
Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION



COUNCIL
OF EUROPE CONSEIL
DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope
„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS)
www.coe.int/pacs**

Tehnički dokument

METODOLOŠKI VODIČ ZA ANALIZU RIZIKA

*Pripremili Robert Murill, ekspert Saveta Evrope, i
Lado Laličić, Sekretarijat Saveta Evrope*

Maj 2013.

ECCU-PACS SERBIA-TP1-2013

Sadržaj

UVOD/ANALITIČKI REZIME	3
IZRAZI I DEFINICIJE.....	4
Rizik.....	4
Korupcija	4
Pravni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji.....	5
METODOLOGIJA (i redosled kojim aktivnosti treba da se odvijaju).....	6
Prikupljanje podataka	6
SPROVOĐENJE PROCENA RIZIKA	9
Interna procena naspram eksterne procene.....	9
Analiza i modelovanje	10
Ilustracija istorijata predmeta	10
Elementi koji uzrokuju koruptivnu praksu:	11
Posledice koruptivne prakse (policija je uzeta kao primer):	11
Preventivne kontrole (policija uzeta kao primer):	12
Kontrolne mere u cilju ublažavanja	12
Kontrolni spiskovi.....	15
Registar rizika	15
Završetak rada na izradi registra rizika (Aneks „A”).....	15
Sistem planova integriteta u Srbiji	16
ZAKLJUČAK.....	17
ANEKSI.....	19
Utvrdjivanje referentnih pokazatelja za merenje napretka.....	19
Jednostavni upitnik za institucionalni rizik.....	27
Registar rizika	33
Sadržaj kontrolnog spiska	35

<p>Za dodatne informacije, obratite se na adresu:</p> <p>Jedinica za saradnju i borbu protiv privrednog kriminala Odeljenje za informaciono društvo i borbu protiv kriminala Generalni direktorat I, Savet Evrope Tel: +381 11 71 555 12; Email: lado.lalicic@coe.int; www.coe.int/pacs</p>	<p>Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Saveta Evrope.</p>
---	--

UVOD/ANALITIČKI REZIME

Ovaj rad sadrži opšti pregled metodologije čije se korišćenje predlaže za identifikovanje, analizu i procenu ključnih rizika povezanih s postojanjem korupcije u policiji, tužilaštvu i sudstvu u Srbiji. Metodologija takođe sadrži opšti pregled načina na koji je moguće sprovesti analizu u vezi s rizicima koji se javljaju u procesu istrage, krivičnog gonjenja i rešavanja predmeta iz oblasti korupcije u Srbiji.

Pomoću sektorske/funkcionalne dijagnoze biće identifikovane konkretne individualne i organizacione ranjivosti u vezi s korupcijom. U tom koraku, procena će obuhvatiti *sve sektorske i funkcionalne dijagnoze* - a u tom procesu biće identifikovani ključni uzroci i posledice rizika koji su na delu i pružiće se mogućnost da se identifikuju presudno značajne mere kontrole. Potom će biti omogućeno da se iznesu preporuke o tome koje su radnje, odnosno koraci potrebni da bi se otklonili uzroci i ublažile posledice korupcije. Te preporuke će potom poslužiti kao platforma za utvrđivanje prioriteta srpskim organima vlasti koji snose odgovornost za sprovođenje osnovne strategije i operacija borbe protiv korupcije.

Pored toga, usvajanjem tog dvostrukog pristupa – koji podrazumeva paralelnu analizu rizika u vezi sa korupcijom tokom krivične istrage i analizu rizika od korupcije u institucijama koje su nadležne za vođenje takvih postupaka – postaviće se temelj za budući rad koji će omogućiti razvoj pomenutih preporuka i uvođenje i primenu funkcija ublažavanja rizika. U tom smislu, u prvom koraku tog procesa treba obezbediti kvalitativnu, a ne kvantitativnu procenu, kako bi se identifikovali načelni uzroci i posledice korupcije.

U ovom izveštaju uzet je u obzir rad koji je već obavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije tokom 2012. godine – sveobuhvatni izveštaj „Strateška obaveštajna procena korupcije 2012”, sačinjen u saradnji sa Agencijom za teški organizovani kriminal (SOCA) Ujedinjenog Kraljevstva. Uzimajući u obzir metodologiju koja je primenjena u sačinjavanju te procene i preporuke koje će biti date u sklopu ovog izveštaja, u ovom radu se sugeriše da se izveštaj koristi kao merilo pomoću koga će se procenjivati dosadašnji napredak u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Izveštaj bi takođe mogao da posluži kao obrazac za preispitivanje delotvornosti budućih inicijativa preduzetih ne samo za oblast policijskog rada, već i za okruženje u kome deluju sudstvo i tužilaštvo.

Ovaj rad takođe predstavlja ilustraciju primene metodologije „leptir mašne”, onako kako se ona primenjuje u drugim jurisdikcijama na radnu sredinu u kojoj deluje policija. Tu metodologiju je odobrio Institut za upravljanje rizikom i ona se široko primenjuje i u javnom i u privatnom sektoru, kako u pogledu strateškog, tako i u pogledu operativnog rizika. Primenom navedene metodologije oni koji procenjuju rizik mogu da predstavie vizuelnu shemu uzroka i posledica rizika i mera koje se preduzimaju radi relativne kontrole i ublažavanja rizika. Sem toga, u radu se detaljno

objašnjava praktična primena te metodologije i ukazuje se na rezultate koji se na taj način postižu.

Konačno, u radu će biti objašnjeno kako se materijal koji se prikupi u ovoj fazi kasnije može inkorporirati u linearni registar rizika, kako je moguće primeniti numeričku kvantifikaciju, tj. brojevima predstaviti težinu rizika i analizirati rizik prema njegovom uticaju i verovatnoći. To će omogućiti da se utvrde prioriteta za uvođenje ključno značajnih funkcija kontrole.

IZRAZI I DEFINICIJE

Rizik

Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO) utvrdila je prvi međunarodni standard za upravljanje rizikom. Rizik se definiše u smislu efekta neizvesnosti na ciljeve. „Dejstvo (neizvesnosti) je skretanje u odnosu na očekivani cilj, bilo pozitivno i/ili negativno” (ISO/FDIF 31000:2009:1). To je najnovija međunarodno dostupna definicija rizika i koriste je policija, organi reda i druge organizacije širom sveta.

Pored toga, ISO nešto detaljnije obrazlaže upravljanje rizikom, navodeći pritom da su *načela koja organizacije moraju slediti da bi delotvorno upravljale rizikom sada postala eksplicitna. Mnogo se više naglašava i usmerava na to kako treba primeniti upravljanje rizikom i integrisati ga u organizacije uspostavljanjem i neprestanim poboljšavanjem okvira. U informativnom Aneksu opisana su svojstva pojačanog upravljanja rizikom i pritom se priznaje da, iako sve organizacije na neki način i u nekoj meri upravljaju rizikom, to ne mora uvek biti optimalno.*¹

Korupcija

Da bi se procenila učestalost korupcije u nekoj instituciji, prvo treba razjasniti ili uzeti u obzir sledeće pitanje.

Mada zasad ne postoji usaglašena definicija korupcije, različite međunarodne organizacije i drugi u mnogobrojnim situacijama ukazuju na radnje za koje se smatra da predstavljaju korupciju. Opšte je mišljenje da taj izraz treba da označava i širi pojam, a ne samo traženje ili prihvatanje mita. Organizacija Transparensi Internešenel (*Transparency International*) navodi da je korupcija zloupotreba poverenih ovlašćenja u privatne svrhe. Svetska banka korupciju definiše na sličan način – kao zloupotrebu javne funkcije u privatne svrhe. OECD je definiše kao „aktivnu ili pasivnu zloupotrebu ovlašćenja javnih zvaničnika (imenovanih ili izabranih) zarad sticanja privatne finansijske ili kakve druge koristi”, dok neki nezavisni autori definišu korupciju kao „povredu načela nepristrasnosti” (Vito Tanci) ili kao „devijantno ponašanje pojedinca u odnosu na njegovu zvaničnu funkciju” (Nye i Khan).

¹ <http://sherq.org/31000.pdf>

Pravni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji

Prva definicija korupcije u Srbiji sadržana je u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, koju je Narodna skupština Republike Srbije donela 2005. godine. U Strategiji se korupcija definiše kao odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Godine 2008. Narodna skupština Republike Srbije donela je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, u kome je utvrđena definicija korupcije gotovo identična definiciji koja postoji u Strategiji – korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.

Krivična dela koja se po pravilu smatraju krivičnim delima korupcije utvrđena su u 33. glavi Krivičnog zakonika – *Krivična dela protiv službene dužnosti*:

- Zloupotreba službenog položaja;
- Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika;
- Pronevera;
- Trgovina uticajem;
- Primanje mita;
- Davanje mita.

Najnovijim izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, koje su donete u decembru 2012. godine, u pravni sistem Srbije uvedena su dva nova krivična dela:

- Zloupotreba položaja odgovornog lica;
- Zloupotreba u vezi s javnom nabavkom.

Srpski sistem priznaje takozvanu korupciju *visokog nivoa*. To proističe iz Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, kojim se utvrđuje nadležnost tužioca za organizovani kriminal onda kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca, kao i onda kada je u pitanju krivično delo zloupotrebe položaja odgovornog lica kada vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200.000.000,00 RSD (otprilike 1.800.000,00 evra na dan pisanja ovog izveštaja).

Obično je učinilac krivičnog dela sa elementom korupcije službeno ili odgovorno lice, ili lice s društvenom moći – politički eksponirana lica ili članovi porodice ili prijatelji politički eksponiranih lica. Međutim, ti slučajevi se takođe mogu smatrati teškom korupcijom, iako ne moraju nužno spadati u nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal.

U projektima Saveta Evrope sprovedenim u raznim jurisdikcijama s ciljem da se proceni korupcija i oblasti koje su joj podložne u institucijama (npr. projekat AZPAC u Azerbejdžanu, projekat UPAC u Ukrajini, projekat PACA u Albaniji² itd.) primenjene su vežbe procene rizika u raznim sektorima, dok je metodologija koja je korišćena takođe dotakla šire poimanje toga šta je u stvari koruptivna praksa i na šta treba da se usredsredi procena. U tom smislu, projekat Saveta Evrope za borbu protiv korupcije u Albaniji ponudio je sledeće: u Metodološkom uputstvu za procenu rizika utvrđeno je da *procena rizika ne treba da se usredsredi neposredno na korupciju, već na konkretnu praksu u nekoj instituciji koja ugrožava kapacitet te institucije da na nepristrasan i odgovoran način obavi svoju javnu funkciju i podnese odgovarajući izveštaj; pojedinci koji imaju zvanje službenog lica i tu vrstu uloge postupaju na način koji služi njihovom ličnom interesu, a ne interesu javnosti.*

Šire tumačenje korupcije usvojeno je i u nedavnoj strateškoj obaveštajnoj proceni u pogledu korupcije unutar policijskih struktura u Srbiji, gde se navodi: „Iako se korupcija obično dovodi u vezu s primanjem novca, veliki postotak ispitanika (42,2 posto) smatra da korupcija podrazumeva *svaku korist stečenu pružanjem nezakonite usluge.* Značajan broj ispitanika shvata korupciju kao *obećanje koje se nagrađuje uslugom i korišćenje službene informacije za sticanje lične koristi.*

U navedenim radovima podržana je opšta pretpostavka da je korupcija, kao i predstava o tome koji vidovi ponašanja predstavljaju korupciju, nešto što prevazilazi puke radnje traženja ili prihvatanja mita. Zato će ovaj pristup postupku utvrđivanja rizika uzeti u obzir to šire tumačenje.

