

Autori:
Dragan Koprivica
Milena Gvozdrenović

Politika integriteta – Promašena investicija u borbi protiv korupcije



Kingdom of the Netherlands

Sadržaj ove publikacije odražava samo stavove autora.
Donator se ne može smatrati odgovornim za bilo kakav vid
upotrebe informacija koje materijal sadrži.



Autori: Dragan Koprivica i Milena Gvozdenović

Politika integriteta – Promašena investicija u borbi protiv korupcije

Podgorica, oktobar 2021.

Uvod

U državi u kojoj, godinama unazad, lični i partikularni interesi dominiraju nad javnim nije se lako baviti integritetom.

Taj pojam polako nestaje iz javnog diskursa, a sve češće i iz prakse funkcionisanja državnih institucija. Malo je onih koji u prethodnom periodu nijesu okaljani nekim oblikom ponašanja koji je suprotan principima integriteta. To postaje prilično zaboravljena riječ u našem društvu.

Država je postavila novu politiku integriteta 2016. godine. Ona je kroz novi Zakon o sprečavanju korupcije postavljena prilično ambiciozno pa su se, i na samom početku, pojavile i sumnje da politika integriteta kvalitetno može biti implementirana i dati željene rezultate.

Danas, skoro pet godina kasnije, možemo reći da su te sumnje bile i opravdane. Naše institucije nijesu postale niti odgovornije niti samostalnije i nepristrasnije, a transparentnost se povećava i smanjuje u zavisnosti od raspoloženja onih koji vode državne organe.

Politika integriteta se pretvorila u administrativni poduhvat koji značajno opterećuje rad Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), značajno troši njene resurse, ali i resurse organa na koje se odnosi. Sve to u zamjenu za veliki broj tehničkih operacija i subjektivnih informacija, a veoma malo konkretnih akcija i rezultata.

Bojimo se da je politika integriteta u Crnoj Gori promašena investicija. Potrošeni su značajni resursi a nivo korupcije, po mišljenjima relevantnih aktera, se ne smanjuje, naprotiv.

Najlakše bi bilo za loše rezultate okriviti ASK. Ona, naravno, snosi svoj dio odgovornosti ali su ipak značajno odgovorniji oni koju su tu politiku kreirali, odnosno, izglasali u Skupštini. Poslanice i poslanici su dodatno odgovorni i što su ignorisali apele stručne javnosti da ova politika samo formalno funkcioniše i da je neophodno zakon i politiku integriteta mijanjati i prilagoditi realnosti. Umjesto toga ona je ostala samo skupa, tehnička operacija, bez značajnijeg sadržaja.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) od početka pokušava skrenuti pažnju na probleme koji koče ostvarivanje stvarnih i mjerljivih rezultata ove politike i potrebu promjene sadašnjeg stanja. To je cilj i ove publikacije.

U tome smo, do sada, naišli da nerazumijevanje i nezainteresovanost političara i na pasivnost ASK-a da jače digne svoj glas i javno i jako zagovara potrebne promjene. To nas, naravno, neće obeshrabriti i nastavićemo da i dalje javno zagovaramo potrebu uvođenja suštinski efikasne i efektivne politike integriteta. Tražićemo i dalje, od svih relevantnih aktera, vođenje ove politike zasnovane na realnim indikatorima, istinitim podacima i što je najvažnije mjerljivim rezultatima.

Zahvaljujemo Ambasadi Kraljevine Holandije na povjerenju i finansijskoj podršci.

