

## PLAN INTEGRITETA – EFIKASAN INSTRUMENT PREVENCIJE KORUPCIJE

### U V O D

Borba protiv korupcije, kao jedan je od ključnih prioriteta Vlade Republike Srbije, trenutno se gotovo u potpunosti poistovećuje sa procesuiranjem slučajeva koji su vezani za korupciju, dok se mnogo manje pažnje u javnosti posvećuje merama prevencije.<sup>1</sup> Iako sankcionisanje predstavlja važan aspekt borbe protiv korupcije, ono nije i dovoljna mera za suzbijanje ovog kompleksnog fenomena. Lica koja su bila umešana u koruptivne radnje mogu biti sankcionisana naknadno, ali je ključni cilj svake demokratske države zasnovane na vladavini prava da obezbedi da do korupcije prvobitno i ne dođe, odn. da se prostor za korupciju maksimalno smanji.

U poslednjoj dekadi u međunarodnim okvirima sve više pažnje posvećuje se izgradnji pravne regulative i institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije. Tako, na primer, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije,<sup>2</sup> čitavo drugo poglavlje posvećuje prevenciji korupcije, počev od uspostavljanja posebnih nezavisnih tela koja će se baviti prevencijom korupcije, povećanju transparentnosti u

---

Dr Aleksandra Rabrenović, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>1</sup> Zloupotreba službenog položaja, davanja i primanje mita, kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika i sl.

<sup>2</sup> Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije usvojena je 31. oktobra 2003, a stupila na snagu 14. decembra 2005.

finansiranju političkih partija, mehanizmima sprečavanja sukoba interesa, pa do principa koje treba primeniti pri upravljanju ljudskim resursima (zapošljavanju, napredovanju državnih službenika i sl).

Jedan od najnovijih instrumenata prevencije korupcije koji je nedavno uveden i u pravni sistem Republike Srbije jeste plan integriteta, čiji je cilj da identifikuje specifične potencijalne rizične tačke u organizaciji iz kojih korupcija može da nastane i da pruži smernice za njihovo otklanjanje. Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>3</sup> definisana je obaveza donošenja planova integriteta državnih organa i organizacija, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javnih službi i javnih preduzeća, što sve zajedno čini čak 4.500 institucija sa različitim pravnim položajem. U novembru 2010. godine stupile su na snagu Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta. Početkom 2012. godine izdat je i Priručnik za izradu plana integriteta, koga je izdala Agencija za borbu protiv korupcije.

Iako su svi korisnici javnih sredstava bili u obavezi da izrade planove integriteta do aprila 2013. godine, samo nešto više od polovine je to zaista i učinilo. Interesantan je i podatak da 71% institucija u sistemu javnih preduzeća nije ispunilo svoju obavezu, kao ni 72% institucija u sistemu zdravstva, koje predstavlja jedan od tri sektora sa najvišom percepcijom korupcije u Srbiji.<sup>4</sup>

Iako je Srbija među prvim zemljama u regionu uvela planove integriteta, veoma malo je o ovom instrumentu pisano u naučnoj i stručnoj literaturi. Pored publikacija koje je izdala Međunarodna transparentnost koje se tiču osmišljavanja planova integriteta prvenstveno u sektoru pravosuđa,<sup>5</sup> teško je naći više informacija o prirodi ovog instrumenta, uporednim iskustvima, kao i pravnoj regulativi i problemima u sprovođenju ovog instrumenta u praksi u Srbiji. Cilj ovog rada je da upravo da odgovori ovim izazovima, približi ovaj instrument stručnoj i široj javnosti i pokuša da da odgovor na pitanje da li je plan integriteta efikasan metod sprečavanja korupcije.

<sup>3</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, "Službenik glasnik RS", br. 97/2008 i 53/2010. Odluka Ustavnog suda US RS-Iuz br. 1239/2010-66/2011-48.

<sup>4</sup> Prema poslednjem istraživanju percepcije korupcije u Srbiji iz decembra 2013, 71% ispitanika smatrao je da je korupcija prisutna u zdravstvu, veći procenat percepcije korupcije imale su samo još političke partije (80%) i policija (74%). UNDP Srbija, Istraživanje javnog mnjenja, decembar 2013, Stav građana Srbije prema korupciji, CESID, UNDP, 2013, [http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP\\_SRB\\_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf](http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf), 20.8.2014.

<sup>5</sup> N. Nenadić, *Planovi integriteta i javno tužilaštvo, Ideje u vezi sa osmišljavanjem planova integriteta*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, 2010; Transparentnost Srbija, Razvijanje planova integriteta i istraživanje o korupciji u pravosuđu, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Planovi%20integriteta%20u%20pravosudju.pdf>, 24.8.2014.

## POJAM INTEGRITETA I UPRAVLJANJA INTEGRITETOM

Reč integritet vodi poreklo od latinskog prideva “integer”, što znači biti ceo ili kompletan. Ovaj termin upotrebljava se da opiše unutrašnji osećaj celine koji proističe iz kvaliteta kao što su poštenje ili konzistentnost karaktera.

U stručnoj literaturi termin integritet koristi se za označavanje etičkih standarda, vrednosti i normi kojih bi institucije javnog sektora trebalo da se pridržavaju,<sup>6</sup> i u tom smislu biće korišćen i u ovom tekstu. Može se tvrditi da reč “integritet” predstavlja suprotnost tj. antitezu terminu “korupcija” i da se njime želi postići afirmisanje etičkih normi i ponašanja, koja sprečavaju pojavu korupcije.