METODOLOGIJA (i redosled kojim aktivnosti treba da se odvijaju)

Prikupljanje podataka

1. Analiza rizika treba da počne pregledom dokumenata koji su već na raspolaganju. To obuhvata postojeći pravni okvir, interne akte i propise, prethodne analize koje su obavile same institucije, kao i one analize koje su sprovedene kroz projekte tehničke pomoći i u aktivnostima organizacija civilnog društva, ali nije ograničeno samo na to. Dobar primer – dobro polazište za takvo prikupljanje podataka prilikom sprovođenja analize rizika u policiji jeste upravo pomenuta Strateška obaveštajna procena, koju su 2012. godine sproveli Ministarstvo unutrašnjih poslova i SOCA. Ti podaci se mogu koristiti za pristupanje procesu utvrđivanja referentnih standarda (orijentira ili repera) i na osnovu toga će metodologija za prikupljanje podataka biti ili usvojena ili prilagođena procenama koje se upravo sprovode. Što se tiče sudstva i tužilaštva, planovi integriteta, koje su te institucije dužne, *ex lege*, da podnesu Agenciji za borbu protiv korupcije mogli bi odigrati važnu ulogu i mogli bi da posluže i kao polazište za sprovođenje analize rizika u tim institucijama.

² http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp

2. Sledeći korak obuhvatio bi razmatranje pritužbi koje građani dostave Sektoru (sektorima) unutrašnje kontrole, regionalnim policijskim upravama, organima sudova i tužilaštava, uključujući žalbe i pritužbe koje se dostave Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca. Za razmatranje tih žalbi i pritužbi biće potrebno da se utvrdi njihov broj u odnosu na konačne odluke, a i da se konstatuje koja je koruptivna praksa bila najviše zastupljena u tim pritužbama, s tim što posebnu pažnju treba posvetiti onima posle kojih su usledile osuđujuće presude, uključujući presude izrečene u disciplinskom postupku.
3. Treba proučiti krivične prijave podnete protiv policajaca, tužilaca i pripadnika sudstva koje se odnose na krivična dela koja su u vezi s korupcijom.
4. Treba organizovati seminare (radionice) posvećene identifikaciji rizika, na kojima će učestvovati predstavnici policije, tužilaštva i sudstva. Taj korak je neophodan da bi se identifikovala dodatna područja rizika kojima još nije posvećena pažnja i predstavlja integralni deo tekućeg procesa, prikazanog na slici 1.
5. Razgovori (strukturisani i nestrukturisani) – ciljani razgovori s relevantnim licima predstavljaju ključni izvor informacija za svaku analizu rizika: oni se vode s funkcionerima/agentima/zaposlenima u instituciji (institucijama) o kojoj je reč, zainteresovanim stranama/građanima, advokatima i drugim pripadnicima stručne zajednice, kao i novinarima koji se bave istraživačkim novinarstvom. Može se reći da su razgovori često najvažniji metod za obezbeđivanje informacija o koruptivnoj praksi i o drugim zloupotrebama. Kao što je sugerisano u Metodološkom uputstvu za procenu rizika od korupcije PACA, *izuzetno je važno poštovati određena pravila kada se primenjuje taj pristup:*

U celini gledano, ne treba birati pristrasno lica s kojima će se razgovarati. Međutim, ipak je neminovno da izbor ponekad bude pristrasan, na primer onda kada se razmatraju žalbe na određene institucije. Tako prikupljeni podaci mogu ukazati na to da su problemi širi, nego što je stvarno stanje u praksi. U takvim okolnostima, za tumačenje pribavljenih informacija važno je da se uzme u obzir ta predrasuda da bi se izbeglo neopravdano generalizovanje i da bi se tražio način da se pristupi onim sagovornicima koji ne nailaze ni na kakve teškoće u odnosima s tom institucijom.

Isto tako, upitnici koji se koriste u razgovorima treba da budu koncipirani na način koji će omogućiti da se ne dobijaju sistematski pristrasni odgovori, što znači da ne treba, na primer, koristiti sugestivna pitanja – ona koja implicitno sugerišu da korupcija jeste ili nije na delu (ne treba „stavljati ispitaniku tuđe reči u usta”).

Štaviše, standardi dokaza treba da budu jednaki i za one koji optužuju i za one koji su optuženi, i to je način na koji razgovoru treba pristupati, a ne polaziti od uverenja da „nema dima bez vatre“.

Upitnici treba da budu takvi da predstavljaju ravnotežu između konkretnog usredsređivanja na pitanja koja je identifikovao tim za procenu rizika i pružanje mogućnosti ispitaniku da u odgovorima prekorači izvesno ograničenje.

Uprkos tome, treba reći da sve pritužbe koje su iznete i zabrinutosti na koje je ukazano u onim delovima intervjua u kojima su dopušteni opisni odgovori treba potom razmotriti podjednako pažljivo koliko i one koje je identifikovao tim za procenu rizika, kako se usputnim primedbama ne bi pridala nesrazmerna težina.

Pošto se sprovede navedenih pet faza, biće prikupljeno dovoljno podataka da se pristupi mapiranju i identifikovanju ključnih rizika koji ranije nisu bili identifikovani, sa stanovišta njihovih uzroka i posledica.

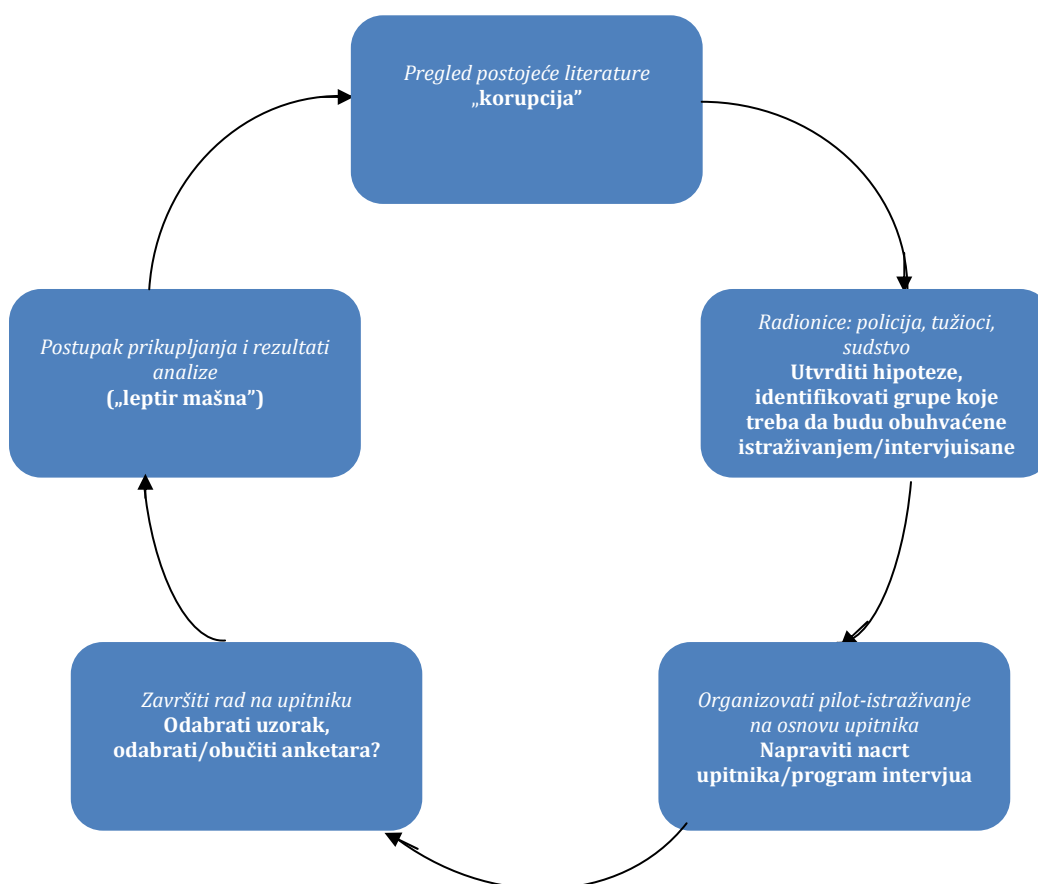
Pošto se završi početna faza prikupljanja podataka, treba koncipirati i sprovesti istraživanje ključnih društvenih grupa. Takođe, treba razmotriti pitanje širine ili obima istraživanja koje će biti sprovedeno i utvrditi ko treba da sprovede to istraživanje. U koncipiranju i sprovođenju istraživanja treba preduzeti sledeće korake:

- Mapirati prikupljene informacije;
- Napisati i testirati pitanja koja će biti postavljena u istraživanju;
- Identifikovati i obučiti anketare.

Kada budu sprovedeni navedeni koraci, biće moguće pokrenuti sadržajni proces za definisanje upitnika institucionalnog rizika (na slici 1, dole, kurzivom je označeno koja se radnja preduzima). Sadržaj upitnika institucionalnog rizika biće sačinjen na temelju podataka iz istraživanja sprovedenih kroz dole naznačeni proces. Deo tog sadržaja već postoji (SOCA 2010 i Ministarstvo unutrašnjih poslova), ali će povratne informacije iz dole navedenih grupa identifikovati ostale oblasti koje još nisu razmatrane. Kada se ti podaci prikupe, biće identifikovana područja ranjivosti i na osnovu toga će biti moguće utvrditi dalju aktivnost na proceni rizika:

- Istraživanje stavova građana;
- Istraživanje stavova policajaca;
- Istraživanje stavova tužilaca i advokata;
- Istraživanje sudija i sudskog osoblja;
- Proces konsultacija s reprezentativnim sindikatima i strukovnim organizacijama.

Proces



Slika 1.

Preuzeto iz metodologije koju su koncipirali McNeill i Chapman, 1985:29

SPROVOĐENJE PROCENA RIZIKA

Interna procena naspram eksterne procene

Procenu institucionalnog rizika može sprovesti svako lice koje ima odgovarajuću stručnost.

Ministarstva i institucije mogu da kompletiraju obrazac za procenu rizika.