CDT tim

1. Regulisanje upravljanja integritetom u Crnoj Gori

Integritet predstavlja zakonito, nezavisno, nepristrasno, odgovorno i transparentno vršenje poslova organa vlasti.¹

Principi integriteta su utvrđeni univerzalnim vrijednostima i osnovnim načelima pravne države i predstavljaju kategoriju regulisanu Ustavom Crne Gore. Oni su sadržani i u međunarodnim dokumentima, a prije svega Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Konvencijom se proklamuje dužnost države da razvija i primjenjuje djelotvornu i koordinisanu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učešće društva i poštuju principi vladavine prava, dobrog upravljanja, integriteta, transparentnosti i odgovornosti.²

I OECD principi nam govore o važnosti integriteta za povećanje kvaliteta odluka koje donose organi vlasti ali i za povećanje povjerenja građana u rad institucija.³ Ovi principi bi trebalo da se primjenjuju na svim nivoima funkcionisanja vlasti u državi.⁴

Zakonom o sprječavanju korupcije se reguliše donošenje planova integriteta. Plan integriteta je antikorupcijski dokument koji predstavlja skup mjera kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije i obezbjeđuje povjerenje građana u rad ovih organa.⁵ On sadrži procjenu izloženosti organa vlasti korupciji, opis radnih mjesta i poslova koji su podložni korupciji, vrste rizika od korupcije, postojeće mjere kontrole i preventivne mjere.

Plan integriteta treba da omogući da svi zaposleni u organima vlasti, na kontrolisan način prihvataju i sprovode punu odgovornost za svoj integritet kako bi dodatno unaprijedili i ojačali mjere za efikasnije sprečavanje i suzbijanje korupcije. Takođe, njime se razvijaju procedure i kapaciteti institucija za efikasnije sprečavanje korupcije. Sprovođenje plana integriteta treba da omogući da institucije u vršenju poslova ne umanjuju svoj ugled i da ne dovode u pitanje nepristrasnost i povjerenje građana u njihov rad.⁶

Plan integriteta se priprema po proceduri koja je detaljno propisana Pravilima za izradu plana integriteta.

ASK je zadužena za praćenje donošenja i sprovođenja planova integriteta. Organi vlasti bili su u obavezi da donesu plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga ASK.⁷ Zakonom se takođe propisuje dužnost organa vlasti da plan

.....

1 Zakon o sprječavanju korupcije, Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US. Član 72.

2 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, član 5.

3 OECD, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF(2009)1. Dostupno na: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en).

4 Agencija za sprječavanje korupcije. Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta, član 2.

5 Zakon o sprječavanju korupcije, Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US. Član 71.

6 Agencija za sprječavanje korupcije. Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta, članovi 4 i 5.

7 Zakon o sprječavanju korupcije, Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US. Član 113.

integriteta učine dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na "drugi odgovarajući način" koji se ne specifikuje.

Organi vlasti jednom godišnje, do 15. aprila, dostavljaju ASK-u izvještaj o sprovođenju planova integriteta. Na osnovu dostavljenih planova integriteta i izvještaja ASK može dati organima vlasti preporuke za unapređenje planova integriteta.

ASK sačinjava poseban izvještaj o sprovođenju planova integriteta u organima vlasti. ASK je u martu 2021. godine objavila Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2020 godinu (Izvještaj).

2. Sprovođenje politike integriteta u Crnoj Gori – stara pitanja i dalje bez odgovora

Nakon gotovo pet godina od uvođenja nove politike integriteta, naš ključni zaključak je da nije moguće sa sigurnošću dati odgovor na pitanje na kom se nivou nalazi integritet u našim institucijama i kakvi su trendovi njegovog uspostavljanja.

Takođe, nakon četvorogodišnjeg praćenja sprovođenja politike integriteta, njenog kvaliteta i efekata, smatramo da je legitimno postaviti pitanje da li je ovaj pristup ispunio svoju svrhu, odnosno da li je dao mjerljive i konkretne rezultate u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori.

Bojimo se da se ova politika, onako kako je postavljena u zakonu, ali i njeno sprovođenje u praksi, pretvorila u jednu komplikovanu administrativnu operaciju, koja značajno opterećuje resurse ASK-a a daje malo konkretnih rezultata.