U naučnoj i stručnoj literaturi poslednjih godina sve češće se susreće i termin “upravljanje integritetom” (*integrity management*) koji podrazumeva sve aktivnosti koje se preduzimaju da podstaknu izgradnju integriteta i spreče koruptivna ponašanja i druga narušavanja integriteta u okviru organizacija javnog sektora.<sup>7</sup> Pored toga, koristi se i termin “okvir ili sistem upravljanja integritetom” (*integrity management framework*) koji označava mrežu međusobno povezanih instrumenata i mera za izgradnju integriteta u okviru organizacije.<sup>8</sup>

Interesantno je primetiti da su aktivnosti na jačanju sistema integriteta značajno porasle poslednjih godina ne samo u zemljama u regionu, već i u zemljama OECD-a zbog značajnih promena koje su državne uprave zemalja OECD-a prošle u poslednjoj dekadi, pod uticajem reformi sprovedenih pod doktrinom novog javnog menadžmenta.<sup>9</sup> Ove reforme akcenat su stavile na kvalitet, efikasnost i efektivnost pružanja usluga usvajajući tehnike privatnog sektora. Rezultat primene tehnika novog javnog menadžmenta bilo je povećanje efikasnosti i delotvornosti rada javne uprave. Međutim, ove reforme su takođe proširile rizike jer nisu uspostavljeni mehanizmi za kontrolu diskrecione moći menadžera.<sup>10</sup>

U stručnoj i akademskoj literaturi pravi se razlika između dva osnovna pristupa upravljanju integritetom: pristupa zasnovanog na kontroli ponašanja putem propisa (“rules based” approach) i pristupa zasnovanog na sistemu vredno-

---

<sup>6</sup> Van den Heuvel, J. H. J., & Huberts, L. W. J. C. *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht: Lemma, 2003, str. 19, Navedeno prema OECD, *Towards a Sound Integrity Frameworks: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD, Paris, 2009, str. 9.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> OECD, *Towards a Sound Integrity Frameworks: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD, Paris, 2009, str. 9.

<sup>9</sup> C. Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, Volume 69, issue 1, 1991, str. 3-19.

<sup>10</sup> *Ibid.*

sti (“values based” approach).<sup>11</sup> Upravljanje integritetom zasnovano na propisima naglašava značaj spoljne kontrole ponašanja zaposlenih u javnom sektoru i zasniva se na usvajanju formalnih i detaljnih pravila i procedura kao sredstva za smanjenje narušavanja integriteta i sprečavanje korupcije.<sup>12</sup> Upravljanje integritetom zasnovano na sistemu vrednosti naglašava važnost samo-kontrole koju državni službenici vrše sami nad svojim ponašanjem. Ovaj pristup teži da stimuliše državne službenike da prihvate sistem vrednosti i etičke principe kako bi poboljšali proces donošenja odluka zasnovanih na etičkim principima, i to putem interaktivnih obuka, radionica, individualnog koučinga, itd.

Moderni sistemi upravljanja integritetom teže da kombinuju ova dva pristupa, kako bi napravili balansiranu osnovu za borbu protiv korupcije. Najčešće se polazi od predloga izmene propisa, kojima se postavljaju minimalni standardi etičkog ponašanja, dok bi vrednosni princip trebalo da obezbedi da državni službenik razvije sopstvene više moralne standarde, koji potvrđuju i čak i prevazilaze utvrđene pravne standarde. Važno je, međutim, da se obezbedi dobra ravnoteža između ova dva pristupa, jer bi preveliko oslanjanje na princip sistema vrednosti mogao da da loše rezultate, pogotovo u sredinama u kojima je korupcija široko raširena pojava i u kojima bi suviše velika diskrecija u utvrđivanju mera za borbu protiv korupcije dala previše prostora za koruptivna ponašanja.<sup>13</sup>

Planovi integriteta predstavljaju jedan od modela sistema upravljanja integritetom, koji kombinuju ova dva pristupa, pre svega zbog činjenice da same organizacije javnog sektora učestvuju u utvrđivanju rizika korupcije, zatim predlažu propise i pravila koji bi mogli biti primenjeni kako bi se ti rizici smanjili. Pored promene pravnog okvira, planovima integriteta predlažu se i druge mere, koje se zasnivaju na etičkom pristupu, a kojima se podstiče bolje razumevanje etičkih principa i grade kapaciteti za etičko odlučivanje.

#### OSNOVNI ELEMENTI IZGRADNJE SISTEMA UPRAVLJANJA INTEGRITETOM

U svom izveštaju iz 2009. godine OECD pravi razliku između nekoliko osnovnih elemenata izgradnje sistema integriteta, koji se u punoj meri mogu primeniti i na planove integriteta: a) utvrđivanje i definisanje sistema integriteta; b) definisanje mera integriteta; c) sprovođenje mera integriteta i njihovo praćenje.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> OECD, op. cit., str. 12.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, str. 13.

<sup>14</sup> *Ibid.*, str. 21.

Analiza rizika jedan je od sve popularnijih načina da se utvrde slabe tačke sistema integriteta. U procesu analize rizika, prioritet se daje utvrđivanju osetljivih organizacionih procesa (npr. javne nabavke, inspekcijski postupak, napredovanje službenika i itd) i radnih mesta osetljivih na korupciju (obično državni službenici koji imaju ključnu ulogu u osetljivim procesima kao što su, na primer, javne nabavke, ili u donošenju odluka uopšte) i identifikuju tačke u kojima postoje značajne slabosti za narušavanje integriteta (npr. izbor metoda za tender ili izmena ugovora nagrađen). Ova analiza predstavlja osnovu za definisanje preporuka o tome kako da se poveća otpornost organizacije na korupciju. S obzirom da se analiza fokusira na rizike koji su ugrađeni u strukturu organizacije (proces i funkcije), rešenja su obično strukturne prirode, na primer, rotacija radnih mesta/funkcija, donošenje i sprovođenje propisa o konfliktu interesa, prihvatanju poklona, itd.<sup>15</sup>

