31.	Судске пресуде против за кршење царинских прописа	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
32.	Процена вредности нелегалног увоза ( <i>illicit trade</i> )	Исход / Утицај	Објективни	Eurostat, UNCTAD, IMF, OECD
33.	Процена вредности нелегалног извоза ( <i>illicit trade</i> )	Исход / Утицај	Објективни	Eurostat, UNCTAD, IMF, OECD
34.	Утисак грађана о корумпираности - Царина	Утицај	Субјективни	UNDP

Табела 12: Потенцијални показатељи корупције у образовном систему

Показатељи корупције у образовном систему				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
1.	Број буџетских инспекцијских контрола	Учинак	Објективни	Министарство просвете
2.	Број неправилности у трошењу буџетских средстава	Учинак	Објективни	Министарство просвете
3.	Број инспекцијски контрола	Учинак	Објективни	Министарство просвете
4.	Укупан број уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
5.	Просечна вредност уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
6.	Укупан број уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
7.	Укупна вредност уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
8.	Однос броја уговора мале вредности и укупног броја уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
9.	Однос укупне вредности уговора мале вредности и укупне вредности уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
10.	Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
11.	Јавне набавке велике вредности у отвореном поступку - удео у укупној вредности јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
12.	Процентуално учешће набавки у преговарачком процесу без објављивања	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
13.	Процентуално учешће набавки уговореном поступку	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
14.	Преговарачки поступци без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца (број, вредност, учешће)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
15.	Преговарачки поступци без објављивања позива по основу за примену (хитност, тачно одређени понуђач)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
16.	Закључени уговори на основу централизованих јавних набавки (број, вредност)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
17.	Комплетни подаци о буџету, буџетским приходима и	Учинак	Објективни	Министарство просвете

Показатељи корупције у образовном систему				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
	буџетским расходима су јавно доступни			
18.	Донета законска и подзаконска акта	Учинак	Објективни	Министарство просвете
19.	Број инспекцијских контрола у вези акредитација	Учинак	Објективни	Министарство просвете
20.	Број неправилности у вези са добијеним акредитацијама	Учинак	Објективни	Министарство просвете
21.	Кривична дела - прање новца	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
22.	<i>Број пријава</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
23.	<i>Број подигнутих оптужница</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
24.	<i>Број изречених пресуда</i>	<i>Исход</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
25.	Кривична дела - злоупотреба у вези са јавним набавкама	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
26.	Кривична дела - давање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
27.	Кривична дела - примање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
28.	Кривична дела - злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
29.	Кривична дела - Трговина утицајем	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
30.	Кривична дела - Противзаконита наплата и исплата	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
31.	Кривична дела - Ненаменско коришћење буџетских средстава	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
32.	Кривична дела - Превара у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
33.	Кривична дела -Проневера	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
34.	Кривична дела -Одавање службене тајне	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
35.	Стопа осуђености по кривичним делима	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС

Табела 13: Потенцијални показатељи корупције у полицији

Показатељи корупције у полицији				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
1.	Број буџетских инспекцијских контрола	Учинак	Објективни	МУП
2.	Број неправилности у трошењу буџетских средстава	Учинак	Објективни	МУП
3.	Број инспекцијски контрола	Учинак	Објективни	МУП
4.	Укупан број уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
5.	Просечна вредност уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
6.	Укупан број уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
7.	Укупна вредност уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
8.	Однос броја уговора мале вредности и укупног броја уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
9.	Однос укупне вредности уговора мале вредности и укупне вредности уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
10.	Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
11.	Јавне набавке велике вредности у отвореном поступку - удео у укупној вредности јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
12.	Процентуално учешће набавки у преговарачком процесу без објављивања	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
13.	Процентуално учешће набавки уговореном поступку	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
14.	Преговарачки поступци без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца (број, вредност, учешће)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
15.	Преговарачки поступци без објављивања позива по основу за примену (хитност, тачно одређени понуђач)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
16.	Закључени уговори на основу централизованих јавних набавки (број, вредност)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
17.	Комплетни подаци о буџету, буџетским приходима и	Учинак	Објективни	МУП

Показатељи корупције у полицији				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
	буџетским расходима су јавно доступни			
18.	Донета законска и подзаконска акта	Учинак	Објективни	МУП
19.	Кривична дела - злоупотреба у вези са јавним набавкама	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
20.	<i>Број пријава</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
21.	<i>Број подигнутих оптужница</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
22.	<i>Број изречених пресуда</i>	<i>Исход</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
23.	Кривична дела - Изнуђивање исказа	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
24.	Кривична дела Несавестан рад у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
25.	Кривична дела - примање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
26.	Кривична дела - злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
27.	Кривична дела - Трговина утицајем	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
28.	Кривична дела - Противзаконита наплата и исплата	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
29.	Кривична дела - Ненаменско коришћење буџетских средстава	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
30.	Кривична дела - Превара у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
31.	Кривична дела -Проневера	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
32.	Кривична дела -Одавање службене тајне	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
33.	Стопа осуђености по кривичним делима	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
34..	Утисак грађана о корумпираности - Полиција	Утицај	Субјективни	<i>Transparency International, UNDP</i>

Табела 14: Потенцијални показатељи корупције у области локалне самоуправе

Показатељи корупције у области локалне администрације				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
1.	Број буџетских инспекцијских контрола	Учинак	Објективни	МДУЛС
2.	Број неправилности у трошењу буџетских средстава	Учинак	Објективни	МДУЛС
3.	Број инспекцијски контрола	Учинак	Објективни	МДУЛС
4.	Укупан број уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
5.	Просечна вредност уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
6.	Укупан број уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
7.	Укупна вредност уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
8.	Однос броја уговора мале вредности и укупног броја уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
9.	Однос укупне вредности уговора мале вредности и укупне вредности уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
10.	Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
11.	Јавне набавке велике вредности у отвореном поступку - удео у укупној вредности јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
12.	Процентуално учешће набавки у преговарачком процесу без објављивања	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
13.	Процентуално учешће набавки уговореном поступку	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
14.	Преговарачки поступци без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца (број, вредност, учешће)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
15.	Преговарачки поступци без објављивања позива по основу за примену (хитност, тачно одређени понуђач)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
16.	Закључени уговори на основу централизованих јавних набавки (број, вредност)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
17.	Комплетни подаци о буџету, буџетским приходима и	Учинак	Објективни	МДУЛС