U toj proceni treba identifikovati faktore rizika, oceniti učestalost korupcije i temeljnije razmotriti pitanja koja su u upitniku za procenu rizika identifikovana kao važna. Podjednako je važno da u postupku procene rizika budu uočene oblasti dobre prakse koje omogućuju da se sprovede analiza radi identifikacije postojećih uslova i radi promovisanja integriteta.

Takođe, treba uzeti u obzir spoljne partnerske organizacije kojima je povereno sprovođenje neke procene. To će obezbediti izvestan stepen nezavisnosti i omogućiće da se utvrdi osnova. U odnosu na to polazište biće meren svaki budući napredak, pri čemu će se koristiti referentni standardi za analizu organa, kao i za njihovo međusobno poređenje.

Analiza i modelovanje

U početku, koristiće se metodologija „leptir mašne” da bi se identifikovali uzroci i posledice rizika povezanih s koruptivnom aktivnošću. Metodologija „leptir mašne” u odnosu na upravljanje rizikom podrazumeva vizuelni dijagram koji jasnim i konciznim slikama prikazuje svaki rizik. Samo ime „leptir mašna” potiče od izgleda dijagrama i od načina na koji je vizuelno postavljen – u obliku leptir mašne. Na dijagramu su prikazane sve pretnje povezane s nekim rizikom i svrha svake kontrole koja se aktivira da bi se taj rizik sprečio.

Ta metodologija i modelovanje uspešno su primenjeni u velikom broju visokorizičnih radnih sredina i sredina u kojima se obavlja policijska aktivnost (Toyne, rizik i operativna bezbednost, MPS 2013). Metodologija „leptir mašne” omogućava da se na jednom mestu, pregledno predstavi i lako sagleda celokupan postupak upravljanja rizikom. To pomaže da se shvati scenario koji bi bio primenjen u najtežoj mogućoj situaciji, ako bi se izgubila kontrola i ako bi se zbio neželjeni događaj (rizik), kada bi se aktivirale preventivne kontrole koje su uvedene da bi se taj rizik sprečio i obustavio, kao i kontrolne mere za oporavak koje su koncipirane tako da se uticaj neželjenog događaja, ako do njega uopšte dođe, svede na minimum. To znači da je reč o modelu koji obezbeđuje platformu za buduću procenu, nadzor i preispitivanje dejstva kontrolnih funkcija pošto one budu identifikovane i primenjene. Bez procene, nadzora i revizije svako upravljanje rizikom i mere za ublažavanje rizika gube sadržaj i postaju obesmišljeni.

Po pravilu, dijagrami „leptir mašne” se razvijaju tako što se postavi strukturisani niz pitanja, pa se potom, na temelju odgovora na ta pitanja, gradi dijagram korak po korak. Radionice (seminari) uz učešće ljudi koji su u praksi redovno suočeni s rizikom predstavljaju, kao što se pokazalo, najdelotvorniji način za identifikovanje stvarnih kontrola i sažimanje i dočaravanje pređašnjih incidenata i tekuće prakse. Na tim sesijama od presudne važnosti je to da postoji otvorenost kao činilac, ako se teži ka tome da se otkriju slabosti u kontroli. Da bi se podstakla i ohrabrila slobodna diskusija, radionicama (seminarima) treba rukovoditi nepristrasno i angažovano, a nezavisni medijator često može pomoći da se stvori upravo takva atmosfera.

(Dijagram modela „leptir mašne”, onako kako će se pokazati u odnosu na koruptivni odnos sa doušnikom, predstavljen je na strani 14 ovog rada.)

Ilustracija istorijata predmeta

U ilustraciji istorijata predmeta biće identifikovana dva tipa rizika, oni rizici koji stvarno postoje i koji su postojali i ranije, kao i oni rizici koji su identifikovani u celom postupku, ali se još nisu ostvarili. Kada je reč o onim

rizicima koji su se već ostvarili, ublažavajuće mere kontrole već treba da su identifikovane. Za rizike koji su identifikovani, ali se još nisu ostvarili, biće takođe identifikovane i preventivne mere kontrole.

Istorijati slučajeva biće korišćeni da bi se ilustrovali ključni nalazi i da bi se pomoglo u izradi zaključaka. Sledi pregled rizika od korupcije koji su povezani s načinom na koji policajci upravljaju doušnicima (drže ih na vezi) primenjujući pritom analizu uzroka i posledica. Na slici br. 2. ilustrovano je kako te informacije mogu biti prikazane na jednom listu papira ili kako mogu biti predstavljene primenom metodologije „leptir mašne”.

Na osnovu zaključaka izvedenih iz procene rizika, određene kategorije mogu biti identifikovane i dodatno razrađene.

Elementi koji uzrokuju koruptivnu praksu:

- Potreba – Nedovoljan dohodak koji ne omogućava zadovoljavanje osnovnih potreba dovodi do toga da zaposleno lice uzima novac ili druge vrednosti kako bi ublažilo svoju finansijsku ranjivost;
- Pohlepa – Velika količina gotovinskog novca kome nije moguće ući u trag, a koji stoji na raspolaganju policajcima tokom službe predstavlja neku vrstu poziva, odnosno iskušenja da se podlegne korupciji;
- Nedostatak nadzora dovodi do toga da operativci imaju više mogućnosti da se, bez straha od toga da će ih neko otkriti, upuste u neku koruptivnu delatnost;
- Sistem traži da se ispune određeni radni ciljevi i norme, što dovodi do toga da operativci falsifikuju brođane podatke.

Posledice koruptivne prakse (policija je uzeta kao primer):

- Policajac uzima novac od doušnika;
- Policajci dostavljaju netačne (lažne) podatke da bi imali pokriće za isplate;
- Mogući kompromis s nedužnim licima, tj. s kolegama koji su bili svedoci određene aktivnosti (u Velikoj Britaniji 1997. godine izvestan broj policajaca dopustio je sebi koruptivnu aktivnost, krađući drogu od doušnika u trenutku kada su ih hapsili. Količina koju je u trenutku hapšenja zaplenio korumpirani policajac bila je poznata svim policajcima koji su u tom hapšenju učestvovali, ali je, kada je protiv njega nešto kasnije istog dana podneta krivična prijava, ta količina bila znatno smanjena. To je bilo poznato policajcima koji nisu učestvovali u koruptivnoj radnji i suočilo ih je s dva moguća izbora: ili da se pomire s koruptivnom radnjom ili da prijave tu radnju. To ugrožavanje integriteta dovelo je do sadašnje politike u odnosu na „uzbunjivače”).
- Aktivnost agenta provokatora (*Agent provocateur*) – odnosi se na okolnosti u kojima se od inače potpuno nedužnog lica traži da izvrši krivično delo koje ono u običnim okolnostima to nikako ne bi učinilo. Takva aktivnost može dovesti do toga da se odbaci krivični predmet (na primer, policija traži od nekog lica da nabavi vatreno oružje, koje ona

potom od njega preuzima – to bi predstavljalo čin „agenta provokatora”. Međutim, ako bi pojedinca upitali **DA LI** može da nabavi vatreno oružje i ako bi on to potom uradio bez ikakvog učešća policije, onda to **ne bi** predstavljalo aktivnost „agenta provokatora” jer bi u tom slučaju to lice postupalo po sopstvenoj volji).

Preventivne kontrole (policija uzeta kao primer):

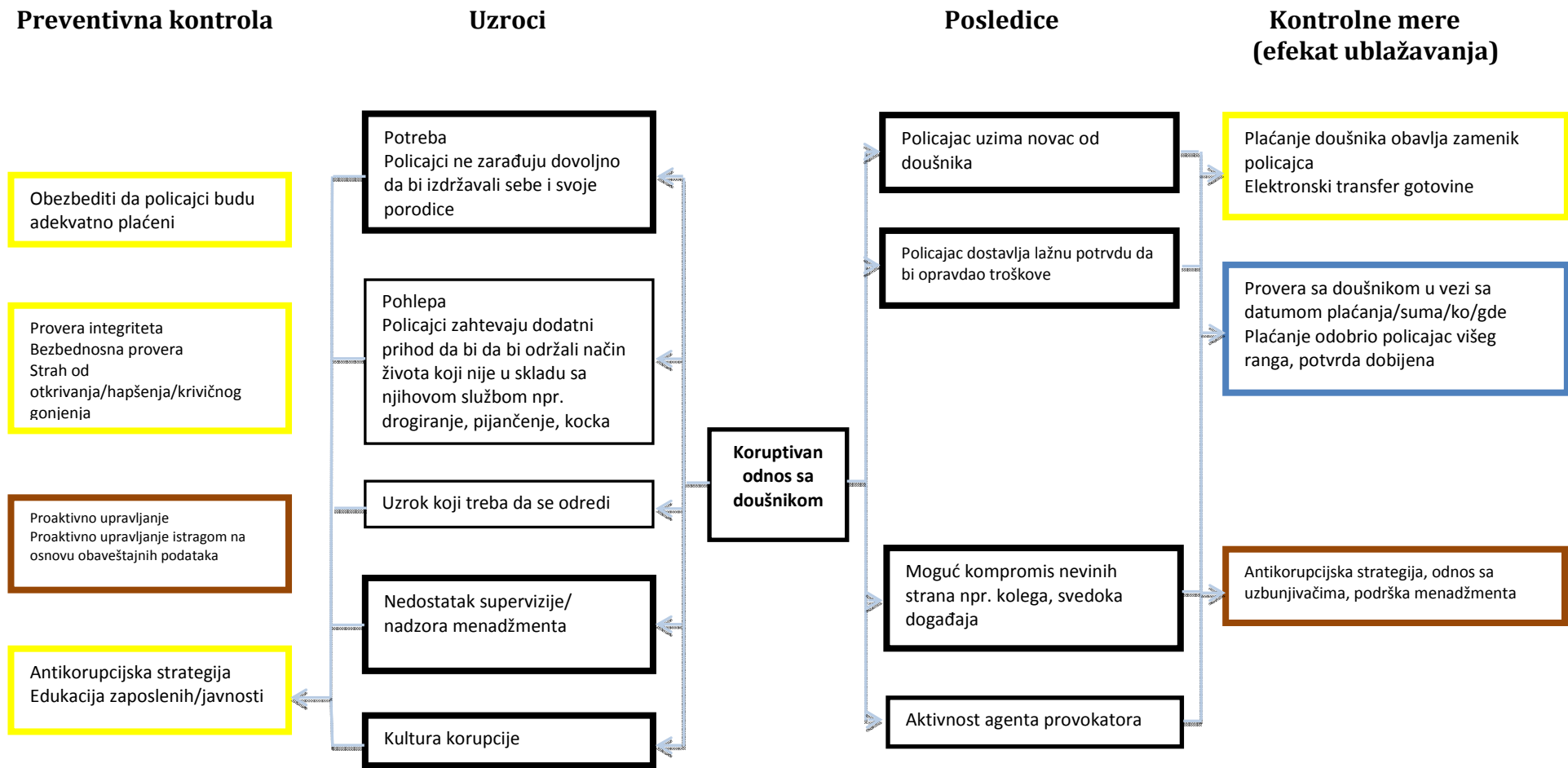
- Nikada ne treba samo jedan policajac da komunicira sa doušnicima – aktuelne smernice za postupanje sa doušnicima nalažu da dva policajca budu prisutna na svakom sastanku sa doušnikom. Razlog je u tome što treba obezbediti svedoka koji će moći da potvrdi i potkrepi svaki razgovor ili radnju koja se odvija prilikom tog susreta.
- Isplata nagrade za doušnika koju nadređeni policajac unapred odobrava – ako se priznanice dobijaju bez odgovarajućih objašnjenja i evidencije, moguće je da korumpirani policajac kaže da je izvršio isplatu doušnika i da promeni plaćeni iznos, zadržavajući razliku za sebe. Takođe, događalo se da korumpirani policajac „izmisli” doušnike, a onda za sebe zadrži novac dobijen na ime nagrade za njih. Zato je neophodno obezbediti kontrolni trag ovlašćenja za isplatu, koji u svakom trenutku proveriti nadzorni organ u razgovoru sa doušnikom.
- Isplate vrši drugi policajac, a ne onaj koji je zadužen za postupanje s tim doušnikom – to je još jedna preventivna mera koja smanjuje rizik od toga da policajac koji je zadužen za postupanje sa doušnikom uspostavi nedoličan odnos s njim i udaljava tog policajca od novčane naknade koja se isplaćuje doušniku, čime se smanjuje mogućnost za koruptivno postupanje policajca koji „drži na vezi” doušnika.
- doušnik „pripada” organizaciji, a ne pojedincu – za to je bila potrebna svojevrsna promena kulturnog obrasca u Velikoj Britaniji, gde tradicionalno svaki policajac održava kontakt sa svojim doušnikom, a njihove starešine nikada ne vide te doušnike. Time što je doušnik postao „vlasništvo” organizacije, omogućeno je da se komunikacija s njim poveri u svakom trenutku nekom drugom policajcu, posebno kada postoji sumnja na zajedničko koruptivno delovanje određenog policajca i doušnika. To takođe znači da ako taj policajac napusti organizaciju, doušnik ostaje na vezi sa organizacijom i može neometano da nastavi da radi za nju.