Druga faza jeste definisanje mera, odn. propisa koji treba da smanje identifikovane rizike korupcije. Tu se razlikuju osnovne mere, koje su usmerene prevashodno na izgradnju integriteta (kao što su, na primer, propisi kojima se regulišu sukob interesa, primanje poklona i sl.) i komplementarne mere, koje su takođe od značaja za izgradnju integriteta, ali im to nije primarni cilj. Komplementarnim merama, na primer, pripadaju propisi koji regulišu upravljanje ljudskim resursima, javne nabavke, finansijsko upravljanje, upravljanje informacijama, upravljanje kvalitetom i sl.<sup>16</sup>

Ključna faza u izgradnji sistema integriteta je sprovođenje definisanih mera. Iskustvo i literatura obiluju primerima da su formulisanje vrednosti i pravila i puko stvaranje struktura i procedura nedovoljni da bi se uticalo na ponašanje članova organizacije. Da bi predviđene mere bile primenjene u praksi neophodno je da zaposleni znaju šta se od njih očekuje i budu stimulisani da te mere prihvate, što se može postići pre svega obukama, podizanjem svesti o važnosti sistema integriteta i uvođenjem sankcija za nepoštovanje primene predviđenih mera.<sup>17</sup>

#### UPOREDNA ISKUSTVA

U anglo-saksonskim zemljama, kao što su Velika Britanija i Australija, upravljanje integritetom razvijeno je u okviru sistema interne finansijske kontrole. U Velikoj Britaniji, svi organi državne uprave u obavezi su da izvrše proceduru rizika za svoje organizacije, prateći uputstvo koje je razvilo Ministarstvo fi-

---

<sup>15</sup> *Ibid*, str. 31.

<sup>16</sup> *Ibid*.

<sup>17</sup> *Ibid*, str. 47.

nansija 2001. godine “Upravljanje rizikom – strateški pregled”, koja je poznato i kao “Narandžasta knjiga”.<sup>18</sup> U ovom uputstvu razvijene su smernice za identifikaciju rizika, pripremu odgovarajućeg odgovora na rizik, provere da li je odgovor na rizik adekvatan i praćenje situacije (monitoring). Slično tome i u Australiji važnost upravljanja rizicima istaknuta je u zakonskom okviru koji reguliše finansijsko upravljanje i kontrolu, kao što su Zakon o finansijskom upravljanju i reviziji (Financial Administration and Audit Act).<sup>19</sup> i Zakon o finansijskom upravljanju i odgovornosti iz 1997. godine.<sup>20</sup> Važno je napomenuti da su Australija i Novi Zeland razvili poseban standard o upravljanju rizicima AS-NSZ ISO Australian Standard 31000, koji se jako puno koristi kao model drugim zemljama.

Upravljanje integritetom sastavni je deo sistema interne javne finansijske kontrole i u nekim zemljama kontinentalne Evrope, kao što su Belgija i Litvanija. U Belgiji je upravljanje rizikom sastavni deo sistema interne finansijske kontrole koje su organizacije javnog sektora u obavezi da razviju.<sup>21</sup> Slična situacija i u Litvaniji, gde Zakon o internoj kontroli i internoj reviziji zahteva da sve institucije javnog sektora razviju sisteme interne kontrole kojima bi se osiguralo zakonito delovanje u skladu sa strateškim i drugim planovima organa, programima i procedurama.<sup>22</sup> U Zakonu se naglašava da pojam interne kontrole obuhvata ne samo sistem finansijske kontrole, već sveobuhvatne mehanizme kontrole, koje ustanovljava rukovodstvo organizacije, u cilju zakonitog i delotvornog delovanja organizacije u kome se upravlja svim identifikovanim rizicima,<sup>23</sup> uključujući i koruptivne rizike.

U poslednjih nekoliko godina, sve više zemalja upravljanje integritetom reguliše u okviru anti-korupcijskog zakonodavstva, što se može videti pre svega na primerima iz našeg šireg okruženja, kao što su Slovenija i Italija. Na sličan način

<sup>18</sup> HM Treasury, *The Orange Book, Management of Risk – Principles and Concepts*, October 2004.

<sup>19</sup> Financial Administration Act, RSC 1985, c F-11, <http://canlii.ca/t/529s1>, 31.8.2014.

<sup>20</sup> Financial Management and Accountability Act 1997, No. 154, 1997.

<sup>21</sup> J. Skrbec, *Integrity Plans and Measures in the Public Sector: Legal Framework and Practices in EU and beyond*, power point prezentacija, Crna Gora 5-6 June 2013.

<sup>22</sup> Član 3, stav 1 Zakona o internoj kontroli i internoj reviziji Republike Litvanije - Republic of Lithuania, Law on Internal Control and Internal Audit, 10 December 2002, No IX – 1254. <http://policy.mofcom.gov.cn/english/flaw!fetch.action?libcode=flaw&id=FC069672-2F22-4BB0-83B8-89A8FCDF88DC&classcode=850>, 18.8.2014.