Показатељи корупције у области локалне администрације				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
	буџетским расходима су јавно доступни			
18.	Донета законска и подзаконска акта	Учинак	Објективни	МДУЛС
19.	Кривична дела - прање новца	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
20.	<i>Број пријава</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
21.	<i>Број подигнутих оптужница</i>	<i>Учинак</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
22.	<i>Број изречених пресуда</i>	<i>Исход</i>	<i>Објективни</i>	МУП,РЈТ,РЗС
23.	Кривична дела - злоупотреба у вези са јавним набавкама	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
24.	Кривична дела - давање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
25.	Кривична дела - примање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
26.	Кривична дела - злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
27.	Кривична дела - Трговина утицајем	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
28.	Кривична дела - Противзаконита наплата и исплата	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
29.	Кривична дела - Ненаменско коришћење буџетских средстава	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
30.	Кривична дела - Превара у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
31.	Кривична дела -Проневера	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
32.	Кривична дела -Одавање службене тајне	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
33.	Стопа осуђености по кривичним делима	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
34.	Утисак грађана о корумпираности - Одборници у телима ЈЛС	Исход / Утицај	Субјективни	Transparency International, UNDP
35.	Индекс транспарентности ЈЛС	Исход / Утицај	Субјективни	Transparency International



Табела 15: Потенцијални показатељи корупције у приватизацији

Показатељи корупције у приватизацији				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
1.	Укупан број уговора о јавним набавкама ангажовања услуга саветника у приватизацији	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
2.	Просечна вредност уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
3.	Укупан број уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
4.	Укупна вредност уговора о јавним набавкама мале вредности	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
5.	Однос броја уговора мале вредности и укупног броја уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
6.	Однос укупне вредности уговора мале вредности и укупне вредности уговора о јавним набавкама	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
7.	Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
8.	Јавне набавке велике вредности у отвореном поступку - удео у укупној вредности јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
9.	Процентуално учешће набавки у преговарачком процесу без објављивања	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
10.	Процентуално учешће набавки уговореном поступку	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
11.	Преговарачки поступци без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца (број, вредност, учешће)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
12.	Преговарачки поступци без објављивања позива по основу за примену (хитност, тачно одређени понуђач)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
13.	Закључени уговори на основу централизованих јавних набавки (број, вредност)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
14.	Комплетни подаци о буџету, буџетским приходима и буџетским расходима су јавно доступни	Учинак	Објективни	Министарство привреде
15.	Донета законска и подзаконска акта	Учинак	Објективни	Министарство привреде
16.	Кривична дела - прање новца	Учинак / Исход	Објективни	МУП, РЈТ, РЗС

Показатељи корупције у приватизацији				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
17.	Број пријава	Учинак	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
18.	Број подигнутих оптужница	Учинак	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
19.	Број изречених пресуда	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
20.	Кривична дела - злоупотреба у вези са јавним набавкама	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
21.	Кривична дела - давање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
22.	Кривична дела - примање мита	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
23.	Кривична дела - злоупотреба службеног положаја и овлашћења	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
24.	Кривична дела - Трговина утицајем	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
25.	Кривична дела - Противзаконита наплата и исплата	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
26.	Кривична дела - Ненаменско коришћење буџетских средстава	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
27.	Кривична дела - Превара у служби	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
28.	Кривична дела -Проневера	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
29.	Кривична дела -Одавање службене тајне	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
30.	Стопа осуђености по кривичним делима	Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
31.	Број контрола извршених уговорених обавеза купаца капитала или имовине	Учинак	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
32.	Број раскинутих уговора о приватизацији	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
33.	Број раскинутих уговора о приватизацији – Располагање имовином супротно одредбама уговора	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
34.	Број раскинутих уговора о приватизацији – Неизвршене инвестиционе обавезе	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
35.	Број раскинутих уговора о приватизацији – Неодржавања континуитета пословања и непоштовање социјалног програма	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
36.	Број раскинутих уговора о приватизацији – Неплаћање доспелих рата купопродајне цене	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ

Показатељи корупције у приватизацији				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
40.	Удео раскинутих уговора о приватизацији у односу на укупан број закључених уговора о приватизацији	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
41.	Број приватизација којима су продужавани рокови за испуњавања уговорних обавеза	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
42.	Удео приватизација у којима су продужавани рокови за испуњавање уговорних обавеза у односу на укупан број уговора о приватизацији	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
43.	Максимални дозвољени број продужавања рокова по основу уговора о приватизацији сходно правилнику	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
44.	Просечан број продужетака рокова за испуњавање уговорних обавеза по једном уговору о приватизацији	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ
45.	Кривична дела - Проузроковање стечаја	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
46.	Кривична дела - Проузроковање лажног стечаја	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
47.	Кривична дела - Оштећење повериоца	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
48.	Кривична дела - Злоупотреба овлашћења у привреди	Учинак / Исход	Објективни	МУП,РЈТ,РЗС
49.	Број одобрених захтева за приступ информацијама од јавног значаја	Исход	Објективни	Министарство привреде /АЛСУ

