

PLANOVI INTEGRITETA ZA JAVNU UPRAVU U CRNOJ GORI

Planovi integriteta daju informacije o nivou ugroženosti od korupcije zadataka i aktivnosti na radnom mjestu i djelotvornosti postojećih sigurnosnih sistema u organu ili organizacionoj jedinici javne uprave. Oni posebno služe zaštiti zaposlenih u područjima posebno osjetljivim na korupciju. Zaposleni moraju biti u mogućnosti da rade svoj posao kako treba sa transparentnim opisom zadataka.

Od 2012. do 2014. godine je Uprava za antikorupcijsku inicijativu je zajedno sa Saveznom kancelarijom za administraciju Savezne Republike Njemačke bila partner administrativnog projekta (tzv. twining projekat) za pripremu mogućeg pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. U ovom projektu javila se ideja da se napravi ova zbirka dokumenata.

Timovi stručnjaka koji se sastoje od službenika iz različitih organa njemačke i crnogorske administracije su se bavili bitnim pitanjima integriteta na radnom mjestu, uzimajući u obzir promjene zakonskih propisa u Crnoj Gori, kao i obavezu da planovi integriteta moraju da se implementiraju u više od 100 organa državne uprave.

Sljedeći opis postojećih dokumenata treba na lako razumljivom jeziku da pomogne izradu planova integriteta u javnoj upravi Crne Gore i omogući korišćenje stečenih znanja kako bi se sprovele sve potrebne izmjene na radnim mjestima zaposlenih, sa njima i za njih.

Zbirka dokumenata može biti pomoć, ali ne može dati odgovore na sva pitanja. Međutim, želimo da ukažemo na obuke koje organizuju Uprava za antikorupcijsku inicijativu i Uprava za kadrove u vezi sa temom izrade planova integriteta. Isto tako, zaposleni Uprave za antikorupcijsku inicijativu Vam, kao i do sada, stoje na raspolaganju za dodatna pojašnjenja i informacije.

Nadamo se da će ova zbirka dati još jedan doprinos da se u javnoj upravi Crne Gore implementiraju pouzdani kriterijumi za integritet u obliku sveobuhvatnih planova integriteta, i da će doprijeti razumijevanju standarda integriteta u javnoj upravi Crne Gore i povećati razumijevanje za potrebnost planova integriteta.

Holger-Michael Arndt

Rukovodilac projekta

Savezna kancelarija za administraciju, Keln

dr Vesna Ratković

Rukovodilac projekta

Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica

OSNOVE

U okviru izrade plana integriteta identifikuju se i ispituju radna mjesta i oblasti rada sa posebnim rizikom od korupcije. Ove oblasti rada se posebno analiziraju kako bi se utvrdio opravdani tj. stvarni stepen ugroženosti i kako bi se izvršilo stepenovanje tj. klasifikovanje. Postojeći sistemi nadzora i kontrole moraju biti uključeni u to. Utvrđeni nedostaci moraju odmah biti otklonjeni - i u interesu zaposlenih.

Procjene treba preispitivati i ispravljati u redovnim intervalima. Ako dođe do promjene zaposlenog na radnom mjestu sa posebnom osjetljivošću na korupciju, preporučuje se nova procjena.

U narednom tekstu je prikazan pregled važnih informacija u vezi sa izradom planova integriteta.

Opsežnu dokumentaciju koju su sastavili stručnjaci iz Njemačke i Crne Gore možete naći kao prilog, uz ovaj tekst.

Kontrolni spisak

Predložene mjere za pravljenje plana integriteta, kao "kontrolni popis", predstavljaju prvi, opšti korak. Po potrebi ih treba prilagoditi posebnim potrebama i okolnostima organa ili organizacione jedinice.