<sup>23</sup> Član 2. Stav 7. Zakona o internoj kontroli i internoj reviziji.

upravljanje integritetom uspostavljeno je i u Moldaviji<sup>24</sup> i Bosni i Hercegovini,<sup>25</sup> dok je u Crnoj Gori plan integriteta uveden kroz odredbe novog Zakona o državnim službenicima.<sup>26</sup>

Slovenija je jedna od prvih evropskih zemalja koja je zakonski ustanovila institut plana integriteta, koji je poslužio kao primer i zemljama u regionu, uključujući i Srbiju. Plan integriteta prvi put je regulisan Zakonom o sprečavanju korupcije iz 2004. godine,<sup>27</sup> a detaljnije je razrađen Zakonom i integritetu i sprečavanju korupcije koji je donet 2010. godine.<sup>28</sup> Članu 47. Zakona obavezuje sve državne organe, lokalne samouprave, javne agencije, javne ustanove i javne fondove da izrade nacрте i usvoje planove integriteta i informišu o tome nezavisno telo za borbu protiv korupcije – Komisiju za prevenciju korupcije. Ukoliko utvrdi da rizici korupcije postoje i u drugim pravnim licima koja nisu obuhvaćena napred navedenim kategorijama organa i organizacija javne uprave Komisija dato telo može obavezati da izradi plan integriteta. U stavu 3. člana 47. navode se obavezni elementi plana integriteta: ocena izloženosti institucije korupciji; ime i prezime i radno mesto osobe koja je zadužena za plan integriteta; opis područja koja su osetljiva na korupciju i predloge za poboljšanja integriteta, kao i mere za pravovremeno identifikovanje, prevenciju i eliminaciju koruptivnih rizika. Komisija je obavezi da obuči lica koja su zadužena za planove integriteta.<sup>29</sup> Interesantno je da Komisija vrši ocenu izloženosti svih organa uprave i drugih tela i svrstava ih u tri kategorije: tela koja su najviše izložena korupcije, tela koja su izložena korupciji u srednje obimu i tela koja su najmanje izložena korupciji. Najzad, važno je napomenuti i da je Komisija razvila posebnu metodologiju o izradi planova integriteta, po kojoj su državni organi i organizacije obavezni da ocene stanje integriteta

---

<sup>24</sup> M. Chene, "Monitoring public institution's integrity plans", U4 Anti-Corruption Resource Center, Transparency International, CMI Chr. Michelsen Institute, str. 4.

<sup>25</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH, 103/9; Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, "Metodologija izrade plana integriteta", Sarajevo, 31.12.2013.

<sup>26</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list Crne Gore", br. 39/11, 50/11, 66/12.

<sup>27</sup> Razvoj plana integriteta u Republici Sloveniji počeo je kroz međunarodnu razmenu znanja kroz MATRA predpristupni program u postupku pristupanja EU. Vidi: B. Kečanović, "Primjena planova integriteta – iskustva Slovenije", *Antikorupcija, Bilten Uprave za antikorupcijsku inicijativu*, oktobar 2011, broj 11, str. 12-13.

<sup>28</sup> Zakon o integritetu i sprečavanju korupcije, "Službeni glasnik Republike Slovenije", br. 45/10, 26/11 i 43/11. Prilikom izgradnje novog modela plana integriteta u ovom zakonu korišteni su sledeći dokumenti: priručnik Victorian Managed Insurance Authority (VMIA), Australian-New Zealand Standard: Risk management principles and guidance (AZ-NZS ISO 13000:2004), metodologiju koju su koristili Slovenački revizori za kontrolu finansijskih rizika, INTOSAI I COSO standarde.

<sup>29</sup> Član 47, stav 4 Zakona o integritetu i sprečavanju korupcije.

u nekoliko ključnih oblasti: nezakonito primanje poklona, sukob interesa, ograničenje privrednih aktivnosti zbog sukoba interesa, nelegalno lobiranje, zaštita lica koja ukazuju na korupciju, javne nabavke, kao i druge rizične oblasti u skladu sa prirodom aktivnosti koje se obavljaju u datoj instituciji.<sup>30</sup> Celokupna metodologija izrade planova integriteta u Sloveniji objavljena je u “EU katalogu najboljih praksi u oblasti integriteta, borbe protiv korupcije i administrativnih mera protiv organizovanog kriminala u 2008. godini.”<sup>31</sup>

Dosadašnja iskustva u primeni planova integriteta pokazala su pozitivne efekte u smislu izgradnje svesti državnih organa i organizacija javne uprave o potrebi unapređenja sistema integriteta. Najveći problem je, međutim, u veoma širokom obuhvatu tela koja su u obavezi da izgrade planove integriteta (prema nekim podacima ukupno 1894),<sup>32</sup> što ne omogućava Komisiji da bliže prati izradu i sprovođenje planova integriteta velikog broja korisnika javnih sredstava.<sup>33</sup>

Italija je donela novi Zakon protiv korupcije 2012. godine, kojim se od svih organizacija javnog sektora zahteva da razviju trogodišnje planove prevencije korupcije.<sup>34</sup> Plan bi trebalo da identifikuje sve aktivnosti koje nose rizik od korupcije i definiše mere koje se moraju sprovesti da bi se sprečilo da do korupcije u tim segmentima dođe. U svakoj organizaciji neophodno je da postoji jedno lice zaduženo za praćenje sprovođenja plana prevencije korupcije i ocenu njegove održivosti tokom vremena.<sup>35</sup> Dato lice takođe ima i ovlašćenje da inicira izmene i dopune plana prevencije korupcije u skladu sa situacijom na terenu, kako bi se rizici korupcije maksimalno smanjili tokom vremena.

Najzad, interesantno je pomenuti i iskustvo jedne azijske zemlje u upravljanju integritetom. Posebno bismo izdvojili Filipine koji su razvili instrument koji ima sve odlike plana integriteta, pod nazivom “analiza razvoja integriteta” (*in-*

<sup>30</sup> Komisija za prevenciju korupcije Republike Slovenije, Primer plana integriteta, (Sample integrity plan), <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>.

<sup>31</sup> D. Kos, “Integrity Plan as a Form of a Consistent Integrity Framework”, OECD Global Forum on Public Governance, Paris, May 2009.