Табела 16: Потенцијални показатељи корупције у јавним набавкама

Показатељи корупције у јавним набавкама				
Рб.	Индикатор	Ланац резултата	Тип показатеља	Извор
1.	Укупан број уговора	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
2.	Укупна вредност уговора	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
3.	Просечна вредност уговора	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
4.	Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
5.	Јавне набавке велике вредности у отвореном поступку - удео у укупној вредности јавних набавки	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
6.	Процентуално учешће набавки у преговарачком процесу без објављивања	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
7.	Процентуално учешће набавки уговореном поступку	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
8.	Преговарачки поступци без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца (број, вредност, учешће)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
9.	Преговарачки поступци без објављивања позива по основу за примену (хитност, тачно одређени понуђач)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
10:	Просечан дневни број посета порталу	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
11.	Закључени уговори на основу централизованих јавних набавки (број, вредност)	Учинак	Објективни	Канцеларија за јавне набавке
12.	<i>Corruption Perceptions Index</i>	Исход / Утицај	Субјективни	Transparency International
13.	Утисак грађана о корумпираности – Јавне набавке	Исход	Субјективни	Разни извори

## Прилог 2. Спровођење истраживања и прикупљање података о нивоу корупције

Одлука о томе на који ће се начин подаци прикупљати произлазе из давања одговора на следећа питања (WB ,2009.):

1. Шта је оно што треба да сазнамо?
2. Где се налазе подаци, односно одакле податке треба преузети?
3. Који су нам расположиви ресурси и временски оквир у којем треба прикупити податке?
4. Колико су сложени подаци које треба да прикупимо?
5. Која је захтевана учесталост за прикупљање података?
6. Који ће се метод анализирања прикупљених података користити?

Подаци се могу прикупљати у квантитативном и/или квалитативном облику. Квантитативни подаци су подаци који се могу прецизно измерити и дати су у нумеричком облику. Са друге стране квалитативни подаци се односе на описе и не морају бити прецизно мерени. Квантитативни и квалитативни подаци су међусобно повезани, односно квантитативни подаци се заснивају на квалитативном суду, док се квалитативни подаци могу представити и нумерички (WB ,2009.).

У пракси се неретко дешава да избор података који ће се прикупљати зависи од избора показатеља на основу којих се прати стање у области од интереса, односно показатеља учинка на основу којих се прати степен остваривања већ утврђених циљева анализираних мера. Другим речима, избор потребних података се утврђује тек пошто је дефинисана популација која је директно или индиректно погођена променом насталом увођењем анализираних мера, жељено стање, проблеми и циљеви анализираних мера. Неопходни подаци се идентификују и, по потреби, редефинишу током читавог трајања анализе ефеката.

Код одабира података, а све ради добијања квалитетних показатеља, треба имати у виду четири кључна питања (WB ,2009.).

1. Да ли су подаци релевантни? Да ли се мери оно што је заиста важно, а не оно што је најлакше измерити?
2. Да ли су подаци веродостојни? Да ли ће пружити информације о стварној ситуацији?
3. Да ли су подаци валидни? Да ли ће подаци рефлектовати оно што је подвргнуто мерењу?
4. Да ли су подаци поуздани? Ако се подаци прикупљају сваки пут на исти начин и из истог извора, да ли ће се у процесу одлучивања добити исти резултати као последица одлучивања заснованог на тако прикупљеним подацима?

**Релевантност** показује битност онога што се мери, односно даје одговор на питање колико су прикупљени подаци битни за предмет истраживања. Треба избегавати праксу прикупљања података о ономе што се лако може измерити, уместо онога што је потребно измерити.

**Веродостојност** је термин који се користи да се укаже на поузданост прикупљених података за циљну групу на коју се мера односи.

**Валидност** је термин који се користи да би се утврдило да ли се прикупљеним подацима мери оно што би заправо и требало да се мери. Да ли постављена питања дају прецизне податке и информације о предмету анализе.

**Поузданост** је израз који се користи да опише стабилност мерења, односно степен до којег се мери иста ствар, на исти начин, у поновљеним испитивањима (*WB*, 2009.).

Извори података се према начину прикупљања могу поделити на примарне (директне) и секундарне (индиректне).

**Примарни подаци** настају кроз директно праћење спровођења и вредновања анализираних мера применом различитих метода за прикупљање таквих података (анкете, упитници, интервјуи са кључним партнерима и корисницима, фокус групе, интервјуи са представницима локалних заједница, консултације и сл.). Неретко за квалитетну спроведену анализу ефеката потребни су специфични подаци за често веома уско дефинисану област од интереса до којих је могуће доћи једино применом неких од горе поменутих метода за прикупљање примарних података. Предност директних података је у томе што они могу у потпуности бити уподобљени *ad hoc* потребама анализе. С друге стране, они захтевају знатне ресурсе и примену одговарајућих статистичких методологија, тако да се ограничено примењују.

**Секундарни подаци** представљају скуп података који су већ на располагању истраживачу, јер су прикупљени за неку другу сврху, а не за потребе конкретног истраживања и израде конкретне анализе (различите системске базе података државних, међународних и других институција, подаци прикупљени из других истраживања и друго). Основна предност секундарних података у односу на примарне податке јесте уштеда у трошковима и времену за њихово прибављање. Једно од основних ограничења секундарних података јесте немање поузданих сазнања о прецизности, тачности и усклађености обухвата прикупљених података са циљевима анализе (*WB*, 2009.).

Уколико се у оквиру анализе могу користити подаци већ прикупљени у друге сврхе (секундарни подаци), претходно је потребно идентификовати податке и информације који ће бити тражени и развити образац за прикупљање ових података и информација (таксативно наведен преглед или списак потребних података и информација неопходних за спровођење анализе).

Прикупљање података подразумева и коришћење различитих техника прикупљања података. Као основне технике прикупљања података уобичајено се наводе:

1. Анкета – коришћење упитника за прикупљање података.
2. Фокус групе.
3. Консултације експерата за одређене области.
4. Претраживање литературе и доступних база података.

