



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

IZVJEŠTAJ O DONOŠENJU I SPROVOĐENJU PLANOVA INTEGRITETA U 2023. GODINI

Podgorica, mart 2024. godine

Sadržaj

Uvod.....	3
Rezime	4
1. Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u 2023. godini	4
2. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta.....	10
3. Struktura rizika u planovima integriteta	13
4. Izvještaji o sprovođenju planova integriteta.....	20
5. Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika	21
6. Status rizika (promjena intenziteta rizika)	23
7. Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera	26
8. Procjena efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta	31
I. Pravosuđe	33
II. Socijalna i dječja zaštita	57
III. Privredna društva, ustanove i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad.....	74
IV. Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država	92
V. Nezavisni i regulatorni organi.....	112
VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica i Glavni grad).....	127
VII. Kultura	142
VIII. Zdravstvo	163
IX. Prosvjeta	183
X. Državna uprava i drugi državni organi	204

Uvod

Od 1. januara 2016. godine, stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, br. 53/2014, 42/2017 i 73/2023), praćenje donošenja i sprovođenja planova integriteta vrši Agencija za sprječavanje korupcije (ASK). Shodno Zakonu o sprječavanju korupcije, organi vlasti bili su u obavezi da donesu plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga Agenciji. Svi organi koji su donijeli plan integriteta do kraja 2022. godine bili su dužni da usvoje i dostave Agenciji do 15. aprila 2023. godine izvještaj o sprovođenju plana integriteta za prethodnu godinu.

Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima.

Organi vlasti su dužni da plan integriteta izrade na osnovu **Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta** („Sl. list CG“, 78/2015) i učine ga dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način (član 75 Zakona o sprječavanju korupcije). Plan integriteta se može mijenjati u zavisnosti od potreba, razvoja i interesa organa vlasti, a organ svake druge godine vrši **procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta** (član 76 Zakona) i na osnovu te procjene donosi **novi plan integriteta, za naredni dvogodišnji period**. Agencija redovno objavljuje dokumenta o planovima integriteta u posebnom dijelu svoje internet stranice (www.antikorupcija.me, sekcija „Integritet“).

Na osnovu planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju, Agencija je sačinila **Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023. godini**, koji je sastavni dio Izvještaja o radu ASK za 2023. godinu.

Cilj planova integriteta

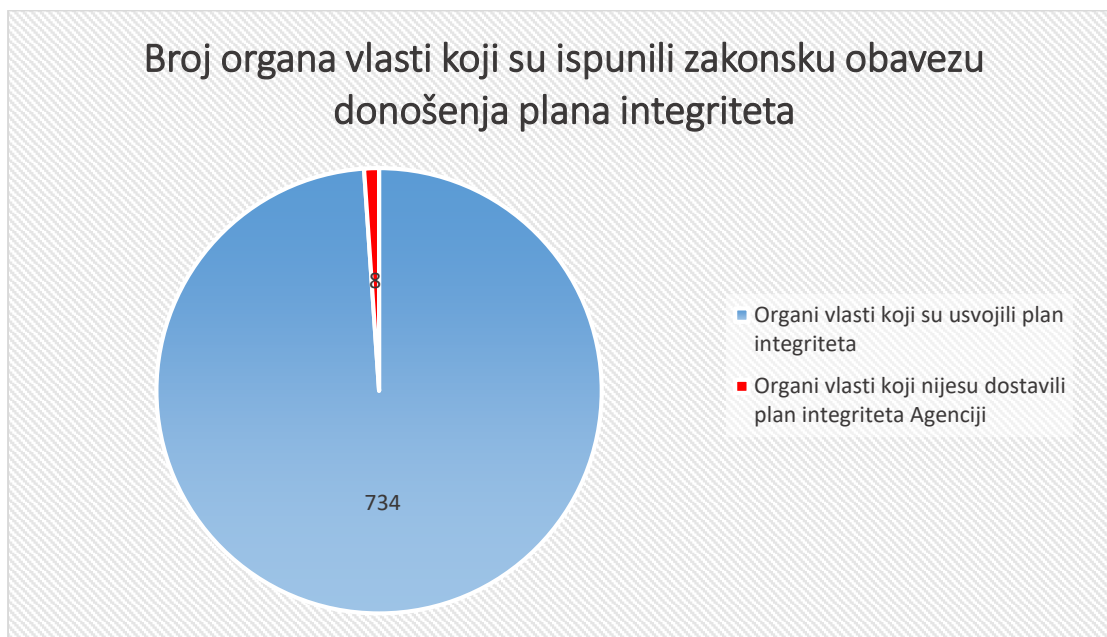
Plan integriteta cjelovitim i proaktivnim pristupom, sistematskom procjenom podložnosti rizicima, prihvatanjem i sprovođenjem adekvatnih mjera omogućava javnim funkcionerima i zaposlenima u organima vlasti da na kontrolisan način prihvataju i sprovode punu odgovornost za svoj integritet, kako bi dodatno unaprijedili i ojačali mjere za efikasnije sprječavanje i suzbijanje korupcije, drugih nezakonitih i neetičnih pojava.

Zajedničkim pristupom i upravljanjem znanjem, razmjenom iskustava i dobre prakse, organi vlasti kroz plan integriteta razvijaju procedure preko kojih jačaju kapacitete, efikasnost i otpornost na mogućnost nastanka i razvoja korupcije ili drugog nezakonitog i neetičnog ponašanja. Zaposleni u organima vlasti sprovođenjem plana integriteta jačaju svoje pravne, stručne i etičke sposobnosti da u vršenju poslova ne umanjuju svoj ugled i ugled organa vlasti, da ne dovode u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otklanjaju svaku sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije, drugih oblika nezakonitog ili neetičnog postupanja.

Rezime

1. Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u 2023. godini

Prema evidencijama Agencije, 742 organa vlasti su u obavezi da donesu plan integriteta. U 2023. godini 6 organa vlasti je prvi put usvojilo i Agenciji dostavilo plan integriteta, u štampanoj i elektronskoj formi. Do 31. decembra 2023. godine **zakonsku obavezu donošenja plana integriteta ispunila su ukupno 734 organa vlasti** (98,9% organa).



Grafikon 1: Broj organa vlasti koji su ispunili zakonsku obavezu donošenja plana integriteta

Organi koji su do kraja 2022. godine donijeli plan integriteta bili su u obavezi da do 15. aprila 2023. godine usvoje i dostave Agenciji izvještaj o sprovođenju plana integriteta u prethodnoj godini. Tokom 2023. godine, Agenciji je dostavljeno **ukupno 712 izvještaja o sprovođenju planova integriteta** za 2022. godinu (97,8% organa koji su bili u obavezi da podnesu izvještaj, imajući u vidu da je do kraja 2022. godine plan integriteta usvojilo 728 organa vlasti).

Organi vlasti su 2023. godine dostavljali Agenciji izvještaje o sprovođenju plana integriteta u pisanoj formi, kao i u elektronskoj formi putem veb aplikacije za planove integriteta. Tokom godine su **u aplikaciju unijeta ukupno 703 izvještaja o sprovođenju plana integriteta** za 2022. godinu.

Za većinu organa vlasti, u toku je **četvrti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta**. Naime, četvrti ciklus je počeo 2022. godine, pa je 2023. godine izvještavano o prvoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Agencija je sve planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju obradila i analizirala na sveobuhvatnom nivou, kao i po sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti, i dala **preporuke za unapređenje planova integriteta**. Prilikom formulisanja preporuka uzeti su u obzir i nalazi relevantnih istraživanja i izvještaja državnih organa, nevladinih i međunarodnih organizacija. Analiza navedenih dokumenata i preporuke predstavljeni su u ovom izvještaju u okviru posebnih poglavlja koja se odnose na **deset sistema organa vlasti**.

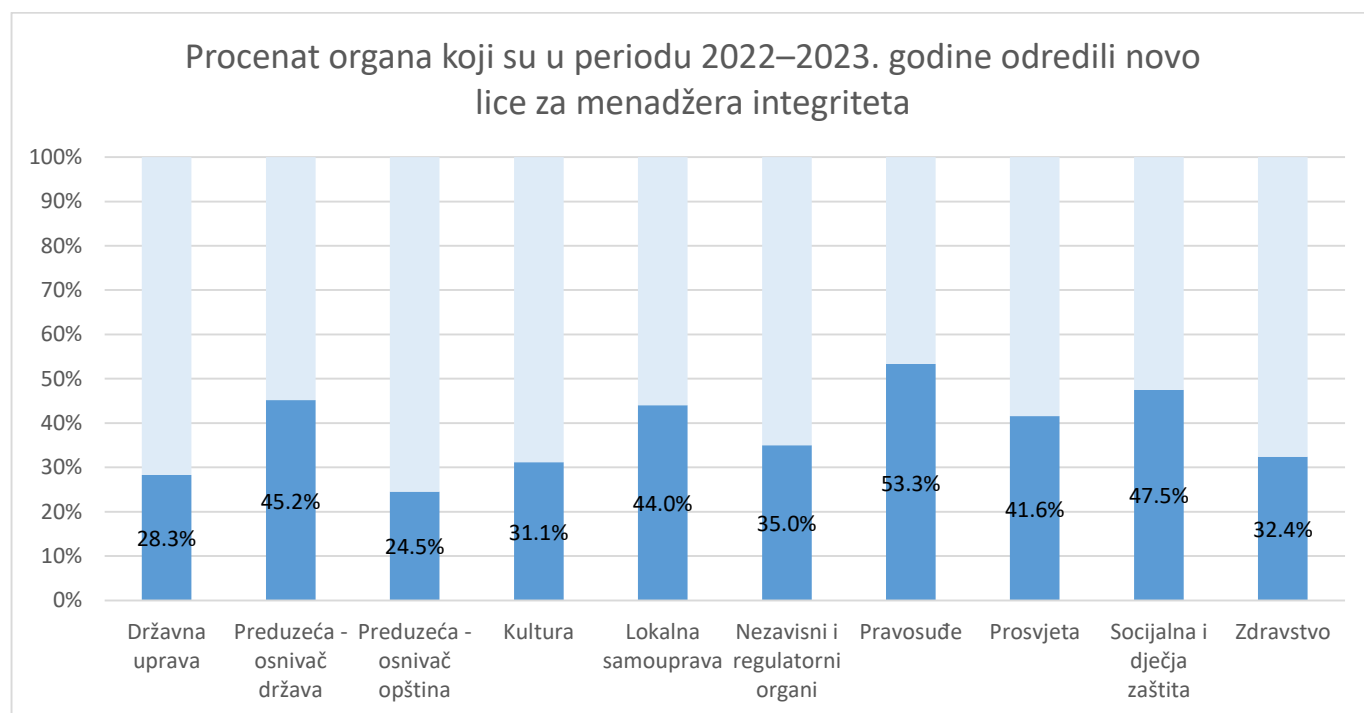
Nadležni odsjek u Agenciji redovno ažurira listu odgovornih lica za izradu i sprovođenje plana integriteta (menadžeri integriteta). Prema evidenciji Agencije, 2023. godine je rješenje o određivanju menadžera integriteta prvi put donijelo 6 organa vlasti. **Ukupan broj organa vlasti koji su odredili menadžera integriteta od 1. januara 2016. godine do kraja 2023. godine je 735** (99,1% od ukupnog broja organa vlasti).

Ukupno **68 organa vlasti** je tokom 2023. godine informisalo Agenciju da je **određeno novo lice za menadžera integriteta**. Tokom 2022. godine bilo je 208 takvih slučajeva, što je do sada najveći zabilježeni broj na godišnjem nivou. Broj promjena menadžera integriteta je po pravilu naročito visok u godinama kada za većinu organa vlasti dopijeva obaveza ažuriranja plana integriteta, što je bio slučaj 2022. godine.

Godina	Broj novoimenovanih menadžera integriteta
2017.	17
2018.	126
2019.	50
2020.	159
2021.	52
2022.	208
2023.	68

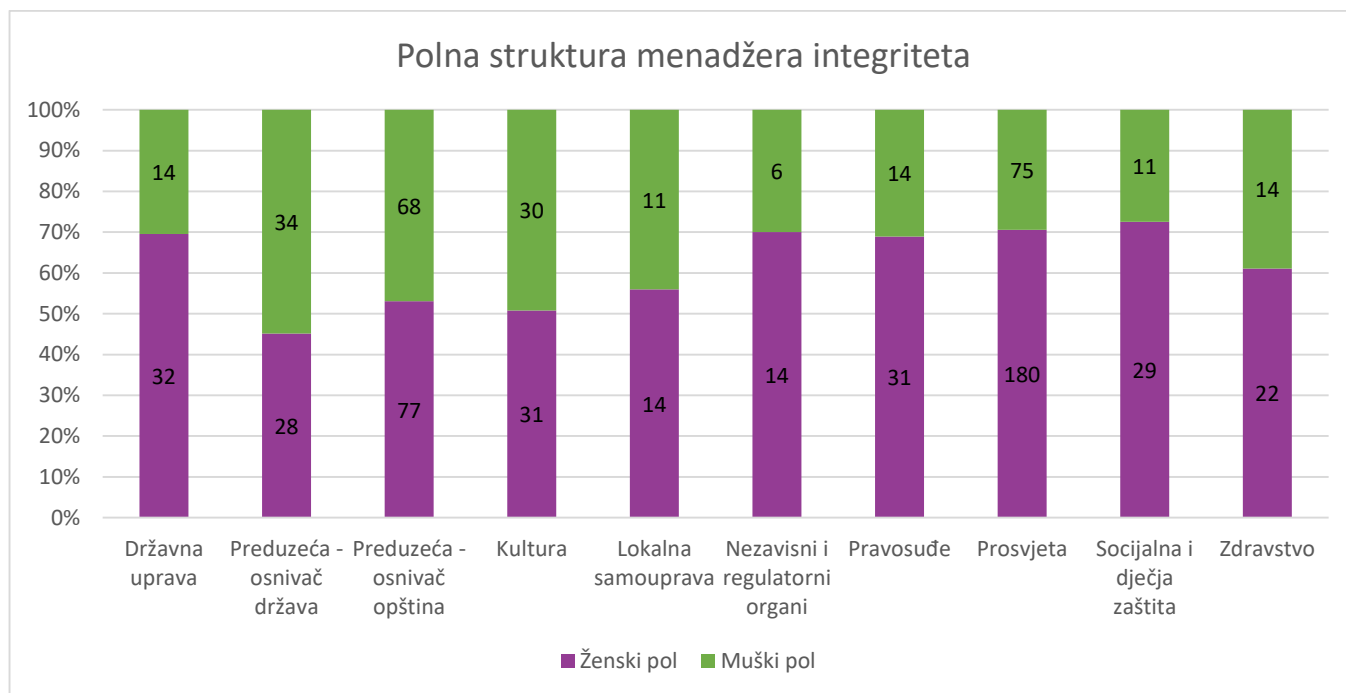
Tabela 1: Broj promjena menadžera integriteta u organima vlasti na godišnjem nivou

Procentualno posmatrano, najviše organa u kojima je tokom 2022–2023. godine došlo do promjene menadžera integriteta zabilježeno je u sistemima: pravosuđe (52,3% organa), socijalna i dječja zaštita (47,5%), privredna društva čiji je osnivač država (45,2%) i jedinice lokalne samouprave (44%).



Grafikon 2: Određivanje novog lica za menadžera integriteta tokom 2022–2023. godine

Od ukupnog broja menadžera integriteta, **62,3% je ženskog, a 37,7% muškog pola.** Zastupljenost menadžerki integriteta je porasla za 0,5% u odnosu na 2022. i za 2,5% u odnosu na 2021. godinu. Najviše menadžerki integriteta je u organima socijalne i dječje zaštite (72,5%), prosvjetnim institucijama (70,6%) i nezavisnim i regulatornim organima (70%), a najmanje u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (45,2%) i institucijama u oblasti kulture (50,8%).



Grafikon 3: Polna struktura menadžera integriteta

U 2023. godini je prvi put na internet stranici Agencije objavljena Lista menadžera integriteta, kao i Priručnik za menadžere integriteta i četiri verzije Upitnika za procjenu primjene antikorupcijskih mjera.

Agencija je tokom 2023. godine uputila **dopise na adrese 19 organa vlasti**, informišući ih da su u obavezi da izrade svoj prvi plan integriteta i dostave ga Agenciji. U pitanju su novoformirani organi vlasti ili organi koji usljed nedostatka kadrovskih kapaciteta nijesu bili u mogućnosti da u ranijem periodu ispune odredbe Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta u vezi sa određivanjem menadžera integriteta i formiranjem radne grupe. Agencija je dopisima podsjetila ove organe da su u obavezi da usvoje plan integriteta nakon popunjavanja radnih mjesta i obezbjeđivanja neophodnih uslova za rad. Određeni broj organa je Agenciju obavijestio da se još uvijek nijesu stekli uslovi za izradu plana integriteta, dok je jedan dio organa do kraja godine odredio menadžera integriteta i usvojio plan integriteta, imajući u vidu da su u međuvremenu u tim organima obezbijeđeni potrebni administrativni kapaciteti.

Pored navedenog, nadležni odsjek redovno i blagovremeno informiše sve ostale organe vlasti o obavezama u oblasti planova integriteta, imajući u vidu veliki broj organa vlasti i različito vrijeme u koje dospijevaju obaveze za pojedine organe vlasti.

Agencija je u III kvartalu 2023. godine obavijestila organe vlasti koji su 2021. godine ili ranije usvojili posljednji plan integriteta da je 2023. godine potrebno da **izrade novi plan integriteta**

za naredni dvogodišnji period. Novi planovi integriteta izrađuju se **nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta**, tj. popunjavanja posebnog upitnika za samoprocjenu.

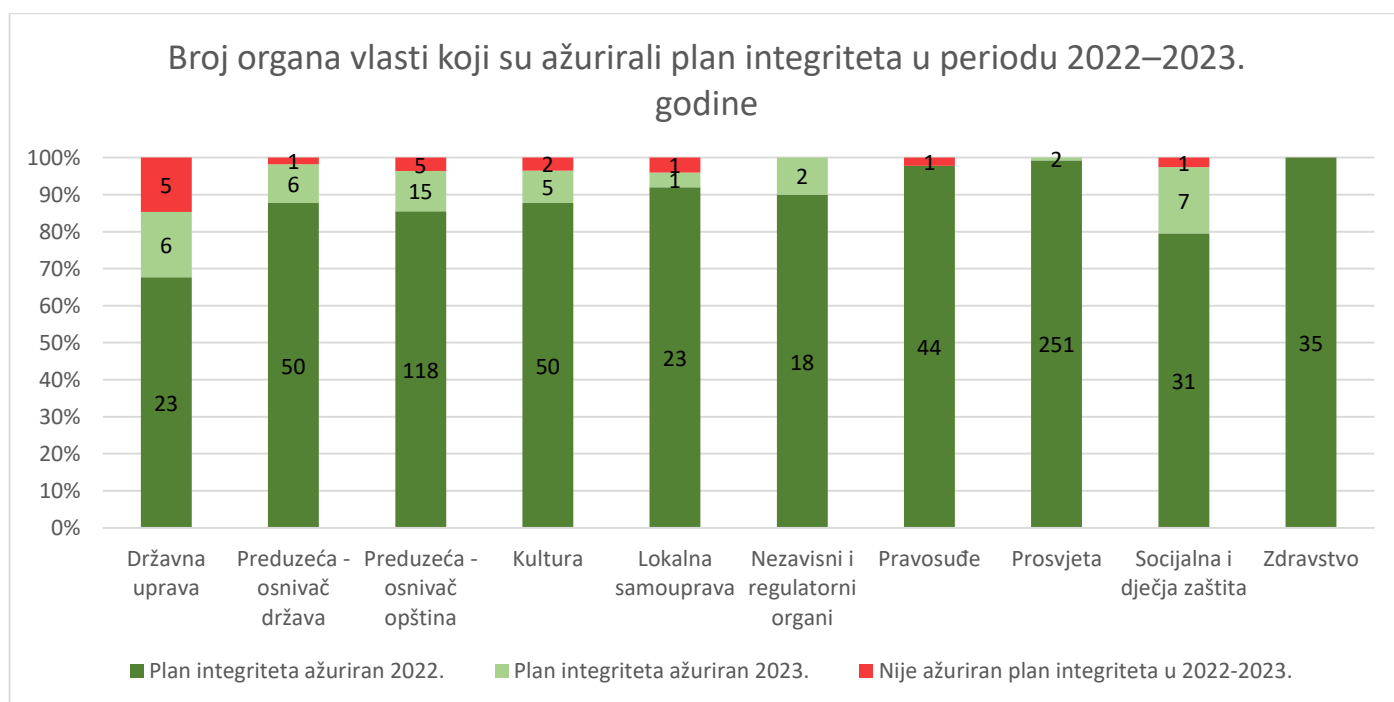
Popunjavajući upitnik, organi vlasti, između ostalog, izvještavaju o ispunjavanju zakonskih obaveza, uspostavljanju i sprovođenju antikorupcijskih mehanizama i efektima mjera za savladavanje rizika sadržanih u planu integriteta.

Ukupno 35 organa je 2023. godine popunilo **upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta** putem aplikacije. Agencija će upitnike dostavljene 2023. godine obraditi i analizirati zajedno sa upitnicima koji će biti popunjeni 2024. godine (na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta).

Agencija je na osnovu analize 654 upitnika popunjenih 2021. i 2022. godine (na kraju trećeg ciklusa planova integriteta), u decembru 2023. godine izradila „**Procjenu efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta**“ i objavila je na internet stranici Agencije sa zaključcima i preporukama.

Dokument daje detaljan pregled stepena ispunjenosti obaveza iz zakona značajnih u kontekstu borbe protiv korupcije, nepravilnosti prijavljenih organima vlasti, utvrđuje postojanje relevantnih procedura, obuka na teme etike i integriteta, i mjeri stepen transparentnosti u radu i kvaliteta plana integriteta. Procjena je izrađena po sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti.

Prema rezultatima procjene, najviše efekata u trećem ciklusu imali su planovi integriteta u nezavisnim i regulatornim organima, a najmanje u jedinicama lokalne samouprave i zdravstvenim institucijama. Najmanje uspjeha u savladavanju identifikovanih rizika organi vlasti imali su u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju kontinuirano karakteriše i najveći broj rizika visokog intenziteta, kao i najniži stepen realizacije mjera.

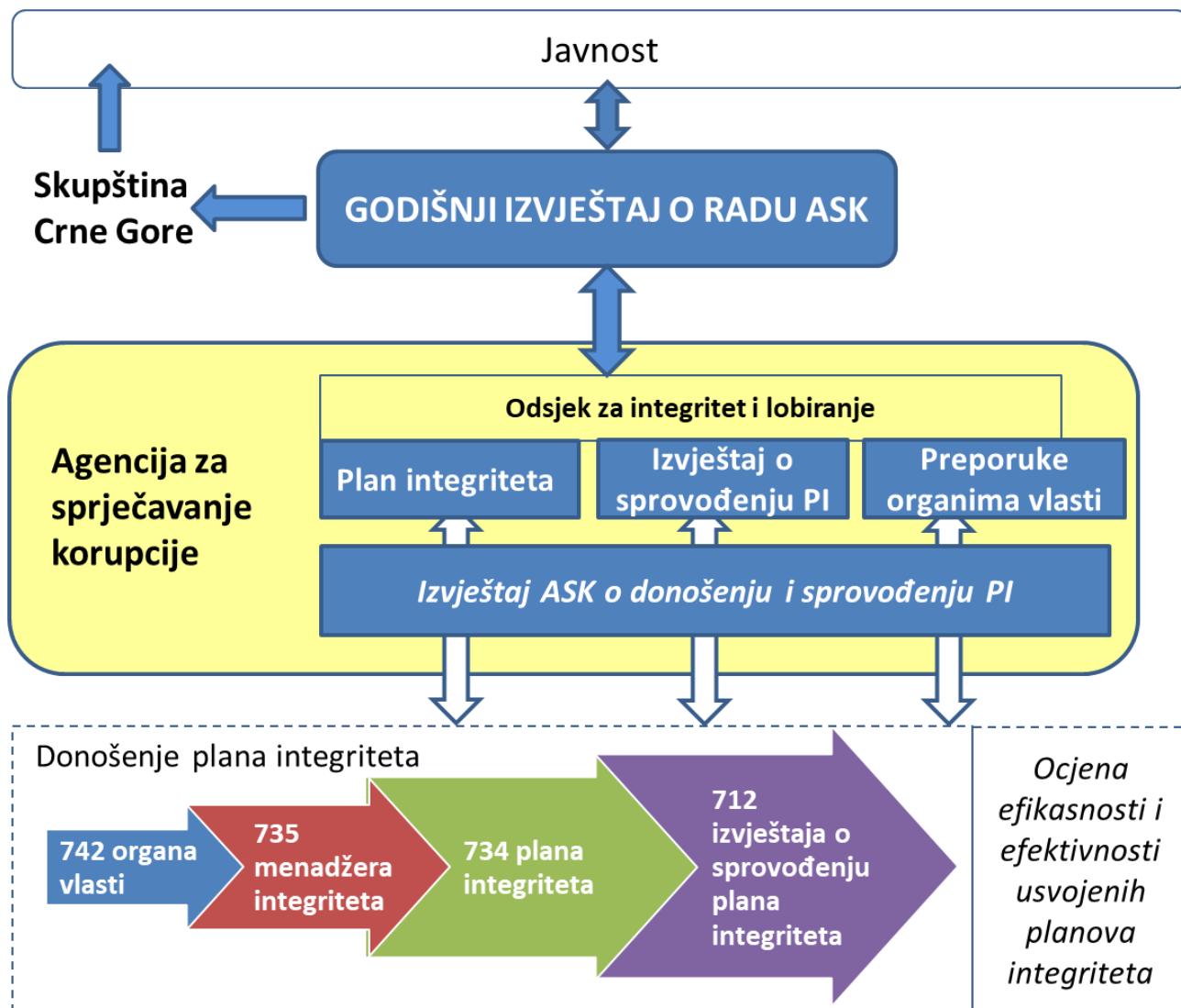


Grafikon 4: Broj organa vlasti koji su ažurirali plan integriteta u periodu 2022–2023. godine

Nakon popunjavanja upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti važećeg plana integriteta, organi vlasti pristupaju ažuriranju odnosno izradi novog plana integriteta, za naredni dvogodišnji period. **Plan integriteta su 2023. godine ažurirala ukupno 44 organa vlasti.** Tokom 2022. godine 646 organa je ažuriralo plan integriteta (od kojih su neki ponovo ažurirali plan 2023. godine, pa su na narednom grafikonu prikazani u grupi organa koji su plan integriteta ažurirali 2023. godine). Plan integriteta nije ažuriralo 16 organa, iako je njihov posljednji plan usvojen 2021. godine ili ranije.

Na gornjem grafikonu nijesu predstavljeni organi koji su svoj prvi plan integriteta usvojili 2022. ili 2023. godine, već isključivo organi koji su do kraja 2021. godine već imali važeći plan integriteta.

Kao što se može vidjeti na istom grafikonu, **plan integriteta su u periodu 2022–2023. ažurirale sve prosvjetne i zdravstvene institucije, kao i svi nezavisni i regulatorni organi.** Najveći procenat organa koji nijesu ažurirali plan integriteta, iako je posljednji plan tih organa usvojen 2021. godine ili ranije, zabilježen je u sistemu državne uprave i drugih državnih organa (5 organa, odnosno 14,7% organa koji su do kraja 2021. godine već imali plan integriteta, nijesu ga ažurirali u periodu 2022–2023. godine).



Dijagram 1: Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

Agencija je u ranijem periodu izradila **aplikaciju za planove integriteta**, pa svi organi podnose elektronsku verziju planova integriteta, izvještaja o njihovom sprovođenju i upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta isključivo putem aplikacije. Svi organi vlasti su dobili pristupne podatke za aplikaciju, kao i korisnička uputstva za unos pomenutih dokumenata u aplikaciju. Osim elektronske verzije, organi vlasti sva dokumenta dostavljaju i u štampanoj formi, po ustaljenoj proceduri.

Kao administratori aplikacije, službenici Agencije imaju mogućnost dobijanja statističkih podataka na osnovu unijetih planova integriteta, izvještaja i upitnika, u cilju izrade što kvalitetnije analize tih dokumenata. Menadžerima integriteta je, kao korisnicima aplikacije, takođe omogućeno generisanje statističkih izvještaja. Agencija kontinuirano radi na unapređenju postojećih i uvođenju novih funkcionalnosti aplikacije.

Službenici nadležnog odsjeka su 2023. godine nastavili intenzivnu komunikaciju sa organima vlasti, pružali im podršku i davali komentare, sugestije i preporuke u vezi sa donošenjem i sprovođenjem planova integriteta.

U 2023. godini službenici nadležnog odsjeka obavili su **783 konsultacije** sa organima vlasti. Menadžeri integriteta su službenike tog odsjeka najčešće konsultovali povodom izrade planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju, popunjavanja upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, korišćenja aplikacije za planove integriteta, kao i povodom sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera. Tokom godine su održana **tri radna sastanka** sa menadžerima integriteta, i održane su **tri obuke** na temu donošenja i sprovođenja planova integriteta, kao i jedna obuka za menadžere integriteta sa Kosova. U okviru izvršenih konsultacija, date su i preporuke na radne verzije planova integriteta, na zahtjev organa vlasti.