- 1. Planiranje**
 - Osnivanje radne grupe
 - Imenovanje menadžera integriteta
 - Pohađanje obuka koje nude UAI i UZK
 - Razmišljanje o obimu, intenzitetu, sljedećim koracima.
- 2. Koncipiranje**
 - Definisanje jedinica tj. oblasti rada koji se ispituju
 - Izbor i definisanje korupcijom ugroženih oblasti
 - Odlučivanje za način rada (npr. upitnik, razgovor ili dr)
 - Stupanje u kontakt s upravom i koordinisanje predloženog načina rada
 - Podrška rukovodioca kroz sveobuhvatno obavješćavanje zaposlenih o načinu rada i sljedećim koracima.
- 3. Izrada upitnika**
 - Pravljenje upitnika sa pitanjima o oblastima rada koje su ugrožene korupcijom (uključujući indikatore za korupciju) i djelotvornosti postojećih sigurnosnih sistema
 - Osmišljavanje pitanja kako bi se utvrdio rizik od korupcije (ovdje: prijedlozi)
 - Da li se dodjeljuju poslovi ili potpisuju ugovori?
 - Da li se odobrava javno finansiranje ili subvencije?
 - Da li se odlučuje o dozvolama (odobrenja, koncesije), zabranama?

- Da li se utvrđuju takse, naknade ili si?
- Da li se vrše kontrole i nadzorne aktivnosti?
- Da li se obrađuju predmeti sa povjerljivim informacijama koje mogu biti od posebne važnosti za treća lica?
- Da li postoji velika koncentracija zadataka na jednoj osobi?
- Da li se vrši redovna kontrola postupaka?
- Da li postoje značajna diskreciona prava?
- Da li postoje česti spoljni kontakti sa određenim krugom ljudi?
- Kategorizacija pitanja za (tabelarni) prikaz analize
- Pravljenje procjene na osnovu unaprijed određene matrice u pogledu vjerovatnoće i štete.

4. Sprovođenje ankete

- Dostavljanje upitnika zaposlenima (sa rokom za vraćanje popunjenih upitnika)
- Davanje informacija od strane kontakt osoba
- Kontrola vraćenih upitnika
- Dopunjavanje nepotpuno ispunjenih upitnika, otklanjanje nejasnoća
- Dodatna pitanja kod nejasnih odgovora
- Provjera zašto upitnici nijesu vraćeni.

5. Analiza, Procjena

- Analiza na osnovu jedinstvenih tabela
- Procjena na osnovu zadatog sistema bodovanja.

6. Pripremanje rezultata

- Pravljenje redosljeda rizika
- Prikaz procjene
- Ispunjavanje plana integriteta i usklađivanje sa rukovodiocem organa
- Slanje plana integriteta Upravi za antikorupcijsku inicijativu, radi upoznavanja da je plan integriteta urađen.

7. Prijedlozi za jačanje prevencije korupcije

- Predstavljavanje rezultata zaposlenima na radnim mjestima koja su ugrožena korupcijom
- Hitno otklanjanje utvrđenih nedostataka – u interesu zaposlenih i uz njihovo učešće u otklanjanju utvrđenih nedostataka.

8. Rok za sprovođenje prijedloga i kontrola

Područja u kojima postoji posebna opasnost od pojave korupcije na radnom mjestu

Ovdje ćete naći opšti pregled područja u kojima postoji posebna opasnost od pojave korupcije na radnom mjestu. Ovo međutim ne oslobađa od obaveze za sopstvenom provjerom opasnosti od korupcije na radnim mjestima u javnoj upravi. Ali, popis tih područja za Vas može biti koristan kao kontrolni mehanizam, ako ova područja po Vama nijesu značajno ugrožena od korupcije.

Tako se smatraju posebno ranjivim za nezakonite ili nepoštene uticaje, radna mjesta koja se odnose na:

- dodjelu poslova
- odobravanje pomoći i subvencija
- odluke o dozvolama (odobrenjima, koncesijama), zabranama, i sl.
- donošenje ostalih upravnih akata
- utvrđivanje taksa i nadoknada
- vršenje kontrola
- oblasti rada u kojima je stručno znanje koncentrirano na mali broj službenika
- oblasti rada koje su prostorno odvojene.