**Анкете** се користе за прикупљање квантитативних података и података о перцепцијама, мишљењима и идејама људи. Оне могу бити полуструктурне или структурне и могу се спроводити лично, путем телефона или електронским путем (маил или веб). Структурисане анкете су анкете затвореног типа које укључују низ унапред дефинисаних опција за давање одговора на постављена питања. Полуструктурисане анкете су анкете отвореног типа које постављају отворена питања за која не постоје унапред дефинисане опције за давање одговора. У пракси, по потреби, могуће је дизајнирати анкету која је у исто време и полуструктурна или структурна, односно која у себи комбинује питања затвореног и отвореног типа. Основна предност анкете јесте то што она омогућава симултано прикупљање великог броја података о појединачном испитанику (WB ,2009.).

Дизајнирање анкете је кључан сегмент целог процеса и без квалитетно осмишљене анкете неће се постићи циљеви анкетања. Из овог разлога код осмишљавања анкета треба направити избор питања чији ће одговори на прецизан начин пружити неопходне податке и информације о предмету истраживања. Треба избегавати сувишна питања и питања која се не односе директно на предмет истраживања, јер та питања додатно оптерећују испитаника, заузимају место неким битнијим питањима и имају малу употребну вредност. Након избора питања, следећа одлука се тиче формата анкете. Формат анкете треба да буде упрошћен, без сувишних наслова, да садржи основне контакт информације и упутство за попуњавање. Обично анкету прати и пропратно писмо у којем је додатно образложена (WB ,2009.).

**Фокус група** представља начин (инструмент) за прикупљање квалитативних података тако што се окупи мања релевантна група људи (референтни представници заинтересованих страна) како би разговарали о конкретним темама под вођством модератора. Фокус група углавном обухвата између 6 и 10 представника заинтересованих страна и њихов састав не сме да утиче на резултате истраживања на било који предвидљив начин. Ниједну категорију потенцијалних учесника не треба занемарити, уколико се од њих може очекивати конструктивни допринос дијалогу. Основна предност фокус група су смањени трошкови приступа кључним циљним групама и заинтересованим странама ради прибављања информација о њиховим ставовима и мишљењима о жељеним питањима. Фокус групе не треба користити за прикупљање статистичких података (WB ,2009.).

Значајну улогу има обучени модератор, који треба да олакша дијалог и истражује разлоге иза ставова и осећања чланова фокус групе. Модератор води овај процес, задржава групу усредсређену, и осигурава да сви учесници имају прилику да изразе своје ставове и да неколицина људи не доминира у разговорима. Модератор поставља мали број питања, користећи листу питања која је посебно развијена за потребе фокус групе. Сва питања су отворена. Ток разговора треба да тече у смеру од једноставнијих ка сложенијим и комплекснијим питањима (WB ,2009.).

**Понекад је потребно тражити мишљења стручњака** из предмете области планирања и користити њихове ставове и тако добијене информације као извор информација. Код одабира стручњака треба водити рачуна о њиховим унапред изграђеним ставовима о анализираним питањима, односно њиховим предрасудама о одређеним питањима. У овом смислу пожељно је да постоји што је више могуће различитих стручних приступа у решавању одређеног проблема или у давању препорука (WB ,2009.).



Одабрана техника прикупљања података зависиће од потреба анализе ефеката. Оно што треба имати у виду код прикупљања података из примарних извора јесу два најчешћа проблема са којима се испитивачи сусрећу, а то су **пристрасност у давању одговора испитиваних лица** и **селекциона пристрасност**. Без обзира на метод који је изабран за прикупљање података (анкета, интервјуи, фокус групе итд.), сви прикупљени подаци и информације могу бити подложни пристрасности испитаних лица.

**Пристрасност** значи да када се од испитаника тражи да пружи информације о себи или другима, испитаници могу или не рећи целу истину, ненамерно или намерно. Сви подаци које пружају испитаници су подложни овом проблему. Други проблем на који се често наилази јесте **селекциона пристрасност**, односно чињеница да структура испитаника који одаберу да учествују у испитивању може да се разликује од структуре испитаника који не желе да учествују испитивању. Овај проблем се често појављује код анкета, интервјуа и фокус група. Они који одуче да учествују у испитивању могу се систематски разликовати од оних који то не чине. Био која од наведених пристрасности резултира „искривљеним” подацима, односно подацима који не одсликавају реално стање ствари или реалне ефекте насталих промена (WB ,2009.).

Претраживање литературе и доступних база података је метод који се користи код прикупљања података из секундарних извора, односно података и информација који су већ расположиви и који су претходно прикупљени у неке друге сврхе. То су нпр.

1. Редовна и ванредна статистичка истраживања која спроводи Републички завод за статистику (пописи, статистика виталних догађаја, образовања, правосуђа...)
2. Административни подаци других званичних органа и организација који су произвођачи статистичких података (НБС, НСЗ, Батут, МУП...)

Званична статистика обезбеђује, на непристрасним основама, бројчане и репрезентативне податке о масовним економским, демографским и друштвеним појавама и о појавама из области радне и животне средине, и то за све кориснике: за привредне субјекте и њихова удружења, државне органе, органе аутономних покрајина и органе јединица локалне самоуправе, за културне, образовне и научне институције, као и за најширу јавност. Начелна препорука је да се увек користи званична статистика. Уколико су корисници у недоумици у погледу тумачења података, постоје, по правилу, методолошка упутства која су неопходна за разумевање података и њихово коришћење.

Најзначајнији извори званичне статистике су:

1. Републички завод за статистику;
2. Народна банка Србије;
3. Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“;
4. Национална служба за запошљавање;
5. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Србије;
6. Републички завод за социјалну заштиту;
7. Министарства, агенције и други органи задужени за поједине области.