Preovlađujuće mišljenje unutar našeg istraživačkog tima, nakon višegodišnje analize planova i izvještaja o integritetu, jeste da se mora pokrenuti ozbiljna rasprava u okviru svih važnih segmenata društva, a prije svega u Skupštini Crne Gore, kroz koju bismo dobili odgovore na pitanja da li je postojeći pravac u sprovođenju ove politike optimalan sa stanovišta uložених resursa i postignutih rezultata.

U nastavku ove publikacije dajemo pregled naših najvažnijih zapažanja o ovoj politici, problemima u sprovođenju i preporuke za unapređenje sadašnjeg stanja.

2.1 Izvještaj ASK-a – korak naprijed, nazad dva

Izvještaj ASK-a predstavlja izuzetno obiman dokument čija priprema zahtijeva veliku posvećenost i napor. On na 450 strana daje mnoštvo statističkih podataka o politici integriteta i, u tehničkom smislu, predstavlja napredak u odnosu prethodne izvještaje.

Napredak predstavlja i uvođenje, tj. bolje korišćenje novih instrumenata za

elektronsko prikupljanje planova, izvještaja, i informacija o tome kako obveznici zakona sprovode politiku integriteta u svojim institucijama.

Takođe, pohvalan je i značajno povećan broj konsultacija koje ASK obavlja sa organima koji su obveznici zakona.

Međutim, u nekim djelovima, Izvještaj ide i korak unazad, pa ne daje pregled aktivnosti ASK-a u sankcionisanju onih koji ne poštuju zakon, iako ASK navodi primjere nepoštovanja zakona. Izvještaj ne sadrži informacije o sankcionisanim institucija, odgovornim osobe u tim institucijama, niti vrsti sankcije.

Ipak ono što ovaj Izvještaj ne izdvaja od prethodnih jeste što ne daje procjenu kvaliteta politike integriteta na državnom nivou, ne daje ocjenu koliko je naše društvo (ne)otporno na korupciju, koliko ove aktivnosti zaista utiču na smanjenje rizika od koprupcije, ne bavi se uzrocima korupcije i najčešće sadrži subjektivnu procjenu i informacije koje ASK dobija od samih institucija što zaključke u njemu čini upitnim.

Sistem je tako postavljen da je ASK prinuđena da vjeruje institucijama na riječ i zato su mnogi zaključci u Izvještaju suprotni od onog što o stanju integriteta i korupciji u Crnoj Gori, godinama unazad, govore međunarodne institucije, domaće nevladine organizacije. Zaključci, takođe, odstupaju i od realnosti kojoj svjedočimo svakodnevno, o kojoj pišu domaći i inostrani mediji koji razotkrivaju mnoge zloupotrebe u koje su uključene naše institucije i državni funkcioneri.

Autori Izvještaja pod kvalitativnom analizom najčešće podrazumijevaju puku interpretaciju statističkih podataka koje objavljuju, ne ulazeći dublje u uzroke, analize i kritičke osvrtne na pojave koje opisuju. Na ovaj način se gubi suština jer izvještaj u sebi ne sadrži poruke i preporuke koje trebaju da iniciraju nužne promjene u politici integriteta.

Preporuke koje ASK daje institucijama su, takođe, najčešće samo formalne prirode, njima se ne daju putevi ili mehanizmi za rješavanje uočenih problema, a one po oblastima su mahom "prepisane" iz izvještaja međunarodnih i domaćih institucija.

2.2 Nepouzdana podaci put do pogrešnih zaključaka

Prema izvještaju ASK-a, postoji 725 organa koji su dužni da donesu plan integriteta, od kojih njih 711 ima imenovanog menadžera integriteta. Ukupno je donijeto 709 planova i 679 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u 2020. godini.

Kada pogledamo kolika je količina posla potrebna da se sa ovim institucijama obavlja komunikacija, da se unesu i pregledaju planovi integriteta i da se prikupe i analiziraju izvještaji jasno je da ni ASK, ali ni jedna druga institucija u sistemu nema kapacitete da ovaj posao kvalitetno obavi do kraja.⁸

.....

