
Планови интегритета - између корупцијског ризика и антикорупцијске праксе

Транспарентност Србија, април 2018.

Овај пројекат је подржала Агенција за борбу против корупције, средствима из буџета Републике Србије, а у оквиру седмог конкурса за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију два пројекта¹. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта припадају организацији Транспарентност - Србија и појединим ауторима, и не одражавају нужно ставове Агенције за борбу против корупције.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

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

Закључци и препоруке

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

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

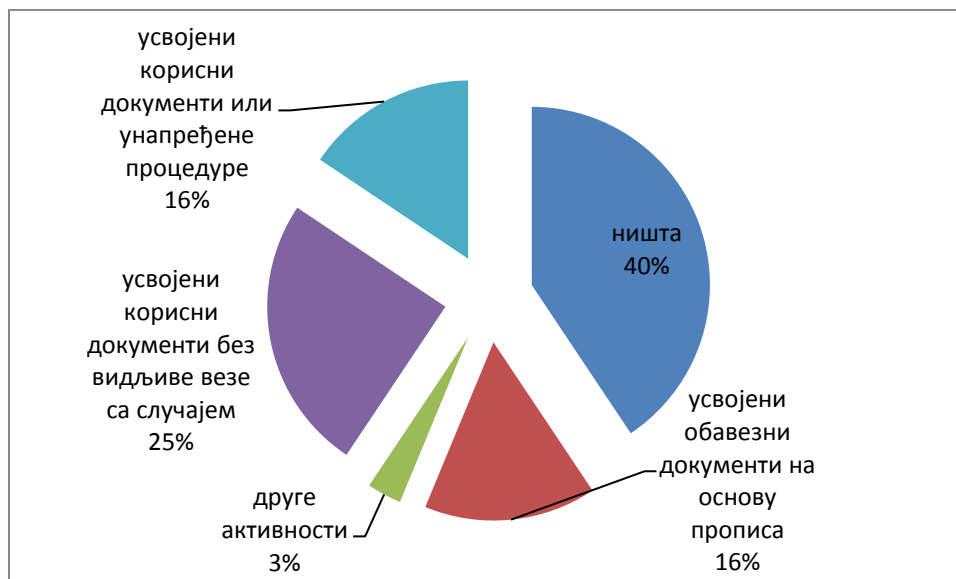
Кад је реч о плановима интегритета из 2013. године, код посматраних обвезника општа оцена је да су ризици били веома уско дефинисани и да није препозната могућност наступања "коруптивног догађаја", иако је каснија пракса показала да је такав ризик наступио. Штавише, у појединим случајевима је такав ризик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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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