Godina	Konsultacije	Radni sastanci	Obuke
2016.	510	26	16
2017.	252	5	9
2018.	1.742	34	11
2019.	963	16	3
2020.	2.581	1	3
2021.	1.228	0	6
2022.	2.452	2	7
2023.	783	3	3

Tabela 2: Broj konsultacija, radnih sastanaka i obuka na temu planova integriteta, u periodu 2016–2023. godine

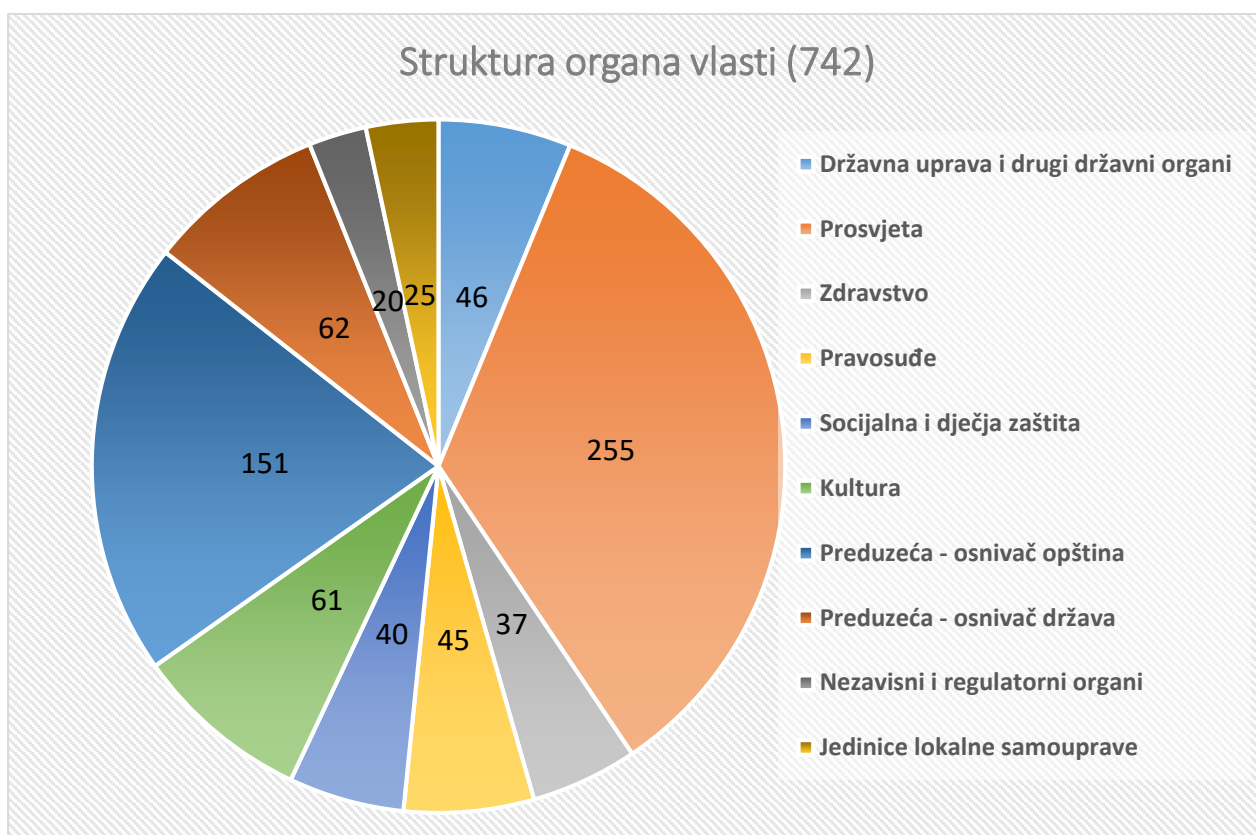
Najčešće nedoumice sa kojima se susreću lica koja su zadužena za izradu i sprovođenje plana integriteta su: procjena efikasnosti i efektivnosti PI, izrada novog PI za naredni dvogodišnji period, korišćenje aplikacije, realizacija preporuka Agencije za unapređenje PI, tumačenje i praktična primjena Pravila za izradu i sprovođenje PI, donošenje novih rješenja o određivanju menadžera integriteta i formiranju radne grupe, pristup relevantnim podacima potrebnim za izradu PI i izvještavanje o njegovom sprovođenju, način popunjavanja obrasca PI, prepoznavanje rizičnih oblasti i odabir mjera za podizanje nivoa integriteta i savladavanje

korupcijskih i drugih rizika narušavanja integriteta, sprovođenje Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, kao i nedoumice u vezi sa ispunjavanjem zakonskih rokova.

U izvještaju OECD-a o konkurentnosti zemalja Zapadnog Balkana, koji je objavljen 2021. godine, navedeno je da Crna Gora ima najnapredniji sistem podrške i praćenja planova integriteta u regionu (sa ocjenom 4,5 od mogućih 5, dok je 3 naredna najveća ocjena). Očekuje se da će 2024. godine OECD objaviti novi izvještaj u kojem će ponovo ocijeniti sistem procjene rizika od korupcije u Crnoj Gori, kroz mehanizam planova integriteta.

2. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta

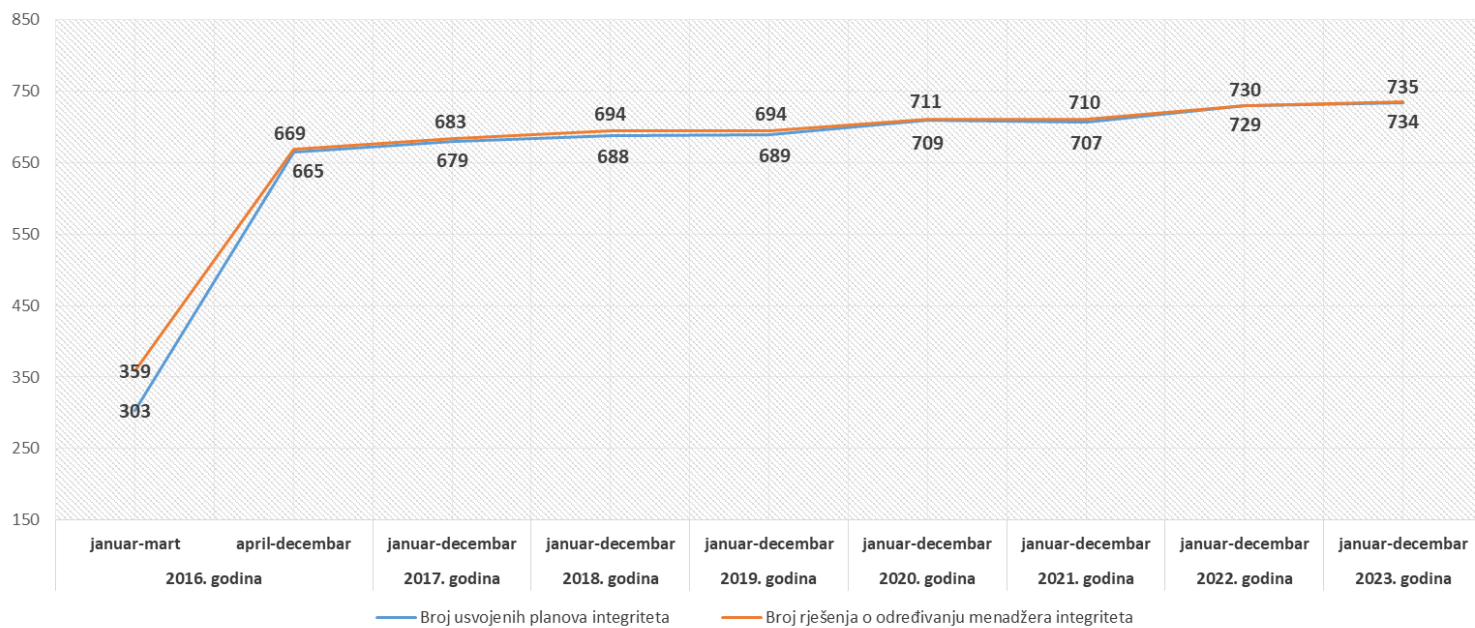
Svi organi vlasti svrstani su u deset sistema, a određeni broj sistema je radi što detaljnije analize planova integriteta podijeljen na podsisteme.



Grafikon 5: Struktura organa vlasti

Grafikon 6 prikazuje trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o određivanju menadžera integriteta, dostavljenih Agenciji u periodu od 2016. do 2023. godine.

Trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta tokom 2016-2023. godine

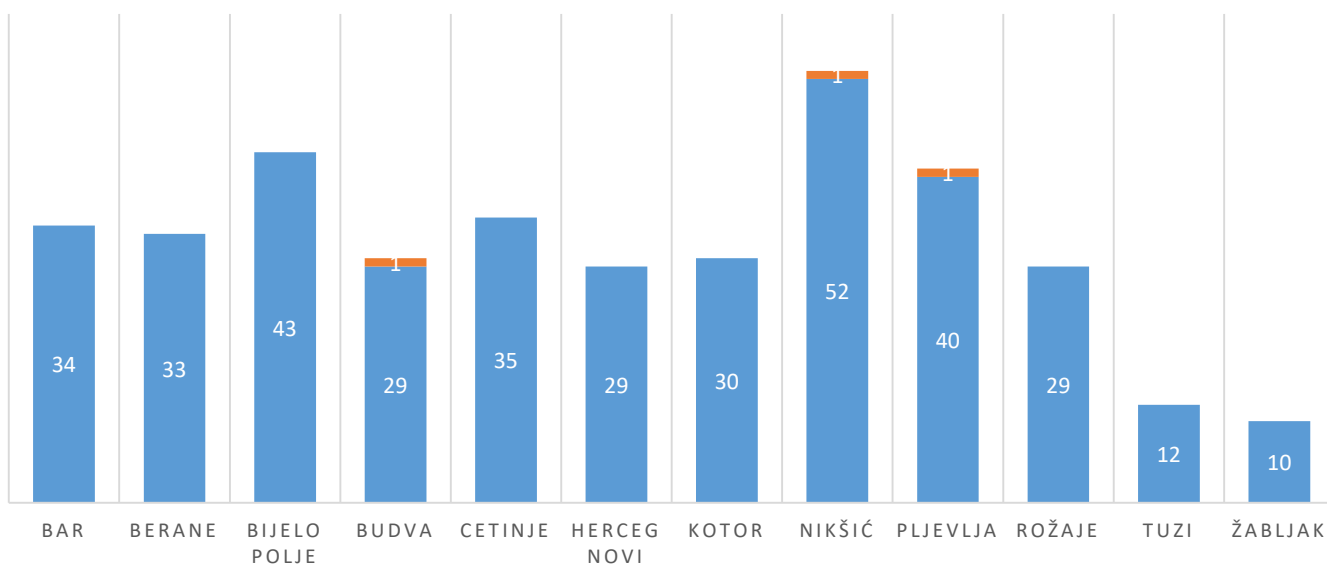


Grafikon 6: Trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta u periodu 2016–2022. godine

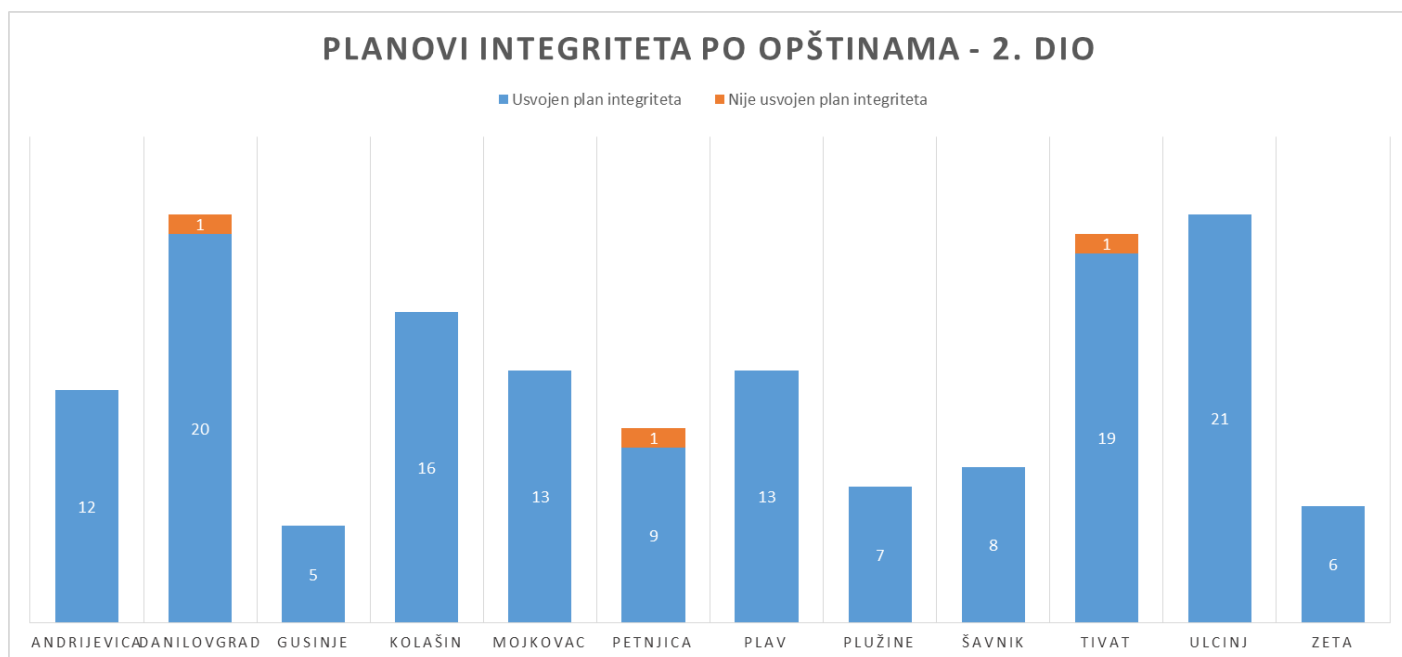
Stoprocentna ispunjenost zakonske obaveze donošenja plana integriteta ostvarena je u svim opštinama osim u: Budvi (1 organ vlasti u toj opštini nije donio plan integriteta), Danilovgradu (1), Nikšiću (1), Petnjici (1), Pljevljima (1), Podgorici (2) i Tivtu (1). Svi organi vlasti sa sjedištem u ostalim opštinama donijeli su plan integriteta tokom 2016–2023. godine.

PLANOVI INTEGRITETA PO OPŠTINAMA - 1. DIO

■ Usvojen plan integriteta ■ Nije usvojen plan integriteta



Grafikon 7: Planovi integriteta po opštinama – 1. dio



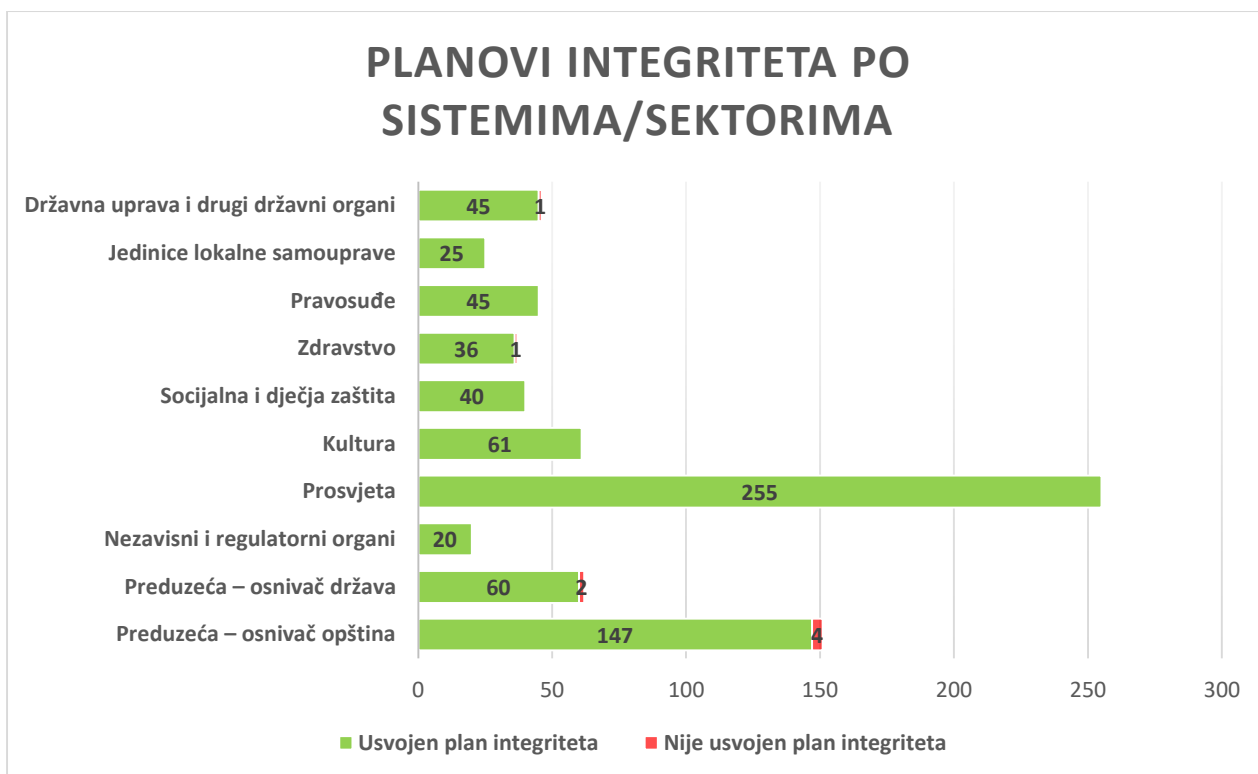
Grafikon 8: Planovi integriteta po opštinama – 2. dio



Grafikon 9: Planovi integriteta organa vlasti sa sjedištem u Glavnom gradu

Posmatrano po sistemima/sektorima, obavezu izrade plana integriteta je do kraja 2023. godine ispunilo: 45 pravosudnih organa, 45 organa državne uprave i drugih državnih organa, 40 organa socijalne i dječje zaštite, 36 zdravstvenih institucija, 255 obrazovno-vaspitnih institucija, 61 institucija iz oblasti kulture, 25 jedinica lokalne samouprave, 20 nezavisnih i regulatornih organa i 207 preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država ili opština.

Najveći broj organa koji nijesu usvojili plan integriteta karakterističan je za privredna društva i službe čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (4 privredna društva) ili država (2 privredna društva).

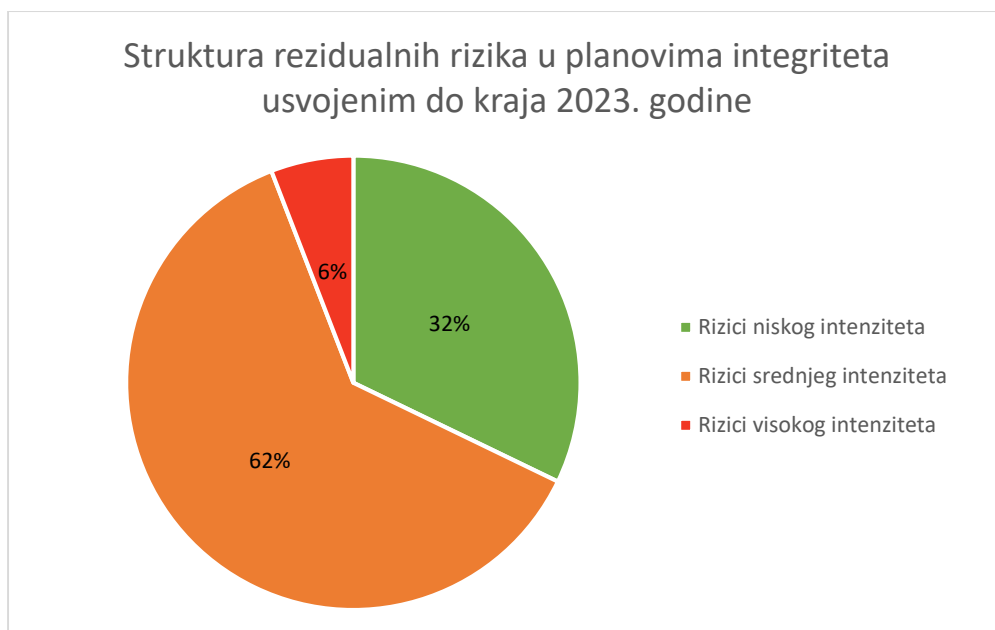


Grafikon 10: Broj usvojenih planova integriteta po sistemima/sektorima

3. Struktura rizika u planovima integriteta

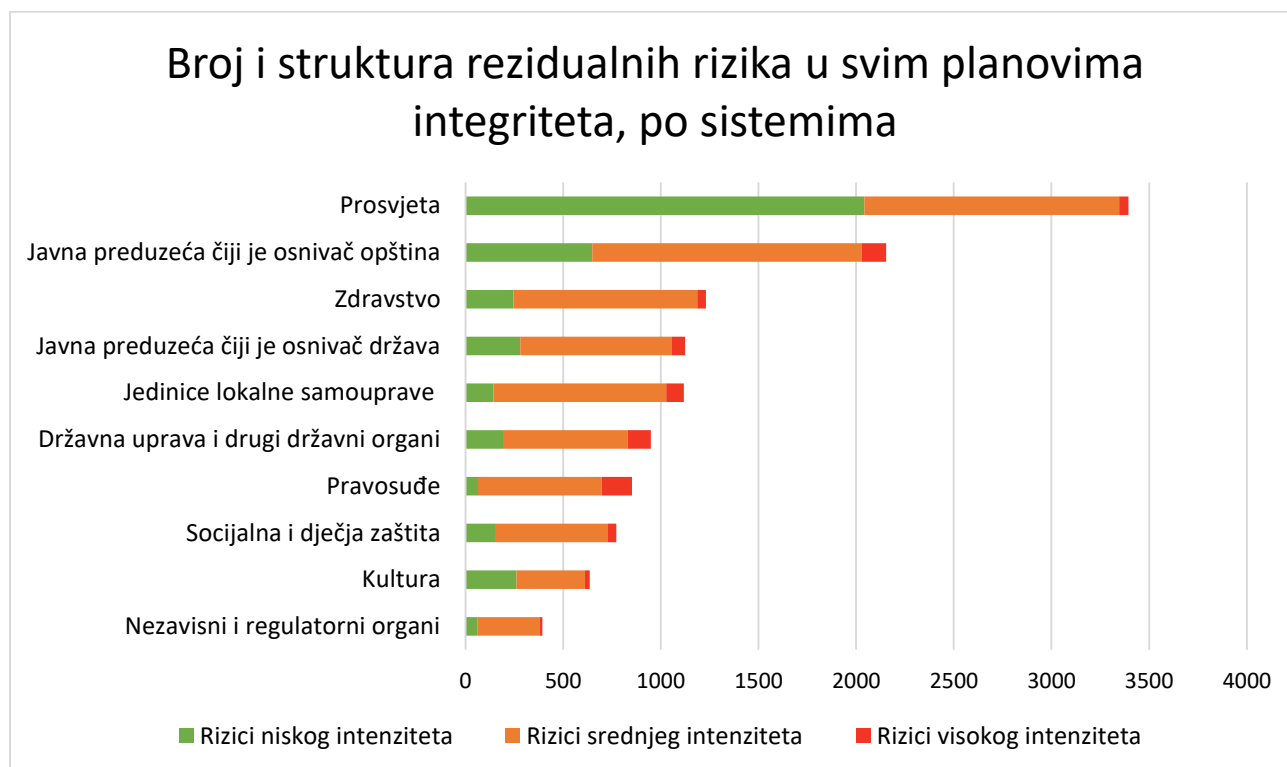
U planovima integriteta koji su Agenciji dostavljeni do kraja 2023. godine, za 61,8% svih rizika procijenjeno je da su srednjeg intenziteta, za 32,4% rizika da su niskog intenziteta, a za 5,8% rizika da su visokog intenziteta. U odnosu na planove integriteta usvojene 2020. i 2021. godine (treći ciklus planova integriteta), udio rizika niskog intenziteta u planovima integriteta usvojenim 2022. i 2023. godine (četvrti ciklus) povećao se za 0,8%, za koliko se smanjio udio rizika srednjeg intenziteta, dok je udio rizika visokog intenziteta u novim planovima integriteta ostao na istom nivou.

Struktura rizika se razlikuje između deset sistema u koje su svrstani organi vlasti. Tako je u pravosuđu zastupljeno 18,3% rizika visokog intenziteta (što je ipak manje nego u prethodnim planovima integriteta pravosudnih institucija), u državnoj upravi 12,5% (takođe manje u odnosu na prethodne godine), dok je visokih rizika najmanje u prosvjeti – svega 1,4% rizika.



Grafikon 11: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2023. godine

Najviše rizika sadrže planovi integriteta u sistemu „Jedinice lokalne samouprave“, u kojem plan u prosjeku sadrži 49 rezidualnih rizika, što je rezultat činjenice da planovi integriteta opština obuhvataju organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave. Veliki broj rizika prepoznat je i u sistemu zdravstva (u prosjeku 34 rizika po planu integriteta). Najmanje rezidualnih rizika sadrže planovi integriteta organa u oblasti kulture – u prosjeku 10.

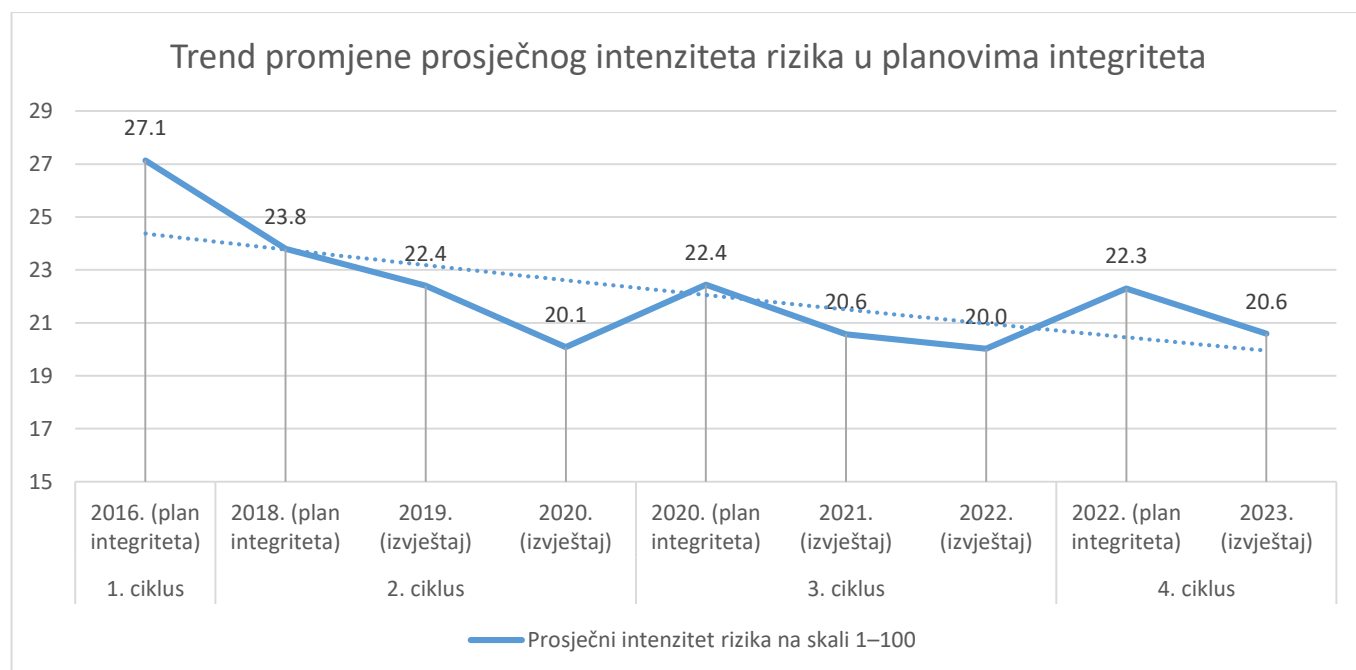


Grafikon 12: Broj i struktura rezidualnih rizika u planovima usvojenim do kraja 2023. godine, po sistemima

Uočeno je kontinuirano smanjenje intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta od 2016. godine do kraja 2023. godine. Posmatrajući podatke za sve četiri generacije planova integriteta, može se zaključiti da svaku narednu generaciju karakterišu niži rizici od prethodne. Naime, na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim tada važećim planovima integriteta iznosio je 27,1 (na skali 1–100), u planovima usvojenim 2018. godine ta vrijednost je smanjena na 23,8, u planovima integriteta usvojenim 2020. godine na 22,4, a u planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine dodatno se smanjio i iznosi 22,3.

Organi vlasti prilikom izrade godišnjih izvještaja o sprovođenju plana integriteta ponovo vrše procjenu rizika, pa su podaci o intenzitetu rizika dostupni za svaku godinu. Prema izvještajima dostavljenim 2023. godine, **nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta prosječni intenzitet rizika se smanjio sa 22,3 na 20,6** na skali 1–100, što može ukazati na efektivnost sprovedenih mjera, jer se ova vrijednost obično smanjuje kao direktna posljedica uspješne realizacije mjera.

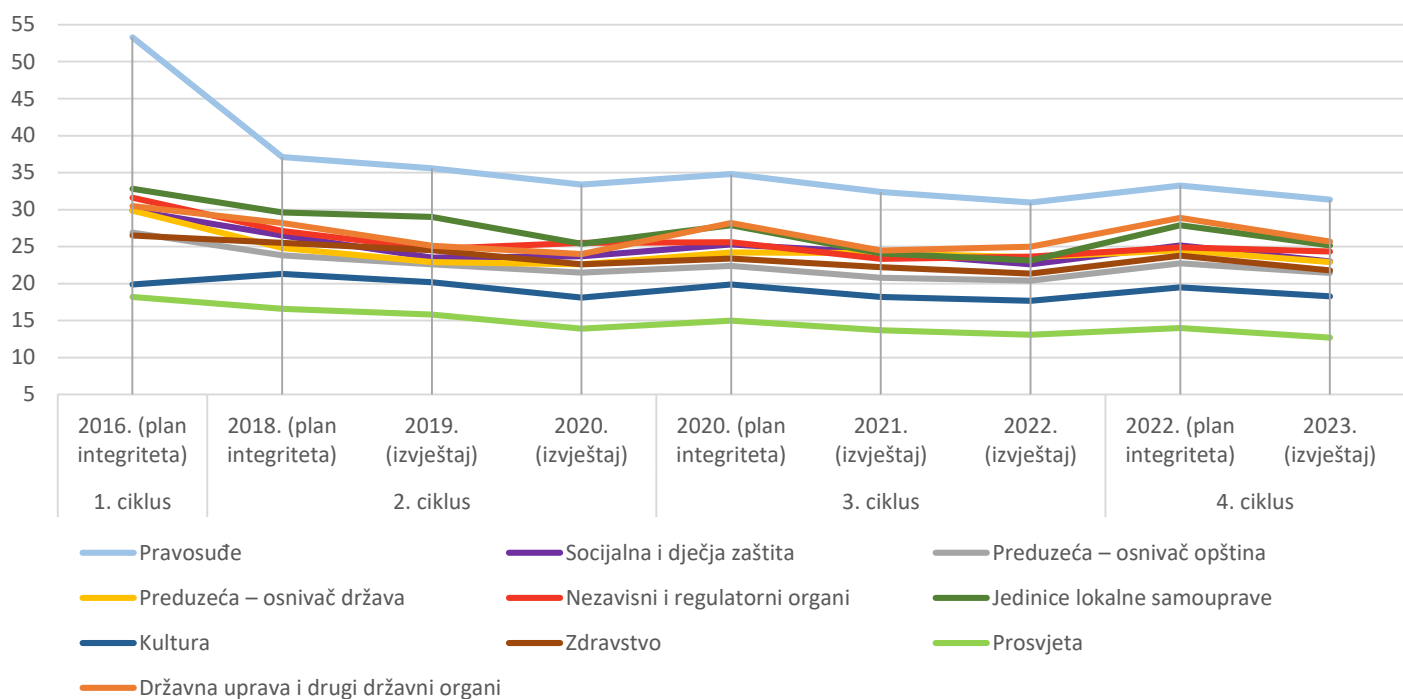
Smanjenje intenziteta je bilo zabilježeno i u okviru sva tri prethodna ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta, odnosno tokom dvogodišnjeg perioda sprovođenja sve tri prethodne generacije planova integriteta. Uoči početka novog dvogodišnjeg ciklusa po pravilu dolazi do povećanja prosječnog intenziteta rizika, što je rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja.



Grafikon 13: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta svih organa vlasti

Najveći prosječni intenzitet rizika u novim, kao i u prethodnim planovima integriteta, zabilježen je u oblasti pravosuđa, gdje prema izvještajima dostavljenim 2023. godine iznosi 31,3, dok je najmanji u oblasti prosvjete, gdje iznosi 12,7.

Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta, po sistemima/sektorima



Grafikon 14: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta svih organa vlasti, po sistemima/sektorima

U svim sistemima zabilježeno je kontinuirano smanjenje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika u periodu od 2016–2023. godine, što se može vidjeti na prethodnom grafikonu i u narednoj tabeli.