⁸ Pored ovoga, preko aplikacije kojom se upravlja ovim procesom, potrebno je prikupiti hiljade odgovora na pitanja kroz upitnike koji su neophodni za, kakvu takvu, procjenu kvaliteta, efektivnosti i efikasnosti politike integriteta.

Imajući u vidu ovaj obim posla, potpuno je jasno i očekivano da ASK ima formalistički i površan pristup koji često polazi od podataka sumnjivog kvaliteta, koji organi šalju ASK-u, a ona na osnovu njih donosi vrlo diskutabilne zaključke.

Ilustrativan primjer za ovo predstavlja podatak o niskom prosječnom nivou rizika od korupcije u Crnoj Gori. ASK izvještava o trendu smanjenja procijenjenih intenziteta rizika od korupcije u planovima i izvještajima o sprovođenju planova integriteta u prethodne četiri godine. Tako je prosječan rizik od korupcije u 2016. godini iznosio 27,1 (na skali od 1-100) da bi do 2020. godine pao za više od šest poena, što predstavlja veliku razliku budući da se radi o prosječnim veličinama.

Onaj ko ne zna stanje u Crnoj Gori, ne prati izvještaje relevantnih međunarodnih institucija ili domaćih nevladinih organizacija, na osnovu ovih podataka mogao bi pomisliti da se rizik od korupcije, a time i korupcija u Crnoj Gori, značajno smanjila u ovom periodu.

Međutim, kroz detaljno praćenje političkih procesa u Crnoj Gori nijesmo našli izvještaj niti jedne kredibilne institucije, organizacija ili pojedinca koji je ustvrdio da u kontinuitetu teče takav proces u Crnoj Gori. Naprotiv, prije bi se moglo, na osnovu prikupljenih činjenica, ustvrditi da je nedostatak rezultata u borbi protiv korupcije zapravo zaustavio proces EU intergacije naše države.

Ovo je veoma slikovit primjer kako se korišćenjem pogrešne metode, pogrešnih postupaka, pogrešnim načinom utvrđivanja vjerodostojnosti podataka može doći do zaključaka koji su u potpunosti suprotni sa činjeničnim stanjem, realnim sagledavanjem procesa a time i pogrešnih puteva za rješavanje problema.

Slično je i sa podatkom o stepenu realizacije mjera u planovima integriteta koje ASK daje u izvještaju. Podatak da je potpuno realizovano ili djelimično realizovano 91% mjera (78% potpuno i 13% djelimično) a samo 9% mjera nije, uputio bi nas na zaključak da je prevencija korupcije u Crnoj Gori veoma uspješna. Međutim realnost demantuje i ovaj podatak u izvještaju. ASK ponovo "upada" u zamku prostog sabiranja podataka koje dobija od organa i izvodi diskutabilan zaključak zato što nema kapacitete i mehanizme da stepen realizacije mjera zaista i provjeri.

2.3 Procjena kvaliteta kroz vjerovanje na riječ

U Izvještaju ASK-a o sprovođenju planova integriteta nema riječi o efektima ove antikoruptivne mjere, već samo o urađenim aktivnostima.

Planovi integriteta ne sadrže indikatore uspjeha, koji bi bili osnova za praćenje i mjerenje efekata mjera, što ograničava objektivno utvrđivanje rezultata.

Kada je riječ o kvalitetu planova integriteta, rijetki su organi vlasti za koje se može tvrditi da su adekvatno pristupili analizi rizika koji su karakteristični za njihove institucije. Značajan broj planova je pripremljen na način da su institucije prepisale rizike, mjere, aktivnosti i slično, koje im je ASK ponudila u pripremljenim formularima. Ovom praksom organa dovodi se u pitanje objektivnost i svrshodnost postavljenih planova.