Kontrolne mere u cilju ublažavanja

- Jasna strategija borbe protiv korupcije – to znači da svaka institucija i/ili neko njeno konkretno odeljenje pripremaju konkretne mere za sprečavanje koruptivne prakse koja je već identifikovana;
- U institucijama se organizuje obavezna obuka i, kada je to potrebno, organizuju se i multidisciplinarni kursevi, onda kada su u koruptivnu praksu uključeni i zaposleni u drugim institucijama;
- Politika/postupak za slučaj pojave uzbunjivača – bilo kroz domaće zakonodavstvo ili kroz interne propise institucije – obezbeđuje se uređena zaštita svima onima koji ukažu na koruptivne zloupotrebe;

- Elektronski prenos novca – na taj način obezbeđuje se kontrola nad novčanim tokovima i precizno se znaju i evidentiraju svi troškovi;
- Potreba/pohlepa – plata – dokle god plate znatno zaostaju za potrebama, postoji verovatnoća koruptivne prakse;
- Strah od otkrivanja/hapšenja/krivičnog gonjenja zbog koruptivne prakse – drugačije rečeno, otklanjanje „atmosfera nekažnjivosti” ;
- Test integriteta – kamen temeljac svake strategije borbe protiv korupcije jeste strah od toga da će počinitelj biti otkriven i kažnjen. Provera integriteta na osnovu obaveštajnih podataka predstavlja ključ za podršku svakoj organizaciji u borbi protiv korupcije. Kada se odbiju obaveštajni podaci o tome da je neki pojedinac možda korumpiran i kada se smatra da su ti obaveštajni podaci pouzdani, može se primeniti test integriteta da bi se utvrdilo da li su ti obaveštajni podaci tačni ili su zlonamerno plasirani. Test integriteta može imati oblik jednostavnog testa poštenja, kada se preda novac u policijskoj stanici, a od pojedinca se očekuje da s tim novcem postupa na propisan način. To se razlikuje od bilo kakve aktivnosti „agenta provokatora” u onome šta se traži od subjekta. Naime, uvek je subjekt taj koji odlučuje da li će nešto uraditi ili nešto neće uraditi. Ako pojedinac padne na testu, može se preduzeti proaktivna operacija protiv njega da bi se dobili dokazi koji se mogu predložiti na sudu. Dokazi dobijeni na samom testu integriteta ne koriste se na sudu, jer bi se na taj način verovatno ugrozila sama metodologija.
- Proaktivna detekcija na temelju obaveštajnih podataka – uvođenje i praktična primena pojma proaktivne istrage, što obuhvata bolje korišćenje informacija pribavljenih obaveštajnim radom.
- Usvajanje načela „nulte tolerancije” u borbi protiv korupcije;
- Temeljna prethodna provera lica na osetljivim položajima – svi zaposleni na osetljivim funkcijama u organizaciji (npr. oni koji se bave zaštitom svedoka, držanjem na vezi doušnika, analitičari obaveštajnih podataka, referenti predmeta i svi oni koji bi se mogli naći u situaciji da im se, zbog funkcije koju obavljaju, obrate kriminalci tražeći od njih da učine ili ne učine nešto što je protivno zadacima i okviru njihove službe) treba da budu podvrgnuti kompletnoj proveri. Taj postupak obuhvata analizu njihovih finansijskih, ličnih i poslovnih interesa, uključujući i njihove veze s poznatim kriminalcima. Obavljaju se različiti nivoi provere zavisno od rizika koji je svojstven određenom subjektu (poziciji). Obično to znači da se, recimo, provera onih lica koja su zadužena za borbu protiv terorizma odvija na višem nivou nego provera lica koja se bave svakodnevnim krivičnim istragama, budući da je u prvom slučaju veći rizik od ugrožavanja položaja i potonjeg štetnog ishoda koji bi se odrazio na efikasnost borbe protiv terorizma.

Slika 2 – Model „leptir mašne” onako kako bi izgledao u odnosu na koruptivni odnos sa doušnikom.



Primenom navedene metodologije moguće je odmah, na jednom mestu sagledati sve uzroke i posledice identifikovanog rizika i predložene kontrole. Delotvornost kontrolnih mera može se preispitivati i procenjivati u utvrđenom periodu, a potom se može pribeci prilagođavanjima, koja će odraziti napredak postignut na putu ostvarivanja ciljeva i prihvaćenih standarda.

Kontrolni spiskovi

Kada se razradi i primeni metod „leptir mašne“, preventivne mere i kontrolne mere koje se preduzimaju radi ublažavanja posledica, mogu se sažeti u kontrolne spiskove pogodne za primenu i na strateškom i na operativnom nivou, što je korisno i pogodno, kako za više rukovodioce, tako i za operativne radnike.

Registar rizika

Namera je da se pribavljeni obaveštajni podaci koji su procenjeni tokom tog inicijalnog postupka dočnije prenesu u linearni registar strateškog rizika. Svrha registra strateškog rizika jeste da se identifikuju „glavni za rizik“; reč je o onim pojedincima i odeljenjima koji će u dogledno vreme biti odgovorni za preduzimanje određenih akcija i razvoj sektorske politike i postupaka čiji je cilj kontrola i ublažavanje identifikovanih rizika. Ti pojedinci će tada snositi odgovornost za delotvornu kontrolu koruptivne aktivnosti.

Po pravilu, registar rizika treba da posluži za:

- Identifikaciju prirode rizika;
- Identifikaciju kontrole koje se već preduzimaju;
- Kvantifikaciju uticaja rizika;
- Kvantifikaciju verovatnoće pojave rizika;
- Obezbeđivanje opšte procene rizika (uticaj pomnožen verovatnoćom)
- Identifikacija lica ili odeljenja koje je odgovorno za uvođenje mera i mehanizama kontrole
- Uvođenje dodatnih mera kontrole;
- Rekvantifikacija uticaja;
- Rekvantifikacija verovatnoće pojave rizika;
- Procena rezidualnog rizika (uticaj pomnožen verovatnoćom).

Završetak rada na izradi registra rizika (Aneks „A“)

Kada je rizik identifikovan, on se ocenjuje ocenom u rasponu od 1 do 5 sa stanovišta uticaja, tako da se najniži uticaj ocenjuje ocenom 1, dok najviši uticaj dobija ocenu 5. Potom se procenjuje verovatnoća rizika, opet tako da najmanja verovatnoća dobija ocenu 1, dok najveća verovatnoća dobija ocenu 5. Zatim se množe dobijene ocene da bi se njihovim proizvodom izrazila numerička vrednost rizika. Zato je moguće imati rizik koji se ocenjuje ocenom 1 ako je mala verovatnoća da se on ostvari i ako je njegov uticaj mali, tako da ukupni proizvod tih dveju ocena iznosi 1 ($1 \times 1 = 1$). Na taj način, ocena 5 za najveći uticaj i 5 za najveću verovatnoću daju ukupni proizvod od 25 ($5 \times 5 = 25$), odnosno ocenu između tih dveju, zavisno od slučaja. Taj metod takođe omogućuje da se rizik

iznova proceni u bilo kom trenutku, npr. ako je rizik ublažen, pa se njegova numerička vrednost promenila da bi odrazila tu promenu u njegovom prioritetu.

U primeru koji je naveden u Aneksu „A”, ocena verovatnoće iznosi 4, dok ocena uticaja iznosi 5, što daje ukupnu ocenu rizika od 20 (4 x 5). Posle primene kontrolnih mera radi ublažavanja, ocena verovatnoće je smanjena na 1, dok je ocena uticaja ostala 5, što znači da ukupna ocena rizika iznosi 5 (1 x 5). To ponovno vrednovanje rizika omogućuje da se resursi preusmere zavisno od potreba na druge rizične oblasti delovanja. Sem toga, to obezbeđuje korporativnu otpornost (sposobnost korporativnog sistema da se posle udara vrati u pređašnje stanje, da se oporavi) i omogućuje da se utvrdi proces odlučivanja u slučaju da ocena bude osporena.

Kada je rizik procenjen, on se poverava jasno određenom pojedincu koji je odgovoran za hvatanje u koštac s tim rizikom. Takva ponovna evaluacija treba da se preduzme kad god nastane neka materijalna promena u vezi s rizikom, ili pak u redovnim intervalima (najmanje jednom godišnje).

Matrica iz Aneksa „A” sadrži kvantitativni prikaz koji može biti od pomoći prilikom merenja nivoa rizika i koji omogućuje onome koji procenjuje rizik da jasno artikuliše proces odlučivanja.