Поред државних, могуће је користити и базе података које обезбеђују академске установе, непрофитне или међународне организације или приватни сектор. У том случају је нешто теже приступити подацима, с тим што ти подаци, као и подаци прикупљени из државних извора, могу створити проблем приликом поређења података.

Коначно, веома значајни извори података су међународне базе података, као што су Еуростат ММФ, ОЕБС, УН, Светска банка и друге. Поред њих у пракси се често користе и композитни показатељи који агрегирају вишедимензионалне процесе у поједностављене квантитативно изражене показатеље. Такви показатељи омогућавају поређење с другим државама и праћење напретка у постизању ефеката мера јавне политике у посматраној области.

Када се прикупљају подаци, лица која спроводе анализу треба да воде рачуна о њиховој поузданости и непристрасности. Већина анализа користи се индиректним подацима, чија се релевантност и поузданост може довести у питање с обзиром на начин на који су прикупљени. Проблем поузданости података могуће је умањити уз помоћ консултација са експертима из релевантних области, поређењем с релевантним земљама и сл. Додатни проблем се јавља онда када субјекти који обезбеђују податке могу то да чине селективно како би промовисали сопствене интересе. Такви подаци су пристрасни.

## Прилог 3 Евалуациона питања

### I. Релевантност:

1. У којој мери су дизајн анализирани интервенције и њени резултати били релевантни за потребе и приоритете крајњих корисника?
2. Да ли су, ко је и у којој мери се испуњене потребе и приоритети заинтересованих страна у борби против корупције?
3. Да ли је избор анализирани интервенције био релевантан имајући у виду околности у којима се налази циљна група?
4. У којој мери су кључне заинтересоване стране биле укључене у процес концептуализације и дизајнирања анализирани интервенције?
5. У којој мери је дизајн анализирани интервенције био релевантан за националне приоритете у борби против корупције?
6. Да ли је постигнут довољан напредак у остваривању циљева Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији?
7. У којој мери је анализирана интервенција допринела постизању националних циљева у борби против корупције?

### II. Интерна кохерентност:

8. У којој мери је анализирана интервенција усклађена са циљевима Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији?
9. Постоје ли синергијске везе (синергија) између анализирани интервенције и других интервенцијама у оквиру Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији?

### III. Екстерна кохерентност:

10. У којој мери је анализирана интервенција усклађена са другим планским документима из области борбе против корупције?
11. У којој мери је анализирана интервенција усклађена са међународним споразумима и политикама приступања ЕУ?
12. У којој мери је анализирана интервенција комплементарна са интервенцијама других актера у истом контексту?
13. У којој мери је анализирана интервенција координирана са кључним партнерима и заинтересованим странама и да ли постоје идентичне интервенције (дуплирање) других актера?

#### **IV. Ефективност:**

14. У којој мери су остварени циљеви анализирани интервенције на нивоу резултата и исхода (или ефеката)?
15. Који су разлози за остваривање или не остваривање циљева анализирани интервенције?
16. Које су добре праксе и са којим препрекама или недостацима се сусретало током имплементације анализирани интервенције? Како су те препреке или недостаци превазиђени?
17. Да ли су све укључене заинтересоване стране јасно разумеле њихове улоге и одговорности у имплементацији анализирани интервенције?

#### **V. Ефикасност:**

18. Да ли су се ресурси (финансијски, људски, техничка подршка, итд.) за остваривање циљева анализирани интервенције плански алоцирали?
19. Да ли се и у којој мери анализирани интервенцијом ефикасно управљало у циљу максимизирања резултата?
20. Да ли су резултати интервенција испоручивани благовремено?
21. Да ли је и у којој мери успостављен механизам за надзор и праћење имплементације анализирани интервенције и колико је био ефикасан?
22. Да ли је и у којој мери су коришћени подаци за управљање и доношења у одлукама везаних за анализирану интервенцију?

#### **VI. Ефекат (утицај):**

23. Какву је промену у борби против корупције анализирани интервенција креирала?
24. Да ли је анализирани интервенција имала неочекиване резултате, исходе и/или ефекте, било позитивне или негативне и за кога?

#### **VII. Одрживост:**

25. Какав је изглед да ће се резултати задржати у разумно дугом временском периоду након окончања анализирани интервенције?
26. У којој мери је анализирани интервенција успела да изгради индивидуалне и институционалне капацитете заинтересованих страна у циљу постизања одрживости резултата?
27. Да ли је и у којој мери анализирани интервенција допринела креирању осећаја власништва над постигнутим резултатима код кључних заинтересованих страна?
28. Да ли је и у којој мери створено или унапређено партнерство заинтересованих страна укључених у имплементацију анализирани интервенције?
29. Да ли и у којој мери је анализирани интервенција успела да промовише и реплицира примере добре праксе?

## ПРИЛОГ 4

Процена ризика од корупције као допуна процени  
утицаја корупције

## Процена ризика од корупције

Као допуна процене утицаја корупције може се користити секторска процена или *ad hoc* процена ризика од настанка корупције. Ова допуна се може користити у случају да се предузетом мером умањују ризици од корупције, при чему није могуће прикупити подате о учинцима, исходима и ефектима предузетих мера на смањење корупције, као и за потребе наратива у којима се описују у којој мери су спроведеним мерама умањени ризици од корупције.

Процена ризика од корупције је успостављена као методологија независна у односу на методологију процене утицаја корупције. У упоредној пракси користи се неколико приступа који почивају на процени ризика од корупције. Наведени приступи се међусобно разликују по садржају и обиму, али сви полазе од истих корака у поступку израде анализе ризика:

- 1) Успостављање контекста;
- 2) Идентификоване ризика (шта се може догодити, када, где, како и зашто);
- 3) Анализа ризика (процена ниво ризика);
- 4) Процена ризика (процена вероватноће ризика) и;
- 5) Предлог мера за ублажавање или неутралисање идентификованих ризика

Процена ризика од корупције може се имплементирати као

- самопроцена (Интерна),
- екстерна процена
- комбинација интерне и екстерне процене.