ASK procjenu efikasnosti i efektivnosti politike integriteta radi na osnovu upitnika (ankete) koji je pripremila za obveznike zakona. Upitnik ima četiri verzije u zavisnosti od specifičnosti organa koji se procjenjuje. Ovim postupkom ASK dobija samo izjavu od strane institucija koja predstavlja subjektivan doživljaj organa a ne i činjenično stanje.

I ovdje se, vidimo, zaključci donose na osnovu nepouzdanih i upitnih izvora podataka.

Kvalitet preporuka koje je uputila ASK je veoma različit i varira od oblasti do oblasti. Njihova zajednička karakteristika je nedostatak sadržine i jasnih puteva za unapređenje utvrđenih manjkavosti.

Kao ilustraciju za ovo dajemo preporuke ASK koje se tiču sprovođenja interne i eksterne revizije u organima koji su obveznici zakona. Iako su u izvještaju sadržani veoma zabrinjavajući podaci da svega 50% institucija sprovodi internu, a oko 65% eksternu reviziju, što mora biti alarm za kompletan sistem i motivacija za ASK da ovaj podatak “na sva zvona” javno objavi, ona preporučuje da se “planovima predvidi sprovođenje preporuka interne i eksterne revizije” koju u tom momentu ne obavlja bukvalno pola države.

I značajan dio drugih preporuka formulisan je na sličan način: “preporučuje se edukacija”, “uvođenje mjera koje povećavaju svijest”, “promovisanje praksi” i slične opšte formulacije koje neće puno pomoći niti poboljšanju antikoruptivnih politika niti osvješćivanju institucija o putevima i metodama za unapređenje stanja.

2.4 Transparentnost po želji i mogućnostima

Transparentnost planova integriteta nije zakonski precizno uređena, već je organima vlasti omogućen izbor načina na koji će učiniti dostupnim ova dokumenta.

Takvo rješenje u kombinaciji sa nedostatkom proaktivnosti organa u objavljivanju ovih dokumenata značajno ograničava mogućnosti za njihovu kontrolu.

U Izvještaju, ASK precizno daje tabelarni prikaz organa koji su na neki način objavili planove po kome je to uradilo 524 od 708 institucija, odnosno njih 74%. Dalje, u Izvještaju se konstatuje da je svega 60% planova objavljeno na veb sajtovima organa.

Ova informacija nije praćena podatkom o broju objavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta. Bez javno dostupnih izvještaja nema kvalitetne evaluacije i monitoringa kvaliteta realizacije planova. Međutim, Zakonom o sprječavanju korupcije nije propisano da organi vlasti moraju učiniti dostupnim javnosti izvještaje o sprovođenju planova integriteta, već su te informacije dostupne samo kroz izvještaj ASK-a.

Stoga ne čudi što u našem uzorku svega 21% institucija objavljuje ove izvještaje na internetu. U ambijentu netransparentnosti pojedinačnih izvještaja o sprovođenju,

teško je uvidjeti koji se organi nijesu adekvatno ponijeli prema ispunjavanju predviđenih mjera.

3. Preporuke za unapređenje

Imajući u vidu nizak nivo kvaliteta i efikasnosti politike integriteta, način na koji je ona postavljena, propuste u njenom vođenju koji se ponavljaju iz godine u godinu a naročito izostanak mjerljivih rezultata smatramo da je došlo vrijeme da ona doživi ozbiljnu reviziju.

Da bi se taj proces kvalitetno uradio, dajemo set preporuka koji treba da ga pokrenu i skrenu pažnju na anomalije koje postoje u ovoj oblasti.

Organizovati javne konsultacije o dosadašnjim dometima politike integriteta čiji bi krajnji ishod bili jasni koraci za unapređenja postojećeg stanja

ASK treba u najkraćem roku da, u saradnji sa Skupštinom Crne Gore, odnosno nadležnim radnim tijelom - Odborom za antikorupciju, organizuje seriju javnih debata i konsultacija na kojima bi se na objektivan i stručan način procijenili efekti politike integriteta.