Sistem planova integriteta u Srbiji

U srpskom Zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije utvrđeno je da plan integriteta donose državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća.

U cilju sprovođenja ove zakonske obaveze, (donošenje plana integriteta) Agencija za borbu protiv korupcije i Vlada Republike Srbije potpisali su 18. juna 2010. godine Memorandum o razumevanju, kojim su se Vlada i organi državne uprave obavezali da, u skladu sa smernicama koje objavi Agencija, izrade planove integriteta na način i u roku koji bude propisan. Agencija je izradila i objavila Smernice za izradu i sprovođenje planova integriteta („Službeni glasnik RS”, 80/10) u oktobru 2010. godine. Smernicama je definisana struktura plana integriteta, način izrade po fazama, izvođenje pojedinih zadataka, rokovi za izradu, način praćenja izrade i način sprovođenja plana integriteta. (...)

Plan integriteta predstavlja preventivnu antikorupcijsku meru – dokument koji nastaje kao rezultat samoprocene izloženosti institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima.³

Priručnik za izradu plana integriteta Agencije za borbu protiv korupcije sadrži osnovne elemente planova integriteta, kao što su cilj, važnost, faze pripreme plana integriteta, procena i vrednovanje postojeće izloženosti,

³ Priručnik za izradu plana integriteta, Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije.

institucije koje su dužne da izrađuju planove integriteta, radne grupe, mere za jačanje integriteta.

Postoji jasna korelacija između postojećeg sistema planova integriteta u Srbiji i gore predloženih registara rizika. S obzirom na to, planovi integriteta (oni koji se odnose na policiju, tužilaštvo i sudstvo) poslužiće kao standard za analizu rizika u okviru projekta PACS i biće uzimani u obzir u svakoj fazi primene aktivnosti u pogledu analize rizika.

Zato ovaj projekat sugeriše da se, pored pomenute analize rizika i planova integriteta uvede i sistem za merenje napretka u suzbijanju korupcije u institucijama. To će omogućiti dalju analizu i identifikaciju problema koji neprestano iskrsavaju. Aneks I uz ovaj rad, koji je posvećen utvrđivanju standarda, pokazuje kakva je uloga procene rizika u utvrđivanju mehanizma za merenje napretka, ali isto tako sadrži i kratak opis svih ostalih koraka koje valja preduzeti u tom procesu.

ZAKLJUČAK

Iako ne bi bilo primereno identifikovati konkretne zemlje i agencije o kojima je reč, pre no što se sprovede početno istraživanje, metodološki pristup koji je ovde opisan s velikim uspehom je korišćen za uspostavljanje strateške i operativne kontrole u visokorizičnim operativnim okruženjima i nad visokorizičnim aktivnostima. Pored suprotstavljanja korupciji, to obuhvata i sledeće:

- Prikriveno isleđivanje i tajni policijski rad;
- Nadzor;
- Držanje na vezi doušnika/agenata;
- Zaštita svedoka;
- Programi deradikalizacije (reč je o multiagencijskim programima usmerenim ka pozitivnom intervenisanju onda kada se za određeno lice (lica) utvrdi da su izloženi riziku radikalizacije);
- Policijski rad u zajednici i multiagencijsko upravljanje. Korišćenje procene rizika u okruženju multiagencijske saradnje izuzetno je efikasno kada je reč o identifikovanju područja u kojima bi se zato što postoje različite metodologije i različiti operativni postupci mogle propustiti neke važne aktivnosti. Često se u multiagencijskim inicijativama dogodi da aktivnost za koju se očekuje da bude privedena kraju zapravo biva propuštena zbog toga što sve angažovane agencije veruju da je reč o odgovornosti one druge. Zajednička procena rizika koju donose policija i sudstvo omogućuje identifikaciju sistemskih grešaka i smanjuje mogućnost loših ishoda u merenju uspeha.

Prednosti procesa delotvornog upravljanja rizikom opšte su priznate i obuhvataju sledeće:

Unutrašnje prednosti

- Povećani izgledi za ostvarivanje ciljeva identifikovanjem onih oblasti aktivnosti za koje je potrebno angažovati dodatne izvore ili identifikovati faktore koji ometaju ostvarivanje utvrđenih ciljeva;
- Podsticanje proaktivnog upravljanja tako što će se konkretna lica, po imenu i prezimenu, zadužiti za rešavanje problema konkretnih rizika i što će se ta lica smatrati odgovornima za svaku aktivnost u vezi sa identifikovanim rizikom (rizicima);
- Identifikovanje rizika i postupanje prema riziku treba smanji rizike za pojedince i organizacije kojima ti pojedinci pripadaju;
- Identifikovanje pretnji i mogućnosti – sprovođenjem, npr. SWOT analize (snaga/slabost/prilika/pretnja) moguće je identifikovati prilike za poboljšanje rezultata. Primer: kada se identifikuje organizacioni rizik, onda se za taj rizik i nadzor nad njime zaduži konkretno lice, a rezultat toga su jasno utvrđene linije odgovornosti. Na taj način organizacija takođe dobija mogućnost da utvrdi standarde u odnosu na organizacije slične veličine ili na unutrašnja odeljenja slične veličine.
- Ispunjavanje zakonskih i regulatornih zahteva i međunarodnih standarda;
- Poboljšano lokalno i strateško upravljanje;
- Sposobnost učenja organizacije, poboljšane njena otpornost i odgovornost.

Spoljne prednosti

- Poboljšano poverenje aktera;
- Poboljšanje upravljanja;
- Poboljšano upravljanje finansijama;
- Poboljšana otpornost;
- Poboljšana odgovornost.

Upravo navedeni pristup i metodologija identifikuju ključne uzroke i posledice rizika od korupcije i stvaraju osnove za identifikaciju i primenu delotvornih mera za kontrolu i ublažavanje rizika.

Pored dokumenata Saveta Evrope, u radu na ovom referatu korišćene su i sledeće publikacije:

Model donošenja odluka nacionalne politike (UK, NPIA, 2010)

Istraživački metodi (McNeill and Chapman, 1985)

Korupcija u policiji *Deviance, accountability and reform in policing* („Devijantnost, odgovornost i reforma u policijskom radu”) (Punch, 2009)

Istraživanje društvenog života (Gilbert, 1992)

Rizik (John Adams, 1995)

Politika policije (Reiner, 2000)

Lični kontakt, Mick Toyne (Risk Angels ltd)

Lični kontakt, Aileen Quinton (Bow ties and Butterflies, strategic risk – „Leptir mašne” i leptirovi, strateški rizik – IRM)

Percepcija rizika (Slovic, 1998)
Poverenje (Seldon, 2010)

ANEKSI

- Aneks I: Merenje napretka
- Aneks II: Uzorak upitnika za institucionalni rizik
- Aneks III: Registar rizika
- Aneks IV: Matrica rizika

Utvrđivanje referentnih pokazatelja za merenje napretka

Rezime

Standardi integriteta mogu se ostvariti samo u onim organizacijama koje su čvrsto opredeljene za integritet i u potpunosti su prihvatile kulturu integriteta, imaju snažno upravljanje i nadzor, razumeju rizike i mogućnosti i imaju na raspolaganju odgovarajuće mere za suprotstavljanje rizicima.⁴

Izraz plan integriteta (ili „program integriteta”) označava organizacioni sistem integriteta, celinu pristupa agencije upravljanju integritetom, uključujući sektorsku politiku i postupke borbe protiv korupcije. Razvoj planova integriteta u svim agencijama u kojima postoji bilo kakav rizik od korupcije predstavlja vitalno značajan standard za merenje napretka sektorske politike borbe protiv korupcije.

Sledeće oblasti se preporučuju kao ključne za primenu uspešnog pristupa integritetu i borbi protiv korupcije. One su uglavnom razvijene u policijskom sektoru. Integritet policije od presudnog je značaja u borbi protiv korupcije – ako javnost iz iskustva zna da je sama policija korumpirana (npr. ako zna da policija prima mito), biće u manjoj meri sklona da policiji poveri bilo kakvu prijavu korupcije i da očekuje da ona to pitanje reši. Kao što je ovde već istaknuto, jedno istraživanje sprovedeno u Srbiji pokazalo je da 74 posto građana veruje da je policija isuviše korumpirana da bi mogla da istražuje korupciju, zato valja obratiti posebnu pažnju na korupciju u policiji. Međutim, sva navedena načela mogu se u podjednako meri primeniti i treba da budu primenjena na sve javne organe.

Jasnoća i konzistentnost

Ne može se u dovoljnoj meri naglasiti važnost potrebe za jasnoćom i konzistentnošću. Svi oni kojima je stavljeno u zadatak upravljanje integritetom ili koji u tom procesu učestvuju, ili koji su predmet takvih programa, moraju biti u stanju da sagledaju i shvate svoje uloge i odgovornosti.

Pozitivno upravljanje integritetom

⁴ Programi utvrđivanja pokazatelja za merenje napretka policijskog integriteta. ACPO, 22nd January 2013.

Promovisanje integriteta zasnovanog na načelu nulte tolerancije prema korupciji i proaktivnog otkrivanja koruptivne prakse treba da predstavljaju usvojeni etos svih onih koji su uključeni u aktivnost borbe protiv korupcije uz istovremeno identifikovanje i propagiranje (uvođenje) dobre prakse među zaposlenima. Pitanje proaktivne provere integriteta zasnovanog na obaveštajnim podacima razmotreno je u okviru britanskog policijskog okruženja, gde je ono sagledano kao ključna aktivnost za sprečavanje i otkrivanje koruptivnih pojava. To je takođe usvojio i Generalni direktorat za borbu protiv korupcije (AGD) u Rumuniji. (U odeljku 5. preporučujemo da se to usvoji i u Srbiji).

Zajednički sistemi

Svi organi koji su uključeni u borbu protiv korupcije moraju usvojiti zajedničke standarde i terminologiju da bi se obezbedila konzistentnost ponašanja i primena koja će omogućiti svim organizacijama da utvrde i primenjuju pokazatelje za merenje napretka i na unutrašnjem i na spoljnom planu.

Upravljanje i nadzor

Nezavisna struktura za upravljanje i nadzor nad sprovođenjem plana integriteta od ključnog je značaja da bi se obezbedilo da i zaposleni i javnost steknu i gaje poverenje u proces integriteta. Unutrašnji nadzor, koliko god da je važan za svakodnevno upravljanje operativnom aktivnošću, ne obezbeđuje isti nivo poverenja javnosti kakav obezbeđuje nezavisan organ za nadzor. Sledeće oblasti su identifikovane kao oblasti najbolje prakse za dobro upravljanje:

1. Usredsređivanje na ciljeve i zadatke organizacije i ishode koje to donosi građanima i korisnicima usluge;
2. Delotvorno obavljanje jasno definisanih funkcija i uloga;
3. Promovisanje vrednosti za celu organizaciju i praktično predstavljanje vrednosti dobrog upravljanja kroz vlastito ponašanje;
4. Dobro upravljanje znači donošenje na raznovrsnim i kvalitetnim informacijama zasnovanih i transparentnih odluka i upravljanje rizikom;
5. Razvoj kapaciteta i sposobnosti upravljačkog tela da bude efikasno;
6. Angažovanje zainteresovanih strana i prihvatanje odgovornosti u praksi⁵.