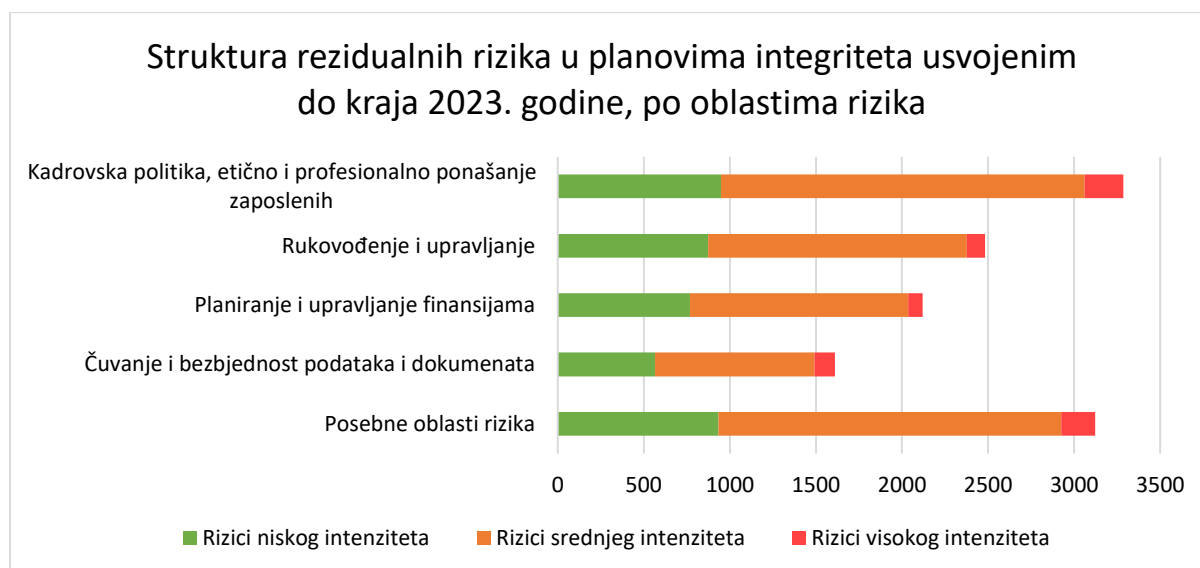
Sistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika				
				2016. (plan)	2018. (plan)	2020. (plan)	2022. (plan)	2023. (izvj.)
Pravosuđe	7,5%	74,2%	18,3%	53,3	37,1	34,8	33,3	31,3
Socijalna i dječja zaštita	19,6%	75%	5,4%	29,9	26,5	25,3	25,2	23
Preduzeća – osnivač i već. vlasnik opština	30,1%	64%	5,9%	26,9	23,8	22,4	22,7	21,5
Preduzeća – osnivač i već. vlasnik država	24,9%	69,1%	6%	29,9	24,8	24,2	24,5	22,9
Nezavisni i regulatorni organi	15,7%	80,7%	3,6%	31,6	27,1	25,6	24,9	24,3
Jedinice lokalne samouprave	12,8%	79,1%	8,1%	32,8	29,6	27,9	27,9	25,2
Kultura	40,9%	55,3%	3,8%	19,9	21,3	19,9	19,5	18,3
Zdravstvo	20%	76,4%	3,6%	26,5	25,5	23,4	23,8	21,8

Prosvjeta	60,1%	38,4%	1,4%		18,2	16,6	15	14	12,7
Državna uprava i drugi državni organi	20,2%	67,2%	12,5%		30,5	28,2	28,2	28,9	25,7

Tabela 3: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u svim planovima integriteta usvojenim do kraja 2023. godine, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika u sve četiri generacije planova integriteta (u posljednje dvije kolone tabele prikazan je prosječni intenzitet rizika u četvrtoj generaciji planova integriteta)

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 3.285 rezidualnih rizika. Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 2.483 rizika, „Planiranje i upravljanje finansijama“ sa 2.120 rizika i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 1.611 rizika.

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: 4% u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, 4,3% u „Rukovođenju i upravljanju“, 6,8% u „Kadrovskoj politici“ i 7,4% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Ipak, prosječni intenzitet svih rizika najveći je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, gdje iznosi 23,9 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u važećim planovima integriteta. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u ostalim opštim oblastima rizika i iznosi 22,2 u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, 20,6 u „Rukovođenju i upravljanju“ i 20,3 u „Planiranju i upravljanju finansijama“.



Grafikon 15: Broj i struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2023. godine, po oblastima rizika

Osnovni rizik koji je najučestaliji u važećim planovima integriteta je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 1.435 osnovnih rizika spada u tu kategoriju (5,6% svih osnovnih rizika). Slijede *sukob interesa* (1.244 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (1.186 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni i nedozvoljeni uticaj* (1.178 rizika) i *narušavanje principa transparentnosti* (1.097 rizika).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjeni su 64 puta, a rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o sponzorstvima i donacijama* 59 puta. Ukupno 758 osnovnih rizika odnosi se na *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi*, a 57 na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o poklonima koje primaju javni funkcioneri ili drugi zaposleni). Osim *neprijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji*, što je procijenjeno kao osnovni rizik 581 put, u 113 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*, ili *neadekvatno postupanje po prijavama zviždača*.

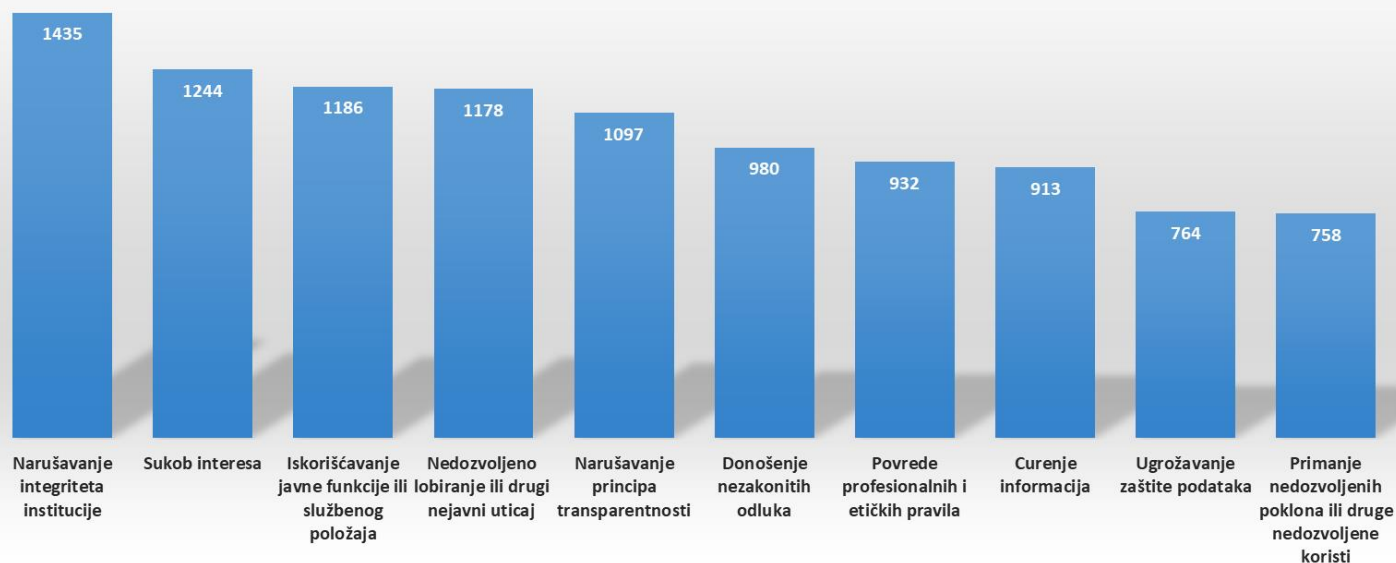
Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	1.435	5,60%
2. Sukob interesa	1.244	4,85%
3. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	1.186	4,63%
4. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	1.178	4,60%
5. Narušavanje principa transparentnosti	1.097	4,28%
6. Donošenje nezakonitih odluka	980	3,82%
7. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Neetično i neprofesionalno ponašanje zaposlenih / Nestručan i neprofesionalan rad / Nedovoljna stručnost kadrova / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga ili strankama u postupku	932	3,63%
8. Curenje informacija	913	3,56%
9. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	764	2,98%
10. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	758	2,96%
11. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	581	2,27%
12. Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	553	2,16%
13. Nesavjestan rad	500	1,95%
14. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	486	1,90%
15. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	459	1,79%
16. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	410	1,60%
17. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	329	1,28%
18. Zloupotreba službenih podataka i informacija	273	1,07%
19. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / Nezakonito donošenje odluka pri procesu zapošljavanja	238	0,93%
20. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	218	0,85%

21. Narušavanje integriteta zaposlenih	183	0,71%
22. Zloupotreba finansijskih ovlaštenja	161	0,63%
23. Odavanje tajnih podataka	122	0,48%
24. Nesavjesno čuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih u njihovom radu	122	0,48%
25. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	113	0,44%
26. Neadekvatno postupanje sa povjerljivim i ličnim podacima	80	0,31%
27. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija o korisnicima usluga / strankama	79	0,31%
28. Neblagovremen i netačan unos podataka u informacijski sistem	77	0,30%
29. Široka diskreciona ovlaštenja / Široka diskreciona ovlaštenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje institucijom	77	0,30%
30. Nesavjesno postupanje sa dokumentacijom	70	0,27%
31. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	64	0,25%
32. Neblagovremeno postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama	64	0,25%
33. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama	59	0,23%
34. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	57	0,22%
35. Neadekvatna zaštita od mobinga (zlostavljanja na radu i u vezi sa radom)	56	0,22%
36. Nedoizvoljeno davanje na uvid dokumentacije licima van organizacije	50	0,20%
37. Neefikasan sistem računovodstvene evidencije	50	0,20%
38. Neadekvatno zastupanje interesa institucije	49	0,19%
39. Nedostatak kadra	46	0,18%
40. Odsustvo informacione bezbjednosti	43	0,17%

Tabela 4: Najzastupljeniji osnovni rizici u planovima integriteta usvojenim do kraja 2023. godine

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta, kao ni rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika ima ukupno 9.150 (35,7% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje organima vlasti da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u usvojenim planovima integriteta



Grafikon 16: Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta

4. Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su bili u obavezi da izvijeste o:

- realizaciji planiranih mjera (ocjena stepena realizacije i opis preduzetih aktivnosti) i
- trenutnom statusu rizika (eventualnoj promjeni visine rezidualnih rizika na kraju izvještajnog perioda u odnosu na prethodnu procjenu rizika).

Agencija je 2023. godine prikupila **712 izvještaja** o sprovođenju planova integriteta za prethodnu (2022.) godinu i analizirala informacije o realizaciji planiranih mjera i promjeni statusa rizika.

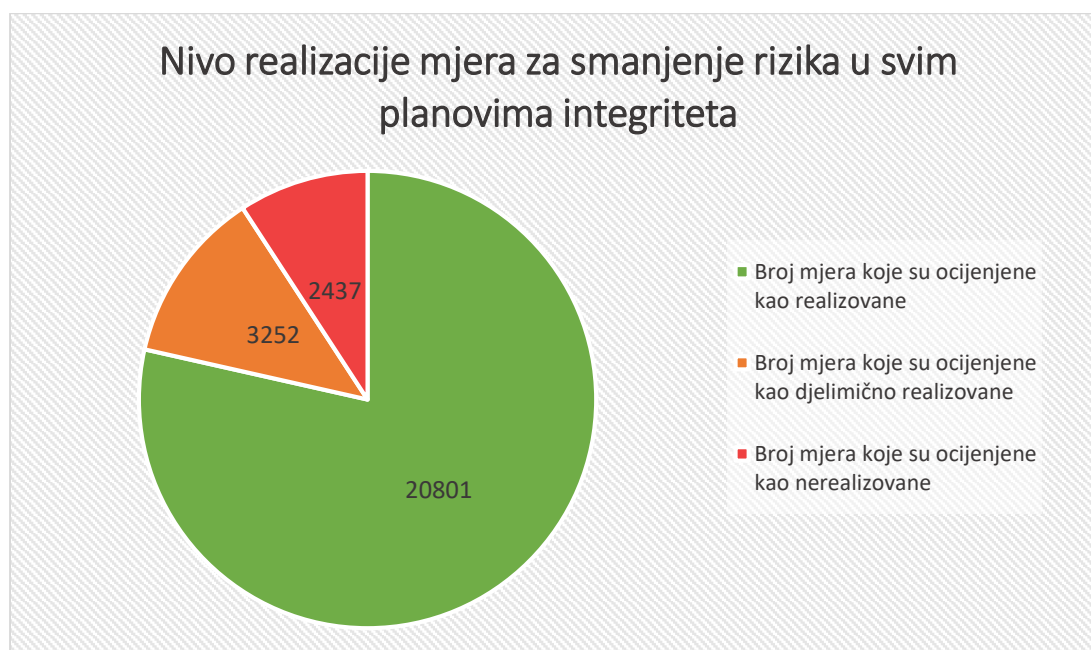
Ukupno su 703 izvještaja o sprovođenju planova integriteta za 2022. godinu unijeta u aplikaciju (98,7% podnijetih izvještaja). Organi su u tim izvještajima **izvijestili o statusu ukupno 12.220 rizika i realizaciji 26.490 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika**. Izvještaji koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađeni statistički, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Za organe koji su plan integriteta usvojili 2016. godine, i ažurali ga svake druge godine, ovo je sedma godina izvještavanja o sprovođenju plana integriteta, odnosno prva godina izvještavanja o planovima integriteta koji su usvojeni 2022. godine (**prva godina četvrte generacije planova integriteta**).

5. Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

U ovom dijelu izvještaja dat je prikaz nivoa realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Podaci su dobijeni iz 703 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koja su unijeta u aplikaciju za planove integriteta tokom 2023. godine (za aktivnosti sprovedene 2022. godine).

Organi vlasti izvijestili su o realizaciji ukupno 26.490 mjera za savladavanje rizika. Od tog broja, ocijenjeno je da je **20.801 mjera realizovana (78,5%), 3.252 mjere djelimično realizovane (12,3%), dok je za 2.437 mjera izvijesteno da nijesu realizovane (9,2%).**



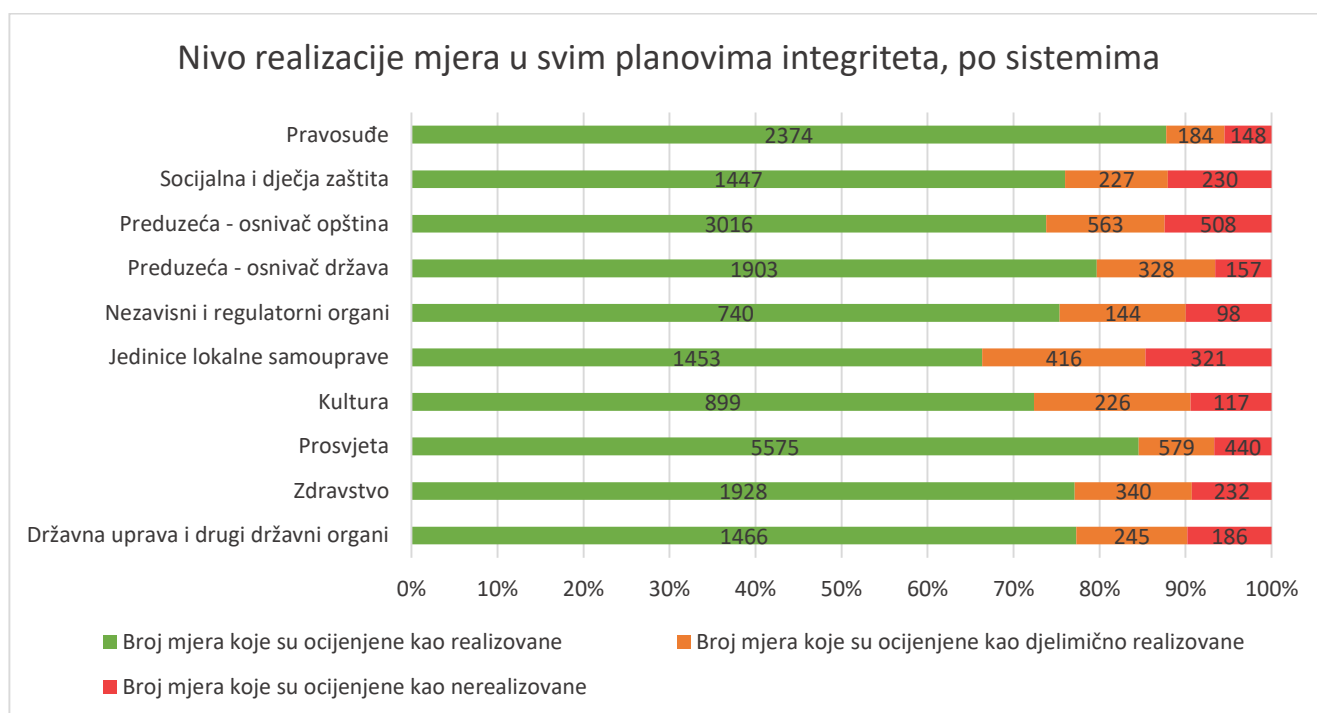
Grafikon 17: Nivo realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika u 2022. godini, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2023. godine

Stepen realizacije mjera zabilježen 2023. godine na većem je nivou od onog iz 2022. godine (**za 1% veći udio realizovanih mjera**), što ukazuje da je u prvoj godini četvrte generacije planova integriteta nastavljen napredak u sprovođenju planiranih mjera koji je zabilježen nakon 2020. godine (u kojoj je proglašena pandemija virusa Covid-19). Istovremeno, u posljednjoj izvještajnoj godini došlo je do smanjenja procenta djelimično realizovanih mjera za 0,7% i procenta nerealizovanih mjera za 0,3%.

Posmatrano po sistemima i sektorima u koje su svrstani organi vlasti, **najveći stepen realizacije mjera postignut je u pravosuđu (87,7% realizovanih mjera), prosvjetnim institucijama (84,5%), preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (79,7%), državnoj upravi i drugim državnim organima (77,3%) i zdravstvenim institucijama (77,1%).** Realizovano je 76% mjera u organima socijalne i dječje zaštite, 75,4% u nezavisnim i regulatornim organima, 73,8% mjera u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, a 72,4% u sistemu kulture. **U jedinicama lokalne samouprave je drugu godinu zaredom zabilježen najmanji procenat realizovanih mjera – sprovedeno je 66,3% mjera.** Ove godine je u opštinama zabilježen i najveći udio nerealizovanih mjera (**14,7%**). Taj procenat je u prethodne tri godine bio najveći u sistemu socijalne i dječje zaštite.

Kada je u pitanju udio realizovanih mjera, najveći napredak (u 2022. u odnosu na 2021. godinu), ostvaren je u zdravstvenim institucijama (za 5,6% veći stepen realizacije mjera), u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (za 3,9%) i u organima državne uprave (za 3,6%).

Osim ta tri sistema, u još četiri je ostvaren određeni napredak u 2022. u odnosu na 2021. godinu, dok je u tri sistema zabilježeno smanjenje stepena realizovanih – za 6,2% u nezavisnim i regulatornim organima, za 5,7% u jedinicama lokalne samouprave, i za 0,4 u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave. Sistem nezavisnih i regulatornih organa karakteriše čak i niži stepen realizacije mjera u odnosu na prvu godinu trećeg ciklusa (2020. godina).

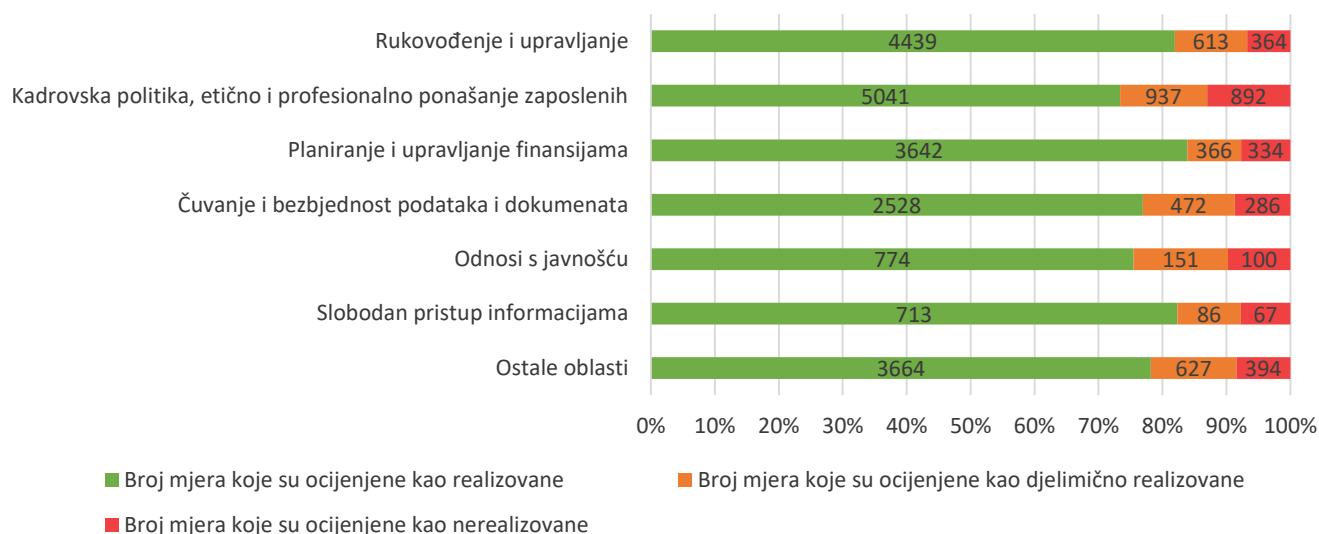


Grafikon 18: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta, po sistemima, prema izvještajima koji su dostavljeni 2023. godine

Od opštih oblasti rizika, **najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“** (83,9% mjera je realizovano) i **„Rukovođenje i upravljanje“** (82% mjera). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 76,8% mjera, dok je u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano 73,4% mjera. U toj oblasti je i u prethodnim izvještajnim periodima bio konstatovan najmanji stepen realizacije mjera. **Za oblast kadrovske politike su i dalje karakteristični najveći broj i procenat nerealizovanih mjera** (892 mjere, tj. 13%) pa je u narednom periodu posebnu pažnju potrebno usmjeriti na ovu oblast rizika, pogotovo u pogledu planiranja adekvatnih mjera i njihovog efikasnog sprovođenja.

Najveći napredak u odnosu na prethodnu godinu ostvaren je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je za 1,4% porastao udio realizovanih mjera, dok se u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, taj procenat povećao za 1,2%. U preostale dvije opšte oblasti rizika došlo je do blagog smanjenja procenta realizovanih mjera.

Nivo realizacije mjera u svim planovima integriteta, po oblastima rizika



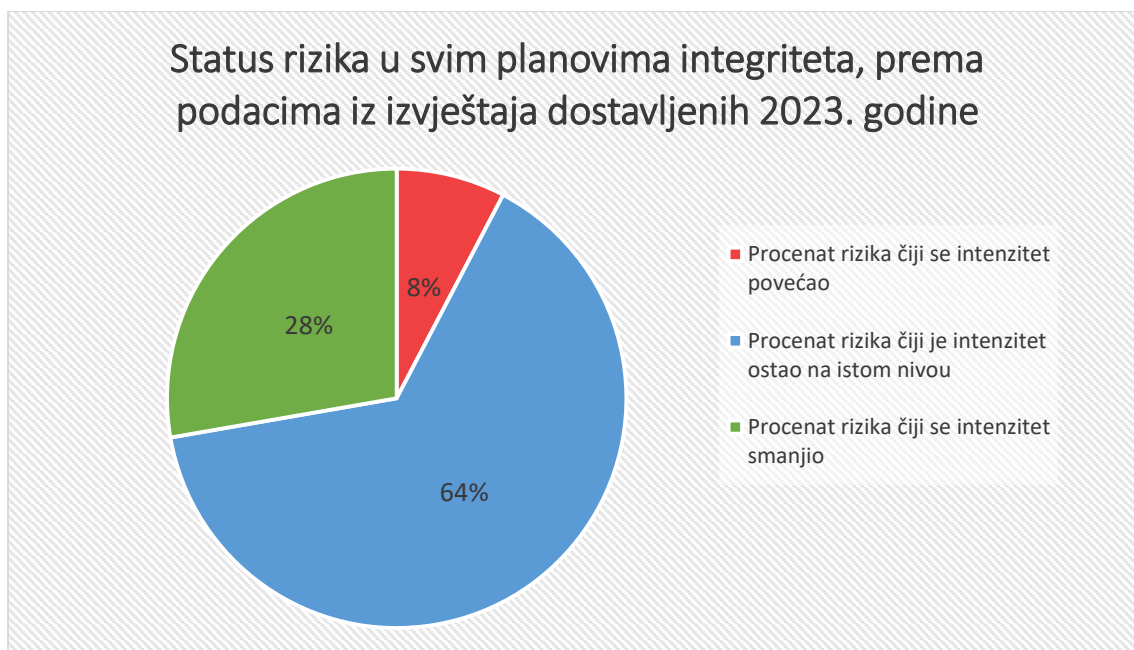
Grafikon 19: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta, po oblastima rizika, prema izvještajima koji su dostavljeni 2023. godine

Od posebnih oblasti rizika, izdvajaju se „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“, koje je veliki broj organa vlasti obradio i uključio u plan integriteta vodeći se modelom objavljenim na internet stranici Agencije. U oblasti „Odnosi s javnošću“ realizovano je 75,5% mjera (što je povećanje za 2,4% u odnosu na prethodnu godinu), dok je 9,8% mjera ostalo nerealizovano. U oblasti „Slobodan pristup informacijama“ postignut je veći stepen realizacije mjera – za 82,3% mjera je izviješteno da su u potpunosti realizovane, što je za 2,1% bolji učinak u odnosu na podatke iz prethodne godine. Ostale posebne oblasti rizika se uglavnom odnose na glavne nadležnosti organa vlasti, pa je potrebno pogledati svaki od sistema radi dobijanja precizne slike o sprovođenju mjera za savladavanje rizika u posebnim oblastima rizika. Važno je istaći da je u ostalim posebnim oblastima rizika u prosjeku realizovano 78,2% mjera, što je za 2,5% više u odnosu na podatke iz izvještaja koji su dostavljeni 2022. godine.

6. Status rizika (promjena intenziteta rizika)

U ovom dijelu izvještaja dat je prikaz statusa rizika, odnosno eventualne promjene intenziteta rizika identifikovanih u usvojenim planovima integriteta. Podaci su dobijeni iz 703 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koja su 2023. godine unijeta u aplikaciju za planove integriteta. Izvještaji sadrže novu brojčanu procjenu rizika, koju su organi bili dužni da utvrde prilikom sačinjavanja izvještaja, pa je moguće uporediti trenutni intenzitet rizika sa prethodnom procjenom rizika.

Organi su 2023. godine putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 12.220 rizika. Od tog broja, ocijenjeno je da se **intenzitet 3.389 rizika smanjio (27,7%), intenzitet 7.893 rizika ostao na istom nivou (64,6%), dok je za ukupno 938 rizika (7,7% rizika) izviješteno da su povećanog intenziteta** u odnosu na prethodnu procjenu rizika, izvršenu 2022. godine (uglavnom prilikom ažuriranja plana integriteta).



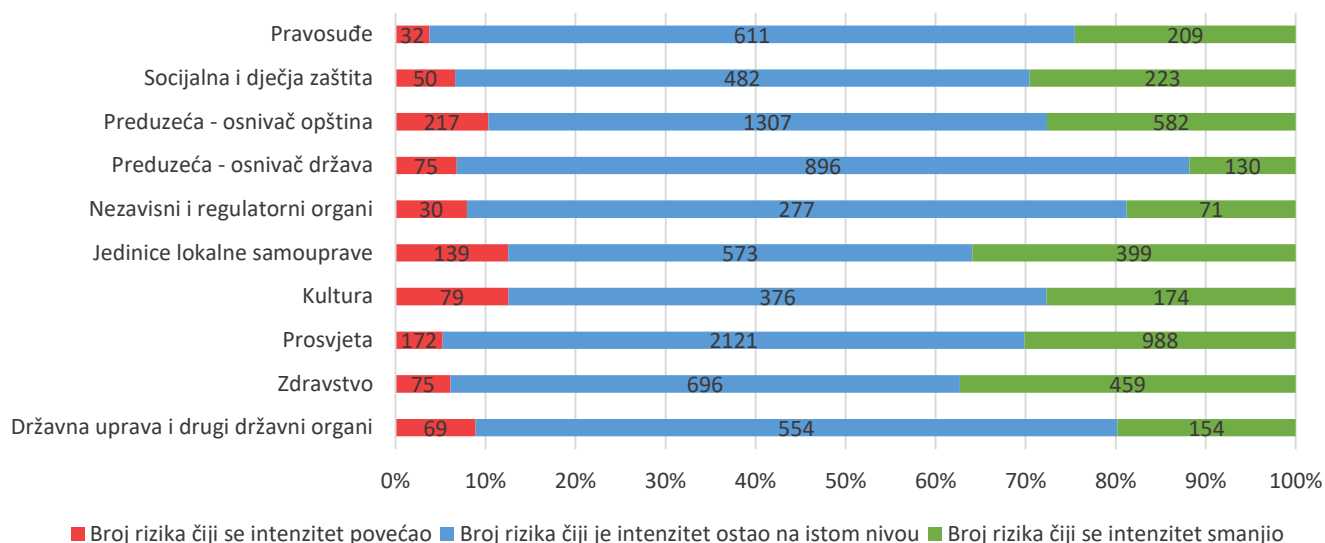
Grafikon 20: Status rizika (promjena intenziteta rizika) u svim planovima integriteta koji su usvojeni do kraja 2022. godine, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine

Procenat rizika za koje je izvješteno da su povećanog intenziteta na početku 2023. godine (7,7%) najveći je od početka donošenja i sprovođenja planova integriteta. Posebno je važno da organi vlasti prilikom ažuriranja plana integriteta utvrde koji su faktori (interni i eksterni) doveli do rasta intenziteta rizika, da revidiraju mjere usmjerene na savladavanje tih rizika i da se naročito fokusiraju na novonastale faktore rizika.

Posmatrano po sistemima, **najveći udio smanjenih rizika zabilježen je u zdravstvenim institucijama.** Prema njihovim izvještajima iz 2023. godine, 37,3% rizika je smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu. Smanjeni rizici su obično rezultat napretka u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika i ukazuju na njihovu efikasnost i efektivnost. Relativno veliki broj rizika smanjenog intenziteta karakterističan je i za: jedinice lokalne samouprave (koje su za 35,9% rizika procijenile da je došlo do određenog smanjenja intenziteta rizika), prosvjetne institucije (30,1%) i organe socijalne i dječje zaštite (29,5% rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu).

Institucije kulture i jedinice lokalne samouprave karakteriše najveći udio rizika povećanog intenziteta. Naime, za 12,6% rizika u sistemu „Kultura“ i za 12,5% rizika u opštinama procijenjeno je da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, **što je u skladu sa podatkom da ova dva sistema takođe karakteriše najniži nivo realizacije mjera u izvještajnoj godini od svih deset sistema.** Relativno visok udio rizika povećanog intenziteta zabilježen je i u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (10,3%), državnoj upravi (8,9%) i nezavisnim i regulatornim organima (7,9% povećanih rizika).