<sup>32</sup> J. Skrbec, op. cit, slajd 45.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Legge 6 novembre 2012, No. 190 (usvojen 6. novembra 2012, stupio na snagu 28. novembra 2012).

<sup>35</sup> Dla Piper, “Clie Alert, New Anti Corruption Provisions”, November 2012, [http://www.dlapiper.com/~media/Files/Insights/Publications/2012/11/Italy%20Provisions%20for%20preventing%20and%20fighting%20cor\\_\\_/Files/New\\_anticorruption\\_provisions/FileAttachment/New\\_anticorruption\\_provisions.pdf](http://www.dlapiper.com/~media/Files/Insights/Publications/2012/11/Italy%20Provisions%20for%20preventing%20and%20fighting%20cor__/Files/New_anticorruption_provisions/FileAttachment/New_anticorruption_provisions.pdf), 20.8.2014.



*tegrity development review*).<sup>36</sup> Iako ovaj institut nema svoje pravno utemeljenje, njega je razvila kancelarija Ombudsmana, u okviru ovlašćenja koja ombudsman prema Zakonu o ombudsmanu.<sup>37</sup> Druga stvar koja razlikuje ovaj instrument od evropskih iskustava je što provođenje analize razvoja integriteta nije obavezno za sve organe i organizacije javne uprave, već je započeto u ograničenom broju ključnih organa uprave, kao što su Ministarstvo unutrašnjih poslova, Poreska uprava, Uprava carina i sl.<sup>38</sup> Relativno mali opseg organa koji su, uz pomoć kancelarije Ombudsmana, sproveli analizu razvoja integriteta omogućava kancelariji Ombudsmana da kontinuirano prati napore oko dvadesetak organa i organizacija u realizaciji preporuka za jačanje integriteta i sledećim oblastima: rukovođenju, razvoju etičkog kodeksa, politici o primanju poklona, procedurama javnih nabavki, upravljanje ljudskim resursima, finansijsko upravljanje, interno izveštavanje, zaštita uzbunjivača, i upravljanje drugim rizicima korupcije.<sup>39</sup>

#### PLANOVI INTEGRITETA U REPUBLICI SRBIJI

Planovi integriteta uvedeni su u pravni sistem Republike Srbije Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije 2008. godine,<sup>40</sup> koji sadrži nekoliko odredbi koje se odnose na planove integriteta. Interesantno je primetiti da je postojeća pravna regulativa gotovo istovetna sa zakonskim rešenjima Slovenije kako u pogledu opsega tela koja su obavezi da donesu plan integriteta, tako i u pogledu njihove osnovne sadržine. Naime, plan integriteta dužni su da donesu svi državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća.<sup>41</sup> Zakonom je propisano da plan integriteta sadrži mere pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Plan integriteta mora da sadrži sledeće elemente: ocenu izloženosti korupciji; podatke o licu odgovornom za plan integriteta; opis procesa rada, načina odlučivanja i utvrđivanje poslova koji su naročito podložni korupciji, kao i poslova ili delatnosti, odnosno funkcije koje funkcioner ne može da obavlja za vreme vršenja javne funkcije i način njihove kontrole; preventivne mere za sma-

---

<sup>36</sup> M. Martini, "Overview of public sector integrity assessment tools", U4 Anti-Corruption Resource Center, Transparency International, CMI Chr. Michelsen Institute, str. 4-6.

<sup>37</sup> An Act Providing for the Functional and Structural Organisation of the Office of the Ombudsman, and for other purposes, Republic Act 6770- The Ombudsman Act of 1989.

<sup>38</sup> M. Martini, op. cit., str. 4-6.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Članovi 58-61 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, "Službenik glasnik RS", br. 97/2008 i 53/2010. Odluka Ustavnog suda US RS-Iuz br. 1239/2010-66/2011-48.

<sup>41</sup> Član 59. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

njenje korupcije i druge delove plana definisane u smernicama.<sup>42</sup> Agencija je dužna da izradi smernice za izradu i sprovođenje planova integriteta, a državni organi i druga tela su dužna da donesu plan integriteta u skladu sa smernicama i da o tome obaveste Agenciju.<sup>43</sup> Agencija takođe i prati donošenje i sprovođenje planova integriteta, a sva tela koja su u obavezi da izrade plan integriteta dužna su da na zahtev Agencije, u roku od 15 dana, dostave izveštaj o sprovođenju planova integriteta.<sup>44</sup> Zakon predviđa mogućnost da i druga pravna lica mogu doneti plan integriteta u skladu sa smernicama koje donosi Agencija.<sup>45</sup>

Pomenute zakonske odredbe detaljnije su razrađene u Smernicama za izradu i sprovođenje plana integriteta koje je donela Agencija za borbu protiv korupcije 2010. godine.<sup>46</sup> Plan integriteta se definiše kao dokument koji predstavlja rezultat postupka samokontrole institucije u cilju održanja i poboljšanja integriteta, transparentnosti i profesionalne etike.<sup>47</sup> Detaljnije je razrađen postupak izrade i sprovođenja plana integriteta. Izrada plana integriteta sastoji se od nekoliko faza: faze pripreme; faze procene i ocene postojećeg stanja (ocena izloženosti) i zaključne fazu, odnosno izrade plana mera za poboljšanje integriteta.<sup>48</sup> Smernice posebnu pažnju posvećuju i sprovođenju plana integriteta u okviru institucija javne uprave.<sup>49</sup>

Agencija za borbu protiv korupcije ima takođe važnu nadzornu ulogu pri izradi i sprovođenju planova integriteta. Nadzor obuhvata tri vrste provera: 1) da

<sup>42</sup> Član 58. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

<sup>43</sup> Stav 2 i stav 3 člana 59, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

<sup>44</sup> Stav 4 i stav 5 člana 59.