⁵ *The Good Governance Standard for Public Service* (The Independent Commission on Good Governance in Public Services 2004), p.7 (*Standard dobrog upravljanja u javnoj službi*, britanska Nezavisna komisija za dobro upravljanje 2004).

Model kodeksa integriteta i sredstva za modelovanje

Primenu kodeksa nacionalnog integriteta trebalo bi podržati korišćenjem sredstava za modelovanje, kao što je tipologija korupcije i rizika, analiza i postupaka nadzora, smernice za samoprocenu i okviri za javno izveštavanje. Usvajanje takvih sredstva obezbediće konzistentnost procene i moći će da podrži i unutrašnje i spoljno utvrđivanje pokazatelja za merenje standarda.

Procena rizika i registri rizika

Proces procene rizika treba da bude odlučan, sveobuhvatan i sasvim aktuelan u tom smislu da se uoče svi rizici koji se pojavljuju ili se menjaju. Lica koja su zadužena za pojedine rizike treba redovno da sprovode reviziju identifikovanih i dokumentovanih rizika; ta lica se moraju smatrati odgovornima za napredak (ili ako napretka nema) u rešavanju problema koji omogućavaju pojavu korupcije. Oblasti koje treba posebno imati na umu obuhvataju sledeće:

- Davanje poklona i pružanje gostoprimstva – evidentiranje u registru i redovno preispitivanje;
- Uspostavljanje veza – ličnih i korporativnih;
- Poslovni interesi – obaveštavanje i ovlašćenje za ostvarivanje posebnog poslovnog interesa uz redovni posao;
- Postupci javnih nabavki – jasno identifikovanje linija odgovornosti – nabavke moraju biti vođene jasnim poslovnim razlozima i potrebama;
- Područja ranjivosti identifikovana kroz proces procene rizika u vezi sa zainteresovanim stranama;
- Objavljivanje identifikovanih ranjivosti u pogledu korupcije i njihovo ublažavanje, što će omogućiti da se utvrde referentni pokazatelji za merenje standarda.

Korporativni stav prema koruptivnoj aktivnosti

Treba da bude utvrđena politika nulte tolerancije, uz preduzimanje odlučnih mera protiv onih za koje se utvrdi da su se bavili koruptivnom aktivnošću. Protivtežu tim merama trebalo bi da predstavlja mogućnost da se nagrade oni koji prijave takvu aktivnost („uzbunjivači”) i tako bi, se pojačao pristup zasnovan na načelu nulte tolerancije.⁶ Čak i najmanja povreda integriteta može podriti politiku borbe protiv korupcije.

Transparentnost politike

⁶ Odredbe o nagradama uvrštene su u postojeći nacrt srpskog zakona o uzbunjivačima.

Da bi bilo koja politika integriteta i borbe protiv korupcije bila uspešna, potrebno je da oni koji su predmet tog programa integriteta ili te politike, ili kojima je ona namenjena, budu čvrsto uvereni da je ona neophodna, prilagođena svrsi i da se njome ostvaruju proklamovani ciljevi. Transparentnost takvog procesa, koja se postiže objavljivanjem u javnosti, omogućuje da se stekne ta vrsta poverenja i omogućava merenje, utvrđivanje referentnih pokazatelja ili repera za merenje napretka, radi odgovarajućeg sapostavljanja, i praćenje svih poboljšanja.

Kontekst

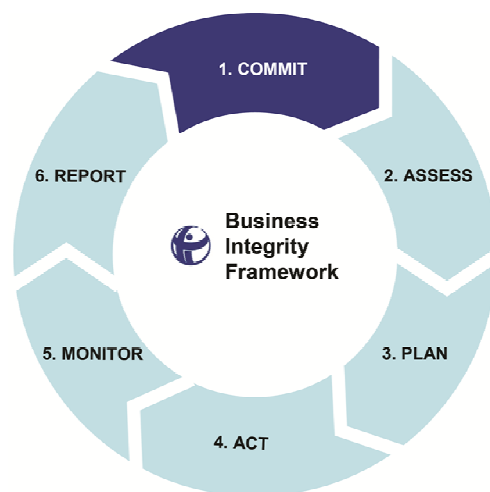
Zahtev koji je Srbija podnela za učlanjenje u Evropsku uniju osvetlio je unutrašnje i spoljne oblasti koje se doživljavaju kao korumpirane ili kao one oblasti koje nemaju dovoljno integriteta. Shodno tome, 2010. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije i britanska Agencija za borbu protiv teških oblika organizovanog kriminala (SOCA) zajednički su sprovedi stratešku obaveštajnu procenu⁷. Rezultati istraživanja ukazuju na to da su ispitanici, uključujući policiju, građane i sindikate, ocenili da oblast zdravstvene zaštite predstavlja najkorumpiraniju oblast društva, da je sudstvo na drugom, a policija na trećem mestu. Iz tih razloga je Evropska unija postavila kao preduslov za pristupanje poboljšanje sposobnosti Srbije da se uspešno uhvati u koštac s korupcijom.

Metodologija koja je korišćena u okviru SIA

- Prikupljanje podataka obavljeno je korišćenjem sledećih metoda:
 - Anketiranje građana;
 - Anketiranje policajaca;
 - Proučavanje krivičnih prijava podnetih protiv policajaca za dela u vezi s korupcijom;
 - Razmatranje pritužbi koje su podneli građani sektoru unutrašnje kontrole i područnim policijskim upravama;
 - Preispitivanje materijala o korupciji u politici koji se nalazi u javnom domenu;
 - Doprinos sindikata.

⁷ Celoviti izveštaj i analiza priloženi su uz ovaj izveštaj, u Aneksu A.

Organizacioni pristup utvrđivanju referentnih pokazatelja za korupciju



Tekst na slici: 1. Čvrsto opredeljenje; 2. Procena; 3. Planiranje; 4. Postupanje; 5. Nadzor; 6. Izveštavanje; u sredini: Okvir poslovnog integriteta

1. Čvrsto opredeljenje za program borbe protiv korupcije „odozgo nadole”
2. Procena postojećeg stanja i rizika karakterističnog za okruženje
3. Planiranje programa borbe protiv korupcije
4. Postupanje prema tom planu
5. Nadzor nad primenom mera kontrole i napretkom
6. Interno i eksterno izveštavanje o programu

Slika 1: Ciklus integriteta koji koristi organizacija Transparensi Internešenel

Preporučeni koraci podrške planu integriteta koji podržava utvrđivanje referentnih pokazatelja za merenje napretka

Ključ za svaki uspešan plan integriteta leži u potrebi da se on „kupi” na najvišem nivou u javnim institucijama i vlasti. Takav plan mora biti i javno proklamovan i podržan, što će obezbediti da javnost bude svesna kako su vlast i predstavničke institucije u potpunosti i dosledno opredeljeni za postizanje uspeha u borbi protiv korupcije. Dalje slede koraci koje valja primeniti da bi se utvrdili referentni pokazatelji za merenje napretka kao pomoć potonjoj uspešnoj primeni.

Čvrsta opredeljenost

- Javno saopštene vrednosti na planu integriteta i nulta tolerancija prema korupciji
- Čvrsta opredeljenosti za sprovođenje programa integriteta

- Definicija obima

Procena

- Procena rizika

Plan, planiranje

- Organizacija i odgovornosti
- Koncipiranje detaljne sektorske politike i procedura

Sprovođenje

- Upravljanje
- Rukovođenje i nadzor
- Primena sektorskih politika i predviđenih procedura
- Upravljanje ključnim oblicima rizika po integritet
- Saradnici
- Interna komunikacija
- Podučavanje, obuka za program
- Opredeljivanje ljudskih resursa za program
- Savetovanje i kanali za „uzbunjivanje”
- Spoljna komunikacija
- Javno izveštavanje
- Angažovanje svih relevantnih aktera
- Saradnički rad
- Kazne

Nadzor, revizija i poboljšanje

- Interne kontrole
- Samoprocena i nadzor
- Revizija – unutrašnja i spoljna

Izveštavanje

- Javno izveštavanje o aspektima koji su od materijalnog značaja za relevantne aktere (interno i eksterno)

Transparentnost i vidljivost celokupne aktivnosti

Javno izveštavanje je od životnog značaja, budući da se zahvaljujući njemu javnost obaveštava o tome koje mere u borbi protiv korupcije preduzima neka organizacija, i u isti mah svedoče o posvećenosti te organizacije borbi protiv

korupcije. U Evropskom kodeksu policijske etike navodi se sledeće:⁸ „Policija treba da bude transparentna i otvorena prema javnosti koliko god je to moguće. Spremnost policije da objavi informacije o svojim aktivnostima ključna je za obezbeđivanje poverenja javnosti”. To je potvrđeno i u jednom drugom izveštaju, u kome se kaže sledeće: „Policijska aktivnost mora biti otvorena za posmatranje i nadzor i o njoj se redovno moraju podnositi izveštaji javnosti. Policija treba da odgovara za upotrebu državnih resursa – i fiskalnih resursa, kao i za način na koji koristi svoja zakonska ovlašćenja.”⁹

Metodologija utvrđivanja referentnih pokazatelja za merenje napretka – zahtev u pogledu konzistentnosti

Tokom istraživanja obavljenog 18. i 19. aprila 2013, kada su utvrđivani okviri projekta i sagledan njegov domašaj, ustanovljeno je da državni organi koje smo posetili poseduju statističke podatke i da su ti statistički podaci dostupni, ali da oni nisu dovoljno konzistentni ni kada je reč o tipu podataka, ni kada je reč o razlozima za njihovo čuvanje.

Ipak, podaci koje je kroz studiju SIA 2010 prikupilo Ministarstvo unutrašnjih poslova predstavljaju dobro polazište, koje omogućuje da se metodologija korišćena za prikupljanje podataka ponovi u relativno kratkim rokovima (zavisno od odgovarajućeg alociranja resursa), kao i da se obezbede referentni pokazatelji za merenje napretka karakteristični za to ministarstvo. Takav poduhvat će obezbediti ne samo informacije o opštim tendencijama u Ministarstvu već će omogućiti da se sprovede analiza sa stanovišta konkretnih grupa učesnika (ispitanika), policije, građana i sindikata.

Objavljivanje rezultata (bez obzira na to šta ti rezultati pokazuju) podstaći će na transparentnost i posvedočiće o opredeljenosti Vlade Republike Srbije za otvoreniji pristup i nivo posvećenosti iskorenjivanju korupcije i jačanju integriteta u široj zajednici.