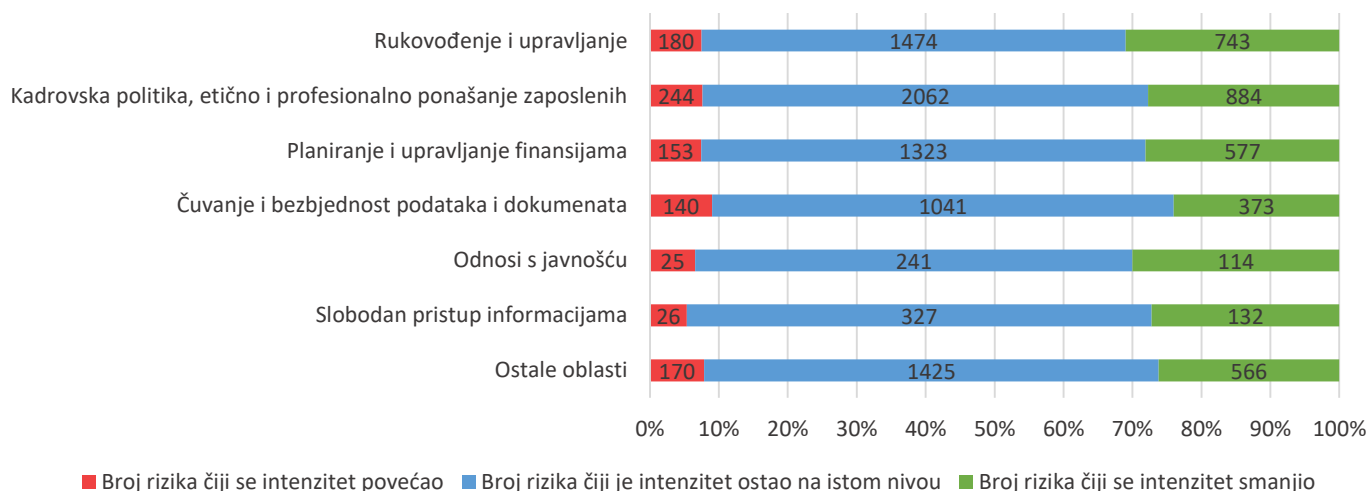
Status rizika u svim planovima integriteta, po sistemima, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine



Grafikon 21: Status rizika (promjena intenziteta rizika) u svim planovima integriteta, po sistemima, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine

Imajući u vidu da su korisnici aplikacije u mogućnosti da podnesu izvještaj i u slučaju da nijesu unijeli nove brojčane vrijednosti za procjenu rizika, veliki broj organa nije ispunio ovu komponentu izvještavanja, ili je za sve rizike u planu integriteta procijenio da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, pa se organima preporučuje da obavezno prilikom podnošenja izvještaja o sprovođenju plana integriteta izvrše ponovnu procjenu svakog identifikovanog rizika i unesu njenu vrijednost.

Status rizika u svim planovima integriteta, po oblastima rizika, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine



Grafikon 22: Status rizika (promjena intenziteta rizika) u svim planovima integriteta, po oblastima rizika, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine

Podaci o promjeni intenziteta rizika prilično su ujednačeni u svim oblastima rizika u planovima integriteta, s tim što je za oblast „Rukovođenje i upravljanje“ karakterističan nešto veći udio rizika čiji se intenzitet smanjio u odnosu na prethodnu procjenu (31% svih rizika u toj oblasti), dok je taj udio najmanji u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (oko 24%), koju karakteriše i najveći udio rizika povećanog intenziteta – 9%, a taj udio u ostale tri opšte oblasti rizika iznosi oko 7,5%.

Tokom prethodnih godina zabilježeno je kontinuirano unapređenje kvaliteta donijetih planova integriteta i sprovedene procjene rizika. **U gotovo svim sistemima zabilježeno je kontinuirano smanjenje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika** u periodu od 2016–2023. godine, kao i **porast nivoa realizacije mjera** za savladavanje rizika.

U određenim sektorima ili oblastima rizika su ipak postignuti manje uspješni rezultati. **Sektori u kojima je tokom prethodnih godina zabilježen najniži stepen realizacije mjera su kultura, lokalna samouprava i privredna društva čiji je osnivač opština.** U zdravstvu je u prethodnom periodu bio zabilježen negativan trend i najniži stepen realizacije mjera od svih deset sistema, ali je **u posljednjem izvještajnom periodu došlo do značajnog napretka u sprovođenju planova integriteta zdravstvenih institucija.** Organi socijalne i dječje zaštite su 2022. godine bili predmet prve faze Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, i primijećeno je **značajno unapređenje kvaliteta planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite,** prilikom njihovog ažuriranja tokom 2022. godine, kao i napredak u sprovođenju planova integriteta prema izvještajima koji su ti organi dostavili 2023. godine.

Kao najzahtjevnija i najrizičnija oblast u planovima integriteta se, kao i prethodnih godina, pokazala **Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih,** sa najvećim brojem visokih rizika i nerealizovanih mjera.

7. Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera

Prva faza Metodologije: državna uprava i socijalna i dječja zaštita

Agencija je 2021. godine izradila **Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera,** u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (**UNDP**) u Crnoj Gori, u cilju unapređenja sadržaja i efekata planova integriteta. Metodologija podrazumijeva razvoj kriterijuma i indikatora, koji su u vezi sa planovima integriteta i na osnovu kojih je izvršeno bodovanje i rangiranje organa vlasti u relevantnim sektorima. Za pilot fazu projekta odabrana su **dva sektora: državna uprava i socijalna i dječja zaštita.**

Metodologija je izrađena uz **podršku eksperata** koje je angažovao UNDP i uz konsultacije sa menadžerima integriteta. Dva eksperta (lokalni i međunarodni) su u avgustu 2021. analizirali planove integriteta odgovarajućih institucija i druge relevantne dokumente, a u septembru iste godine radili na definisanju Metodologije i razvoju indikatora uspješnosti primjene antikorupcijskih mjera, u saradnji sa Odsjekom za integritet i lobiranje. U oktobru 2021. godine održane su **dvije radionice za menadžere integriteta** iz oba sistema, na kojima su

polaznici upoznati sa Metodologijom i dali sugestije za njeno unapređenje. **Metodologija je finalizovana u novembru 2021. godine.**

Metodologija je izrađena po uzoru na praksu Komisije za antikorupciju i građanska prava Južne Koreje i sadrži **četiri zajedničke kategorije i jednu posebnu**, koja se odnosi na specifične nadležnosti odabranih sistema i podsistema. U okviru kategorija, razvijeni su **kriterijumi** sa **indikatorima**, definisanim na osnovu analize propisa, planova integriteta, izvještaja i upitnika, kao i na osnovu najboljih praksi.

Svaki indikator nosi određeni broj bodova, u zavisnosti od njegove važnosti. Organ vlasti ne dobija bodove ukoliko je utvrđeno da pokazatelj nije ispunjen ili ukoliko organ nije odgovarajućom dokumentacijom verifikovao ispunjenost indikatora. **Indikatori se odnose na:** izradu i primjenu određenih procedura, transparentnost i objavljivanje podataka i dokumenata, dosljednu primjenu relevantnih propisa, i druge konkretnije antikorupcijske mehanizme koje je moguće uvesti kao dio sveukupne antikorupcijske strategije i prakse institucije.

Četvrta kategorija se sastoji od **indikatora za oduzimanje bodova**. Naime, bodovi se oduzimaju organima vlasti za koje su u monitoring periodu utvrđene određene nepravilnosti, kršenje zakona i presude protiv organa, u oblastima koje su odabrane kao značajne prilikom izrade Metodologije.

Kako je predviđeno Metodologijom, organi vlasti za potrebe verifikacije dostavljaju Agenciji **dokumenta u elektronskoj formi**, a Agencija može koristiti i druge izvore informacija koji su joj dostupni (zvanični registri, izvještaji drugih organa i sl). Izrađena je i posebna **tabela za samoprocjenu**, koja služi organima vlasti za unos bodova u skladu sa ispunjenošću indikatora, kao i dodatnih napomena koje mogu biti od koristi eksternim evaluatorima prilikom bodovanja.

Organi vlasti su u novembru i decembru 2021. dostavljali **dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora** predviđenih Metodologijom. Dokumentaciju su dostavila 32 organa državne uprave (od 40 organa) i 32 organa socijalne i dječje zaštite (od 39 organa). Nakon prikupljanja podataka od institucija, u I kvartalu 2022. godine uslijedila je **verifikacija** ispunjenosti pokazatelja, **dodjeljivanje bodova** organima i **izrada pojedinačnih izvještaja o procjeni primjene antikorupcijskih mjera** u organima koji su dostavili dokumentaciju.

Nacrti pojedinačnih izvještaja dostavljeni su organima, sa mogućnošću reagovanja na njihov sadržaj. Dodatne komentare i informacije Agenciji je dostavilo 17 organa državne uprave i 7 organa socijalne i dječje zaštite. Svi komentari su detaljno razmotreni i organima su dostavljeni finalni izvještaji o primjeni antikorupcijskih mjera. Izvještaji sadrže bodove za sve kategorije i indikatore, procentualno iskazan učinak, pregled ključnih nalaza i **preporuke za uspostavljanje novih antikorupcijskih mjera i unapređenje primjene postojećih**.

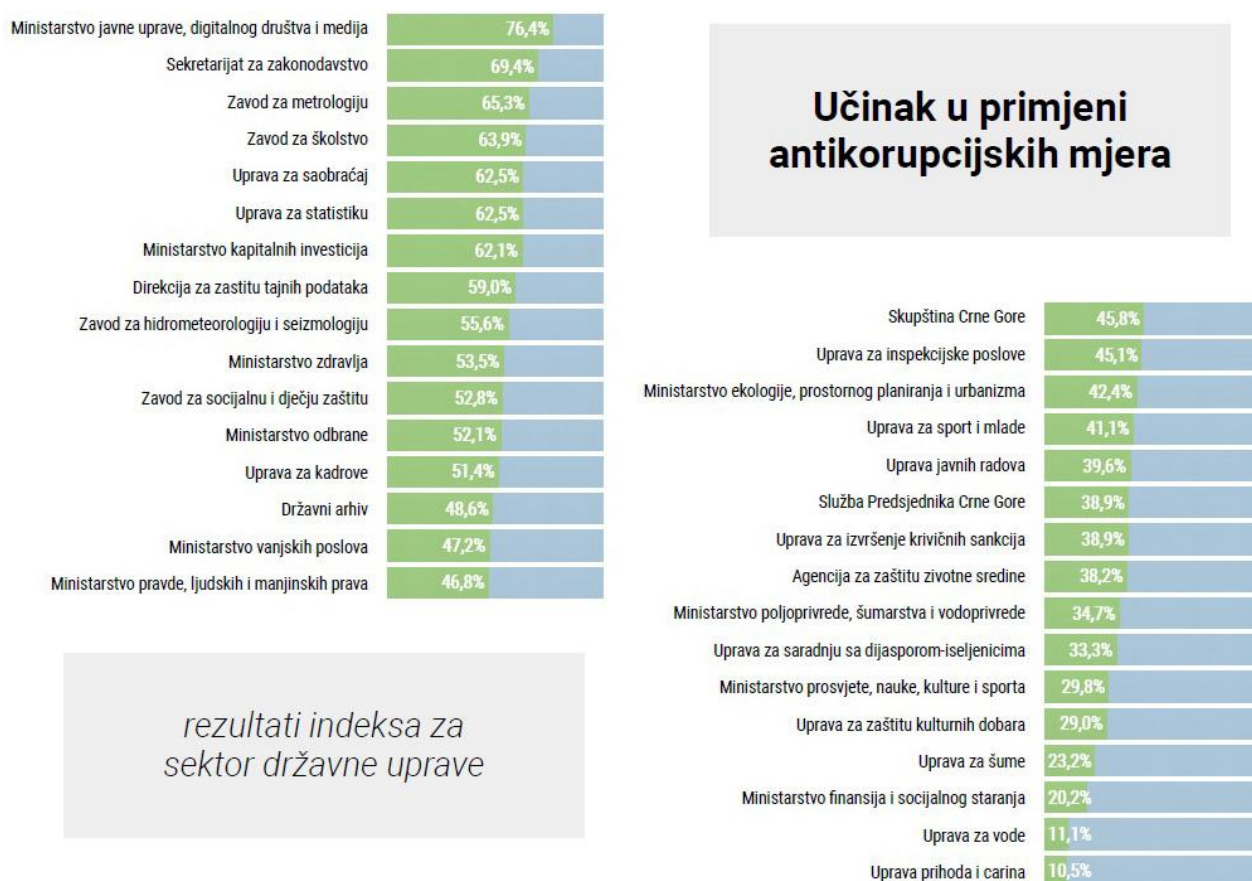
Osim izvještaja za pojedinačne organe, izrađena su i **dva sektorska izvještaja**, koja sadrže ključne nalaze i preporuke na nivou sektora državne uprave, odnosno socijalne i dječje zaštite. Ovi izvještaji sadrže i **listu svih organa u sektoru, rangiranih po učinku** koji su ostvarili u pilot

fazi projekta, kako bi se istakli najuspješniji organi. Na ovaj način može se izvršiti i poređenje različitih sistema. Izvještaji su u II kvartalu 2022. objavljeni na internet stranici ASK¹.

Ključni nalazi prve faze primjene Metodologije predstavljeni su na događaju „Integritet na djelu“, koji je održan 6. aprila 2022. godine. Događaju su prisustvovali menadžeri integriteta i starješine organa vlasti iz dva sektora koja su bila predmet procjene, kao i predstavnici relevantnih državnih organa, nevladinih i međunarodnih organizacija. Na internet stranici UNDP-ja je u julu 2022. objavljena **video i blog priča „Integritet na djelu – sistem bez korupcije“**, koja takođe sumira rezultate sprovođenja ovog projekta².

Indeks antikorupcijskih mjera u sistemu državne uprave iznosi 45% (odnosno 49% ukoliko se isključe kazneni bodovi), **a u sistemu socijalne i dječje zaštite 41%**, što ukazuje na to da u oba sistema ima prostora za unapređenje u planiranju i primjeni antikorupcijskih mjera. Oba sistema su najuspješnija u stvaranju uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije, dok najmanji učinak ostvaruju u stvaranju etičke kulture.

Procjena je ukazala da je potrebno jačati unutrašnje kontrole, mehanizme za otkrivanje i prijavu korupcije, etično i profesionalno postupanje, odnosno podizanje svijesti zaposlenih o etici i integritetu, kao i upravljanje ljudskim resursima.

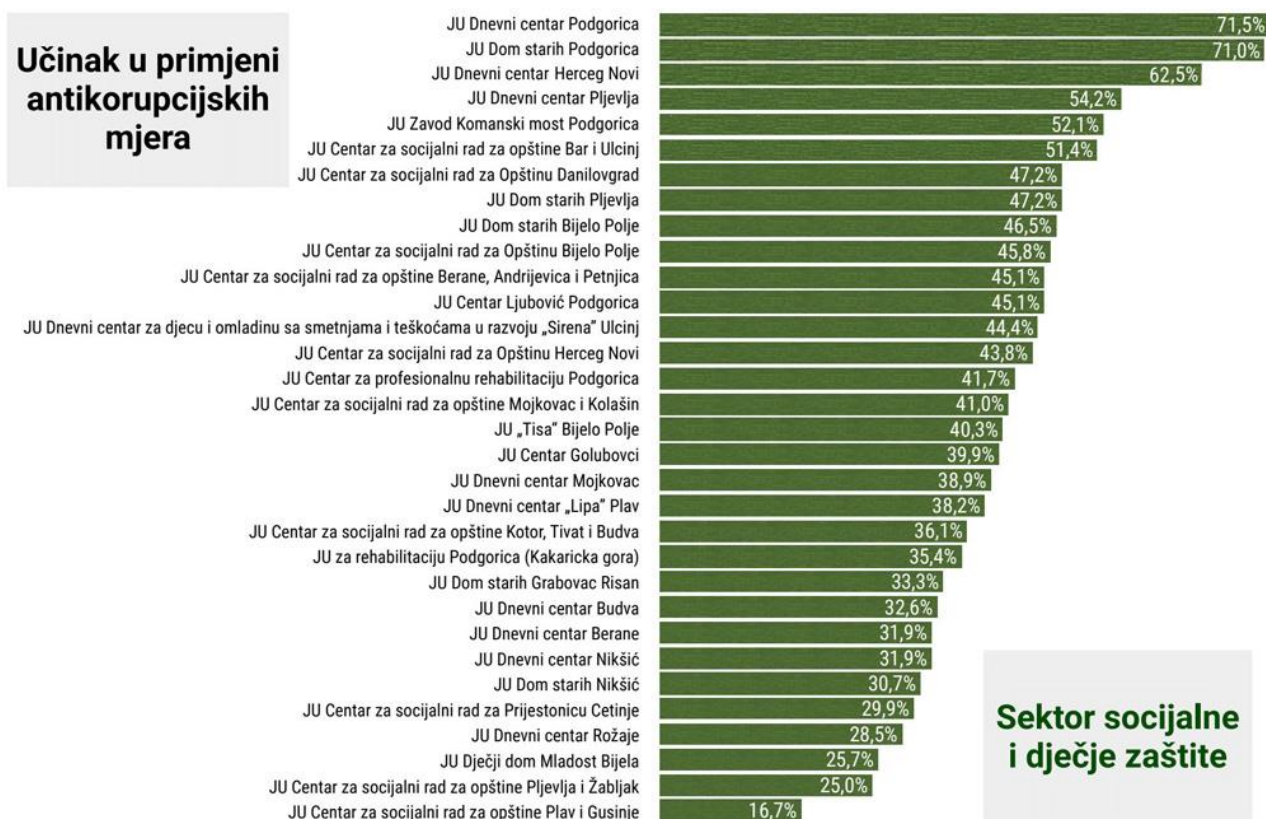


Grafikon 23: Rang lista organa državne uprave i drugih državnih organa u odnosu na ostvareni učinak u primjeni antikorupcijskih mjera

¹ <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

² <https://www.undp.org/cnr/montenegro/stories/integritet-na-djelu-sistem-bez-korupcije>

U sistemu socijalne i dječje zaštite **najbolje rangirana institucija je JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Podgorica (71,5%), a u državnoj upravi najbolji učinak ostvarilo je Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (76,4%).**



Grafikon 24: Rang lista organa socijalne i dječje zaštite u odnosu na ostvareni učinak u primjeni antikorupcijskih mjera

Imajući u vidu da je za većinu organa vlasti 2022. godine dospjela obaveza izrade novog plana integriteta, organi državne uprave i socijalne i dječje zaštite imali su priliku da shodno postignutom učinku i dobijenim preporukama **vedu nove antikorupcijske mjere u svoj plan integriteta**. U okviru saradnje sa UNDP-jem, u IV kvartalu 2022. godine izvršena je **analiza revidiranih planova integriteta** organa iz dva navedena sektora. Naime, izrađeni su izvještaji koji sadrže komparativni prikaz dobijenih preporuka i mjera za smanjenje rizika od korupcije u revidiranim planovima integriteta organa državne uprave i socijalne i dječje zaštite.

Svrha Metodologije je da procijeni da li organi vlasti sprovode antikorupcijske mjere i da li njihova primjena ima pozitivne efekte, kao i da podstakne organe vlasti da budu proaktivni prilikom planiranja i primjene antikorupcijskih mjera. Ova aktivnost ujedno predstavlja **doprinos ispunjenju obaveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava**, u podoblasti Borba protiv korupcije. Aktivnost je realizovana u okviru projekta „Jačanje kapaciteta za brže pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji“, koji je finansiralo norveško Ministarstvo vanjskih poslova, a sprovodio UNDP u saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije i Generalnim sekretarijatom Vlade CG.

Druga faza Metodologije: pravosuđe

Agencija je u novembru 2022. godine izradila **Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u sistemu pravosuđa**, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, u cilju unapređenja sadržaja i efekata planova integriteta pravosudnih organa.

Nacrt Metodologije za sistem pravosuđa izrađen je uz podršku konsultanata koje je angažovao UNDP. U oktobru 2022. je održana **radionica za menadžere integriteta iz pravosudnih institucija**, na kojima su polaznici upoznati sa Nacrtom Metodologije i pružili komentare i sugestije za njeno unapređenje. Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u sistemu pravosuđa **finalizovana je u novembru 2022. godine**.

U decembru 2022. razvijena je posebna **IT aplikacija za primjenu Metodologije**, a **pravosudni organi su tokom decembra dostavljali Agenciji dokumentaciju** kojom dokazuju ispunjenost indikatora predviđenih Metodologijom.

Svih 45 pravosudnih organa dostavilo je traženu dokumentaciju.

Tokom 2023. vršena je procjena primjene antikorupcijskih mjera u sudstvu i tužilaštvu. Svim pravosudnim organima dostavljeni su **nacrti pojedinačnih izvještaja sa preporukama**. Ukupno **25 organa je dostavilo komentare** na nacrt izvještaja i dopunu dokumentacije. **U prvom dijelu 2024. godine biće finalizovani sektorski i pojedinačni izvještaji za pravosudne organe.**

Navedene aktivnosti se realizuju u okviru **projekta „Nulta tolerancija na korupciju: Jačanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi u Crnoj Gori“**, koji finansira i sprovodi UNDP.

U periodu koji slijedi **planirano je da Metodologija bude primijenjena i na organe vlasti iz ostalih sedam sistema:** lokalna samouprava, prosvjeta, zdravstvo, kultura, preduzeća u državnom vlasništvu, preduzeća u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i nezavisni i regulatorni organi, uz prilagođavanje Metodologije specifičnostima odabranog sistema i podsistema.

Kroz ovu metodologiju može se procijeniti efekat primjene ne samo mjera koje su navedene u planu integriteta, već i drugih antikorupcijskih mehanizama koje su organi uspostavili. U kontekstu primjene tih mjera, napredak može da se ogleda kroz: povećanje transparentnosti u radu institucije, smanjenu mogućnost zloupotrebe širokih diskrecionih ovlašćenja, povećanu efikasnost mehanizama nadzora i kontrole, uspostavljanje mehanizma otkrivanja i prijave korupcije i drugih nepravilnosti, uspostavljanje i unapređenje etičke kulture i prakse kontinuiranog usavršavanja zaposlenih, kao i unapređenje rada i pružanja usluga građanima.

8. Procjena efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta

Agencija za sprječavanje korupcije izradila je Procjenu efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta, analitički dokument kojim se vrši procjena praktičnog uticaja mjera iz planova integriteta organa vlasti na sprečavanje korupcije i daju preporuke za unapređenje antikorupcijskih mehanizama.

Ovaj dokument, koji je objavljen i dostavljen svim organima vlasti u februaru 2024. godine³, daje detaljan pregled stepena ispunjenosti obaveza iz zakona značajnih u kontekstu borbe protiv korupcije, nepravilnosti prijavljenih organima vlasti, utvrđuje postojanje relevantnih procedura, obuka na teme etike i integriteta, i mjeri stepen transparentnosti u radu i kvaliteta plana integriteta.

Treći ciklus planova integriteta obuhvata period 2020–2021. godine, a procjena efikasnosti i efektivnosti treće generacije uglavnom se bazira na upitnicima koje su organi vlasti popunili 2022. godine, ali i na analizi važećih planova integriteta, izvještaja o njihovom sprovođenju i drugih relevantnih dokumenata. Upitnike priprema Agencija, fokusirajući se na najznačajnije radne procese koji bi trebalo da budu obuhvaćeni opštim i posebnim oblastima rizika u planovima integriteta.

Iako je treća generacija planova integriteta imala značajnih efekata na savladavanje identifikovanih rizika od korupcije, učinkovitost je, ipak, bila niža u odnosu na drugu, što je u najvećoj mjeri prouzrokovano pandemijom virusa Covid-19 i čestim organizacionim promjenama u organima vlasti tokom trećeg ciklusa. Imajući to u vidu, a s obzirom na učestalost promjena menadžera integriteta u organima vlasti, analizom je preporučeno da se uloga menadžera integriteta dodatno afirmiše, te da se razmotri pitanje profesionalizacije te pozicije, što je Agencija i ranije ohrabivala.

U svojoj trećoj generaciji, najviše efekata imali su planovi integriteta u nezavisnim i regulatornim organima, a najmanje u jedinicama lokalne samouprave i zdravstvenim institucijama. Naročito je uočljivo da sisteme lokalne samouprave i zdravstva karakteriše kontinuiran i drastičan pad efikasnosti i efektivnosti planova integriteta tokom tri do sada završena ciklusa, pa je analizom prepoznata potreba da se u periodu koji slijedi pažnja prioritetno posveti pružanju podrške opštinama i zdravstvenim institucijama u stvaranju uslova za uspostavljanje i primjenu antikorupcijskih mjera.

Kada su u pitanju organi socijalne i dječje zaštite, kod kojih je zabilježeno kontinuirano smanjenje nivoa efektivnosti planova integriteta, činjenica da su oni pri završetku trećeg ciklusa bili predmet sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera navodi na očekivanje da će nivo efikasnosti i efektivnosti tokom četvrtog ciklusa rasti, što potvrđuju i nalazi iz Izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023. godini. Sistem socijalne i dječje zaštite je i odabran da bude predmet procjene upravo zbog manje uspješnosti u sprovođenju planova integriteta u odnosu na druge sisteme u prethodnom periodu.

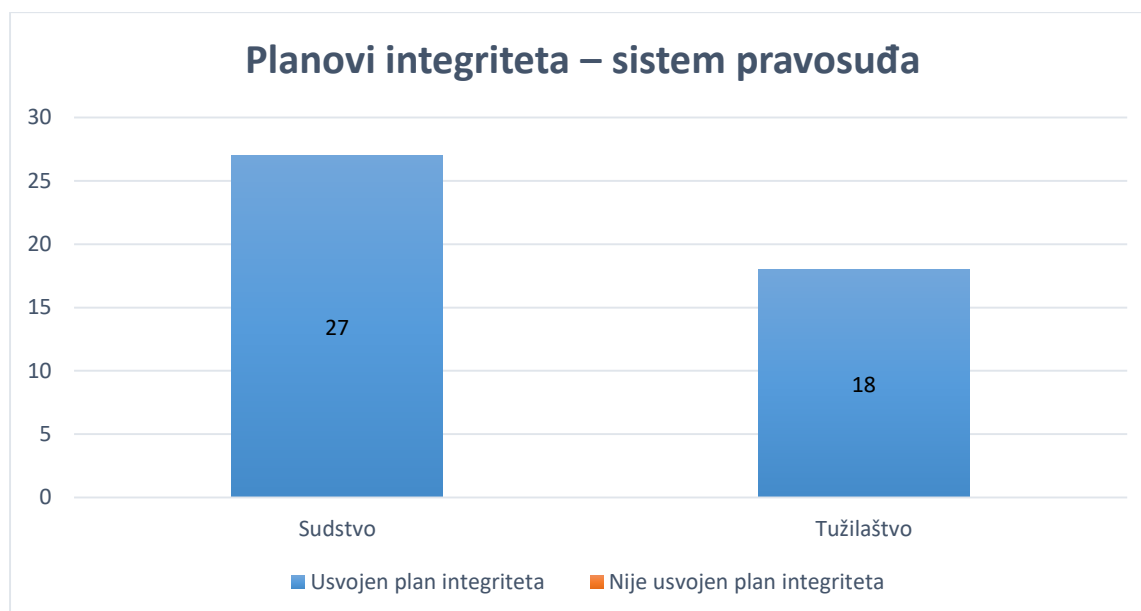
³ <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

Prema procjeni organa vlasti izraženoj u popunjenim upitnicima, kao i u svim prethodnim izvještajima o donošenju i sprovođenju planova integriteta, najmanje uspjeha u savladavanju identifikovanih rizika organi vlasti imali su u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. Oblast kadrovske politike inače karakteriše najveći broj rizika visokog intenziteta, kao i najniži stepen realizacije mjera.

Procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta do sada je vršena dva puta, i to u okviru dva izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta – za 2018. i 2020. godinu. Uvidi do kojih Agencija na ovaj način dolazi pomažu joj da jača rad javnog sektora, identifikujući oblasti u kojima je potrebno unapređenje primjene antikorupcijskih alata i u tom kontekstu usmjeravajući svoju podršku.

I. Pravosuđe

Sistem pravosuđa čine dva podsistema: sudstvo i tužilaštvo. Podsistem „Sudstvo“ obuhvata 27 organa vlasti: 26 sudova i Sudski savjet, a podsistem „Tužilaštvo“ 18 organa: 17 tužilaštava i Tužilački savjet. **Svi pravosudni organi su donijeli plan integriteta.**⁴



Grafikon 25: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu pravosuđa

Tokom 2022. godine 44 od 45 pravosudnih organa donijela su novi plan integriteta, nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok plan integriteta do kraja 2023. godine nije ažuriralo jedno tužilaštvo, iako je posljednji plan donijet 2020. godine⁵.

Donošenjem novih planova integriteta 2022. godine započeo je četvrti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2023. godine sadrže informacije o realizaciji mjera integriteta u prvoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

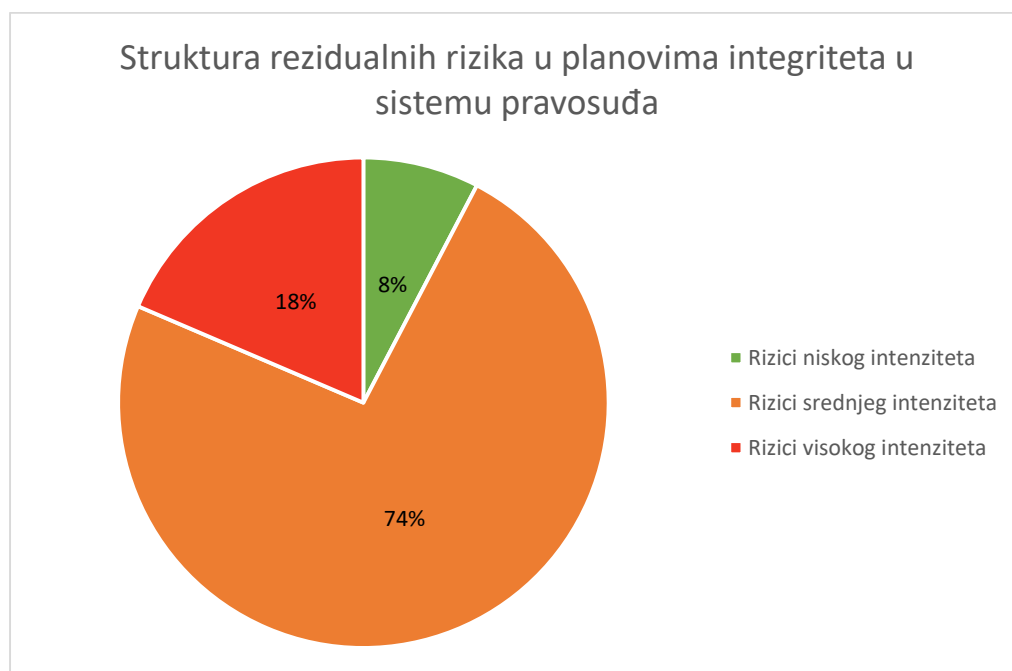
⁴ **Plan integriteta su donijeli:** Vrhovni sud Crne Gore, Viši sud Podgorica, Viši sud Bijelo Polje, Osnovni sud Bar, Osnovni sud Berane, Osnovni sud Bijelo Polje, Osnovni sud Cetinje, Osnovni sud Danilovgrad, Osnovni sud Herceg Novi, Osnovni sud Kolašin, Osnovni sud Kotor, Osnovni sud Nikšić, Osnovni sud Plav, Osnovni sud Pljevlja, Osnovni sud Podgorica, Osnovni sud Rožaje, Osnovni sud Ulcinj, Osnovni sud Žabljak, Viši sud za prekršaje Crne Gore, Sud za prekršaje Podgorica, Sud za prekršaje Bijelo Polje, Sud za prekršaje Budva, Apelacioni sud Crne Gore, Upravni sud Crne Gore, Privredni sud Crne Gore, Ustavni sud Crne Gore, Sudski savjet Crne Gore, Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore, Više državno tužilaštvo Podgorica, Više državno tužilaštvo Bijelo Polje, Specijalno državno tužilaštvo, Osnovno državno tužilaštvo Bar, Osnovno državno tužilaštvo Berane, Osnovno državno tužilaštvo Bijelo Polje, Osnovno državno tužilaštvo Cetinje, Osnovno državno tužilaštvo Herceg Novi, Osnovno državno tužilaštvo Kolašin, Osnovno državno tužilaštvo Kotor, Osnovno državno tužilaštvo Nikšić, Osnovno državno tužilaštvo Plav, Osnovno državno tužilaštvo Pljevlja, Osnovno državno tužilaštvo Podgorica, Osnovno državno tužilaštvo Rožaje, Osnovno državno tužilaštvo Ulcinj i Tužilački savjet.