<sup>45</sup> U ovom slučaju pravna lica mogu podneti predlog Agenciji za izradu plana integriteta, a Agencija može da izvrši procenu integriteta i predloži preporuke za unapređenje integriteta. Interesantno je primetiti da Agencija u ovom slučaju vrši procenu integriteta po zahtevu o trošku pravnih lica koja su podnela zahtev za procenom integriteta. Vidi: Član 61. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

<sup>46</sup> Smernice za izradu i sprovođenje planova integriteta, "Službeni glasnik RS" br. 80/10.

<sup>47</sup> Član 3 Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta.

<sup>48</sup> Članovi 6-17 Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta.

<sup>49</sup> Nadzor nad sprovođenjem mera za poboljšanje integriteta preuzima odgovorno lice za sprovođenje plana integriteta, koje određuje rukovodilac institucije i koje izveštava rukovodioca o rezultatima sprovođenja. Rukovodilac institucije takođe je u obavezi da redovno prati sprovođenje plana integriteta i, zajedno sa odgovornim licem za sprovođenje plana integriteta, priprema pokazatelje efikasnosti i procenjuje rezultate predloženih mera za poboljšanje integriteta. Pošto se planovi integriteta donose na period od tri godine, rukovodilac institucije je obavezan da donese odluku o ponovnoj izradi plana integriteta svake treće godine od poslednjeg usvojenog plana integriteta institucije, ili ranije, ukoliko rukovodilac, odnosno Agencija proceni da je integritet institucije narušen. Vidi: čl. 18-19 Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta.

li je u toku izrada ili je izrađen plan integriteta u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i pomenutim Smernicama, 2) kvalitet i objektivnost donegog plana integriteta, i 3) stepen primene mera i aktivnosti iz plana za poboljšanje integriteta.<sup>50</sup> Agencija o izvršenom nadzoru sačinjava izveštaj, a podaci iz izveštaja se unose u evidenciju Agencije i imaju status poverljivih podataka.<sup>51</sup>

Pored Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta, Agencija je izradila nacрте, odnosno modele planova integriteta, koji su prilagođeni različitim tipovima institucija. U tom cilju Agencija je izradila ukupno šezdeset devet nacрта planova integriteta, koji su urađeni u formi posebnog softvera, tj. elektronske aplikacije koja se nalazi na serveru Agencije,<sup>52</sup> a kojoj imaju pristup sve institucije koje su obavezni da izrade planove integriteta. Na ovaj način institucijama je znatno olakšana izrada planova integriteta, a Agenciji znatno olakšano praćenje izrade planova integriteta. Najzad, Agencija je izradila i Priručnik za izradu plana integriteta,<sup>53</sup> kojim se detaljnije razrađuju sve faze izrade plana integriteta i dati su praktični primeri dokumentacije koja prati izradu plana integriteta.<sup>54</sup>

Tokom izrade modela planova integriteta, sve oblasti podložne koruptivnim rizicima sistematizovane su u tri osnovne grupe: zajedničke oblasti, oblasti etike i ličnog integriteta i specifične oblasti.<sup>55</sup> Zajedničke oblasti pokrivaju sledeća područja: upravljanje institucijom; upravljanje finansijama; upravljanje javnim nabavkama; upravljanje dokumentacijom; upravljanje kadrovima i bezbednost. Oblast etike i ličnog integriteta obuhvata područja sukoba interesa, prijema poklona, delotvorno postupanje po prijavama korupcije, etički i profesionalno neprihvatljivih postupaka. Specifične oblasti tiču se procene rizika aktivnosti koje su specifične za nadležnosti koje institucija ima (na primer, u sistemu lokalne

---

<sup>50</sup> Član 21 Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta.

<sup>51</sup> Član 22 Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta.

<sup>52</sup> U izradi nacрта planova integriteta učestvovalе su radne grupe koje su činili predstavnici različitih državnih institucija (ukupno 109 članova), razvrstanih u 14 sistema: 1) politički sistem, 2) sistem pravosuđa, 3) sistem policije, 4) sistem državne uprave i lokalne samouprave, 5) sistem odbrane, 6) sistem finansija, 7) sistem privrede I poljoprivrede, 8) sistem socijalne politike, 9) zdravstveni sistem, 10) sistem prosvete I nauke, 11) sistem kulture i sporta, 12) sistem životne sredine i infrastrukture, 13) sistem zaštite podataka, ljudskih prava i javnog interesa i 14) sistem javnih preduzeća. Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, "Priručnik za izradu plana integriteta", Beograd, 30.1.2012, str. 5-6.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.* Na pr: Model odluke o imenovanju radne grupe za izradu plana integriteta, Model Programa izrade plana integriteta, Model zapisnika o sastanku radne grupe, Uputstvo o tehničkom pristupu popunjavanja upitnika i sl.

<sup>55</sup> *Ibid.*, str. 6.

samouprave - oblast/nadležnost: građevinsko-urbanistički poslovi ima posebne rizike za korupciju i sl).<sup>56</sup>

I pored velikih napora Agencije za borbu protiv korupcije da osposobi institucije da izrade planove integriteta, do polovine 2013. godine, kada je istekao rok za izradu planova integriteta,<sup>57</sup> samo oko 47 odsto institucija javnog sektora izradilo je svoje planove integriteta. Interesantno je primetiti da u nekim oblastima, kao što su policija i odbrana, planovi integriteta su izrađeni u svim institucijama sistema. U drugim oblastima, međutim, kao što su zdravstvo i sport i kultura oko 70 odsto institucija nije izradilo svoje planove integriteta.<sup>58</sup> Slična je situacija i u javnim preduzećima, kojih čak 71% nije izradilo planove integriteta.<sup>59</sup> Imajuću i vidu da Zakon nije predvideo sankcije ukoliko institucija ne izradi plan integriteta, sud javnosti trenutno predstavlja jedini mehanizam za pozivanje na odgovornost rukovodilaca za neispunjavanje ove obaveze.