Potom bi valjalo sprovesti slične procene u drugim javnim institucijama da bi se dobio inicijalni, bazni skor. Konzistentnost metoda prikupljanja podataka i jedinstvena terminologija važna je zato što će obezbediti da se potom mogu praviti poređenja ne samo s longitudinalnim studijama u okviru istih institucija već i između različitih institucija, što će opet omogućiti da se utvrdi najbolja praksa, kao i da se, u isto vreme, utvrde loši rezultati.

Mada je sugerisano da ovaj projekat započne daljom procenom napretka ostvarenog u Ministarstvu unutrašnjih poslova od 2010. godine, prihvaćeno je da su neke javne institucije u međuvremenu napravile veći napredak i želele bi da promovišu svoj uspeh. Stoga je sugerisano da tabela koja je prikazana na slici 2. bude korišćena kao polazište za takvu aktivnost, a da te institucije budu podstaknute da usvoje taj kontrolni spisak kao početnu osnovu i da omogućće prikupljanje sadržajnih podataka.

Trebalo bi uvesti jednostavan mehanizam izračunavanja da bi bila moguća rana poređenja. Na primer:

⁸ *Evropski kodeks policijske etike* (Savet Evrope, 2001), p. 43 u engleskom originalu; komentar uz član 19, na srpskom jeziku.

⁹ *Recognizing Values in Policing* (Mark H. Moore, Washington DC: Police Executive Research Forum, 2003) (*Prepoznavanje vrednosti u obavljanju policijskog posla*).

Opređenjenost – Da li je organizacija predočila javnosti vrednosti integriteta i nultu toleranciju prema korupciji?

Dobri dokazi = 1
 Delimični dokazi = 0,5
 Nema dokaza = 0

Faza	Elementi dobre prakse u planu integriteta	Dokazi?
Opređenjenost	Vrednosti integriteta koje su predočene javnosti i nulta tolerancija prema korupciji	[1, 0,5, ili 0]
	Opređenjenost za sprovođenje programa integriteta	
	Definisanje obima integriteta	
Procena	Procena rizika	
Plan	Organizacija i odgovornosti	
	Koncipiranje detaljne sektorske politike i procedura	
Sprovođenje	Upravljanje	
	Opređenjenost rukovodstva	
	Primenjene sektorske politike i procedure	
	Upravljanje ključnim oblicima rizika po integritet	
	Partneri	
	Interno predočavanje programa integriteta	
	Obuka	
	Raspoređivanje ljudskih resursa (kadrova) za program	
	Ljudski resursi: temeljna provera (pri zapošljavanju)	
	Ljudski resursi: rana intervencija	
	Savetovanje i kanali za „uzbunjivanje”	
	Spoljna komunikacija	
	Izveštavanje javnosti	
	Angažovanje svih relevantnih aktera	
	Saradnički rad	
Kazne		

Slika 2: Određivanje referentnih pokazatelja za merenja napretka za planove integriteta.¹⁰

¹⁰ Adaptirano iz: Benchmarking police integrity programmes (Association of Chief Police Officers [UK], 22 January 2013) („Utvrđivanje referentnih pokazatelja za merenje napretka za programe integriteta u policiji”).

Jednostavni upitnik za institucionalni rizik¹¹

Uvod

Upitnik koji sledi predstavlja primer tipa pitanja koja bi se mogla koristiti kao sredstvo za sprovođenje osnovne procene rizika od korupcije ili procene rizika u pogledu dobrog upravljanja. Različiti elementi tog upitnika primenjivaće se na različite delove organizacije čija se procena vrši. Upitnik treba da bude završen ili na osnovu samoprocene ili na osnovu procene spoljnog partnera koji ima iskustva u sprovođenju takvih procena.

Organizaciona uloga

1. Koje su osnovne funkcije organizacije (npr. ministarstvo, organ u ministarstvu)?
2. Da li organizacija ima „definisane misije“ (utvrđen zadatak) ili neki sličan opis svoje funkcije/uloge? Da li su zaposleni u to upućeni? Da li zaposleni smatraju da su te definicije, odnosno opisi tačni i primereni stvarnom stanju?
3. Da li glavne jedinice u organizaciji imaju definiciju svoje misije ili jasnu definiciju svoje funkcije/uloge? Da li su zaposleni u to upućeni? Da li zaposleni smatraju da su te definicije, odnosno opisi tačni i primereni postojećem stanju?
4. Da li svi zaposleni u organizaciji imaju jasne opise posla/projektne zadatke i da li su zaposleni s tim upoznati?

Budžet

5. Koliki je budžet organizacije?
6. Kakav je, grubo uzeto, odnos između plata, ulaganja, izdataka za nabavku robe i usluga i drugih vidova potrošnje?
7. Kolike su prosečne nabavke/ulaganja date organizacije: da li je u prosečnoj godini (ili u prethodnoj godini) izvršen značajan broj veoma velikih nabavki/ulaganja?
8. Koji se procenat nabavki/ulaganja date organizacije realizuje preko javnog tendera?
9. Koliko su u tehničkom smislu složene odluke o trošenju sredstava koje donosi data organizacija? Ko donosi složenije odluke i na kojoj osnovi to čini?
10. Da li su odluke o potrošnji za krupne stavke visokocentralizovane (npr. da li se zahteva potpis visokog funkcionera) ili su izrazito decentralizovane?

¹¹ Preuzeto iz Metodološkog uputstva za procenu rizika od korupcije pripremljenog u okviru zajedničkog projekta Saveta Evrope i EU za borbu protiv korupcije u Albaniji.

11. Da li su odluke o potrošnji za sitne stavke visokocentralizovane (na primer, da li se zahteva potpis jednog visokog funkcionera) ili su izrazito decentralizovane?

12. Da li organizacija dobija prihod iz javnih izvora ili od određenih klijenata (oporezivanje, carine, plaćanja na ime uslužnih delatnosti, novčane kazne itd.)? Kako se evidentiraju, bankarski obrađuju i revidiraju te uplate? U kakvom obliku se te uplate vrše?

Upravljanje ljudskim resursima

13. Koliko zaposlenih upošljava data organizacija?

14. Koji je njih zaposleno na centralnom nivou (npr. u ministarstvu), a koliko ih je zaposleno indirektno (npr. službena lica, kao što su policajci)?

15. Koji postotak sledećih kategorija (ili ekvivalentnih kategorija) zaposlenih ima status državnog službenika, koji postotak je trenutno na jednogodišnjem probnom radu, a koji postotak je zaposlen po osnovu ugovora na određeno vreme:

- a. Državni sekretari;
- b. Direktori odeljenja ili generalni direktori;
- c. Direktori uprava ili sektora/šefovi kancelarija
- d. Stručnjaci

16. Da li postoji neki vid monitoringa i da li se vodi statistika kako bi se utvrdila stopa fluktuacije radne snage u datoj organizaciji? Ako je odgovor potvrđan, kolika je stopa fluktuacije koju organizacija smatra visokom, niskom ili onakvom kakva treba da bude?

17. Postoje li neke interne smernice u pogledu zapošljavanja, pored onoga što je utvrđeno Zakonom o državnim službenicima?

18. U kolikom je procentu zapošljavanja odluka o izboru novog radnika koju donosi relevantni rukovodilac suprotna preporuci *ad hoc* konkursne komisije, tj. u kolikom se procentu izabere kandidat koji nije među onima koje je preporučila komisija?

19. Da li procedure zapošljavanja na mestima koja se mogu smatrati visokorizičnim sa stanovišta korupcije obuhvataju i kriterijume za osiguravanje integriteta imenovanih lica?

20. Da li se s kandidatima za radna mesta obavljaju razgovori/skrininzi da bi se utvrdilo da li se bave nekim eksternim aktivnostima i da li imaju neki eksterni ekonomski interes koji bi mogao biti u sukobu s valjanim obavljanjem zvanične dužnosti ili bi mogao naneti štetu tom redovnom poslu?

21. Da li zaposleni u potpunosti razumeju koje situacije predstavljaju sukob interesa?

22. Da li novozaposleni prolaze kroz bilo kakav proces uvođenja u posao, kao što je početna obuka?

23. Ako takva obuka postoji, da li ona obuhvata i pitanje integriteta? Da li se to ponavlja, možda na neki specifičniji način, prilikom unapređenja ili prilikom premeštaja zaposlenih na nove dužnosti?

24. Da li zaposleni smatraju da je obuka koju su pohađali adekvatna tako da mogu su naučili šta treba da urade u situacijama u kojima se nađu?

25. Ko je određen kao lice kome zaposleni treba da se obrati kada im je potreban savet? U slučaju nesigurnosti ili nejasnoća, da li će tražiti savet od drugih kolega na neformalnoj osnovi pre no što se obrate svom neposrednom rukovodiocu ili će savet potražiti negde drugde?

26. Da li zaposleni smatraju da su njihove plate odgovarajuće, da li smatraju da su jedva dovoljne ili da su nedovoljne za obezbeđivanje pristojnog životnog standarda?

27. U kojoj meri zaposleni osećaju da ih (i) organizacija i (ii) njihov neposredni rukovodilac cene u ulozi koju obavljaju?

Procedure i postupci odlučivanja

28. Da li organizacija obavlja nešto od sledećeg:

- a. Izdaje ili obezbeđuje dozvole, licence, dopuštenja, potvrde, pasoše ili druge isprave građanima ili pravnim licima;
- b. Opredeljuje bilo kakva finansijska sredstva ili kakva druga davanja građanima (npr. socijalna davanja i naknade);
- c. Opredeljuje finansijske ili kakve druge naknade i davanja pravnim licima (npr. subvencije);
- d. Prima uplate od građana (kao što su takse, porezi, novčane kazne itd.)?

29. Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, da li postoje jasne procedure i jasni kriterijumi za obezbeđivanje tih naknada i/ili za prijem tih uplata?

30. Gde se mogu naći te procedure i kriterijumi?

31. Ako zvaničnici moraju da primene svoja diskreciona ovlašćenja u izvršenju odluka o takvim pitanjima, da li postoje jasne smernice o tome na koji način treba da postupaju prilikom ostvarivanja tih diskrecionih prava (npr. da to treba da posluži kao određeni cilj)?

32. Ukoliko organizacija ne donese rešenje o pitanjima koja su predmet molbe, odnosno zahteva (npr. zahteva za izdavanje dozvole ili licence) u utvrđenom roku, da li se to pitanje automatski smatra rešenim u korist građanina/pravnog lica?

33. Da li je postupak za odobravanje takvih stavki (izdavanje takvih rešenja i dozvola) organizovan na način koji svodi na minimum broj kontakata koje građani treba da ostvare sa organizacijom ili s drugim organizacijama (jedan šalter za sve)?

34. Da li postoji više mesta na kojima se takva pitanja mogu rešiti (npr. da li se zahtevi za dozvole ili rešenja mogu podneti u različitim ograncima iste institucije, u pošti itd.) ili jedna kancelarija ima monopol?