⁵ Osnovno državno tužilaštvo Plav je posljednji plan integriteta Agenciji dostavilo 2020. godine.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Svaki od **45 pravosudnih organa je unio važeći plan integriteta u aplikaciju.**

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta pravosudnih organa identifikovana su ukupno 852 rezidualna rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 632 (74,2%). Identifikovano je 156 rizika visokog intenziteta (18,3%) i 64 rizika niskog intenziteta (7,5%).



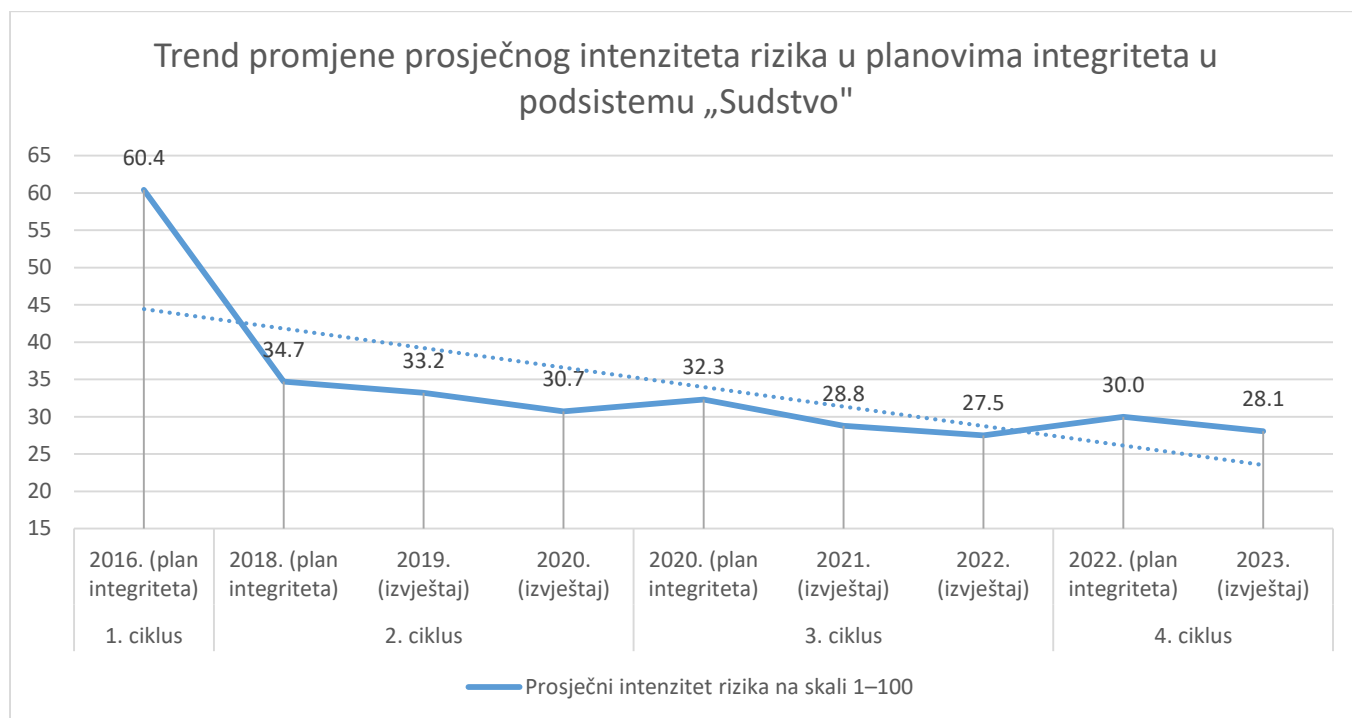
Grafikon 26: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu pravosuđa

Gledano po podsystemima, u planovima integriteta sudskih organa identifikovano je 609 rezidualnih rizika: 484 srednjeg intenziteta (79,5% rizika), 71 visokog intenziteta (11,7%) i 54 rizika niskog intenziteta (8,9%), dok su u planovima integriteta tužilačkih organa identifikovana ukupno 243 rezidualna rizika: 148 srednjeg intenziteta (60,9%), 85 visokog intenziteta (35%) i samo 10 rizika niskog intenziteta (4,1%).

Kada su u pitanju sudski organi, za planove integriteta usvojene 2022. godine karakteristično je smanjenje intenziteta rizika u odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2020. godine. Obrnuto važi za podsystem „Tužilaštva“, u kojima je prosječni intenzitet rizika veći u četvrtoj generaciji planova integriteta u odnosu na treću. **Tužilaštva takođe karakteriše najveći intenzitet rizika u poređenju sa drugim organima vlasti**, odnosno sa ostalim sistemima i podsystemima obrađenim u ovom izvještaju, što je bio slučaj i sa drugom i trećom generacijom planova integriteta (iz 2018. odnosno 2020. godine). Kada je u pitanju prva generacija planova (iz 2016. godine), najveći rizici bili su identifikovani u podsystemu „Sudstvo“.

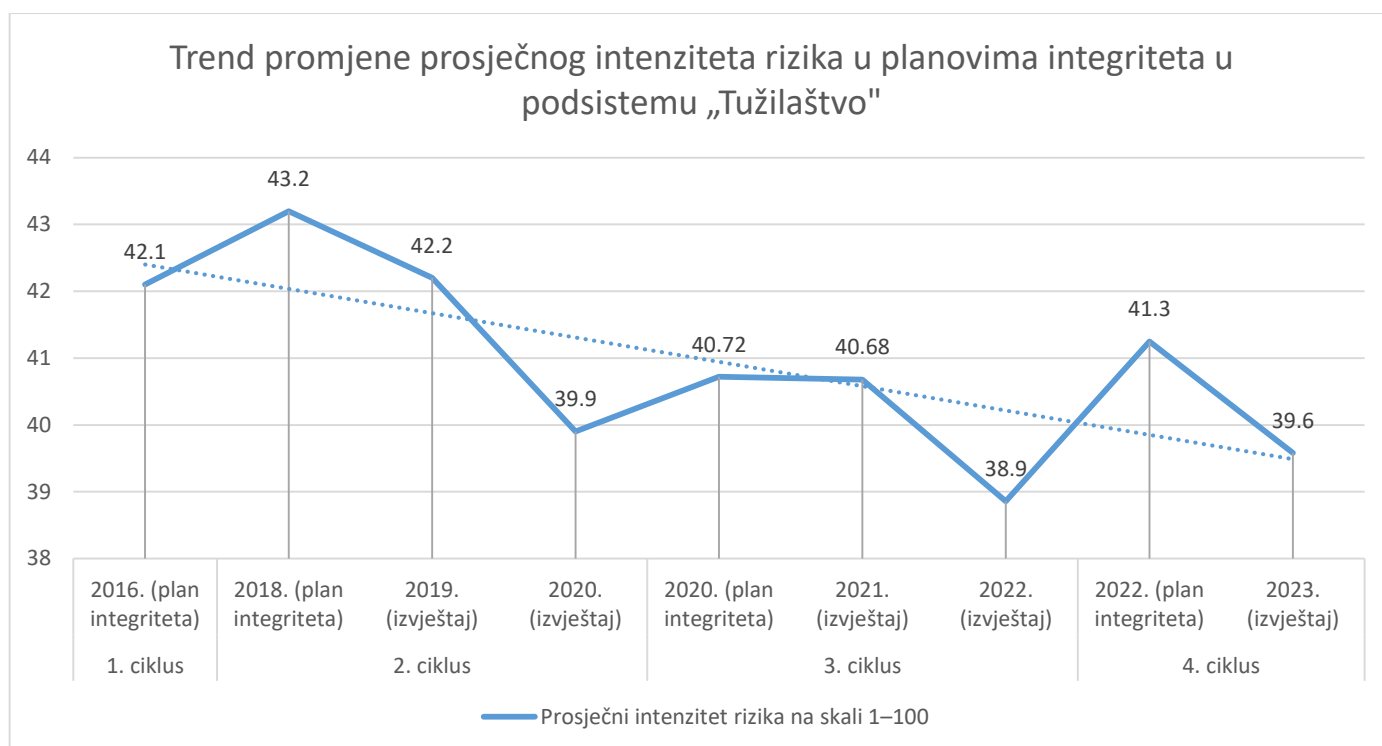
Posmatrajući prosječni intenzitet rizika u podsystemu „Sudstvo“, može se uočiti kontinuirani trend smanjenja rizika od 2016. godine do kraja 2022. godine. Naime, na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta sudskih organa iznosio je 60,4 (na skali

1–100), u planovima usvojenim 2018. smanjen je na 34,7, u planovima usvojenim 2020. na 30,7, a u planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine do vrijednosti 30. **Izveštaji sudskih organa dostavljeni 2023. godine pokazuju da se prosječni intenzitet rizika dodatno smanjio i da trenutno iznosi 28,1 na skali 1–100.**



Grafikon 27: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u podsistemu „Sudstvo“

S druge strane, podsistem „Tužilaštvo“ karakteriše povećanje intenziteta rizika u četvrtoj u odnosu na treću generaciju planova integriteta. Prosječni intenzitet rizika u svim tužilačkim organima 2016. godine iznosio je 42,1 (na skali 1–100), u planovima integriteta usvojenim 2018. povećan je na 43,2, u planovima usvojenim 2020. smanjen do vrijednosti 40,7, a u planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine ponovo se povećao do vrijednosti 41,3. **Izveštaji tužilačkih organa dostavljeni 2023. godine ipak pokazuju da se prosječni intenzitet rizika smanjio nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta i da trenutno iznosi 39,6 na skali 1–100.**



Grafikon 28: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“

Navedeni podaci mogu da ukažu da su mjere koje su u pravosudnim organima sprovedene tokom prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022.) bile efektivne, odnosno da su dovele do smanjenja intenziteta identifikovanih rizika.

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u oblasti sudstva (koji su donijeti do kraja 2022. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (197), a najmanje u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ (53).

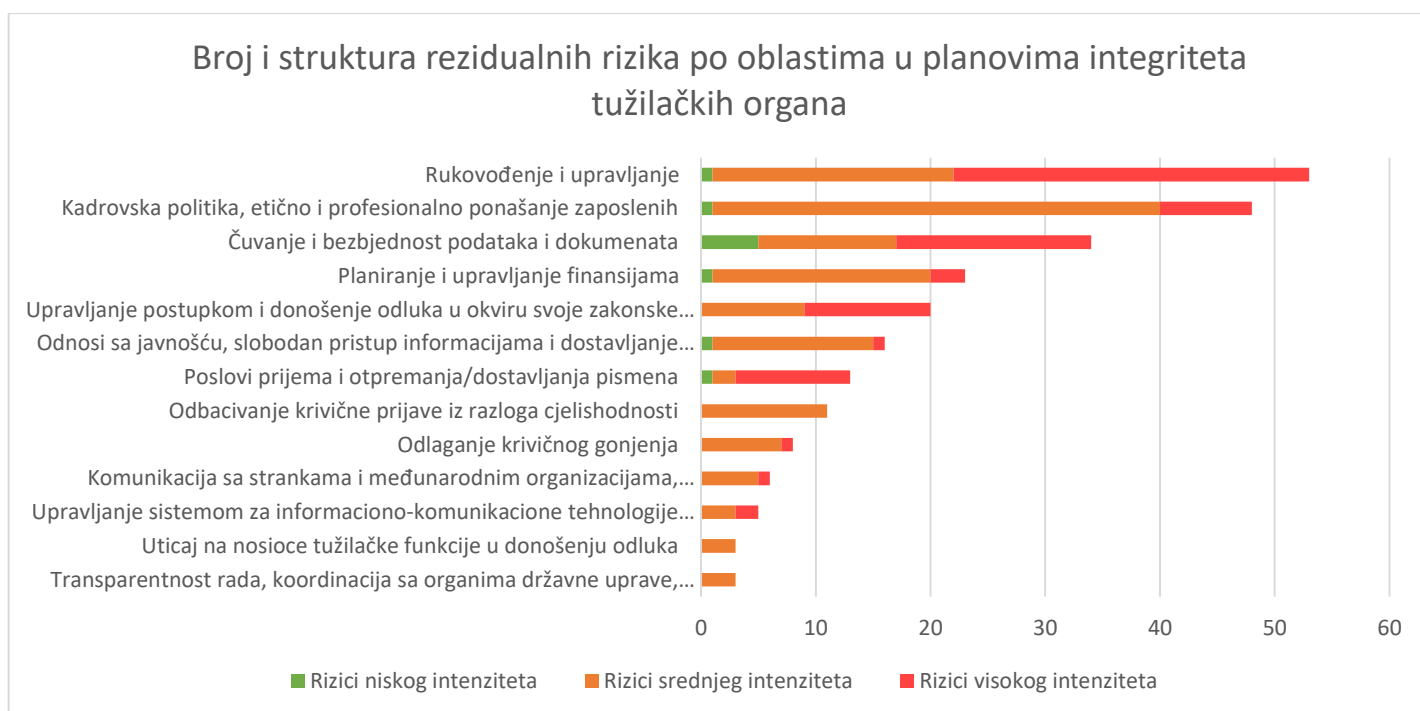
Sve opšte oblasti rizika u planovima integriteta sudstva karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 6,9% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 17,6% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Ipak, prosječni intenzitet svih rizika najveći je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 33,5 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u oblasti sudstva. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, gdje iznosi 30,9. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ ova vrijednost iznosi 27,2 na utvrđenoj skali, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 25,7.

Od posebnih oblasti rizika u sudstvu, visoki rizici su zastupljeni u oblastima „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (14,3% rizika je visokog intenziteta), „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (7,1%) i „Poslovi sudskog obezbjeđenja / Obezbeđenje zgrade, lica i imovine suda“ (30%).



Grafikon 29: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta sudskih organa

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“, najveći broj rizika identifikovan je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ (53) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (48), a slijede „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (34) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (23).



Grafikon 30: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta tužilačkih organa

Oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ u tužilaštvu karakteriše veliki broj rizika visokog intenziteta (58,5% odnosno 50% rizika). U „Kadrovskoj politici“ je 16,7% rizika procijenjeno visokim intenzitetom (što je značajan porast u poređenju sa 2% iz prethodne generacije planova integriteta), dok je u „Planiranju i upravljanju finansijama“ 13% takvih rizika. Prosječni intenzitet svih rizika takođe je najveći u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojima iznosi 44,1 odnosno 43,2 (na skali 1–100), što ove dvije oblasti čini najrizičnijim u podsistemu tužilaštva.

Od posebnih oblasti rizika u tužilaštvu, visoki rizici su u značajnoj mjeri zastupljeni u oblastima „Upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ – 55% visokih rizika, i „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ – 76,9% rizika (što su identični procenti kao i u trećem ciklusu planova integriteta), pa se preporučuje da se prilikom sprovođenja planova integriteta prioritet da upravo mjerama za savladavanje rizika najvećeg intenziteta.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta pravosudnih organa je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 148 osnovnih rizika se može podvesti pod tu kategoriju (7,1% svih osnovnih rizika). Slijede *curenje informacija* (122 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (118 rizika), *sukob interesa* (113 rizika), *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / nestručan i neprofesionalan rad* (104 rizika) i *ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka* (95 osnovnih rizika).

U planovima integriteta su procijenjeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je osam puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* 10 puta. Devet osnovnih rizika odnosi se na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 55 osnovnih rizika, a u 12 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	148	7,10%
2. Curenje informacija	122	5,85%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	118	5,66%
4. Sukob interesa	113	5,42%
5. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku	104	4,99%

6. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	95	4,56%
7. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	80	3,84%
8. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	80	3,84%
9. Donošenje nezakonitih odluka	79	3,79%
10. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	71	3,41%
11. Narušavanje principa transparentnosti	71	3,41%
12. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	55	2,64%
13. Nesavjestan rad	41	1,97%
14. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	35	1,68%
15. Odavanje tajnih podataka	21	1,01%

Tabela 5: Najzastupljeniji osnovni rizici u pravosudnim organima

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika je u planovima integriteta pravosudnih organa ukupno 626 (30% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje ovim organima da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2023. godine prikupila **izveštaje o sprovođenju planova integriteta svih 45 pravosudnih organa** za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izveštajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Svaki od 45 izveštaja je dostavljen i putem aplikacije, pa naredna statistika obuhvata sve pravosudne organe. Organi u ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 852 rizika i realizaciji 2.706 mjera** za smanjenje ili otklanjanje tih rizika.

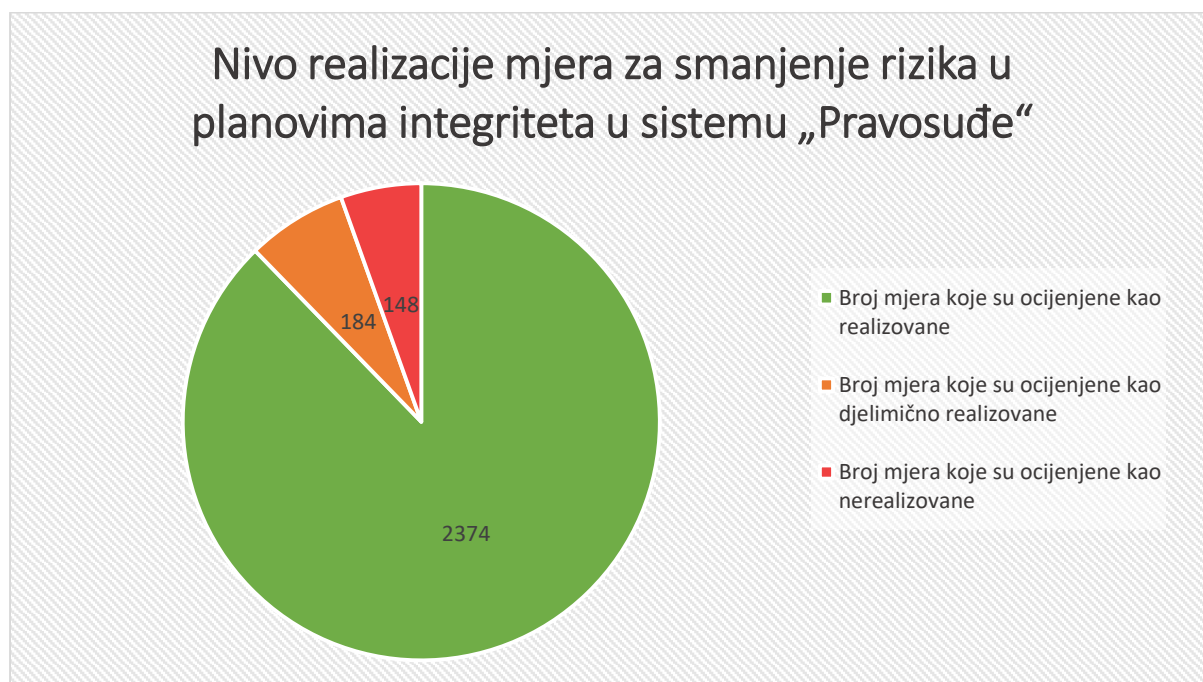
Imajući u vidu da je većina pravosudnih organa usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izveštaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta u ovom sistemu.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, pravosudni organi su 2023. godine izvijestili da su do kraja 2022. godine realizovali ukupno 2.374 mjere (87,7%). Takođe, 184

mjere ocijenjene su kao djelimično realizovane (6,8%), a 148 mjera nije realizovano (5,5% mjera).

Udio realizovanih mjera je, prema ocjeni organa, značajno veći u sudstvu (90,8%) u odnosu na tužilaštvo (79,6%). Ipak, visoki stepen realizacije mjera u sudskim organima može se djelimično objasniti činjenicom da je značajan broj mjera kontinuirane prirode ili predstavljaju indikatore uspjeha, a ne konkretne mjere. Iako mjere kontinuirane prirode treba zadržati kao dio planova integriteta ukoliko se pokazuju kao efikasne i efektivne, potrebno je mjere koje su završene u ranijem periodu ažurirati ili zamijeniti novima, ukoliko je rizik na čije su savladavanje usmjerene i dalje značajnog intenziteta. Svaki novi ciklus planova integriteta treba da prati detaljna ponovna procjena rizika od korupcije i drugog neetičnog i neprofesionalnog ponašanja, kao i ažuriranje postojećih i predlaganje novih mjera.

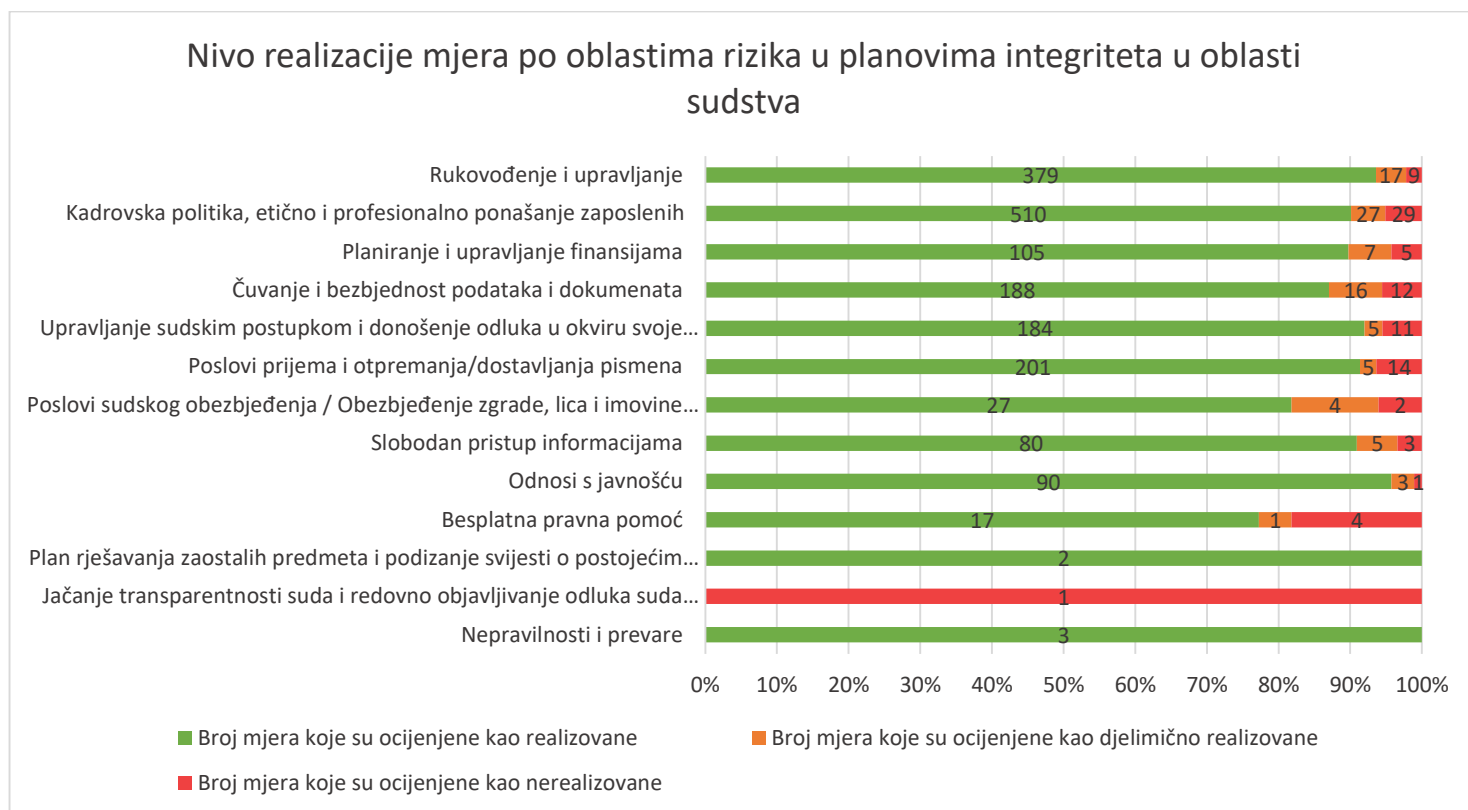


Grafikon 31: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu „Pravosuđe“, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2023. godine

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u sudskim organima po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je, kao i prethodnih godina, u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“. U ovoj oblasti ocijenjeno je kao realizovano 93,6% mjera. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano je 90,1% mjera, u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 89,7% mjera, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 87% mjera.

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima Odnosi s javnošću (95,7% realizovanih mjera), „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (92%), Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (91,4%) i „Slobodan pristup informacijama“ (90,9%). U oblastima rizika „Poslovi sudskog obezbjeđenja / Obezbeđenje zgrade, lica i imovine suda“ realizovano je 81,8% mjera, kao i 77,3% mjera u oblasti „Besplatna pravna pomoć“. Realizovane su i obje mjere u oblasti

„Plan rješavanja zaostalih predmeta i podizanje svijesti o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi“, koju je jedan sud za prekršaje unio u plan integriteta po preporuci Agencije. Isti sud je po preporuci Agencije uveo oblast „Jačanje transparentnosti suda i redovno objavljivanje odluka suda na sajtu“, ali mjera u toj oblasti, koja se tiče uvođenja PRIS-a, još uvijek nije realizovana. Jedan sud je u plan integriteta 2022. godine uveo oblast rizika „Nepravilnosti i prevare“, a 2023. godine izvijestio da su sve tri mjere u toj oblasti realizovane.



Grafikon 32: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u podsystemu „Sudstvo“

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Sudski organi su izvijestili o statusu **ukupno 609 rizika**. Za 21 rizik (3,4% svih rizika) je procijenjeno da je povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 408 rizika (67%) nije izvijesteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 180 rizika (29,6%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Od opštih oblasti rizika, najveći broj rizika smanjenog intenziteta karakterističan je za oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je ostvaren i najveći napredak u stepenu realizacije mjera, pa to može ukazati na efektivnost mjera sprovedenih u izvještajnom periodu.

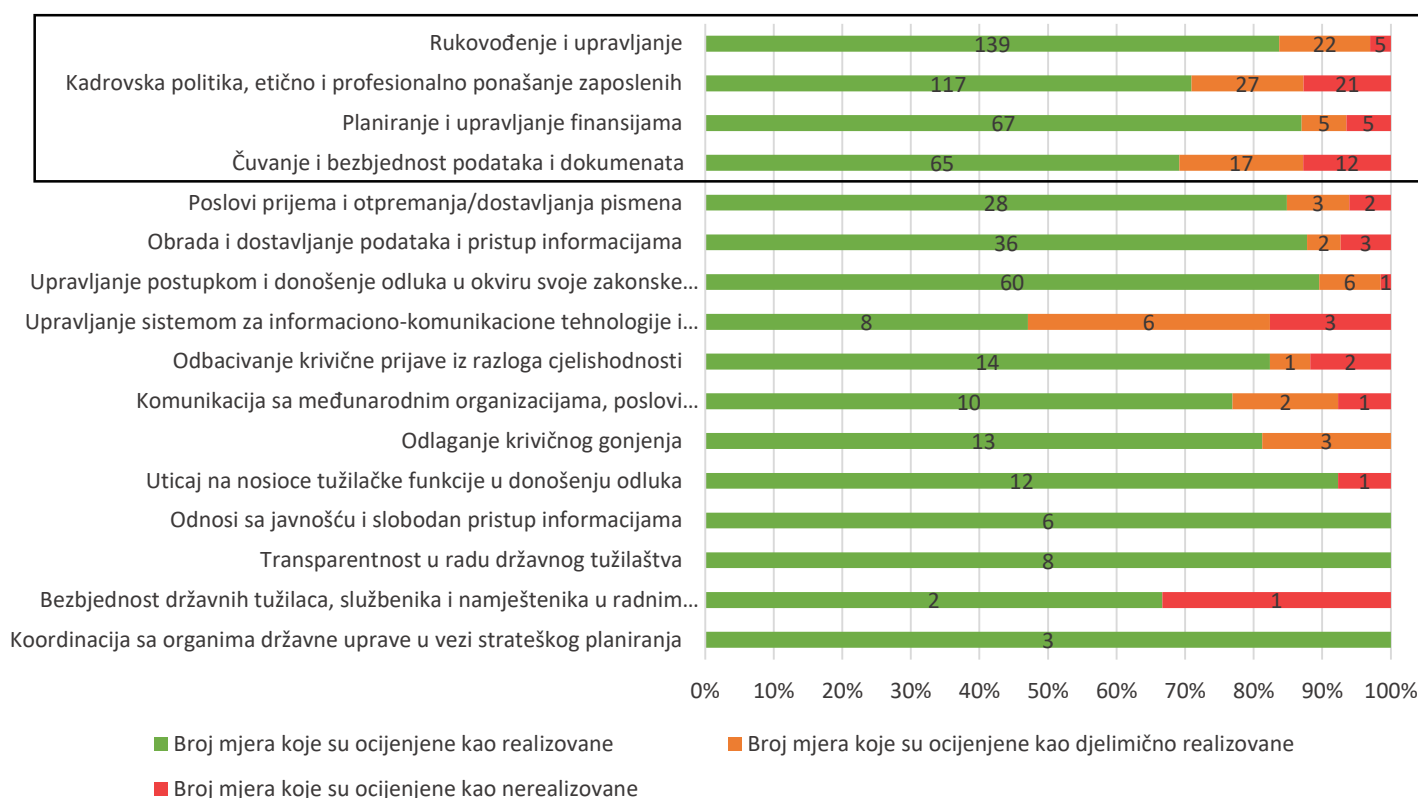
Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u tužilačkim organima po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ – 87% i „Rukovođenje i upravljanje“ – 83,7%.

U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano je 70,9% mjera i ovu oblast karakteriše najveći napredak u odnosu na prethodne izvještajne godine. U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 69,1% mjera. Posljednje dvije oblasti karakteriše i najveći udio nerealizovanih mjera.

Stepen realizacije je u svim opštim oblastima rizika, kao i u većini posebnih oblasti, ipak veći u odnosu na podatke iz 2021. godine, kada je sprovedena prva godina trećeg ciklusa planova integriteta (dok je 2023. godine sprovedena prva godina četvrtog ciklusa).