Statistička analiza do sada izrađenih planova integriteta, koju je početkom 2014. godine sprovela Agencija za borbu protiv korupcije u saradnji sa OEBS-om i USAID-om,<sup>60</sup> pokazala je veoma interesantne, čak začuđujuće rezultate. Analiza pokazuje koje su koruptivne rizike organi i organizacije javne uprave identifikovali kao najvažnije, a koje kao manje i najmanje važne. Prema analiziranim podacima iz planova integriteta dve oblasti u kojima prema samoproceni organa javne uprave postoji *najmanja* izloženost rizicima korupcije su: javne nabavke<sup>61</sup> i upravljanje finansijama (planiranje i priprema budžeta, finansijsko planiranje, izvršenje budžeta i sl). S druge strane, najveći broj institucija sistema<sup>62</sup> identifikovao je oblast etike i ličnog integriteta (što obuhvata sukob interesa, prijem poklona, delotvorno postupanje po prijavama korupcije) kao oblast sa *najviše* rizika po integritet institucije. Preostale oblasti, kao što su na pr. upravljanje institucijom, upravljanje kadrovima, upravljanje dokumentacijom i oblast bezbednosti svrstane su u većini institucija kao niskorizične oblasti.<sup>63</sup>

<sup>56</sup> *Ibid.* str. 6-7.

<sup>57</sup> Rok je tačnije bio 14.4.2013.

<sup>58</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, "Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2013. godinu," Beograd, 31.3.2014, str. 62.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, "Izveštaj o samoproceni integriteta organa javne vlasti u Republici Srbiji – planovi integriteta", Agencija za borbu protiv korupcije, 2014.

<sup>61</sup> Ova ocena data je u 13 od ukupno 14 sistema različitih institucija (na pr. politički sistem, sistem pravosuđa, sistem odbrane, sistem javnih finansija i privrede, sistem poljoprivrede, sistem zdravstva itd). *Ibid.*, str. 19.

<sup>62</sup> U dvanaest od ukupno četrnaest sistema.

<sup>63</sup> U jedanaest od ukupno četrnaest sistema.

## ZAKLJUČAK

Plan integriteta predstavlja novi instrument prevencije korupcije u Srbiji, kao oblik samokontrole institucija u cilju da se identifikuju specifične potencijalne rizične tačke iz kojih korupcija može da nastane i da se razvija. Pri izradi koncepta plana integriteta u punoj meri poštovane su preporuke OECD-a o potrebi kombinovanja kontrole ponašanja putem propisa (“rules based” approach) i pristupa zasnovanog na sistemu vrednosti (“values based” approach). Uvažena su takođe i uporedna iskustva u ovoj oblasti, pre sve iskustvo Slovenije. Opseg državnih organa i drugih institucija javnog sektora koji podležu obavezi izrade plana integriteta veoma je širok (oko 4500 institucija). Kako se planovi integriteta uvode u pravni sistem po prvi put, bez predviđene sankcije za nepoštovanje ove obaveze, ne iznenađuje činjenica da manje od polovine institucija nije ispunilo svoju zakonsku obavezu u predviđenom roku. Posebno, međutim, zabrinjava činjenica da u sistemu javnih preduzeća i sektora zdravstva, u kojima je percepcija korupcije prilično visoka, čak 70 posto institucija nije izradilo svoje planove integriteta. Jedan od načina prevazilaženja ovog problema moglo bi biti uvođenje prekršajnih sankcija za rukovodioce institucija za nepoštovanje obaveze izrade plana integriteta.

Preliminarni rezultati sadržine planova integriteta, koji pokazuju koja su područja institucije javnog sektora Srbije označile kao najrizičnije za korupciju, otvaraju, takođe, posebne dileme. Pitanje koje se postavlja je zbog čega su gotovo sve institucije sistema identifikovale oblasti kao što su na pr. javne nabavke i finansijsko upravljanje kao nisko rizična područja? Podatak da se u Republici Srbiji svake godine oko tri milijarde evra potroši na javne nabavke<sup>64</sup> govori da u ovoj oblasti postoji ogromna opasnost od koruptivnih radnji u vidu favorizovanja određenih ponuđača i diskriminacije ostalih, a na štetu javnog interesa. Finansijsko upravljanje predstavlja još širu oblast podložnu korupciji. Kako je onda moguće da većina institucija označi ove oblasti kao niskorizične? Nadalje, planovi integriteta pokazali su da institucije nisu identifikovale specifične rizike za korupciju koji su vezani za njihove specifične nadležnosti, iako su takvi rizici prepoznati u različitim izveštajima i u svakodnevnoj praksi pri pružanju usluga građanima. Tipični primeri ovakvih oblasti su, na primer, vanstandardne usluge u zdravstvu, građevinskog-urbanistički poslovi, inspekcijski poslovi u lokalnim samoupravama i sl.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Zvaničan podatak Uprave za javne nabavke. Navedeno prema: S. Varinac, “Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji”, Beograd, 2012, str. 4.

<sup>65</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, “Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2013. godinu” Beograd, 31.3.2014, str. 65.