Vođenje evidencije

35. Da li organizacija ima jasno utvrđena pravila za vođenje knjiga i evidencije?

36. Da li su sve pojedinačne odluke organizacije evidentirane i uknjižene saglasno jasno utvrđenim pravilima i za jasno utvrđeni i obavezni minimalni rok čuvanja?

37. Ko ima pristup toj evidenciji, ko je ovlašćen da menja ili da revidira upisnike?

38. Koji stepen slobode informacija postoji u odnosu na evidenciju i dokumentaciju institucije, i sa stanovišta toga koje se odluke/dosijeji/dokumenta automatski obelodanjuju (i na koji način), a koji su dostupni samo na zahtev? U kojoj meri je takav pristup zajamčen u praksi?

Transparentnost

39. Da li organizacija ima formalnu politiku ili pravila koja se odnose na automatsko obelodanjivanje podataka? Da li to obuhvata i automatsko stavljanje na veb-sajt podataka, kao što su:

- a. Organizaciona struktura i osobe za kontakt;
- b. Sektorska politika ministarstva/institucije i dokumenti koji tu sektorsku politiku sadrže;
- c. Zakoni i podzakonski akti;
- d. Nacrti zakona i drugih propisa;
- e. Postupci koji su od značaja za građane i za pravna lica;
- f. Statistička evidencija?

Pristup informacijama

40. Da li je u organizaciji jasno određeno da funkcioner, odnosno drugi zaposleni, obrađuje zahteve za informacije koji su dostavljeni saglasno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i da odgovara na te zahteve?

41. Koliko je takvih zahteva dostavljeno prošle godine?

42. Na koliko je zahteva negativno odgovoreno ili oko koliko zahteva se vodi spor?

Etika i okvir integriteta

43. Da li organizacija ima sopstveni kodeks ponašanja ili etički kodeks?

44. Da li se zaposleni obaveštavaju o postojanju tog kodeksa kada stupaju na dužnost?

45. Koliko često se organizuje poduka iz etike za zaposlene?

46. Da li su zaposleni upućeni u sadržaj kodeksa? Koji se koraci preduzimaju da bi se to obezbedilo?

47. Da li postoje, bilo u takvom kodeksu, bilo u smernicama, bilo u nekim drugim pravilima ili internim pravilnicima, odredbe koje ukazuju zaposlenima na to kako da postupaju u kada se nađu u situacijama koje predstavljaju sukob interesa?

Mehanizmi odgovornosti

48. Da li zaposleni imaju jasno utvrđene radne procedure i protokole za podnošenje izveštaja nadležnima – bilo na periodičnoj osnovi (na primer, redovni nedeljni sastanak zaposlenih), bilo kada donose neke određene odluke ili obavljaju određene aktivnosti?

49. Postoji li odeljenje za unutrašnju kontrolu ili inspekciju?

50. Koliko je otprilike inspekcija/kontrola to odeljenje obavilo tokom minule godine?

51. Postoji li odeljenje za unutrašnju reviziju?

52. Koji su bili najvažniji zaključci tog odeljenja minule godine?

53. Koliko često organizaciju procenjuje neka spoljna inspekcija ili kontrola?

54. Koliko se često organizacija podvrgava reviziji koju obavlja neki spoljni revizorski organ?

55. Da li se prošle godine takvom eksternom revizijom došlo do nekih važnih zaključaka (ili je takvih zaključaka bilo u poslednjoj proceni)?

Interno obaveštavanje o kršenju etičkih normi

56. Da li postoji formalna procedura pomoću koje zaposleni mogu obavestiti određenog rukovodioca ili jedinicu u organizaciji o svojim sumnjama da je došlo do kršenja integriteta ili da je bilo postupaka koji su suprotni kodeksu ponašanja u organizaciji?

57. U slučaju da je nadležni rukovodilac istovremeno upravo onaj rukovodilac koji je predmet pritužbe, postoji li alternativni kanal kojim bi zaposleni mogli da dostave svoje pritužbe – na primer, da se obrate nekoj drugoj organizaciji ili višem rukovodiocu?

58. Da li su zaposleni kroz obuku upućeni u te procedure i da li im je objašnjeno kom rukovodiocu/jedinici treba da dostave svoje pritužbe?

59. Da li postoji neki utvrđeni mehanizam kojim bi se lica koja podnesu takve prijave zaštitila od odmazde?

60. Koliko je mnogo slučajeva takvih prijava zaposlenih bilo u proteklih 12 meseci i kakav je bio ishod tih prijava za obe strane o kojima je reč (i za lica koje je podnelo prijavu, i za lica na koje se prijava odnosila)?

Mehanizmi za pritužbe

61. Postoje li jasno utvrđene procedure pomoću kojih građani mogu da dostave svoje pritužbe protiv postupaka organizacije ili njenih zvaničnika?

62. Gde se mogu naći sve te procedure?

63. Da li po tim pritužbama odnosno žalbama rešava isto lice ili ista jedinica u organizaciji na koju je pritužba bila usmerena?

64. Koliki je broj takvih pritužbi organizacija dobila prošle godine?

65. Koliko je takvih pritužbi rešeno pozitivno, pošto su smatrane osnovanima?

Disciplinski postupci i kazne

66. Koliko je disciplinskih postupaka vođeno protiv zaposlenih u organizaciji prošle godine u vezi s kršenjem etičkih pravila?

67. Koliko je takvih postupaka rezultiralo izricanjem i primenom kazni?

68. Koje su sve kazne izrečene (broj slučajeva za svaki tip kazne)?

Područja ranjivosti

69. Koje su oblasti delatnosti organizacije najranjivije kada je reč o zloupotrebama i nepropisnom ponašanju (zaposlenih)?

70. Da li je u organizaciji sprovedena analiza rizika/planiranje integriteta da bi se identifikovale oblasti koje su posebno osetljive na zloupotrebe i kršenje propisa?

71. Da li Strategija borbe protiv korupcije/akcioni plan organizacije sadrže konkretne mere koje treba primeniti da bi se rešio problem takvih ranjivosti?

Sektorska politika borbe protiv korupcije

72. Ko u organizaciji snosi zvaničnu i konkretnu odgovornost za razvoj, sprovođenje, nadzor nad sprovođenjem i koordinaciju sektorske politike borbe protiv korupcije?

73. Da li je ta odgovornost jasno naznačena u opisu radnih zadataka i dužnosti tog člana kolektiva zaposlenih?

74. Da li u organizaciji postoji radna grupa kojoj je povereno u zadatak formulisanje, koordinisanje, nadzor nad sprovođenjem sektorske politike borbe protiv korupcije i podnošenje izveštaja o sprovođenju?

75. Koliko se često sastaje ta radna grupa?

Registar rizika

REGISTAR RIZIKA OD KORUPCIJE U SRBIJI

Cilj

Opšti cilj aktivnosti (opis poslova i radnih zadataka tima)

Zadaci, konkretna svrha

USPOSTAVLJANJE REGISTRA RIZIKA

Naziv rizika	Priroda rizika	Uzrok rizika	Postojeće mere kontrole	Matrica uticaja x verovatnoća = Rizik			Planirane mere kontrole	Matrica uticaja x verovatnoća = Rizik Rezidualni rizik			Lice koje je zaduženo za upravljanje određenim rizikom i veza s rezultatima rada
				U	V	R		U	V	R	
Reputacija	Uzet novac za isplatu doušnika	Odsustvo nadzora i kontrole koju sprovodi rukovodstvo	Minimalne	5	4	20	Intruzivni nadzor koji sprovodi rukovodstvo i nasumične provere (testovi)	5	1	5	Rukovodstvo & usmeravanje

Matrica rizika

Verovatnoća	Skala	Opis
Veoma mala	1	<u>Nije verovatno da će se ostvariti</u> Nema evidencije o predašnjem događanju; procena na 0-20 posto izgleda da se ostvari; nije verovatno da će se ostvariti u naredna 24 meseca
Mala	2	<u>Postoji izvestan potencijal da se ostvari</u> Dogodilo se, ali ne u proteklih 12 meseci; procena na 21-40 posto izgleda da se ostvari; verovatnoća da će se ostvariti u narednih 12-24 meseca
Srednja	3	<u>Postoji mogućnost da se ostvari</u> Dogodilo se u proteklih 12 meseci; procena na 41-60 posto izgleda da se dogodi; verovatno će se ostvariti u narednih 12 meseci
Velika	4	<u>Verovatnoća da će se ostvariti</u> Dogodilo se u proteklih šest meseci; procena na 61-80 posto izgleda da će se ostvariti; verovatno će se ostvariti u narednih šest meseci
Veoma velika	5	<u>Gotovo je sigurno da će se ostvariti</u> Dogodilo se tokom prošlog meseca; procena je na 81-100 posto izgleda; verovatno će se ostvariti tokom narednog meseca

SKOR VEROVATNOĆE	Veoma visok (5)	Nizak	Srednji	Srednji	Visok	Visok
	Visok (4)	Nizak	Srednji	Srednji	Srednji	Visok
	Srednji (3)	Nizak	Nizak	Srednji	Srednji	Srednji
	Nizak (2)	Nizak	Nizak	Nizak	Srednji	Srednji
	Veoma nizak (1)	Nizak	Nizak	Nizak	Nizak	Nizak
UKUPNI SKOR RANGIRANJA RIZIKA		Veoma nizak	Nizak	Srednji	Visok	Veoma visok
Skor uticaja						

Skor	Rejting (rang)	Radnja
20-25	Visok	Ne treba preduzimati nikakve radnje sem ako ne postoji apsolutna operativna potreba, a tada treba obezbediti visok nivo kontrole, nadzora i podrške.
8-16	Srednji	Oprezno postupati, tamo gde je to operativno izvodljivo, težiti primeni mera kontrole da bi se još više smanjio rizik. Obezbediti primenu odgovarajućih i delotvornih mera kontrole.
1-6	Nizak	Pristupiti sprovođenju akcije. Pratiti za slučaj da dođe do značajnijih promena. Potražiti mogućnosti da se pretnje pretvore u šanse!

Sadržaj kontrolnog spiska

Sadržaj pitanja koja se nalaze na kontrolnom spisku proističe iz materijala prikupljenog tokom revizije, održavanja radionice i sprovođenja istraživanja, ali je tabela koja sledi ovde navedena kao primer jednog od mogućih oblika kontrolnog spiska – kao primer je uzet policijski organ.

Policijski rad

(Konkretno policajci koji drže
na vezi doušnike)

Finansije

Policajci su adekvatno plaćeni
Provereni su pre stupanja na tu
dužnost
Obučeni su i akreditovani

Kultura

Proaktivno upravljanje
provera integriteta
Sastanci uz odobrenje
Isplate uz odobrenje
Poznavanje sektorske
politike/procedure