Preporučuje se da se prilikom ažuriranja plana integriteta naročita pažnja posveti rizicima i mjerama koji se odnose na kadrovsku politiku i čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata. Drugu od ove dvije oblasti karakteriše značajna zastupljenost rizika visokog intenziteta i veliki udio nerealizovanih mjera. Oblast rukovođenja i upravljanja takođe treba pažljivo analizirati i pratiti, imajući u vidu veliki broj visokih rizika u toj oblasti.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u podsystemu „Tužilaštvo“



Grafikon 33: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u podsystemu „Tužilaštvo“

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika u državnim tužilaštvima, prema dostavljenim izvještajima ostvaren je visok nivo realizacije mjera koje se odnose na upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti. U toj oblasti je realizovano 89,6% mjera, što predstavlja blagi napredak u odnosu na prethodne izvještajne godine. Realizovan

je veći broj mjera i u oblastima „Uticaj na nosioce tužilačke funkcije u donošenju odluka“ (92,3% realizovanih mjera), „Obrada i dostavljanje podataka i pristup informacijama“ (87,8%) i „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (84,8%).

Najmanji udio realizovanih mjera, kao i prethodnih godina, karakterističan je za oblast koja se odnosi na upravljanje sistemom za informaciono-komunikacione tehnologije i čuvanje i bezbjednost digitalnih podataka, u okviru koje je u cjelosti realizovano 47,1% mjera.

	Rukovođenje i upravljanje			Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje			Planiranje i upravljanje finansijama			Čuvanje i bezbjednost podataka		
	2022.	2021.	2020.	2022.	2021.	2020.	2022.	2021.	2020.	2022.	2021.	2020.
Realiz.	83,73%	84,81%	78,2%	70,91%	58,39%	53,4%	87,01%	82,35%	81,7%	69,15%	72,22%	68,4%
Djelim. realiz.	13,25%	9,49%	13,6%	16,36%	22,98%	22,3%	6,49%	10,29%	6,7%	18,09%	13,33%	7,9%
Nije realiz.	3,01%	5,70%	8,2%	12,73%	18,63%	24,3%	6,49%	7,35%	11,7%	12,77%	14,44%	23,7%

Tabela 6: Stepen realizacije mjera u opštim oblastima rizika planova integriteta tužilačkih organa u izvještajnim godinama 2020, 2021. i 2022. (na osnovu podataka iz izvještaja koji su dostavljeni 2021, 2022. i 2023. godine)

Kada je u pitanju **promjena intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultat sprovođenja mjera, bilo je potrebno da tužilački organi izvijeste o statusu **ukupno 243 rizika**. Za 11 rizika (4,5% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika. Za 203 rizika (83,2%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 29 rizika (11,9%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblast kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih (7 od 11), u kojoj je ostvaren i relativno nizak stepen realizacije mjera, pa bi posebnu pažnju trebalo posvetiti utvrđivanju i otklanjanju faktora rizika i okolnosti koje su dovele do povećanja intenziteta rizika.

Imajući u vidu da su pravosudni organi predmet druge faze sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, očekuje se unapređenje kvaliteta planova integriteta u sudstvu i tužilaštvu u 2024. godini.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u sistemu pravosuđa

Agencija je u novembru 2022. godine izradila Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u sistemu pravosuđa, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, u cilju unapređenja sadržaja i efekata planova integriteta pravosudnih organa.

Nacrt Metodologije za sistem pravosuđa izrađen je uz podršku konsultanata koje je angažovao UNDP. U oktobru 2022. je održana radionica za menadžere integriteta iz pravosudnih institucija, na kojima su polaznici upoznati sa Nacrtom Metodologije i pružili komentare i

sugestije za njeno unapređenje. Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u sistemu pravosuđa finalizovana je u novembru 2022. godine.

U decembru 2022. razvijena je posebna IT aplikacija za primjenu Metodologije, a pravosudni organi su tokom decembra dostavljali Agenciji dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora predviđenih Metodologijom.

Svih 45 pravosudnih organa dostavilo je traženu dokumentaciju.

Tokom 2023. vršena je procjena primjene antikorupcijskih mjera u sudstvu i tužilaštvu. Svim pravosudnim organima dostavljeni su nacrti pojedinačnih izvještaja sa preporukama. Ukupno 25 organa je dostavilo dopunu dokumentacije i/ili komentare na nacrt izvještaja. U prvom dijelu 2024. godine biće finalizovani sektorski i pojedinačni izvještaji za pravosudne organe.

Navedene aktivnosti se realizuju u okviru projekta „Nulta tolerancija na korupciju: Jačanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi u Crnoj Gori“, koji finansira i sprovodi UNDP.

Ostali nalazi i preporuke

Mjere koje se tiču edukacije zaposlenih, na temu etike i integriteta ili na teme u vezi sa specifičnim nadležnostima organa, od velike su važnosti za podizanje nivoa integriteta, stručnosti i profesionalnog ponašanja zaposlenih, pa se preporučuje da se posebna pažnja posveti uvođenju odgovarajućih mjera i njihovom efikasnom sprovođenju, imajući u vidu značajan broj nerealizovanih mjera u ovom sistemu koje se odnose na razne vidove edukacije zaposlenih. Posebno se preporučuje intenziviranje saradnje i komunikacije sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u zavisnosti od potreba za edukacijama u pravosudnim organima. Evropska komisija je u izvještaju iz 2022. godine navela da je važno uspostaviti redovnu saradnju i češću komunikaciju između Centra i Sudskog i Tužilačkog savjeta⁶, dok je u izvještaju iz 2023. godine navedeno da je Centar nastavio da primjenjuje novu metodologiju za procjenu potreba za obukom i pripremio sveobuhvatan izveštaj o procjeni potreba za obukom, na osnovu kojeg je razvijen program obuke za 2023. godinu⁷.

Određeni broj mjera koje se odnose na donošenje internih procedura i uputstava nije realizovan, iako su iste mjere bile predviđene i prethodnim planovima integriteta, pa se preporučuje organima koji ove mjere još uvijek nijesu realizovali da u narednom periodu prioritetno preduzmu aktivnosti u cilju njihove realizacije ili da razmotre da li je su mjere i dalje od značaja za savladavanje identifikovanih rizika.

U ranijem periodu se dio nerealizovanih mjera odnosio na određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, dok su u posljednjem izvještajnom periodu svi organi koji imaju predviđenu tu mjeru izvijestili da su je realizovali. Često je ovo lice određeno krajem 2022. godine ili tokom 2023. godine, imajući u vidu da se u Metodologiji za procjenu primjene

⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 25, dostupan na engleskom jeziku na linku: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en

⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 30, dostupan na linku: <https://www.gov.me/dokumenta/4441000a-7e5c-4b2c-b3f3-661bac4e8736>

antikorupcijskih mjera, koja je u pravosudnim organima sprovedena u istom periodu, jedan od indikatora odnosi upravo na određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača.

S druge strane, jedan dio nerealizovanih mjera i dalje se odnosi na određivanje lica zaduženog za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing), pa se preporučuje organima da odrede ovo lice/lica u narednom periodu, u skladu sa članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu, koji predviđa da je poslodavac kod kojeg je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih dužan da odredi jedno ili više lica koja će posredovati među stranama u slučaju mobinga.

Za određeni broj mjera je izvješteno da nijesu realizovane jer su u nadležnosti drugih organa (najčešće Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva ili Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu), pa se preporučuje pravosudnim organima da ponovo razmotre potrebu uvođenja takvih mjera u plan integriteta ili da uspostave saradnju sa nadležnim organom u cilju zajedničke realizacije mjere.

U slučajevima kada je mjera nerealizovana, i kada su organu poznate okolnosti koje sprječavaju realizaciju te mjere, preporučuje se da se prilikom ažuriranja plana integriteta razmotri i uvođenje dodatnih mjera u cilju uspostavljanja potrebnih uslova da prvobitna mjera bude realizovana, ukoliko se procijeni da troškovi realizacije svih planiranih mjera nijesu veći od benefita do kojih bi njihovo sprovođenje dovelo.

Preporučuje se da radna grupa za izradu plana integriteta, prilikom odlučivanja koje mjere treba da se nađu u planu integriteta, vodi računa i o drugim dokumentima i procesima u instituciji. Osim drugih strateških dokumenata, akcionih planova, uspostavljenih sistema kontrole i unutrašnje revizije, bitno je da plan integriteta bude usklađen sa budžetom institucije, odnosno da njime budu predviđena sredstva za realizaciju definisanih mjera. Uvođenje kompleksnijih i zahtjevnijih mjera treba da bude blagovremeno i pažljivo isplanirano, kako bi one mogle biti podržane budžetom institucije.

U najvećem broju slučajeva, planovi integriteta pravosudnih organa i izvještaji o njihovom sprovođenju izrađeni su u skladu sa Metodološkim uputstvom, a izvještaji pružaju veliki broj informacija o realizaciji mjera za savladavanje rizika. U nekoliko slučajeva plan i/ili izvještaj ne zadovoljavaju u potpunosti predviđenu formu ili u njima nedostaju određene informacije. Planovi integriteta svih organa u podsistemu „Tužilaštvo“ i gotovo svih u podsistemu „Sudstvo“ sadrže više posebnih oblasti rizika.

Nekoliko pravosudnih organa nije zasebno unijelo mjere za savladavanje rizika u aplikaciju, pa je izvještavano zbirno za sve mjere koje su planirane za savladavanje određenog rizika. Naime, u takvim izvještajima je navedena jedna ocjena realizacije za veći broj mjera, pa je nemoguće utvrditi stepen realizacije svake pojedinačne mjere. Ovaj nedostatak je u značajnoj mjeri ispravljen 2023. godine zahvaljujući Metodologiji za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, koja podrazumijeva dodjelu dodatnog boda organima koji su plan integriteta i mjere za savladavanje rizika unijeli u aplikaciju u skladu sa korisničkim uputstvom.

Prilikom izvještavanja je potrebno za sve rezidualne rizike procijeniti da li je u izvještajnom periodu došlo do promjene intenziteta rizika, i eventualno unijeti nove brojčane vrijednosti za vjerovatnoću i posljedice nastanka rizika.

Preporučuje se organima da posebnu pažnju posvete što objektivnijem ocjenjivanju realizacije mjera, imajući u vidu da je primijećeno da se opisom realizacije mjera ne može uvijek opravdati data ocjena realizacije mjere. U drugim slučajevima je primijećeno nepodudaranje opisa realizacije mjere sa formulacijom odnosno intencijom mjere.

Veliki broj mjera za savladavanje rizika u važećim planovima integriteta u sudstvu i državnom tužilaštvu predstavlja indikatore uspjeha (npr. broj pokrenutih postupaka, broj prijava licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, broj primljenih poklona itd.) i takve mjere su najčešće ocijenjene kao realizovane, uključujući slučajeve kada indikator uspjeha ima vrijednost nula („nije bilo pokrenutih postupaka“, „nije bilo prijava“, „nije bilo prijavljenih poklona“ i sl).

Uvođenje indikatora uspjeha u planove integriteta je dobra praksa i Agencija podstiče i organe u ostalim sistemima da za određene mjere uvede indikatore uspjeha. Međutim, oni treba da budu sastavni dio mjere, a ne zasebno uvedene i ocjenjivane kategorije, kao što je učestao slučaj u izvještajima pravosudnih organa. Naime, indikatori treba da služe kao pokazatelj da li je određena mjera realizovana i u kom stepenu. Npr. ako mjera u planu integriteta glasi „sprovoditi kampanje za podizanje javne svijesti/informisanosti (o određenoj temi)“, indikatori uspjeha kao što su „broj distribuiranih brošura“, „broj emitovanja TV spota“ i „broj postavljenih bilborda“ mogu ukazati da li je navedena mjera realizovana, djelimično realizovana ili nije realizovana (efikasnost mjere). Dakle, indikatori mogu pomoći organima da prate uspješnost realizacije mjere kroz više izvještajnih perioda, ali i njen uticaj na identifikovane rizike (efektivnost mjere). U slučaju gore navedenog primjera mjere, indikator bi takođe mogao da glasi „sprovedeno istraživanje javnog mnjenja koje pokazuje povećanu javnu svijest/informisanost“ ili „broj poziva/prijava građana“, u zavisnosti od toga koja tema je predmet sprovedene kampanje.

Drugačije, prilikom opisa realizacije mjera iz plana integriteta organi mogu da unose konkretne, kvantitativne pokazatelje ispunjenosti mjera, gdje je to moguće. Na primjer, ukoliko mjera glasi: „vršiti kontinuiranu obuku zaposlenih na temu etike i integriteta“, može se navesti broj organizovanih obuka i broj službenika koji su te obuke pohađali, kako bi se adekvatno ocijenio stepen ispunjenosti mjere, a kasnije i efekat realizacije te mjere na smanjenje ili otklanjanje rizika.

Ipak, veći broj tužilaštava je ovakve mjere formulisao na pravilan način i uveo indikator uspjeha kao dodatni dio mjere, pa je jedna od čestih mjera „vođenje evidencije i broj prijavljenih poklona“. Preporučuje se organima koja su tu mjeru definisali u obliku indikatora uspjeha („broj prijavljenih poklona“), da prošire njenu formulaciju na gore opisan ili sličan način. Takva je situacija i sa mjerom „vođenje evidencije prijavljenih sponzorstava i donacija“, i isto se preporučuje za ostale mjere koje zapravo predstavljaju indikatore uspjeha.

Rezidualni rizici u pojedinim planovima integriteta zapravo predstavljaju faktore rizika (npr. velika koncentracija zadataka na jednoj osobi, nerazumljivi i nedorečeni propisi, neadekvatne zarade zaposlenih, neodgovarajući prostorni kapaciteti), pa se organima preporučuje da

razrade formulaciju tih rezidualnih rizika na način da oni predstavljaju konkretne rizike koji se mogu javiti u instituciji, i da u skladu sa time formulišu adekvatne mjere. U svakom slučaju, faktori rizika mogu biti iskazani kao dio formulacije rezidualnih rizika, i svakako su bitan dio procjene i analize rizika. Navedeni nedostatak je često prisutan i u planovima integriteta usvojenim 2022. godine, iako je u odnosu na prve planove integriteta njegova učestalost donekle smanjena.

Preporučuje se da organi za svaku mjeru u planu integriteta precizno navedu lice koje je zaduženo za sprovođenje mjere (u koloni „Odgovorna osoba“), s obzirom na to da je u planovima integriteta određenog broja tužilaštava označen rukovodilac tužilaštva kao lice odgovorno za realizaciju svih ili gotovo svih mjera. Navedeno se preporučuje radi efikasnijeg sprovođenja plana integriteta i bolje koordinacije između menadžera integriteta i lica koja sprovode mjere.

Umjesto zajedničke procjene intenziteta većeg broja rezidualnih rizika, organima se preporučuje da izvrše pojedinačnu procjenu intenziteta svakog rezidualnog rizika ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, te da za svaki rizik (ili grupu rizika) definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokove za realizaciju mjera.

Za određeni broj mjera nijesu unijeti rokovi za realizaciju mjera, pa je potrebno što preciznije definisati rokove, uzimajući u obzir da je plan integriteta po pravilu dvogodišnji dokument. Ukoliko se radi o mjerama koje su kontinuirane prirode (kao što može biti edukacija), preporučuje se navođenje kvantitativnih podataka prilikom izvještavanja o realizaciji mjera.

Prilikom unosa plana integriteta u web aplikaciju, potrebno je voditi računa da se osnovni rizici unose iz šifarnika, ukoliko su oni već dostupni u bazi podataka, a u suprotnom ih je potrebno unijeti u aplikaciju (čime bi ubuduće bili dostupni za izbor tom organu) ili ukazati Agenciji na potrebu dopune šifarnika (kako bi bili dostupni svim organima). Osim toga, radi dobijanja tačnih i preciznih podataka bitno je da svaki osnovni rizik bude unijet zasebno. Preporučuje se da organi unose opšte tipove rizika kao osnovne rizike, a da odgovarajući rezidualni rizici budu što preciznije i konkretnije formulisani, jer se oni najčešće mogu posmatrati kao konkretizacija osnovnog rizika. Prilikom rada u aplikaciji je bitno da i ostale kategorije budu unijete zasebno, kao što su radna mjesta, postojeće mjere kontrole i naročito nove mjere za savladavanje rizika, kako bi organima bilo omogućeno da unesu posebnu ocjenu i opis realizacije u odnosu na svaku od tih mjera.

Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu sadrži veliki broj ocjena i preporuka za oblast pravosuđa, koje bi trebalo razmotriti prilikom narednog ažuriranja planova integriteta pravosudnih organa.

EK je navela da nije postignut napredak u reformi pravosuđa, i da nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i profesionalizam pravosuđa tek treba da se unaprijede⁸.

⁸ Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 21

Mada su povrede profesionalnih, etičkih pravila, kršenje principa transparentnosti, sukob interesa i nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj prepoznati kao česti rizici u planovima integriteta u pravosuđu, i već su predviđene mjere za savladavanje tih rizika, preporučuje se da se poseban akcenat u planovima stavi na planiranje i realizaciju mjera kojima se podstiče dalja profesionalizacija, nepristrasnost i transparentnost rada ovih organa.

Prema izvještaju Evropske komisije, neophodno je da se unaprijede sistemi upravljanja kadrovima, finansijama, IKT sistemom i pravosudnom infrastrukturom⁹, pa se preporučuje revidiranje i uvođenje novih mjera koje se odnose na te oblasti.

Evropska komisija je u izvještaju iz 2023. godine, kao i u ranijim izvještajima, ocijenila da postoji nedovoljan broj specijalizovanih sudija i tužilaca i nedostatak stručnosti u određenim oblastima¹⁰. Kada je u pitanju borba protiv organizovanog kriminala, EK je istakla da je Crna Gora povećala broja istražitelja i stručnjaka u ključnim oblastima kao što su finansijske istrage, visokotehnološki kriminal i posebne istražne mjere¹¹. Preporučuje se analiza potreba za unapređenjem kadrovskih i stručnih kapaciteta u svim relevantnim oblastima, kao i organizacija odgovarajućih obuka i drugih vidova edukacije, što se može predvidjeti kroz nove mjere u planovima integriteta.

Evropska komisija je 2023. godine konstatovala da je Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu razvio program obuke za 2023. godinu, te da je procijenio kriterijume i procedure za izbor i evaluaciju predavača u pravosuđu u cilju daljeg poboljšanja kvaliteta programiranja i sprovođenja obuke u pravosuđu¹². U skladu sa prethodnim izvještajima EK, preporučuje se da se prilikom razvoja programa obuke uključi veći broj sudija i tužilaca, da se kontinuirano radi na unapređenju prakse pružanja obuke i evaluacije, i da se uzme u obzir multidisciplinarna i praktična priroda pravosudne obuke, koja je u osnovi namijenjena prenošenju profesionalnih tehnika i vrijednosti komplementarnih pravnog obrazovanju.

Tužilački savjet je značajno unaprijedio plan integriteta 2020. i 2022. godine, i u skladu sa preporukama Agencije iz prethodnih godišnjih izvještaja o planovima integriteta kontinuirano uvodio nove mjere za savladavanje identifikovanih rizika. Veliki broj zahtjevnijih mjera realizovan je krajem 2021. godine, odnosno na kraju trećeg ciklusa sprovođenja plana integriteta ove institucije.

Kako je navedeno u Izvještaju EK, operativni kapacitet sekretarijata oba savjeta (Sudskog i Tužilačkog) nastavlja da se unapređuje, ali treba dalje da se ojača¹³. Takođe je, prema izvještaju EK, potrebno dalje osnažiti administrativne kapacitete oba savjeta, naročito u oblastima strateškog, budžetskog i kadrovskog planiranja i upravljanja, kao i u javnoj komunikaciji, pa bi ovo trebalo uzeti u obzir prilikom planiranja i sprovođenja mjera u planu integriteta tih organa, u cilju daljeg unapređenja operativnih i stručnih kapaciteta u navedenim oblastima.

⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 22

¹⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 31

¹¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 55

¹² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 30

¹³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 24

Planom integriteta Tužilačkog savjeta za period 2022–2024. predviđeno je obučavanje zaposlenih za rad na različitim referatima, a kao specifične teme za koje je planirano organizovanje obuka i seminara navode se etika, integritet, planiranje budžeta, finansijska transparentnost, primjena propisa, bezbjednost IT sistema i rad na računaru. Planirana je i edukacija zaposlenih za obavljanje drugih radnih zadataka i sticanje novih znanja i vještina.

U izvještaju iz 2023. godine EK takođe ocjenjuje da članovi oba savjeta treba da ulože više vremena i pokažu punu posvećenost u obavljanju svojih funkcija¹⁴.

Zakon o budžetu Crne Gore za 2022. godinu je po prvi put uveo sistem raspodjele finansijskih sredstava po pojedinačnim sudovima i tužilaštvima. Finansijsko upravljanje zasnovano na rezultatima se postepeno uvodi u sistem pravosuđa – početne aktivnosti su sprovedene 2020. godine, a brojne unutrašnje finansijske procedure su revidirane i donijete u 2021. godini. EK je u prethodnom izvještaju navela da, i pored metodologije i indikatora koji su pilotirani na nivou osnovnih sudova, metodologija i instrumenti za finansijsko upravljanje i kontrolu zasnovani na rezultatima još uvijek nijesu bili u potpunosti uspostavljeni¹⁵. Ova oblast je u vezi sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, pa Agencija u ovom dijelu preporučuje svim pravosudnim organima da analiziraju obaveze koje proizilaze iz tog zakona i uvedu u plan integriteta odgovarajuće mjere, naročito kada su u pitanju izrada registra rizika, knjige procedura i vršenje unutrašnje revizije, kao i da ažuriraju sve rizike i mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansija“ na koje relevantne zakonske izmjene mogu imati uticaja.

Transparentnost rada dva savjeta nastavlja da se unapređuje, sjednice oba savjeta otvorene su za zainteresovanu javnost (medije i NVO), ali je potrebno dalje jačati napore na unapređenju transparentnosti, putem objavljivanja u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim predmetima, mišljenje je EK¹⁶. Sudski savjet je nastavio dobru praksu objavljivanja imena kandidata za sudijske funkcije, navodi se u izvještaju¹⁷. Iako EK u izvještajima iz prethodne dvije godine ocjenjuje da se transparentnost oba savjeta poboljšala, preporučuje se ovim organima da prilikom planiranja i sprovođenja mjera iz plana integriteta svakako pažnju posvete mjerama za jačanje transparentnosti. Naime, Sudskom i Tužilačkom savjetu se preporučuje da prilikom izrade i sprovođenja plana integriteta uvedu odnosno daju prioritet mjerama kao što su puno obrazlaganje i objavljivanje odluka o unapređenjima i imenovanjima, disciplinskim postupcima, puna transparentnost prilikom zapošljavanja kadrova, objavljivanje zapisnika sa sastanaka i dr. U cilju daljeg jačanja transparentnosti, svim pravosudnim organima se preporučuje uvođenje mjera koje se odnose na redovno objavljivanje odluka, ažuriranih propisa i informacija od značaja za rad institucije. Takođe, preporučuje se uvođenje mjere „objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama“, u cilju daljeg unapređenja transparentnosti rada.

Plan integriteta Tužilačkog savjeta iz 2022. godine sadrži niz novih mjera usmjerenih na podizanje nivoa transparentnosti, kao što su: unapređenje postojeće internet stranice

¹⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 24

¹⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 21

¹⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 24

¹⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 26

Tužilačkog savjeta u smislu dostupnosti i preglednosti informacija, objavljivanje informacija od javnog interesa uz odgovarajući način zaštite ličnih podataka, redovno objavljivanje usvojenih zapisnika sa sjednica Tužilačkog savjeta, redovno objavljivanje anonimiziranih odluka (o izboru, napredovanju, upućivanju, dobrovoljnom raspoređivanju i prestanku funkcija) sa obrazloženjem, redovno objavljivanje javnih oglasa za izbor državnih tužilaca, redovno objavljivanje plana slobodnih tužilačkih mjesta, redovno ažuriranje evidencije o disciplinskim postupcima na internet stranici, i ažuriranje Vodiča za slobodan pristup informacijama na internet stranici, pa se preporučuje da se nastavi sa uvođenjem i ažuriranjem mjera čiji je cilj unapređenje transparentosti, kao i da se one adekvatno i blagovremeno sprovode.

Preporučuje se da pravosudni organi nastave sa uvođenjem i sprovođenjem mjera u vezi sa jačanjem nezavisnosti od neprimjerenog uticaja, posebno imajući u vidu da je kao jedan od najzastupljenijih osnovnih rizika u pravosuđu prepoznato nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj.

Evropska komisija je u izvještaju iz 2023. godine navela da oba savjeta tek treba da obezbijede sistematsko sprovođenje redovnih ocjena sudija i tužilaca, da evaluacije moraju biti detaljnije, te da oba savjeta treba da razviju svoje parametre ocjenjivanja sa većim fokusom na odgovornost sudija, individualni učinak i kvalitet rada¹⁸. Činjenica da je svih 29 ocijenjenih tužilaca dobilo odlične ocene postavlja pitanje objektivnosti i opšte svrhe procesa evaluacije, ocjenjuje EK. U septembru 2022. godine, Tužilački savjet je usvojio revidirana pravila o ocjenjivanju državnih tužilaca. Preporučuje se puno obrazlaganje i objavljivanje ocjena o unapređenjima i imenovanjima sudija i tužilaca, kao i dosljedno sprovođenje pravila o ocjenjivanju sudija i tužilaca.

EK ocjenjuje da Tužilački savjet treba da pokaže proaktivniji pristup u rješavanju pitanja u okviru državnog tužilaštva, između ostalog i u pogledu ocjenjivanja profesionalnog učinka rukovodilaca državnih tužilaštava i samih državnih tužilaca, uključujući njihovu odgovornost i profesionalizam¹⁹.

Promovisanje i sprovođenje etičkih kodeksa i standarda i pokretanje postupaka disciplinske odgovornosti za sudije i tužioce i dalje ostaje izazov, prema ocjeni Evropske komisije u izvještaju iz 2023. godine²⁰. Naime, navodi se da i Sudski i Tužilački savjet imaju ograničen bilans ostvarenih rezultata i da im nedostaje proaktivnost, kao i da Crna Gora nije izmijenila disciplinski i etički pravni okvir za sudije i tužioce. Potrebna su dalja poboljšanja i djelotvorno sprovođenje inspeksijskog sistema pravosuđa, uključujući temeljnije i nenajavljene inspekcije, mišljenje je EK.

Pristup etičkih komisija Sudskog i Tužilačkog savjeta u rješavanju predmeta i dalje nije dovoljno efikasan i dosljedan, ocjenjuje EK u izvještaju iz 2023. godine²¹, i dodaje da pravni

¹⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 29

¹⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 24

²⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 27

²¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 28

lijek za osporavanje odluka Etičke komisije Sudskog savjeta tek treba da bude predviđen zakonom.

Disciplinska praksa Sudskog i Tužilačkog savjeta u sankcionisanju sudija i tužilaca zbog nepodnošenja izvještaja o imovini i prihodima Agenciji za sprječavanje korupcije nije dosljedna i dovodi u pitanje efikasnost ovog preventivnog mehanizma, ocjenjuje EK²² i navodi da disciplinska komisija Sudskog savjeta nije sankcionisala nijednog sudiju zbog nedostavljanja izvještaja o prihodima i imovini, dok je Disciplinska komisija Tužilačkog savjeta kaznila tužioce koji ne poštuju obaveze smanjenjem plate za 20%.

U jednom od ranijih izvještaja EK²³ bilo je ocijenjeno da je potrebno više promovisati etiku i profesionalno ponašanje u pravosuđu, kao i informacije o postojećim žalbenim mehanizmima, mada je savjetodavna funkcija etičkih komisija u pravosuđu učvršćena. U skladu sa time, preporučuje se i uvođenje mjera usmjerenih na podizanje svijesti (putem raspoloživih modela komunikacije) o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi. Tužilački savjet je planom integriteta iz 2020. godine predvidio, a u oktobru 2021. realizovao mjeru koja se odnosi na izradu informatora za podnosioc pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava.

Veći broj sudova i tužilaštava je u važećim planovima integriteta planirao praćenje broja pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa sudija odnosno državnih tužilaca, edukaciju službenika o etičnom i profesionalnom poslovanju, i analizu izvještaja Komisije za etički kodeks sudija odnosno državnih tužilaca. Planirano je i praćenje broja pokrenutih disciplinskih i postupaka za razrješenje, kao i izrečenim sankcijama. Sudski savjet je u planovima integriteta iz 2018, 2020. i 2022. godine predvidio sprovođenje obuka zaposlenih o etici i integritetu. Plan integriteta Tužilačkog savjeta iz 2022. godine takođe sadrži mjere koje se odnose na edukaciju zaposlenih na te teme. Tužilački savjet je, u skladu sa mjerom iz prethodnog plana integriteta, u oktobru 2021. godine izradio brošuru o etičnom ponašanju državnih tužilaca.

Tokom prve polovine 2023. godine, pravosudni inspektori Ministarstva pravde izvršili su inspekcijski nadzor u deset sudova i šest tužilaštava, tokom kojih nijesu uočene nepravilnosti²⁴. U 2022. godini, pravosudni inspektori Ministarstva pravde izvršili su inspekcijske nadzore u 20 sudova i 16 tužilaštava, kao i jedan vanredni inspekcijski nadzor u Višem sudu u Podgorici. Prilikom tih inspekcijskih nadzora utvrđeno je 15 nepravilnosti (osam u radu sudova i sedam u radu tužilaštava). Nalaze pravosudne inspekcije je potrebno uzeti u obzir prilikom ažuriranja planova integriteta sudova i tužilaštava u cilju smanjenja rizika od ponovnog nastanka utvrđenih nepravilnosti.

Kada su u pitanju strateški dokumenti, Vlada Crne Gore je u januaru 2024. predstavila nacrt Strategije reforme pravosuđa u Crnoj Gori za 2024–2027, sa Akcionim planom za 2024–2025. godinu. Akcionim planom planirane su 82 aktivnosti za ostvarivanje 22 operativna cilja predviđena Strategijom, sa odgovarajućim indikatorima na osnovu kojih će se mjeriti

²² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 28

²³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 20

²⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 28

napredak u sprovođenju planirane reforme. Prema ocjeni EK iz 2023. godine, nije bilo rezultata u sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa za 2019–2022. godine i njenog akcionog plana za period od 2021–2022. godine, te reforma pravosuđa ostaje najizazovnija oblast vladavine prava²⁵. Prilikom ažuriranja planova integriteta, preporučuje se usklađivanje mjera za savladavanje rizika sa novim akcionim planom, gdje je to moguće. Takođe, ukoliko se procijeni da je to svrsishodno, preporučuje se uvođenje mjera koje se odnose na praćenje sprovođenja ovog i drugih relevantnih strateških dokumenata i akcionih planova.

Prema ocjeni Evropske komisije iz ranijih izvještaja, proces izrade strategije i pratećih akcionih planova treba da omogući istinsko i konstruktivno učešće svih relevantnih aktera, uključujući i organizacije civilnog društva²⁶.

Program razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa za period 2021–2023. je usvojen u oktobru 2020. i predstavlja treći u nizu strateških dokumenata koji adresira predmetnu oblast. EK u izvještaju iz 2023. godine navodi da je potrebno da se u potpunosti sprovede IKT strategija, kako bi se poboljšala efikasnost sistema²⁷.

Tokom 2020. godine, Ministarstvo pravde izradilo je centralizovani pravosudni web-portal koji integriše portale sudskih i tužilačkih institucija u jednu jedinstvenu jedinicu.

Novi informacioni sistem pravosuđa (ISP) nije uspostavljen, već je u planu nadogradnja postojećeg pravosudnog informacionog sistema (PRIS-a), u cilju dalje modernizacije i reforme pravosudnog sistema. EK je ocijenila da je zbog toga važno pronaći alternativna rješenja i učiniti značajne korake za unapređenje sudske statistike i dalje povećanje efikasnosti i transparentnosti pravosudnog sistema²⁸.