Постоје три приступа у примени анализе ризика

1. план интегритета,
2. секторски приступ,
3. циљана (*ad hoc*) анализа.

Наведена три приступа се међусобно не замењују, већ се односе на сличне околности и проблеме али у различитим окружењима. Односно, основна разлика између ова три приступа је у перспективи из које се ризик од корупције посматра (*RCC, 2015*):

### План интегритета

У Републици Србији успостављен је адекватан оквир за израду и праћење планова интегритета као алата за успостављање и верификацију интегритета поједине институције, организације, одељења, агенције, јавног сектора, итд и алатке за самопроцену. План интегритета треба посматрати као оперативни процес који (*RCC, 2015*):

- 1) Процењује ниво рањивости или изложености поједине институције јавног сектора ризику корупције и другом незаконитом или неетичком понашању или пракси;
- 2) Идентификује факторе ризика за корупцију и друга незаконита или неетичка понашања или праксе у појединим радним областима институције и;
- 3) Дефинише мере за смањење, уклањање или контролу утврђених ризика и фактора ризика.

План интегритета је погодан алат за „уређивање куће“, с обзиром да се заснива на индивидуалном приступу и прилагођеним специфичним потребама институције. Државе Југоисточне Европе су усвојиле овај модел процене ризика од корупције у оквиру својих законодавстава. Република Србија је усвојила план интегритета као главно средство за процену ризика од корупције и посматра га као превентивну антикорупцијску меру (RCC, 2015).

Планови интегритета у Републици Србији су креирани као резултат самопроцене ризика којима може да буде изложена институција у вези са појавом и развојем корупције и ризицима неетичког и професионално неприхватљивог понашања. Сам документ се састоји од прегледа планираних и имплементираних законских и практичних мера донетих ради отклањања корупције и спречавања могућности за корупцију унутар организација (посла или активности) у целини, појединих организационих јединица / делова и радних места. Агенција за борбу против корупције Републике Србије донела је своју методологију /приручник за израду планова интегритета који се користи у ово сврху (RCC, 2015).

### **Секторска процена ризика од корупције (CRA)**

Секторска процена је оријентисана на системске карактеристике и положај одређеног сектора (нпр. здравство, образовање, царина, итд.). У односу на планове интегритета који установљавају ризике на микро нивоу, секторски приступ идентификује ризике од корупције на макро нивоу.

Секторска процена фокусирана је на системске факторе ризика, специфичне ризике и факторе ризика који су суштински слични у свим институцијама унутар посматраног сектора (нпр. фактори ризика који се односе на систем јавних набавки, буџетирање или на управљање људским ресурсима). На основу такве анализе могу се предложити конкретне мере за избегавање или ублажавање установљених ризика од корупције.

Ако се користе оба приступа, методологије би требале бити усаглашене тако да се исти фактори ризика и сами ризици адресирају на исти начин, али из различите перспективе (на оба нивоа). Мере у оквиру управљања ризиком такође би требало да буду усаглашене и допуњене. Секторска „CRA“, као и у случају са плановима интегритета, у комбинацији са „ПУК“ може се користити приликом идентификовања вероватноће или изгледа за реализацију одређеног ризика и ниво последица које би произвеле. О секторској процени биће више речи у следећем делу.

## Ad hoc процена

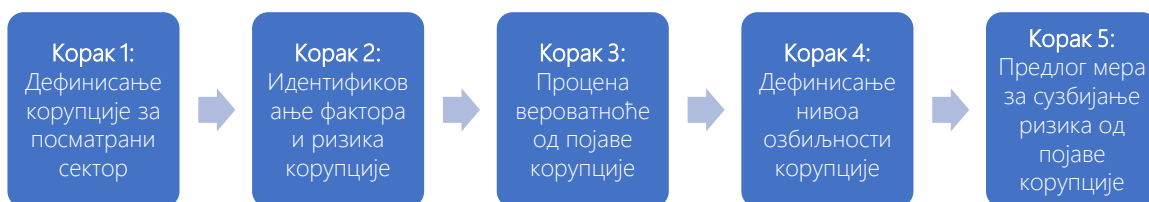
Фокус *ad hoc* процене ризика од корупције је одређени пројекат, одељење, радни процес, јавна политика, итд. У контексту израде процене утицаја предузетих мера за смањење корупције у угроженим областима прецизираних Акционим планом за поглавље 23, адекватан приступ у процени ризика од корупције било би коришћење секторског „CRA“, комбинација секторског „CRA“ са плановима интегритета и/или са методологијом процене утицаја корупције.

## Секторска процена ризика од корупције

Секторски „CRA“ је усредсређен на системске факторе ризика, ризике и факторе ризика који су у основи слични у свим институцијама у посматраном сектору (нпр. фактори ризика који се односе на систем јавних набавки, буџетирање и друго). Овај алат је посебно корисно средство за процену ризика од корупције у секторима које држава у потпуности или делимично регулише, којима управља или у којима државни органи имају велики утицај на процес доношења одлука у (јавним) предузећима које послују у датом сектору (RCC, 2015).

У илустрацију број 1 дат је преглед корака спровођења израде секторске процене ризика од корупције. Процес израде секторске „CRA“ почиње са дефинисањем шта се све подразумева под корупцијом унутар сектора који је предмет процене. Затим, идентификују се фактори и специфични ризици који доводе до појаве корупције унутар посматраног сектора. Као показатељи ризика од корупције користе се историјски подаци у вези идентификованих облика корупције заступљених у сектору који је предмет процене. Следећи корак се односи на процену вероватноће корупције, кроз посматрање учесталости појаве идентификованих облика корупције у анализираном сектору. Постоје различите методе за процену учесталости корупције, као што су директно посматрање, апроксимација показатеља, анкете, интервјуи и друго.