Razlozi za, čini se, odsustvo pune objektivnosti ocene rizika za korupciju su dvojaki. Na jedan je ukazala Agencija za borbu protiv korupcije, koja je uvidela da u praksi institucije pokazuju bojazan da procene da postoji otvoren prostor za korupciju, jer smatraju da bi na taj način priznale da se u toj instituciji radi nezakonito i da korupcija već postoji.<sup>66</sup> To je, međutim, kako Agencija pravilno primećuje, posledica neshvatanja suštinskog značaja ovog preventivnog mehanizma. Objektivna procena izloženosti institucije rizicima za nastanak korupcije nije potvrda da je institucija korumpirana, već dokaz da je institucija pravilno i nepristrasno procenila svoje sistemske nedostatke koji mogu dovesti do korupcije i da je spremna da radi na njihovom prevazilaženju.<sup>67</sup> Drugi razlog za neobjektivnost u proceni rizika može se tražiti i u postavkama same metodologije procene rizika, koja kao visoko rizična područja načelno identifikuje ona u kojima nedostaje pravna regulativa, što je, na pr. slučaj sa oblašću ličnog integriteta, koja je u većini institucija visoko pozicionirana na listi koruptivnih rizika. Ova oblast uključuje institute kao što su: zaštita lica koja ukazuju na korupciju, davanje i primanje poklona, sukob interesa i sl, koja su samo jednjim manjim delom regulisane Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, a većim delom treba da budu regulisane u okviru samih institucija javne uprave.

Poseban problem u izradi i praćenju sprovođenja planova integriteta predstavlja činjenica da Agencija za borbu protiv korupcije nema dovoljno kapaciteta da pruži odgovarajuću podršku svim institucijama javnog sektora (kojih ima oko 4.500) u ovoj oblasti. Iako je Agencija uložila ogromne napore da izgradi osnovne kapacitete institucija u ovoj oblasti u vidu obuka i kontinuirane tehničke pomoći, to nije dovoljno za izradu kvalitetnih planova integriteta, koji će biti zasnovani na objektivnoj oceni rizika. Postavlja se i pitanje da li bi situacija bila bolja da je Zakonom bilo predviđeno fazno uvođenje planova integriteta u pojedinim vrstama institucija javnog sektora, kako bi i Agencija i institucije imale više vremena da se posvete ovoj aktivnosti.

Čini se takođe da je ključni element za uspešnost sprovođenja ovog novog instrumenta prevencije korupcije u praksi, kao što su politička podrška, a zatim i podrška javnosti i civilnog društva, u velikoj meri izostao. O tome govori podatak da je veliki broj institucija iz rizičnih oblasti javnog sektora za korupciju (zdravstvo, javna preduzeća) sasvim ignorisao obavezu izrade planova integriteta, a da za to nije dobio nikakvu opomenu od strane Vlade, pa čak ni stranaka u opoziciji i medija. To se može objasniti činjenicom da planovi integriteta nisu poznati široj

<sup>66</sup> *Ibid.* str. 63-65.

<sup>67</sup> *Ibid.*

javnosti i da je neophodno širenje svesti o njihovoj ulozi u jačanju celokupnog nacionalnog sistema integriteta.

Nadalje, imajući u vidu da u mnogim evropskim zemljama upravljanje integritetom čini sastavni deo sistema interne finansijske kontrole, koja je takođe zasnovana na proceni rizika organizacije u ostvarenju svojih ciljeva, čini se da je izostalo povezivanje planova integriteta sa sistemom interne finansijske kontrole, za čije sprovođenje je nadležno Ministarstvo finansija. To međutim, verovatno ne treba da čudi, imajući u vidu da je svest institucija javnog sektora o potrebi uspostavljanja sistema interne finansijske kontrole još uvek na niskom nivou i da ni u ovoj oblasti ne postoje sankcije za njeno neuspostavljanje.<sup>68</sup> Pošto sistem interne finansijske kontrole predstavlja širi okvir upravljanja integritetom, važno je da se uvidi veza između ova dva sistema i učine naponi da se oni povežu, kako bi se ostvarila sinergija u njihovoj primeni i smanjili rizici za nezakonito i neefikasno trošenje budžetskih sredstava, odn. bilo kakva vrsta koruptivnog ponašanja.

Najzad, ako se vratimo na početno pitanje - da li je plan integriteta efikasan metod prevencije korupcije u Srbiji, čini se da je odgovor, bar za sada, ne može biti pozitivan. Naravno, još je veoma rano govoriti o efektima planova integriteta, koji su tek počeli da se sprovode i pitanje je uopšte kako bi njihova efikasnost mogla biti merena. Ono što je, međutim, nesumnjivo pozitivno je izgradnja i širenje svesti institucija i njihovih zaposlenih o potrebi jačanja svojih sistema vrednosti i stvaranju sopstvenih okvira upravljanja integritetom, u cilju sužavanja prostora za korupciju, što je samo po sebi vredan napredak.

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ, LL.D.,  
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

## INTEGRITY PLANS – EFFECTIVE CORRUPTION PREVENTION MECHANISMS

### Summary

Serbia is one of the first countries in the region that has introduced integrity plans, as instruments of prevention of corruption in public institutions. In order to provide a wider framework for

---

<sup>68</sup> J. Šuput, "Interna finansijska kontrola u javnom sektoru", u A. Rabrenović, J. Čeranić (ur.), *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU- problemi, prioriteti, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 247- 261.

a discussion, the paper, in its first part, analyses the concept of integrity plans and comparative legal experience in integrity management. The central part of the paper examines legal framework on integrity plans in Serbia and the process of its implementation.

The author concludes that despite the solid legal framework, only around half of all public institutions have developed integrity plans, which in many instances have not been fully objective in analysis of corruption risks. Although integrity plans have still not proved to be effective corruption prevention mechanisms, they have started the process of raising awareness of institutions to build their own integrity frameworks and system of values, which in itself is a positive and worthwhile development.