Kontrolni mehanizmi

Kontrolni mehanizmi su potrebni kako bi se, na radnim mjestima sa posebnim rizikom od korupcije, otkrila i spriječila koruptivna djela i strukture. Ovi mehanizmi mogu biti propisani u planu integriteta ili biti pojačani – ako već postoje. Sljedeći mehanizmi kontrole su najčešće zastupljeni, ali spisak nije konačan:

- intenzivne i redovne kontrole
- redovne ponovne provjere
- redovna provjera korišćenja diskrecionih prava
- uspostavljanje interne revizije
- standardizacija tokova obrade predmeta koji se ponavljaju, pomoću računara
- strogo pridržavanje načela „četiri oka“
- razdvajanje radnih procesa: planiranje, opis potreba, tenderi, prihvatanja i naplata
- osigurati transparentnost odluka kroz jasna i dokumentovana obrazloženja
- jačanje administrativnog i stručnog nadzora / odgovornost rukovodstva
- imenovanje osobe za kontakt za prevenciju korupcije
- urediti sistem zaštite „zviždača“,
- redovna obuka i usavršavanje, senzibilizacija
- sveobuhvatni intranet i internet portal na temu prevencije korupcije.

Indikatori korupcije

Manjak integriteta često je povezan sa ponašanjima koja se mogu vidjeti kao upozoravajući signal. Procjena je povezana s nesigurnostima, jer se neki od indikatora smatraju neutralnim ili čak pozitivnim, iako se kasnije pokažu pouzdanim signalima.

Ni jedan od indikatora nije sam po sebi "dokaz" za nedostatak integriteta na radnom mjestu ili ugroženost radnog mjesta prema spolja. Ipak, ovaj spisak može biti od pomoći u Vašem radu.

Ako mislite da je neko ponašanje upadljivo, morate provjeriti da li pojavljivanje tog indikatora ukazuje na opasnost.

Kao pomoć možete koristiti sljedeći spisak indikatora:

Lični indikatori

- lični problemi (poput zavisnosti, zaduženosti, frustracija)
- potreba za prekomjernim dokazivanjem
- nedostatak identifikacije sa zadatkom
- ciljano zaobilazanje kontrole
- korišćenje sredstava, objekata, vikendica podnosioca zahtjeva / ponuđača
- neobjašnjivo visok životni standard
- privatni kontakti sa klijentima, posebno ugovori o konsultantskim uslugama, učešće u kapitalu.

Sistemski indikatori:

- prevelika koncentracija zadataka na jednu osobu
- nedovoljne kontrole, slab administrativni i stručni nadzor
- prevelika i/ili nekontrolirana diskreciona prava
- teško razumljivi propisi
- upadljivo različito potrebno vrijeme za obradu predmeta.

Pasivni indikatori:

- rad bez problema u oblastima gdje se inače uobičajeno mogu očekivati konflikti,
- nepostojanje (re)akcija nadležnih službi.

DOSTUPNI DOKUMENTI

U nastavku ćete naći niz dodatnih dokumenata sa prezentacijama i konkretnim pomagalima za rad, kao i pregled sa kratkim objašnjenjem za svaki dokument. Ovaj pregled će Vam pomoći da brzo nadete odgovarajuću pomoć za sprovođenje planova integriteta. Svi dokumenti su na crnogorskom jeziku i možete ih u cijelosti koristiti za svoj rad.

01 (Fenomen korupcija – najvažniji aspekti): Ovdje ćete naći kratak pregled različitih oblika korupcije i približnu vjerovatnoću nastanka korupcije u javnoj upravi.	 Fenomen korupcija- najvažniji aspekti.doc
02 (Indikatori): U osnovnom tekstu je već predstavljen niz indikatora. Ova prezentacija zaokružuje prikaz mogućih indikatora koji bi mogli ukazivati na koruptivno ponašanje.	 02 Indikatori.ppt
03 (Indikatori za analizu ugroženosti od korupcije): Indikatori su važan alat za otkrivanje korupcije i korupcijskih rizika. Ovdje je data tabela pitanja koja možete postaviti na svom radnom mjestu/u Vašoj instituciji, kako bi se ciljano identifikovali problemi i kako bi se bolje prepoznali indikatori (autor: Ingo Sorgatz).	 03 Indikatori za analizu ugroženosti.doc