Илустрација 9 Кораци у спровођењу секторске процене ризика од корупције



У следећем кораку потребно је установити ниво озбиљности корупције у контексту потенцијалних негативних ефеката које могу да произведу. У овом сегменту израде анализе може се вршити и приоритизација ризика у контексту идентификације мера за њихово сузбијање. На крају, секторске „CRA“ резултира у предлогу мера за сузбијање идентификованих фактора и ризика од појаве корупције.

Како би се олакшала примена секторске „CRA“, цео горе поменути процес се може представити у виду контролне листа активности које појединци који су задужени за спровођење процене ризика морају да спроведу. Контролна листа омогућава да се на систематичан начин организују активности на спровођењу процене ризика од корупције у



оквиру сваке од кључних фаза овог процеса. Све активности у оквиру секторске „CRA“ могу се систематизовати у десет корака у оквиру четири кључне фазе овог процеса. Овај методолошки оквир није фиксан, већ се број корака и фаза може прилагођавати конкретном поступку процене ризика од корупције.

Кључне фазе у спровођењу секторске „CRA“ су (RCC, 2015):

- I. Дефинисање корупције и анализа ризика за настанак корупције;
- II. Мерење, вредновање и рангирање идентификованих ризика
- III. План за управљање ризиком (предлог мера за сузбијање корупције)
- IV. План за надзор и праћење над спровођењем мера за сузбијање корупције

**Прва фаза** овог процеса треба да резултира у јасној листи идентификованих облика корупције, фактора ризика и у процени који су од фактора ризика под контролом, који нису под контролом. Ризици који нису под контролом требају да буду предмет управљања ризицима. Активности који спадају под прву фазу процеса спровођења секторске „CRA“ су (RCC, 2015):

1. Преглед и анализа интерних и екстерних докумената који су релевантни за спровођење процене ризика од корупције.;
2. Прикупљање релевантних информација и података из постојећих база података или кроз спровођење радионица, фокус група и/или интервјуа са релевантним заинтересованим странама;
3. Мапирање окружења која су посебно подложна корупцији, кршењу интегритета или неком другом неетичком понашању. При мапирању, посебну пажњу треба посветити на:
  - a. Осетљивост радних процеса и процедура на корупцију;
  - b. Осетљивост функција и позиција на корупцију и;
  - c. Друга подручја и тачке интеракција са системом подложни корупцији;
4. Идентификовање свих релевантних фактора ризика за појаву корупције:
  - a. Екстерни или системски фактори корупције;
  - b. Институционални (организациони) фактори ризика;
  - c. Индивидуални фактори ризика (запослени у институцијама) и;
  - d. Радни процеси и процедуре.
5. Идентификовање ризика корупције на бази фактора ризика и потенцијалних преступа (коруптивног понашања);

У контексту идентификације и анализе ризика, приступ детаљним релевантним информацијама и подацима су од кључне важности. За потребе секторске „CRA“ најчешће се користе комбинација секундарних и примарних извора података. Постоје више метода који се могу користити за прикупљање релевантних информација и података за потребе идентификације и анализе ризика.

Мапирање окружења која су посебно подложна корупцији са једне стране у многome се ослања на налазе анализа релевантних података и информација, док је са друге стране пружа основу за идентификацију фактора ризика и типова ризика. У наредној табели број 1 дат је кратак пример окружења којима је потребно посветити посебну пажњу:

Табела 17: Окружења посебно подложна корупцији – Кратак пример

Тип окружења	Кратак пример
Осетљиви радни процеси	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Административне процедуре за издавање личних докумената или за наметање обавеза грађанима (порези, таксе итд.)</li> <li>• Процедуре јавних набавки;</li> <li>• Процедуре запошљавања</li> <li>• Итд.</li> </ul>
Осетљиве функције и позиције	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Јавни службеници на позицијама:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Директора, руководиоца итд.;</li> <li>○ Инспектора;</li> <li>○ Итд.</li> </ul> </li> </ul>
Друга осетљива подручја	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Буџет и финансирање;</li> <li>• Секторски специфична подручја рада;</li> <li>• Инвестиције;</li> <li>• Итд.</li> </ul>

Извор: RCC, 2015. *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe*

Шта у оквиру окружења која су посебно изложена корупцији треба испитати зависи од конкретног сектора који предмет секторске „CRA“. У наредној табели број 2 дат је кратак пример мапираних окружења у оквиру сектора здравства:

Табела 18: Кратак пример мапираних окружења подложних корупцији у сектору здравства

Сектор	Окружења осетљива на корупцију
Здравствени сектор	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Осетљиви радни процеси:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Процедуре јавних набавки;</li> <li>○ Процедуре запошљавања;</li> <li>○ Доношење инвестиционих одлука</li> </ul> </li> <li>• <b>Осетљиве функције и позиције:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Персонал одговоран за селекцију лекова;</li> <li>○ Руководиоци здравствених институција;</li> <li>○ Званичници надлежног Министарства</li> </ul> </li> <li>• <b>Друга осетљива окружења</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Буџет и финансирање;</li> <li>○ Интеракција лекара и пацијената</li> </ul> </li> </ul>

Извор: RCC, 2015. *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe*

Фактори ризика и ризици корупције могу се јавити у различитим окружењима и нивоима државне управе у посматраном сектору. Факторе ризика од појаве корупције је потребно идентификовати за сва окружења која су подложна корупцији (радни процеси, функције и друга осетљива окружења). Утврђивањем фактора ризика уједно се и идентификују и потенцијални преступи (коруптивна понашања) на основу којих се изводе ризици корупције. У наредној табели број 3, дат је кратак пример дефинисања фактора ризика, потенцијалних преступа и ризика за процедуре јавних набавки као једног од окружења подложних корупцији.