Preporučuje se iznalaženje alternativnih rješenja do početka primjene unaprijeđenog PRIS-a, naročito ukoliko u određenim sudovima, kao što je bio slučaj sa sudovima za prekršaje, PRIS nije instaliran, u svrhe efikasnijeg opredjeljivanja ljudskih resursa i postavljanja realističnijih standarda za obim posla za sudije. Preporučuje se uvođenje dodatnih mjera koje se odnose na izradu, uvođenje i korišćenje novih funkcionalnosti PRIS-a.

Prema ocjeni EK iz 2023. godine, puna implementacija uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu (engl. European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ) i dalje predstavlja izazov²⁹. U prethodnom izvještaju EK je dodato da ostaje i pitanje u vezi sa pouzdanošću i dostupnošću statističkih podataka za pravosuđe u odsustvu naprednog sistema za upravljanje predmetima, da podaci o ukupnoj dužini postupka još uvijek nisu dostupni, te da se statističke informacije o učinku pravosudnog sistema još uvijek ne analiziraju sistematično, niti koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike³⁰. Planovi integriteta pravosudnih organa uglavnom ne sadrže rizike i mjere koji se odnose na analizu statistike u cilju unapređenja strateškog planiranja i

²⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 22

²⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

²⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 22

²⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 31

²⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 31

³⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 26

upravljanja, pa se preporučuje dopuna planova u tom pravcu. Izuzetak je Osnovni sud u Kolašinu, koji je planom integriteta iz 2022. godine predivio analizu statistike o učinku sudija, ukupnoj dužini trajanja postupka i drugim podacima značajnim za unapređenje efikasnosti suđenja, kao i izradu statističkog izvještaja o dužini trajanja postupka, sa posebnom analizom predmeta u kojima postupak duže traje, i identifikacijom razloga za duže trajanje postupka.

EK takođe sugeriše da Crna Gora treba da uspostavi centralizovanu bazu podataka o slučajevima organizovanog kriminala i korupcije, koja sadrži podatke prikupljene od svih relevantnih organa, za potrebe izvještavanja, praćenja i kreiranja politika³¹.

Evropska komisija je u izvještaju iz 2023. godine navela podatke o broju neriješenih predmeta u 2022. godini, kao i statistiku o vremenu rješavanja, tj. prosječnom vremenu od podnošenja do donošenja odluke, a posebno je istaknuto da je povećano prosječno vrijeme rješavanja predmeta pred osnovnim sudovima, Privrednim i Upravnim sudom³². Imajući u vidu broj zaostalih predmeta, preporučuje se da se, nakon stvaranja uslova neophodnih za odlučivanje i nesmetan rad, preduzmu konkretni koraci kako bi se obezbijedio adekvatan operativni kapacitet za efikasno funkcionisanje suda i smanjio broj zaostalih predmeta. U cilju praćenja zaostatka u rješavanju predmeta i smanjivanja broja neriješenih predmeta, preporučuje se izrada analize za razumijevanje razloga kašnjenja, a sudovima se preporučuje uvođenje mjera kao što su „Izraditi plan rješavanja zaostalih predmeta“ i „Pratiti sprovođenje plana rješavanja zaostalih predmeta“.

Preporučuje se Vrhovnom sudu i Sudskom savjetu da procijene odgovarajući rizik i uvedu mjere koje se odnose na definisanje jasnih kriterijuma za preraspodjelu predmeta između sudova (radi smanjenja broja zaostalih predmeta), u cilju smanjenja vjerovatnoće da se u rizik dovede princip nasumične dodjele predmeta, odnosno ugrozi pravo na nadležnog sudiju.

U izvještaju EK je navedeno i da je stopa izvršenja u 2022. smanjena na 86%, sa 92% iz 2021. godine³³. Ipak, konstatovano da je smanjen broj zaostalih predmeta izvršenja pred sudovima, odnosno da se od uvođenja sistema sudskih izvršitelja 2016. godine broj predmeta postepeno smanjivao, te da centralizovani sistem upravljanja predmetima za izvršitelje nastavlja da se koristi dosljedno, garantujući pouzdanost podataka. Preporučuje se uvođenje mjera u planove integriteta u cilju uspostavljanja sistema djelotvornog praćenja izvršenja sudskih odluka.

U oktobru 2020. godine Ministarstvo pravde je objavilo Analizu o potrebi racionalizacije sudske mreže, kojom je preporučeno spajanje najmanjih sudova u veće sudove u blizini njihove sadašnje teritorijalne jurisdikcije. Ta analiza treba da posluži kao osnov za pripremu nove strategije za racionalizaciju sudske mreže. Ministarstvo je u martu 2023. godine izradilo nacrt plana racionalizacije sudske mreže kojim su utvrđene mjere, aktivnosti, pokazatelji rezultata i uticaja, rokovi, nadležni organi i izvori finansiranja neophodnih za racionalizaciju sudske mreže. Ostalo je da se usvoji novi strateški dokument o racionalizaciji sudske mreže.

³¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 56

³² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 30

³³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 30

EK sugerije da reforme u ovoj oblasti treba da se oslanjaju na dostupne podatke, zaključke iz preduzetih studija i analize troškova i benefita, a uz istovremeno obezbjeđivanje boljeg ukupnog upravljanja ljudskim resursima i sudskom infrastrukturom³⁴. Na kraju, ove reforme bi trebalo da dovedu do optimizacije sudske mreže i zatvaranja malih, neodrživih sudova, zaključak je EK.

Ljudski resursi Specijalnog državnog tužilaštva i dalje su nedovoljni da bi se nosili sa obimom posla, ocjenjuje EK³⁵, i dodaje da su kancelarijski uslovi znatno ispod minimalno potrebnih evropskih standarda, što sprječava SDT da na odgovarajući i efikasan način obavlja svoje dužnosti, a takođe stvara bezbjednosne rizike. Planom integriteta SDT-a iz 2022. godine predviđena je analiza racionalnosti postojećeg Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i njegova izmjena i dopuna, ukoliko se pokaže potreba za time, kao i edukacija zaposlenih u nekoliko različitih oblasti.

EK u izvještaju iz 2023. godine ponavlja da postoji hitna potreba za strateškim ulaganjem u infrastrukturu, i ocjenjuje da dodijeljeni radni prostor (naročito za SDT) i opšti uslovi rada na svim nivoima pravosuđa ostaju neadekvatni³⁶. Ocijenjeno je i da nedostaje odgovarajuća informaciono-komunikaciona infrastruktura i oprema. Posebno je istaknuto da su radni prostor i uslovi rada u Sudskom savjetu i dalje neadekvatni³⁷. EK je i u prethodnom izvještaju navela da sudovi nijesu u mogućnosti da efikasno postupaju po predmetima, zbog nedostatka kadrova, loših prostornih uslova i brojnih pravnih praznina u procesnim pravilima, te da se ovi nedostaci, koji rezultiraju čestim odlaganjima, dugim suđenjima (do 5 godina) i dodjelom predmeta nespecijalizovanim sudijama, moraju prioritetno rješavati³⁸.

Unapređenje prostornih kapaciteta je česta mjera u planovima integriteta pravosudnih organa, ali je ona često ocjenjivana kao nerealizovana. Preporučuje se Sudskom i Tužilačkom savjetu, Vrhovnom sudu, Vrhovnom državnom tužilaštvu i drugim pravosudnim organima da u plan integriteta uvedu odgovarajuće mjere u cilju analize stanja, unapređenja prostornih i radnih uslova u organima u kojima su oni neadekvatni, kao i nabavke odgovarajuće infrastrukture i opreme, uključujući informaciono-komunikacione tehnologije.

Od jula do oktobra 2022. godine sprovedena je inicijativa za podizanje svijesti javnosti o radu Centra za alternativno rješavanje sporova i prednostima medijacije kako bi se stvorilo okruženje u kome se medijacija shvata i prihvata kao efikasan način za rješavanje sporova. Inicijativa je rezultirala sa nekoliko pruženih aktivnosti usmjerenih na zainteresovane strane u posredovanju i širu javnost, uključujući objave na društvenim mrežama, gradske bilborde, animirane video materijale i dr³⁹. Organima se preporučuje uvođenje mjera usmjerenih na dalje promovisanje upotrebe medijacije, evidentiranje predmeta upućenih na medijaciju, kao i dosljednu primjenu Zakona o alternativnom rješavanju sporova.

³⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 31

³⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 39

³⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 31

³⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 23

³⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 49

³⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 30

Takođe se preporučuje procjena rizika i uvođenje mjera u cilju unapređenja saradnje sa međunarodnim institucijama i pravosudnim organima drugih država. U izvještaju Evropske komisije iz 2023. godine navedene su aktivnosti sprovedene u cilju jačanja pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima⁴⁰. U 2022. godini došlo je do porasta saradnje Crne Gore sa Eurojust-om, što ukazuje na sve veću svijest crnogorskih tužilaca o prednostima korišćenja kanala saradnje Eurojust-a, ocjenjuje EK i dodaje da Crna Gora do danas nije angažovala nijedan zajednički istražni tim sa nekom od država članica EU. Radni aranžman sa Evropskim javnim tužilaštvom potpisan je u septembru 2022. Preporučuje se pravosudnim institucijama da procijene svoje administrativne i budžetske kapacitete kada je u pitanju pravosudna saradnja i da planiraju odgovarajuće mjere kako bi odgovorile na potrebe u ovoj oblasti.

Pravosudnim organima se preporučuje i uvođenje mjera koje se odnose na međusobnu saradnju, kao i saradnju sa drugim crnogorskim institucijama. Primjera radi, EK u izvještaju iz 2023. godine ističe da Crna Gora treba da efikasnije zaštiti osnovna prava, posebno za ugrožene grupe, i obezbijedi usklađeno tumačenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava u cijelom sistemu pravosuđa, uključujući unapređenje međuinstitucionalne saradnje⁴¹. EK je takođe ocijenila da Crna Gora treba da obezbijedi jače međusobno razumijevanje između sudova i tužilaštva o ključnim pravnim konceptima, kao što su pranje novca i kvalitet dokaza⁴².

EK je u izvještaju iz 2023. godine takođe naglasila da je potrebno uložiti više napora kako bi se obezbijedio pristup pravdi i ostvarivanje prava u upravnim i sudskim postupcima, posebno za ranjive grupe⁴³.

Prilikom ažuriranja planova integriteta u pravosuđu, preporučuje se razmatranje i ostalih nalaza iz ovogodišnjeg i prethodnih izvještaja EK o Crnoj Gori.

Preporučuje se pravosudnim organima da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir **izvještaje Državne revizorske institucije** o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja Sudstva za 2019. godinu i Tužilaštva za 2020. godinu, koji su usvojeni u septembru 2020. odnosno u julu 2021. godine, naročito imajući u vidu da je nadležni kolegijum u oba slučaja izrazio uslovno mišljenje na godišnji finansijski izvještaj i negativno mišljenje na reviziju pravilnosti poslovanja.

Preporučuje se da pravosudni organi, u skladu sa nalazima iz izvještaja, uvedu mjere u plan integriteta u cilju usklađenosti poslovanja sa relevantnim propisima i aktima: Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Zakonom o radu, Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o obligacionim odnosima, Zakonom o državnoj imovini, Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji

⁴⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 65 i 66

⁴¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 41

⁴² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 55

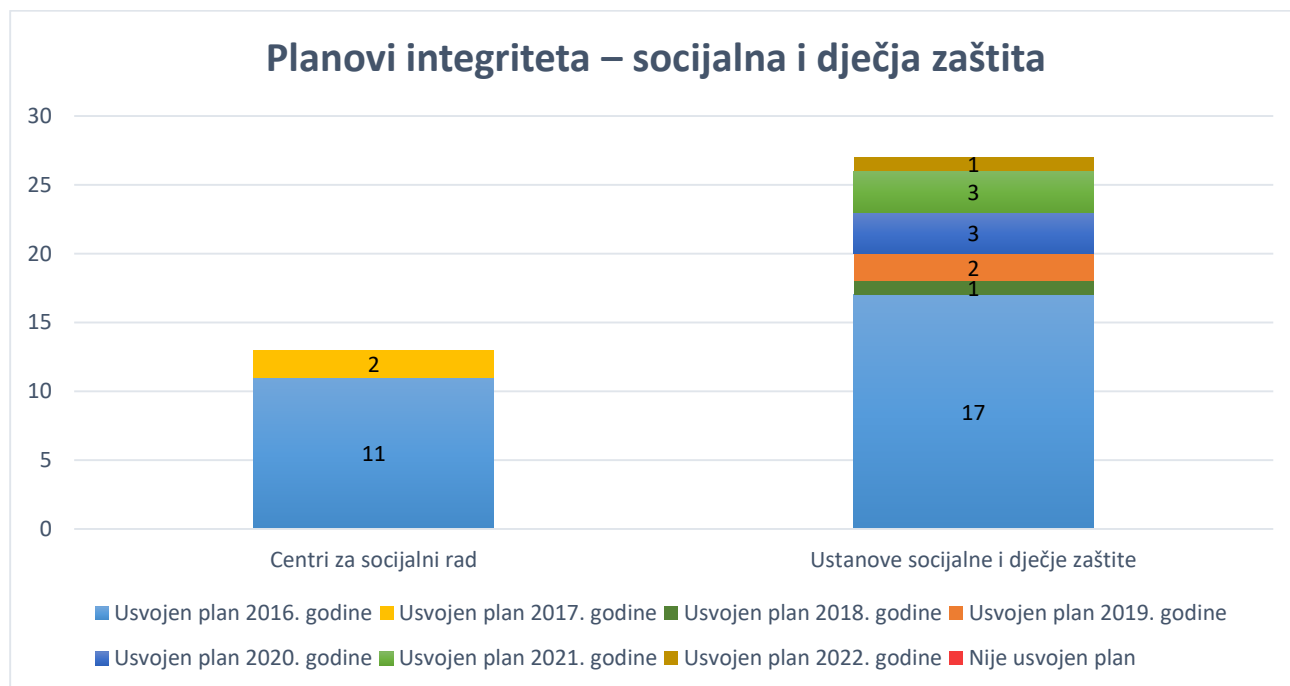
⁴³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 5

i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica, Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru, Uredbom o naknadi troškova u sudskim postupcima, Uredbom o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Uredbom o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore, Pravilnikom o načinu uspostavljanja i unapređenja upravljanja i kontrola u javnom sektoru, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, Pravilnikom o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije, podzakonskim aktima u oblasti javnih nabavki, Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Uputstvom o radu Državnog trezora, Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, Uputstvom o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja, Odlukom o specijalnom dodatku, Poslovníkom Sudskog savjeta i internim Pravilnikom o načinu i rokovima za vršenje popisa.

Preporučuje se i Ustavnom sudu da prilikom ažuriranja plana integriteta uzme u obzir Izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Ustavnog suda za 2021. godinu, koji je usvojen u julu 2022. godine. Nadležni kolegijum je izrazio pozitivno mišljenje na Godišnji finansijski izvještaj i uslovno mišljenje na reviziju pravilnosti poslovanja.

II. Socijalna i dječja zaštita

Sistem socijalne i dječje zaštite obuhvata 40 organa vlasti: 13 centara za socijalni rad i 27 ustanova socijalne i dječje zaštite. **Svi organi vlasti u ovom sistemu su usvojili plan integriteta.**⁴⁴



Grafikon 34: Broj usvojenih planova integriteta u organima socijalne i dječje zaštite, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

⁴⁴ **Plan integriteta su donijeli:** JU Centar za socijalni rad za opštine Berane, Andrijevica i Petnjica, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Bijelo Polje, JU Centar za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj, JU Centar za socijalni rad za Prijestonicu Cetinje, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Herceg Novi, JU Centar za socijalni rad za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik, JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva, JU Centar za socijalni rad za opštine Plav i Gusinje, JU Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, Opštinu u okviru Glavnog grada Golubovci i Opštinu Tuzi, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Rožaje, JU Centar za socijalni rad za opštine Pljevlja i Žabljak, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Berane, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Podgorica, JU Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom u Prijestonici Cetinje, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Mojkovac, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom Nikšić, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju „Lipa“ Plav, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i lica sa invaliditetom Pljevlja, JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju „Tisa“ Bijelo Polje, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju „Sirena“ Ulcinj, JU Dječji dom „Mladost“ Bijela, JU Centar za podršku djeci i porodici Bijelo Polje, JU Zavod „Komanski most“ Podgorica, JU „Lovćen-Bečići“ Cetinje, JU za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci Podgorica, JU Centar „Ljubović“ Podgorica, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Danilovgrad, JU Centar za socijalni rad za opštine Mojkovac i Kolašin, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju – Rožaje, JU Centar za profesionalnu rehabilitaciju Podgorica, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Budva, JU Centar za pružanje usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite za Opštinu Zeta, JU Dnevni centar za djecu i mlade sa smetnjama i teškoćama u razvoju – Tivat, JU Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom Danilovgrad, JU Dom starih „Pljevlja“, JU Dom starih „Bijelo Polje“, JU Dom starih „Grabovac“ Risan, JU Dom starih „Podgorica“ i JU Dom starih „Nikšić“.

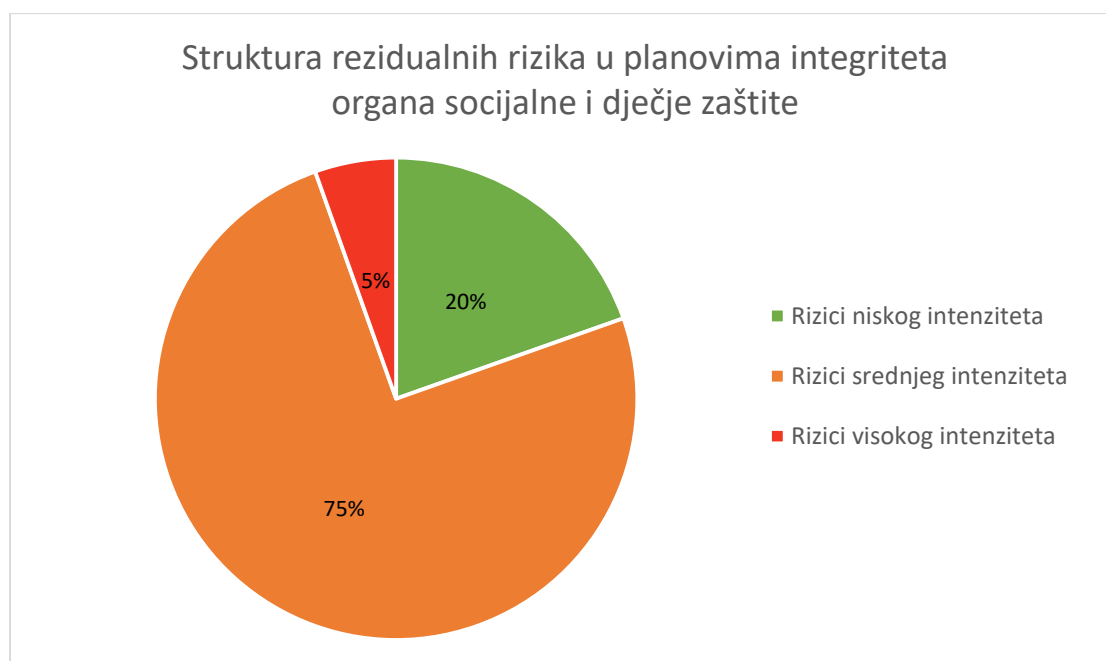
Tokom 2022–2023. godine 38 organa socijalne i dječje zaštite donijelo je novi plan integriteta (31 organ 2022. godine, a 7 organa 2023. godine), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok to nije učinio 1 organ, iako je posljednji plan integriteta usvojio 2020. godine⁴⁵. Za ustanovu koja je svoj prvi plan integriteta donijela 2022. godine, obaveza procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta i donošenja novog plana dopijeva 2024. godine.

Donošenjem novih planova integriteta 2022. godine započeo je četvrti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Svaki od **40 organa socijalne i dječje zaštite je unio važeći plan integriteta u aplikaciju**.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite identifikovan je ukupno 771 rezidualni rizik. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 578 (75%). Identifikovana su 42 rizika visokog intenziteta (5,4%) i 151 rizik niskog intenziteta (19,6%).



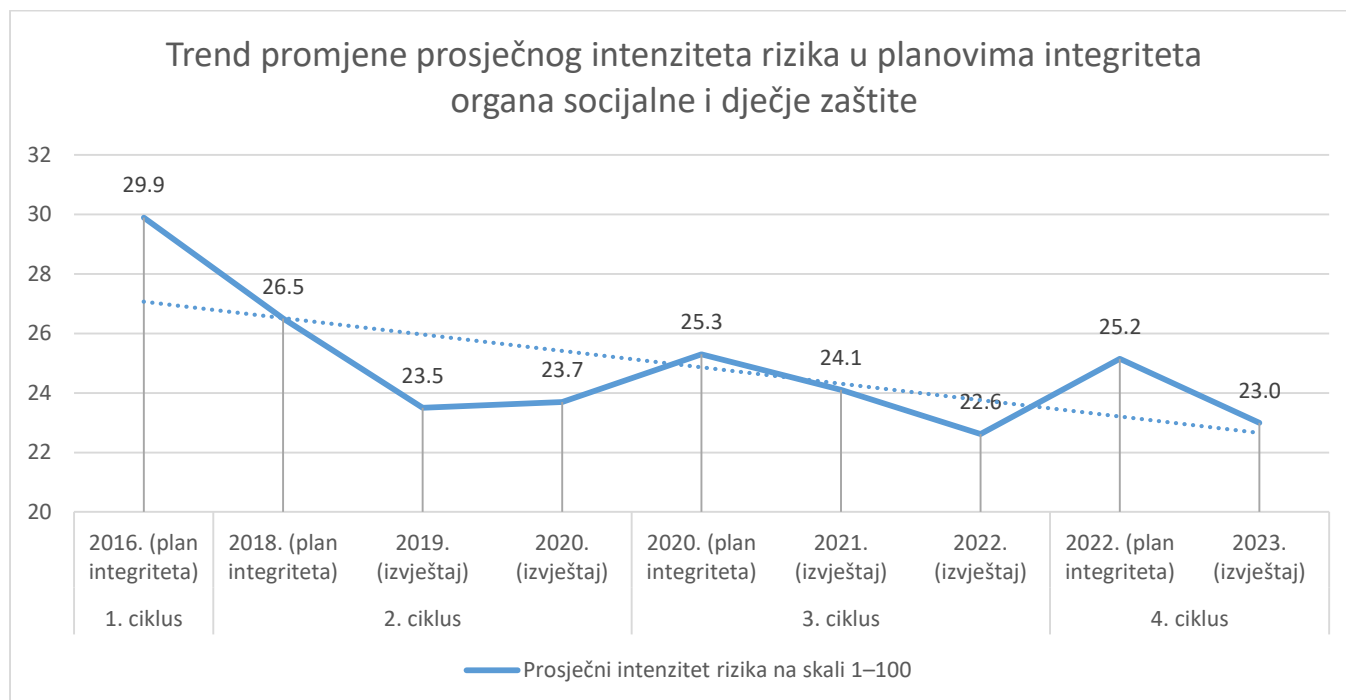
Grafikon 35: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

U odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta, **važeći planovi sadrže 111 rizika više, što je vjerovatno rezultat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**. Naime, organi socijalne i dječje zaštite su, na osnovu preporuka koje su dobili u prvoj fazi sprovođenja Metodologije, identifikovali nove rizike od korupcije i planirali nove mjere za upravljanje rizicima.

⁴⁵ Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, Opštinu u okviru Glavnog grada Golubovci i Opštinu Tuzi je posljednji plan integriteta Agenciji dostavio 2020. godine

Prosječni intenzitet rizika u svim organima u ovom sistemu 2016. godine bio je 29,9 (na skali 1–100), u planovima integriteta usvojenim 2018. godine smanjen je na 26,5, a u planovima usvojenim 2020. godine na 25,3.

Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine dodatno se smanjio i iznosi 25,2. **Nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite, prosječni intenzitet rizika se smanjio na 23** na skali 1–100, što može ukazati na efektivnost sprovedenih mjera.



Grafikon 36: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

Prosječni intenzitet rizika je nešto veći u centrima za socijalni rad u odnosu na ustanove socijalne i dječje zaštite, a u oba podsistema se smanjio nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

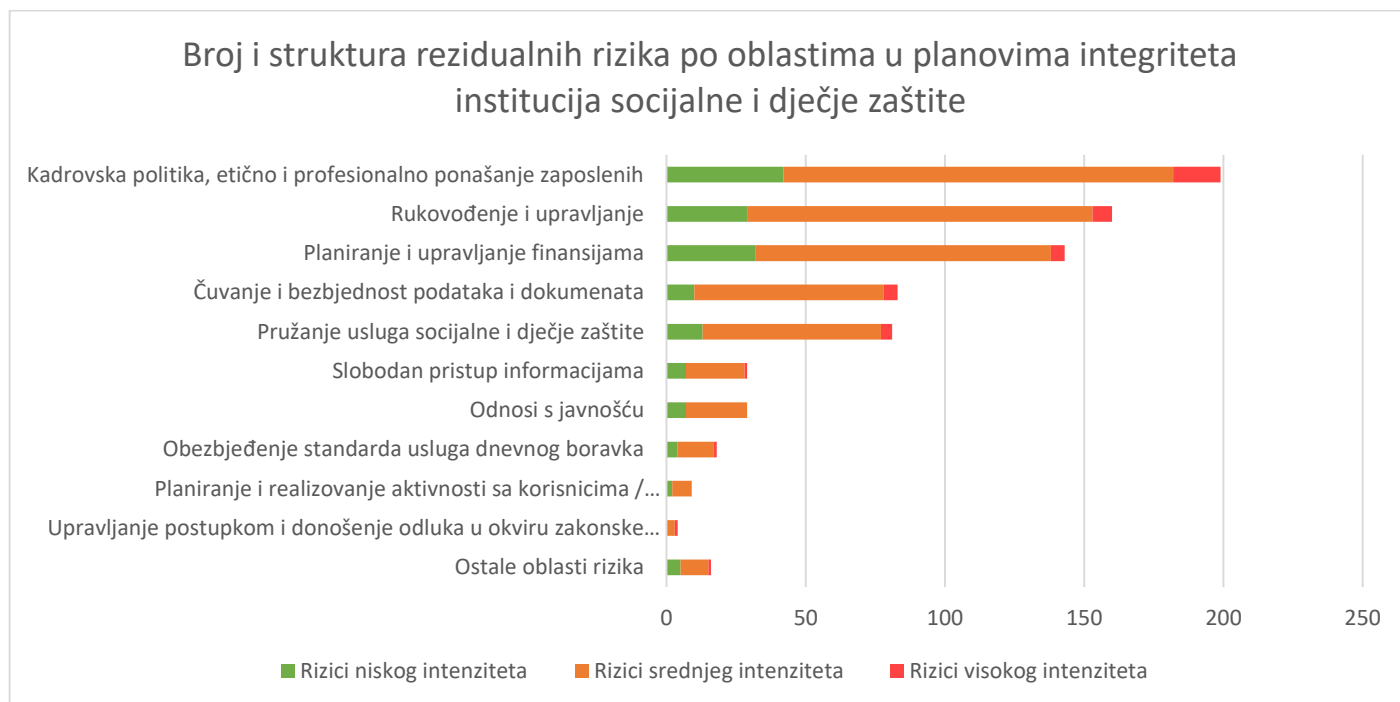
Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (199), a najmanje u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (83).

Te dvije oblasti karakteriše i najveći udio rizika visokog intenziteta: 8,5% rizika u oblasti „Kadrovska politika“ spada u grupu visokih rizika, a 6% takvih rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Prosječni intenzitet rizika u planovima donijetim do kraja 2023. godine takođe je najveći u oblasti kadrovske politike, gdje iznosi 27,1 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 26,2. Kada su preostale dvije opšte oblasti u pitanju, ova

vrijednost iznosi 22,4 u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i 22,1 u „Planiranju i upravljanju finansijama“.

Od posebnih oblasti rizika, visoki rizici su zastupljeni u oblastima „Obezbjedenje standarda usluga dnevnog boravka“ (5,6%) i „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ (4,9%).

Kategorijom koja je na grafikonu prikazana pod zajedničkim nazivom „Ostale oblasti rizika“ obuhvaćene su važne oblasti kao što su „Bjezbjednost korisnika“, „Zaštita prava korisnika“, „Zabrana diskriminacije lica sa invaliditetom“, „Zaštita podataka o ličnosti“ i „Izdavanje smještajnih kapaciteta“.



Grafikon 37: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 94 osnovna rizika se mogu podvesti pod tu kategoriju (5,7% svih osnovnih rizika). Slijede *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti* (89 rizika), *donošenje nezakonitih odluka* (87 rizika), *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / nestručan i neprofesionalan rad* (83 rizika) i *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (64 rizika).

U planovima integriteta su procijenjeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je dva puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* šest puta. Tri osnovna rizika odnose se na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 39 osnovnih rizika, a u šest slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	94	5,68%
2. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	89	5,38%
3. Donošenje nezakonitih odluka	87	5,26%
4. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga	83	5,01%
5. Nedožvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedožvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	64	3,87%
6. Sukob interesa	60	3,63%
7. Narušavanje principa transparentnosti	56	3,39%
8. Curenje informacija	49	2,96%
9. Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	44	2,66%
10. Ugrožavanje zaštite podataka	42	2,54%
11. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	42	2,54%
12. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	41	2,48%
13. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	39	2,36%
14. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	37	2,24%
15. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	32	1,93%

Tabela 7: Najzastupljeniji osnovni rizici u organima socijalne i dječje zaštite

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika je u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite ukupno 557 (33,7% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje ovim organima da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2023. godine prikupila izvještaje o sprovođenju planova integriteta svih 40 organa socijalne i dječje zaštite za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Organi

vlasti su u izvještajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

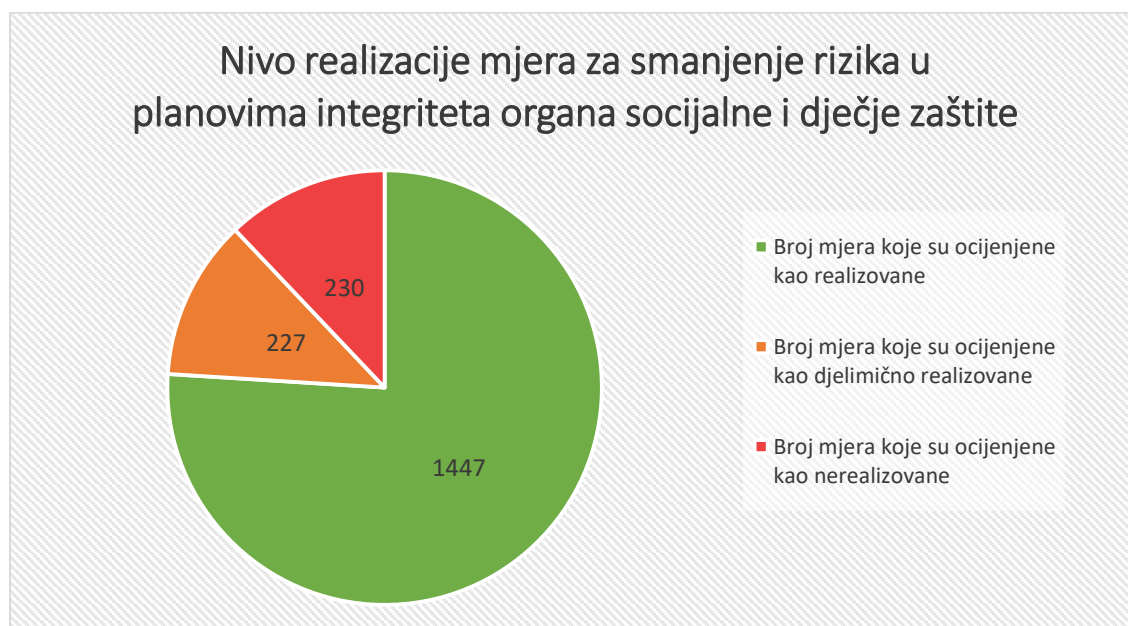
Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 39 (97,5% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 755 rizika i realizaciji 1.904 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Jedan izvještaj koji nije unijet u aplikaciju, već je dostavljen Agenciji u štampanoj formi, nije obrađen statistički, ali je uzet u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 1.447 mjera realizovano (76%), 227 mjera djelimično realizovano (11,9%), a da je 230 mjera ostalo ne realizovano (12,1%).