04 Iskustva drugih – Presentacija eksperata Butt i Sorgatz iz Saveznog ministarstva unutarnjih poslova SR Njemačke koja daje pregled prvih koraka do procjene rizika od korupcije na radnom mjestu u javnoj upravi.	 04 Presentacija eksperata Butt i Sorg
05 Iskustva drugih – Presentacija DBB akademije se sadržajno nadovezuje na prezentaciju 04. Ovdje se navode specifična pitanja za mogući upitnik kako bi se dobila kvantitativna analiza rizika na radnom mjestu.	 05 Prvi korak za analizu rizika.ppt
06 Dokument nudi odgovarajuća pitanja za pravljenje plana integriteta na osnovu crnogorskih potreba, koje preporučuje Uprava za antikorupcijsku inicijativu. Dokument se nadovezuje na prezentaciju 05.	 06 Pitanja na koja mora da odgovori me
07 Uprava za antikorupcijsku inicijativu je razvila primjer upitnika za otkrivanje korupcijom ugroženih područja u organima javne uprave Crne Gore. Upitnik može poslužiti kao polazna tačka za Vaša individualno osmišljena pitanja u radnoj grupi. U bilo kojem trenutku možete promijeniti upitnik shodno Vašim potrebama.	 07 Upitnik za utvrđivanje radnih pr
08 Iskustva drugih – Ako se radi o radnom mjestu sa posebnom osjetljivošću na zloupotrebe, treba provjeriti da li već postoji dovoljna zaštita od nedozvoljenih pokušaja uticanja. Presentacija daje sistematičan pregled odgovarajućih mjera. Ako se preventivne mjere u Vašoj instituciji nijesu pokazale kao dobre, moraju biti dopunjene ili čak zamijenjene odgovarajućim mjerama.	 08 Program Menadžeri protiv kor.
09 Za izradu plana integriteta potreban Vam je određen projekat i plan rada. Izrada plana integriteta se odvija u konkretno propisanim koracima. Pregled koji je napravila Uprava za antikorupcijsku inicijativu možete naći u ovom dokumentu.	 09 Izrada planova integriteta - Primjena
10 Ovdje su predstavljene osnove za izradu plana integriteta, na osnovu crnogorskih propisa imajući u vidu regionalna i međunarodna iskustva.	 10 Izrada Planova integriteta ReSPA.ppt
11 (Ciklus prepoznavanja i procjene rizika): Izrada plana integriteta nije završena jednokratnim pisanjem istog. Štaviše treba izvući određene zaključke iz rezultata i realizovati ih. Uz to, plan integriteta se redovno mora provjeravati i ažurirati. Klasični projektni ciklus možete naći u ovom dokumentu.	 11 Ciklus prepoznavanja i proc
12 Vaša saznanja i rezultati istraživanja radne grupe mogu se unijeti u priloženu tabelu za analizu rizika. Tabela će Vam pokazati na koje oblasti radna grupa i posebno menadžer integriteta trebaju da obrate pažnju. Važno je imati prikaz koji omogućava i imenovanje manjkavosti i pogrešnih odluka. Samo na taj način može se uspostaviti ispravljanje grešaka koje stvarno predviđa optimizaciju javne uprave u smislu prevencije korupcije i navodi konkretne instrumente za prevenciju. Naravno, ukoliko smatrate da je ovo suvišan korak, možete unosti rizike i direktno u tabelu Plana integriteta.	 12 Mapa rizika.xls

13 U ovom dokumentu ćete naći primjer popunjene tabele za jednu fiktivnu instituciju u Crnoj Gori. Ova tabela smije da posluži samo kao inspiracija za individualnu tabelu na kojoj radite. Ovdje navedene procjene, nije preporučljivo direktno preuzimati kod izrade plana integriteta, bez predhodne analize i procjene rezultata do kojih ste sami došli i koji su karakteristični za organ/instituciju u kojoj radite.	 13 Tabela plana integriteta - primjer.d
14 Uz podršku slovenačkih eksperata, u okviru njemačko-crnogorskog twining projekta napravljena je internet platforma koja nudi direktan unos podataka u <i>onlajn</i> formular. U ovom dokumentu možete naći detaljno uputstvo za unos podataka.	 14 Uputstvo za WEB aplikaciju PI.doc
15. Na kraju se nalazi dokument sa tri fotografije na ovu temu, koje Uprava za antikorupcijsku inicijativu stavlja na raspolaganje i koje možete koristiti.	 15 Primjeri narušavanja integriteta