Табела 19: Кратак пример идентификације фактора ризика, преступа и ризика корупције у случају процедура јавних набавки

Фактори ризика	Потенцијални преступи	Ризици корупције
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Екстерни или системски фактори корупције</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Закон о јавним набавкама је нејасан по питању транспарентности јавних тендера мале вредности;</li> </ul> </li> <li>• <b>Институционални фактори ризика</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Не постоје интерне процедуре/инструкције како да се поступа у случају конфликта интереса;</li> </ul> </li> <li>• <b>Индивидуални фактори ризика</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Запослени се жале на ниске зараде;</li> </ul> </li> <li>• <b>Радни процеси и процедуре</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Комисија задужена за спровођење јавних набавки није дужна да води званичне белешке у процесу избора најбољег понуђача;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Чланови тендерских комисија могу узимати, или тражити мито зарад фаворизовање појединих учесника тендерских процеса;</li> <li>• Чланови тендерских комисија могу фаворизовати поједине учеснике тендерских процеса на основу личних или пословних познанстава;</li> <li>• Чланови тендерских комисија могу манипулисати тендером и тендерским процедурама на основу личних склоности ка одређеном понуђачу, производу и/или услузи;</li> <li>• Итд.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ризик од примања мита;</li> <li>• Ризик од злоупотребе службеног положаја;</li> <li>• Ризик од нелегалног лобирања;</li> <li>• Ризик од трговине утицајем;</li> <li>• Ризик од конфликта интереса;</li> <li>• Итд.</li> </ul>

Извор: RCC, 2015. *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe*

**Друга фаза** спровођења секторске „CRA“ односи се на мерење, вредновање и рангирање идентификованих ризика. У овој фази се врши процена вероватноће реализације за сваки од идентификованих ризика, ниво утицаја који би они произвели уколико би се реализовали и врши се приоритизација ризика у контексту идентификације мера за њихово сузбијање (RCC, 2015). Процена вероватноће реализације ризика се одређује на основу података о учесталости појаве анализираних ризика на основу историјских података и информација прибављених током претходне фазе израде секторске „CRA“. Процена нивоа утицаја анализираних ризика се такође ради на основу података и информација прикупљених током фазе дефинисање корупције и анализа ризика за настанак корупције.

Активности који спадају под другу фазу процеса спровођења секторске „CRA“ су (RCC, 2015):

1. Процена вероватноће реализације за сваки идентификован ризик и процена нивоа утицаја (штете) у случају да се ризик реализује;
2. Утврђивање приоритета адресирања ризика одговарајућим мерама на основу вероватноће њихове реализације и нивоа утицаја (штете) које производе;
3. Израда документа, регистра ризика, са свеобухватном проценом вероватноће и нивоа утицаја за сваки идентификовани ризик.

Резултати процена вероватноће и утицаја се могу представити на више начина. Један од начина је да се резултати процене представе визуелно као карта топлоте (*Heat map*). Карта топлоте се користи како би се визуелно представила укупну процена (процена вероватноће и

нивоа утицаја) ризика, а не за процену индивидуалних фактора ризика (RCC, 2015). На илустрацији број 1, приказан је пример карте топлоте (Heat map).

Илустрација 2 Карта топлоте (Heat map).



Извор: Илустрација аутора

На „Y“ оси представљена је процена вероватноћа реализације ризика, а на „X“ оси процена утицаја (штете) који би ризик произвео уколико би се реализовао, тако да (RCC, 2015):

- **Нула**- означава да није вероватно да ће се фактор ризика остварити, односно да нема негативних ефеката ако се фактор ризика оствари;
- **Низак** – означава да се у прошлости фактор ризика није остваривао или се остваривао врло ретко, односно да практично не производи или не производи значајне негативне ефекте (мале корекције су потребне ради отклањања тих ефеката)
- **Средњи** – означава да фактор ризика може да се оствари или да се у прошлости појављивао, односно да производи ефекте који могу оставити значајне негативне последице (потребно је предузети активности у циљу управљања фактором ризика)
- **Висок** – означава да ће се фактор ризика остварити или да се у прошлости учестало остваривао, односно да производи значајне негативне ефекте (потребно је предузети активности у циљу третирања настале штете)

**Трећа фаза** спровођења секторске „CRA“ односи се на израду плана за руковођењем ризицима за појаву корупције. План руковођења ризицима се састоји од листе свих идентификованих ризика који представљају претњу за остваривање циљева институција на које се односе. Поред листе ризика обухвата и предлог мера за побољшање процеса и процедура у ризичним областима и мера за сузбијање идентификованих ризика од корупције.

Предложене мере се најчешће односе на унапређење регулативе, интерних политика, управљања људским ресурсима, радних процедура, управљања институцијама, управљања финансија, интегритета, професионалних капацитета и етичког понашања јавних службеника и друге мере. Мере за сузбијање корупције које се буду предлагале спроводиће се на системском и/или на институционалном нивоу (*RCC, 2015*).

Које ће се мере предложити пре свега зависи од процене вероватноће и нивоа утицаја ризика. За ризике са великом вероватноћом реализације и великим утицајем потребне су комплексније и строжије мере. Супротно, за ризике са ниском вероватноћом настанка и ниским утицајем често су довољне лакше превентивне мере.

**Четврта фаза** спровођења секторске „*CRA*“ односи се на успостављање плана за надзор и праћење над спровођењем мера за сузбијање корупције. Под овим се подразумева развој механизма за праћење и евалуацију заснованог на резултатима спровођења мера за сузбијање корупције.