U proces treba aktivno uključiti i civilno društvo: predstavnike nevladinih organizacija, akademske zajednice i medija – svih onih koji se bave temom korupcije i doprinose njenom suzbijanju.

Na kraju procesa treba održati sjednicu Odbora za antikorupciju, finalno razmotriti potrebe za promjenama, pretočiti ih u predloge za izmjene Zakona o sprečavanju korupcije i uputiti u skupštinsku proceduru.

Uspostaviti efikasniji mehanizam evaluacije politike integriteta. Razviti model za sprovođenje dubinskih provjera planova integriteta i izvještaja o njihovoj realizaciji.

Ovo je najslabija tačka politike integriteta u Crnoj Gori. ASK bi trebalo da unaprijedi formu planova integriteta uvođenjem indikatora učinka i ciljanih vrijednosti koji bi olakšali praćenje realizacije mjera i aktivnosti.

Takođe, ASK bi trebalo da sačinjava plan provjere planova integriteta i izvještaja za koje će sprovesti dubinska i detaljna kontrola - iskaza, procjena i ocjena obveznika zakona. Taj plan bi trebao da se donosi na godišnjem nivou na bazi uzroka koji pokriva sve sisteme upravljanja. Ovu kontrolu bi trebalo i zakonski urediti kako bi ciklično, u periodu od nekoliko godina, suštinski ne samo formalno, bili kontrolisani svi obveznici zakona.

Unaprijediti transparentnost planova integriteta i izvještaja o njihovoj realizaciji. Izmijeniti zakonsko rješenje kojim se reguliše transparentnost planova.

Planovi integriteta i izvještaji o njihovom sprovođenju predstavljaju informacije od javnog značaja. Međutim, nepreciznost zakonskog rješenja je omogućila organima vlasti izbor načina na koji će ove dokumente učiniti dostupnim javnosti.

Posljedično, značajan broj organa nije objavio na svojim internet stranicama ove dokumente, i pored činjenice da oni podliježu zakonski propisanom principu proaktivnosti.

Unaprijediti metodologiju za izradu i sprovođenje planova integriteta. Obuhvatiti ovim planovima i rizike od korupcije u pogledu najvažnijih nadležnosti u organima vlasti a ne samo radnih mjesta ili radnih procesa za koje je nadležan organ vlasti.

Plan integriteta sadrži procjenu rizika od korupcije za pojedinačna radna mjesta, ali ne i za najvažnije aktivnosti i procese koje organ vlasti sprovodi. Planovi integriteta bi trebalo da obuhvate i ovu komponentu, te da procjenu sprovede interno, u koordinaciji sa svojim zaposlenima, i eksterno kroz sprovođenje upitnika sa klijentima/korisnicima i ekspertima iz datih oblasti.

Identifikovane rizike treba precizno razmotriti u kontekstu postojećih antikorupcijskih politika i instrumentata. U ovom procesu, potrebna je ocjena kvaliteta i nedostataka tih politika, jer puka identifikacija postojećih regulativa nije dovoljna za izradu kvalitetnih antikoruptivnih mjera.

Proispitati način na koji se utvrđuje odgovornost institucija koje ne poštuju zakon i javno saopštavati imena prekršilaca.

ASK bi u svojim izvještajima trebalo jasno da ukaže koje to institucije nijesu ispoštovale zakonske obaveze. Takođe, u tom dijelu ASK bi trebala nesmetano da koristi svoja ovlašćenja za direktno izricanje prekršajnih sankcija.

ASK treba da poradi na unapređenju preporuka koje upućuje institucijama ali i da precizno izvještava o njihovoj ispunjenosti. Preporuke treba da idu u pravcu razvoja novih rješenja za prevenciju i borbu protiv korupcije unutar organa vlasti.



Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora
cdt@cdtmn.org | www.cdtmn.org