Došlo je do povećanja udjela realizovanih mjera i smanjenja udjela nerealizovanih mjera u odnosu na sve ranije izvještajne godine, što ukazuje da su organi socijalne i dječje zaštite, prema sopstvenoj ocjeni realizacije mjera, 2022. godine bili najefektivniji u sprovođenju svog plana integriteta, od njegovog prvog usvajanja 2016. godine, što djelimično može biti rezultat sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u sistemu socijalne i dječje zaštite tokom 2021–2022. godine, čiji je cilj upravo unapređenje planova integriteta i njihovih efekata.



Grafikon 38: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2023. godine

U prvim godinama sprovođenja planova integriteta u ovom sistemu, stepen realizacije mjera se znatno razlikovao između centara za socijalni rad i ustanova socijalne i dječje zaštite. U posljednjih nekoliko godina došlo je do postepenog smanjivanja ove razlike, s tim što ustanove i dalje svake godine karakteriše uspješnija realizacija mjera u odnosu na centre. Prema izvještajima iz 2023. godine, 74,2% mjera je realizovano u centrima za socijalni rad, a 77% u ustanovama socijalne i dječje zaštite. Procenat nerealizovanih mjera u prvoj grupi organa iznosi 12,8%, a u drugoj 11,7%. Obje grupe organa karakteriše napredak u odnosu na prethodne izvještajne godine.

Treba napomenuti da su ustanove socijalne i dječje zaštite sveukupno gledajući ostvarile veći učinak od centara za socijalni rad u sprovođenju Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, kao i da su u većoj mjeri prihvatile preporuke date u pojedinačnim izvještajima o sprovođenju Metodologije, odnosno uvele nove mjere u plan integriteta shodno datim preporukama, što dodatno svjedoči o pozitivnom efektu Metodologije na organe vlasti.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. **Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (86,2% realizovanih mjera), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (78,2%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (75,4%). Najniži udio realizovanih mjera zabilježen je i ove godine u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (73,4%), mada je nastavljen napredak u toj oblasti u odnosu na prethodne godine (rast za 3,7% u odnosu na 2022, za 7,5% u odnosu na 2021. i za 12,8% u odnosu na 2020. godinu). Ipak, udio nerealizovanih mjera u ovoj oblasti i dalje je značajan (73 mjere, odnosno 14,7%), pa se ponavlja preporuka iz prethodnih izvještaja da je potrebno posebnu pažnju posvetiti kadrovskoj politici, etičnom i profesionalnom ponašanju javnih funkcionera i zaposlenih.**



Grafikon 39: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

Od opštih oblasti rizika, najveće smanjenje procenta realizovanih mjera zabilježeno je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ – koju karakteriše najniži stepen realizacije planiranih mjera u posljednjih pet godina. Ipak treba imati u vidu da se radi o prvoj izvještajnoj godini, te treba izvući zaključke po završetku druge godine četvrtog ciklusa planova integriteta.

Od posebnih oblasti rizika, relativno visok stepen uspješnosti sprovođenja mjera ostvaren je u oblasti „Obezbjedenje standarda usluga dnevnog boravka“ – 82,7%. U oblasti „Odnosi s javnošću“ sprovedeno je 72,9% mjera, u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ 72,1%, a u oblasti „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ uspješno je sprovedeno 71,5% mjera (što predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodne godine). U oblasti „Upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru zakonske nadležnosti“ realizovano je 65,2% mjera. Tu oblast karakteriše i najveći procenat mjera koje nijesu realizovane do kraja 2022. godine (26,1%). Realizovano je i 20 od 21 mjere za smanjenje rizika u oblasti „Planiranje i realizovanje aktivnosti sa korisnicima / Vaninstitucionalne aktivnosti“, a visok učinak u toj oblasti zabilježen je bio i u prethodne četiri godine.

Kada je u pitanju **promjena intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultat sprovođenja mjera, organi socijalne i dječje zaštite su izvijestili o statusu **ukupno 755 rizika**. Za 50 rizika (6,6% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika. Za 482 rizika (63,8%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 223 rizika (29,5%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Udio rizika povećanog intenziteta značajno je veći u centrima za socijalni rad (9,1% rizika) nego u ustanovama socijalne i dječje zaštite (5,3% rizika).

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblast „Rukovođenje i upravljanje“ (10,4% rizika u toj oblasti), u kojoj je ostvaren i najveći pad u stepenu realizacije mjera, što može da ukaže da je upravo nemogućnost realizacije određenog dijela planiranih mjera uticao na rast intenziteta rizika, pa bi posebnu pažnju trebalo posvetiti uspostavljanju uslova za sprovođenje planiranih mjera u oblasti rukovođenja i upravljanja.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera

Agencija je 2021. godine izradila **Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (**UNDP**) u Crnoj Gori, u cilju unapređenja sadržaja i efekata planova integriteta. Metodologija podrazumijeva razvoj kriterijuma i indikatora, koji su u vezi sa planovima integriteta i na osnovu kojih je izvršeno bodovanje i rangiranje organa vlasti u relevantnim sektorima/sistemima. Za pilot fazu projekta odabrana su **dva sektora: državna uprava i socijalna i dječja zaštita**.

Metodologija je izrađena uz **podršku eksperata** koje je angažovao UNDP i uz konsultacije sa menadžerima integriteta. Dva eksperta (lokalni i međunarodni) su u avgustu 2021. analizirali planove integriteta odgovarajućih institucija i druge relevantne dokumente, a u septembru iste godine radili na definisanju Metodologije i razvoju indikatora uspješnosti primjene antikorupcijskih mjera, u saradnji sa Odsjekom za integritet i lobiranje. U oktobru 2021. godine održane su **dvije radionice za menadžere integriteta** iz oba sistema, na kojima su

polaznici upoznati sa Metodologijom i dali sugestije za njeno unapređenje. **Metodologija je finalizovana u novembru 2021. godine.**

Organi vlasti su u novembru i decembru 2021. dostavljali **dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora** predviđenih Metodologijom. Dokumentaciju su dostavila 32 organa socijalne i dječje zaštite (od 39 organa). Nakon prikupljanja podataka od institucija, u I kvartalu 2022. godine uslijedila je **verifikacija** ispunjenosti pokazatelja, **dodjeljivanje bodova** organima i **izrada pojedinačnih izvještaja o procjeni primjene antikorupcijskih mjera** u organima koji su dostavili dokumentaciju.

Nacrti pojedinačnih izvještaja dostavljeni su organima, sa mogućnošću reagovanja na njihov sadržaj. Dodatne komentare i informacije Agenciji je dostavilo 7 organa socijalne i dječje zaštite. Svi komentari su detaljno razmotreni i organima su dostavljeni finalni izvještaji o primjeni antikorupcijskih mjera. Izvještaji sadrže bodove za sve kategorije i indikatore, procentualno iskazan učinak, pregled ključnih nalaza i **preporuke za uspostavljanje novih antikorupcijskih mjera i unapređenje primjene postojećih.**

Osim izvještaja za pojedinačne organe, izrađena su i **dva sektorska izvještaja**, koja sadrže ključne nalaze i preporuke na nivou sektora državne uprave, odnosno socijalne i dječje zaštite. Ovi izvještaji sadrže i **listu svih organa u sektoru, rangiranih po učinku** koji su ostvarili u pilot fazi projekta, kako bi se istakli najuspješniji organi. Na ovaj način može se izvršiti i poređenje različitih sistema. Izvještaji su u II kvartalu 2022. objavljeni na internet stranici ASK⁴⁶.

U nastavku su **preporuke koje su date u izvještaju o primjeni Metodologije u sektoru socijalne i dječje zaštite:**

- Uspostaviti koordinaciju između Ministarstva finansija i rukovodilaca organa vlasti iz oblasti socijalne i dječje zaštite koje je osnovala država, kako bi se prevazišao problem uspostavljanja unutrašnje revizije sklapanjem sporazuma u skladu sa članom 49 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, ili eventualno inicirale izmjene nejasnih zakonskih odredbi.
- Za organe vlasti koji su osnovani od strane lokalnih samouprava koje vrše nadzor nad njihovim radom, potrebno je inicirati održavanje radnog sastanka između rukovodilaca organa vlasti i starješina lokalnih samouprava, na kojem bi se pokrenulo pitanje sklapanja sporazuma ili donošenja odluka o vršenju unutrašnjih kontrola.
- Uspostaviti efikasan mehanizam za praćenje sprovođenja Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru od strane Ministarstva finansija, kako bi se sprovele mjere koje Zakon propisuje.
- Potrebno je proaktivno objavljivati informacije od javnog značaja, naročito one koje se odnose na trošenje budžeta, postupak javnih nabavki, postupak zapošljavanja kadrova, kao i druga dokumenta koja se odnose na rad organa vlasti (Vodič za pristup informacijama,

⁴⁶ <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

godišnji izvještaj o radu, programe pružanja usluga, uslove prijema i druge informacije bitne za korisnike i dr.) i redovno ih ažurirati.

- Na početnu internet stranu treba postaviti odjeljak – Proaktivni pristup informacijama gdje bi bili postavljeni svi podaci u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i učiniti ih dostupnim licima sa invaliditetom.
- Potrebno je redovno dostavljati Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama podatke o podnescima, aktima i preduzetim mjerama, u roku od 10 dana od dana njihovog podnošenja, odnosno sačinjavanja ili preduzimanja, u skladu sa članovima 41 i 42 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.
- Na nivou svakog organa vlasti neophodno je utvrditi da li uzrok za nesprovođenje zakonom propisanih obaveza leži u kadrovskim kapacitetima (nedovoljan broj kadrova, neadekvatna organizacija kadrova za obavljanje radnih procesa, nedovoljna motivisanost i dr).
- Prilikom ažuriranja plana integriteta potrebno je da organi vlasti razmotre uočene slabosti iz ovog izvještaja i procijene rizike od korupcije i drugih nepravilnosti u tim oblastima. Uočene slabosti je potrebno uzeti u obzir prilikom analize stanja i definisanja razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za potrebe izrade strateških dokumenata.
- Na nivou organa vlasti važno je utvrditi potrebe za obukama zaposlenih i rukovodilaca (stručne obuke iz oblasti socijalne i dječje zaštite, obuke iz oblasti etike i integriteta, borbe protiv korupcije i dr), zatim u saradnji sa Odjeljenjem za unapređenje kapaciteta stručnih radnika Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu i resornim ministarstvom raditi na njihovom sprovođenju.
- Potrebno je da resorno ministarstvo i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu rade na promovisanju i dijeljenju primjera dobre prakse, kako bi se motivisali i drugi organi vlasti za njihovo uvođenje.
- Potrebno je izraditi analizu primjene Etičkog kodeksa za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite.
- Važno je razmotriti formiranje radne grupe, koja bi se sastojala od predstavnika organa vlasti i Etičkog odbora koji je zadužen za praćenje Etičkog kodeksa za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite, a koji bi radili na njegovim izmjenama i dopunama, koje bi pored osnovnih vrijednosti i etičkih načela, obuhvatila i sukob interesa, prijem poklona i dr. Na nivou organa vlasti potrebno je razmotriti izradu sopstvenog etičkog kodeksa imajući u vidu specifičnost nadležnosti koju ostvaruju.
- Na nivou organa vlasti treba izraditi analizu donijetih pravnosnažnih presuda (iz radnih, upravnih sporova, sporova za naknadu štete i dr) i izvještaja Državne revizorske institucije, kako bi se utvrdili uzroci i preduzele adekvatne mjere. Izvještaj treba dostaviti Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, radi preduzimanja mjera iz njegove nadležnosti.
- Potrebno je uraditi analizu izrađenih godišnjih izvještaja o radu staratelja na nivou organa vlasti u saradnji sa Zavodom za socijalnu i dječju zaštitu i resornim ministarstvom kako bi se uočile nepravilnosti (nekonzistentnost u izvještavanju, neredovno izvještavanje, neunošenje

svih bitnih podataka o štićeniku, raspolaganju njegovom imovinom, osposobljavanju za samostalan život i sl. u izvještaj) u njihovom radu i preduzele adekvatne sistemske mjere za njihovo prevazilaženje.

- Na osnovu kontrole i praćenja uslova u kojima štićenik živi u hraniteljskim porodicama, treba razmotriti, na nivou organa vlasti, a u saradnji sa Zavodom za socijalnu i dječju zaštitu i resornim ministarstvom, da li postoje situacije u kojima bi se mogla uspostaviti obaveznost kraćeg obavljanja kontrole hraniteljskih porodica i staratelja od one koja je propisana. U skladu sa dobijenim podacima, potrebno je inicirati izmjene Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici ili donijeti Uputstvo ili Smjernice koje bi sadržale što preciznije navođenje kriterijuma za prepoznavanje takvih situacija (bez uopštenih navođenja npr. u hitnom postupku – bez datog okvira i ostavljanja subjektivnoj procjeni onog ko postupa).
- Prilikom ažuriranja plana integriteta u procjenu rizika potrebno je uključiti dodatne oblasti koje su specifične za rad centara za socijalni rad i ustanova socijalne i dječje zaštite.
- Imajući u vidu specifičnost nadležnosti ustanova socijalne i dječje zaštite čije ostvarivanje treba da doprinese unapređenju kvaliteta života djece i mladih sa smetnjama i teškoćama u razvoju, odraslih i starih, potrebno je da organi vlasti izrade izvještaj u kojim situacijama se kroz praksu pokazalo da je neophodan kraći period u kojem će se obavljati ponovni pregledi.
- Nakon utvrđivanja takvih slučajeva razmotriti mogućnost davanja inicijative za izmjenu postojećih Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativa i minimalnim standardima usluge smještaja odraslih i starih lica i Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici, u smislu navođenja posebno rizičnih slučajeva i rokova u kojima je u tim situacijama neophodno obavljati ponovne preglede ili inicijative za izradu Smjernica/Uputstva za postupanje u tim slučajevima za organe vlasti.

Ostali nalazi i preporuke

Određeni organi u ovom sistemu nastavili su praksu da u okviru dokumentacije plana integriteta detaljno navode rezultate upitnika za utvrđivanje radnih procesa posebno ugroženih korupcijom. Izradu i sprovođenje upitnika, anketa i intervjuua Agencija ističe kao primjer dobre prakse, jer isto može značajno unaprijediti kvalitet plana integriteta.

Osim opštih oblasti rizika, potrebno je da plan integriteta sadrži dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti. Organima socijalne i dječje zaštite se preporučuje da u okviru tih oblasti procijene rizike koji će se direktno odnositi na glavne nadležnosti institucije. Takve oblasti rizika su: „Unapređenje procesa prijema i procjene pružanja usluga“, „Unapređenje postupka starateljstva i hraniteljstva“, „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“, „Obezbeđenje standarda usluga dnevnog boravka“ i sl. U odnosu na te rizike, potrebno je planirati odgovarajuće mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika.

U skladu sa Metodologijom za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, preporučuje se centrima za socijalni rad da u okviru navedenih oblasti rizika uvedu mjere koje će se odnositi na:

- donošenje plana pripravnosti,
- blagovremeno i adekvatno odlučivanje o podnijetim zahtjevima za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite,
- redovnu kontrolu hraniteljskih porodica i praćenje uslova u kojima živi štíćenik,
- redovnu kontrolu i praćenje rada staratelja na terenu,
- izradu formulara izvještaja o radu staratelja, koji će sadržati rubrike za navođenje svih elemenata predviđenih čl. 209 Porodičnog zakona, i
- praćenje podnošenja izvještaja od strane staratelja.

Takođe, preporučuje se ustanovama socijalne i dječje zaštite da, u skladu sa Metodologijom, uvedu mjere koje će se odnositi na:

- redovno obavljanje pregleda za svakog korisnika, i
- objavljivanje informacija na internet stranici ustanove o uslovima programa pružanja usluga, uslovima prijema i raspoloživim kapacitetima, vodeći računa o dostupnosti informacija licima sa invaliditetom (odnosno licima sa oštećenjima vida i sluha).

Prilikom sačinjavanja narednih izvještaja o sprovođenju plana integriteta potrebno je unositi što konkretniji opis realizacije za svaku mjeru za savladavanje rizika, odnosno što preciznije obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjera, i potrebno je svaku mjeru ocijeniti (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano) u skladu sa formulacijom planirane mjere i sa preduzetim aktivnostima, kako bi menadžeru integriteta i ostalim zaposlenima bilo omogućeno praćenje realizacije mjera i eventualno ažuriranje plana integriteta.

Pojedini rezidualni rizici u određenim planovima integriteta zapravo predstavljaju faktore rizika (npr. velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi, zaposleni nijesu upoznati sa propisima, nerazumljivi i nedorečeni propisi, neadekvatne zarade zaposlenih itd), pa se tim organima preporučuje da razrade formulaciju rezidualnih rizika na način da oni predstavljaju konkretne i precizne rizike, i u skladu sa njima da formulišu adekvatne mjere. Faktori rizika su u svakom slučaju bitan dio identifikacije i analize rizika i poželjno je da budu iskazani u planu integriteta kao dio formulacije rezidualnih rizika. Ukoliko rizici nijesu dovoljno konkretno iskazani, i ako ne sadrže faktore rizika ili oni nijesu uzeti u obzir, otežano je i planiranje adekvatnih i efektivnih mjera za savladavanje rizika.

Umjesto zajedničke procjene intenziteta velikog broja rezidualnih rizika, što je primijećeno u određenom broju planova integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite, organima se preporučuje da izvrše procjenu intenziteta svakog rezidualnog rizika pojedinačno ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, te da se, u skladu sa tim, za svaki rizik (ili grupu rizika) definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokovi za realizaciju mjera.

Imajući u vidu da su planovi pojedinih organa u određenoj mjeri slični sa planovima integriteta drugih institucija ili sa nekim od modela koje je Agencija izradila, tim organima se preporučuje da posebnu pažnju posvete detaljnoj analizi rizika u instituciji. Potrebno je procijeniti da li su

postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i prije svega da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način, odnosno da li odgovaraju stvarnom stanju u organu i potencijalnim problemima i nepravilnostima koji mogu nastati u njegovom radu.

U nekoliko slučajeva mjere za smanjenje rizika nijesu dovoljno konkretne, a u nekim planovima je potrebno precizirati rokove za realizaciju mjera. U nekoliko planova integriteta su rokovi za realizaciju svih mjera označeni sa „kontinuirano“, čak i za mjere koje su konkretne i koje nijesu vrsta mjera koje je moguće realizovati u kontinuitetu. U određenom broju slučajeva predložene mjere ne odgovaraju identifikovanim rizicima, odnosno nije jasno na koji način mogu dovesti do smanjenja rizika, pa je potrebno planirati dodatne mjere za savladavanje tih rizika, naročito ako se procijeni da sprovođenje postojećih mjera nije dalo efekta.

Prilikom ažuriranja plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir i ocjene iz **Izveštaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu**, gdje je to primjenjivo.

Period važenja Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period od 2018. do 2022. godine je istekao, a strategija za naredni period nije donijeta, iako je početkom 2023. godine upućen javni poziv organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima da se uključe u postupak pripreme nacrtu Strategije za period 2023–2027. sa Akcionim planom za 2023. godinu. Istekao je i period važenja Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starijih za period od 2018. do 2022. godine. Još uvijek nije donijeta ni nova strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja. Da bi ta strategija bila uspješno izrađena i sprovedena, relevantne institucije, poput škola, centara za socijalni rad, policije, sudstva i domova zdravlja, treba da udruže snage u svakoj lokalnoj zajednici. Donijeta je Strategija ranog razvoja djeteta 2023–2027. godine.

Ukoliko naredna generacija strateških dokumenata u oblasti socijalne i dječje zaštite bude donijeta u prvoj polovini 2024. godine, preporučuje se da se planovi integriteta, prilikom njihovog ažuriranja 2024. godine, usaglase sa mjerama predviđenim strategijama i akcionim planovima, gdje je to moguće. Takođe, kao mjere u planu integriteta organi mogu da predvide redovno praćenje i izvještavanje o sprovođenju relevantnih akcionih planova. Treba uzeti u obzir i strategiju deinstitucionalizacije u sistemu dječje i socijalne zaštite, čija je izrada započeta u junu 2022. godine⁴⁷, u cilju smanjenja broja korisnika na rezidencijalnom smještaju i širenju broja usluga koje se pružaju na nivou porodice i zajednice.

Takođe se preporučuje uvođenje mjera u cilju većeg uključivanja nevladinog sektora u proces kreiranja strategija, naročito imajući u vidu da je EK u izvještaju za 2022. godinu navela da konsultacije sa nevladinim sektorom u kontekstu pisanja nove strategije socijalne zaštite nijesu bile na zadovoljavajućem nivou⁴⁸. U izvještaju iz 2023. godine EK ocjenjuje da je potrebna daleko veća uključenost civilnog društva, kao i podrška i saradnja sa njim kako bi se postigli održivi i djelotvorni rezultati u socijalnom sektoru, kako za planiranje i praćenje

⁴⁷ <https://www.gov.me/cyr/clanak/javni-poziv-organima-organizacijama-udruzenjima-i-pojedincima-2>

⁴⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 99

socijalnih politika, tako i za njihovo sprovođenje kroz socijalne službe, uključujući na lokalnom nivou.

U planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite često je predviđeno redovno praćenje i ocjena efekata primjene strategija, akcionih planova i zakona, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na odstupanje u sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa ili na neadekvatno kreiranje politike razvoja i upravljanja institucijom. U izvještajima o sprovođenju planova integriteta, međutim, nema informacija o sprovođenju gore pomenutih strategija i akcionih planova.

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu je 2023. izvijestio da su 2022. rađene Analiza o potrebama usluge porodičnog saradnika, Analiza licenciranih pružalaca usluga i Analiza primjene Zakona o povlastici za putovanje za lica sa invaliditetom. Nekoliko organa socijalne i dječje zaštite je 2023. izvijestilo o izradi i sprovođenju strategije razvoja institucije, a organi koji su predvidjeli izradu komunikacione strategije izvijestili su da ista nije donijeta, odnosno da je izrada u toku. JU Zavod „Komanski most“ je izvijestio da je u decembru 2022. donio Strategiju upravljanja rizicima.

Centri za socijalni rad i dalje nemaju dovoljno zaposlenih, dok se njihov djelokrug rada povećao jer treba da omoguće ostvarivanje novih prava, navodi se 2023. godine u izvještaju EK⁴⁹, i dodaje se da je potrebno ojačati kapacitete centara za socijalni rad kako bi mogli da pomognu u prelazu sa pružanja usluga u ustanovama na brigu u zajednici. Takođe se navodi da se sektor socijalne zaštite i dalje suočava sa ograničenjima u pogledu ljudskih resursa i kapaciteta, te da s obzirom na nedavne promjene pravnog i strateškog okvira, poreza i socijalnih davanja za djecu, cjelokupnu socijalnu politiku i sistem zapošljavanja treba detaljno procijeniti i reformisati, kako bi se djelotvorno odgovorilo na potrebe grupa koje su u najvećem riziku⁵⁰. Preporučuje se uvođenje mjera za podizanje stručnih, administrativnih i operativnih kapaciteta centara za socijalni rad, kao i ulaganje napora i preduzimanje mjera za obezbjeđivanje adekvatnih resursa i kapaciteta za efikasan nadzor i osiguranje kvaliteta usluga, posebno na lokalnom nivou.

Preporučuje se da se u obzir uzmu nalazi analize sistema socijalne zaštite Crne Gore izrađene 2021. godine i Mapa puta za reformu sistema socijalne zaštite, koja je kao završni element analize usvojena u julu 2021. godine. Između ostalog, analiza prepoznaje potrebu za povećanjem broja socijalnih radnika i za fokusiranjem njihovog rada na direktnu komunikaciju sa ljudima na terenu. Ona ukazuje i na potrebu integrisanja svih informacija iz domena socijalne zaštite na lokalnom i nacionalnom nivou i uspostavljanja jedne digitalne baze podataka svih korisnika. Ističe se i potreba poboljšanja saradnje između sektora zdravstva, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite na svim nivoima i boljeg regulisanja odgovornosti za pitanja socijalne zaštite između lokalnog i nacionalnog nivoa⁵¹.

⁴⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 116–117

⁵⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 116

⁵¹ Članak „UNICEF podržava analizu sistema socijalne zaštite Crne Gore radi smanjenja siromaštva“, dostupan na linku: <https://www.unicef.org/montenegro/price/unicef-podr%C5%BEava-analizu-sistema-socijalne-za%C5%A1tite-crne-gore-radi-smanjenja-siroma%C5%A1tva>

Shodno gore navedenim nalazima, preporučuje se da se planovima integriteta predvide mjere u cilju unapređenja saradnje sa drugim institucijama i sektorima. S tim u vezi, EK je u izvještaju iz 2022. godine istakla da koordinaciju između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad i dalje treba unapređivati, odnosno da zapošljavanje i socijalne usluge i dalje nijesu u dovoljnoj mjeri koordinisani⁵². Izgradnja snažnijih veza između službi zapošljavanja i socijalnih službi i dalje je ključna za uklanjanje potencijalnih faktora obeshrabrivanja ljudi da se zapošljavaju, ocijenjeno je u jednom od ranijih izveštaja⁵³.

Tokom izvještajnog perioda, sprovođenje integrisanog Informacionog sistema socijalnog staranja (SWIS), omogućilo je pravovremeno sprovođenje svih zakonodavnih promjena, navodi se u izvještaju EK iz 2023. godine⁵⁴.

Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori objavilo je 2019. godine Analizu rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori, koju je sproveo Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS, u saradnji sa Zavodom za socijalnu i dječju zaštitu, na zahtjev Ministarstva rada i socijalnog staranja, uz stručnu i finansijsku podršku Predstavništva UNICEF-a za Crnu Goru.

Analiza je ukazala na potrebu sveobuhvatne reforme centara za socijalni rad u cilju povećanja broja i profesionalne nadgradnje kapaciteta zaposlenih, potrebe uvođenja novih metodologija rada, neophodnosti teritorijalne reorganizacije rada i dr⁵⁵. Preporučuje se svim centrima za socijalni rad, kao i nadležnom ministarstvu, da razmotre nalaze, preporuke i zaključke iz Analize, i da shodno tome unaprijede plan integriteta.

Centri za socijalni rad i ustanove socijalne i dječje zaštite bi trebalo da razmotre i godišnje izvještaje o radu nadležnih inspekcija i izvještaje Državne revizorske institucije, i da na osnovu nalaza iz izvještaja ažuriraju plan integriteta. Ovo se naročito odnosi na organe kojima je Državna revizorska institucija u prethodnom periodu dala uslovno odnosno negativno mišljenje o finansijskom poslovanju i usklađenosti sa propisima, a ti organi su istaknuti u Izvještaju o procjeni primjene antikorupcijskih mjera za sektor socijalne i dječje zaštite – „Integritet na djelu“, dostupnom na internet strani Agencije⁵⁶.

U cilju daljeg jačanja integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite preporučuje se organima vlasti da razmotre potrebu uvođenja sljedećih mjera u plan integriteta:

- Unaprijediti dostupnost i preglednost relevantnih dokumenata i informacija na internet stranicama Ministarstva rada i socijalnog staranja i organa vlasti u ovoj oblasti
- Izraditi posebne internet stranice svih centara i ustanova
- Objavljivati na internet stranici / oglasnoj tabli sve relevantne informacije i regulativu

⁵² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 98

⁵³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 92

⁵⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 117

⁵⁵ „Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori“, UNICEF Crna Gora, 2019, dostupna na linku:

<https://www.zsdzcg.me/images/Biblioteka/Analiza%20rada%20centara%20za%20socijalni%20rad%2021.03.09.pdf>

⁵⁶ <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

- Edukacija zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije
- Obezbijediti usavršavanje stručnim radnicima i saradnicima, u skladu sa planom i programom stručnog usavršavanja koje donosi Zavod za socijalnu i dječju zaštitu
- Sprovoditi obuke zaposlenih i rukovodećeg kadra o etici i integritetu
- Pratiti sprovođenje etičkog kodeksa za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite
- Vršiti periodičnu kontrolu sertifikata o položenim stručnim ispitima, licencama za rad i licencama za obavljanje djelatnosti
- Obezbijediti primjenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i povećati nadzor nad zaštitom povjerljivih podataka
- Pojednostaviti određene procedure dodjele prava iz socijalne i dječje zaštite, analizirati i razmotriti potrebu izmjene podzakonskih akata
- Obezbijediti transparentne i jasne kriterijume u odlučivanju
- Obezbijediti blagovremeno rješavanje zahtjeva za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite
- Definirati jasne i precizne kriterijume za određivanje fizičkog lica koje pruža uslugu porodičnog smještaja-hraniteljstva i porodičnog smještaja
- Dosljedno poštovati uslove za procjenu podobnosti lica za pružanje usluge porodičnog smještaja-hraniteljstva i porodičnog smještaja, i pružati kontinuiranu podršku tim licima
- Uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka popisa imovine lica lišenih poslovne sposobnosti
- Edukacija zaposlenih koji pružaju usluge u vezi sa savjetovanjem, terapijom, medijacijom, radom na SOS telefonu i drugim aktivnostima
- Obezbijediti adekvatne uslove za smještaj korisnika (institucionalni i vaninstitucionalni)
- Unaprijediti saradnju sa Fondom za zdravstveno osiguranje, Zavodom za zapošljavanje i drugim relevantnim institucijama
- Voditi evidenciju o žalbama na rad službenika, na osnovu kojih će se preduzeti određene kontrolne mjere ili sankcije
- Sprječavati diskriminaciju korisnika po osnovu bilo kojeg ličnog svojstva
- Definirati jasne kriterijume za vršenje procjene stanja, potreba, snaga i rizika korisnika i drugih lica značajnih za korisnika; procjene podobnosti staraoca, hranitelja i usvojioca; kao i za izradu i praćenje individualnih planova usluga
- Obezbijediti zakonitost i transparentnost u postupku učešća korisnika, roditelja, odnosno srodnika u plaćanju troškova izdržavanja korisnika, i vršiti kontrolu poštovanja definisanih kriterijuma i mjerila za njihovo učešće
- Obezbijediti kvalitetnu izradu analiza i izvještaja od strane Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, na osnovu kojih će biti predviđene mjere za unapređenje u oblasti socijalne i dječje zaštite
- Uspostaviti sistem srednjoročnog i dugoročnog strateškog planiranja (npr. kroz donošenje strategija razvoja institucije u višegodišnjem periodu uz mjerenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije strategije)

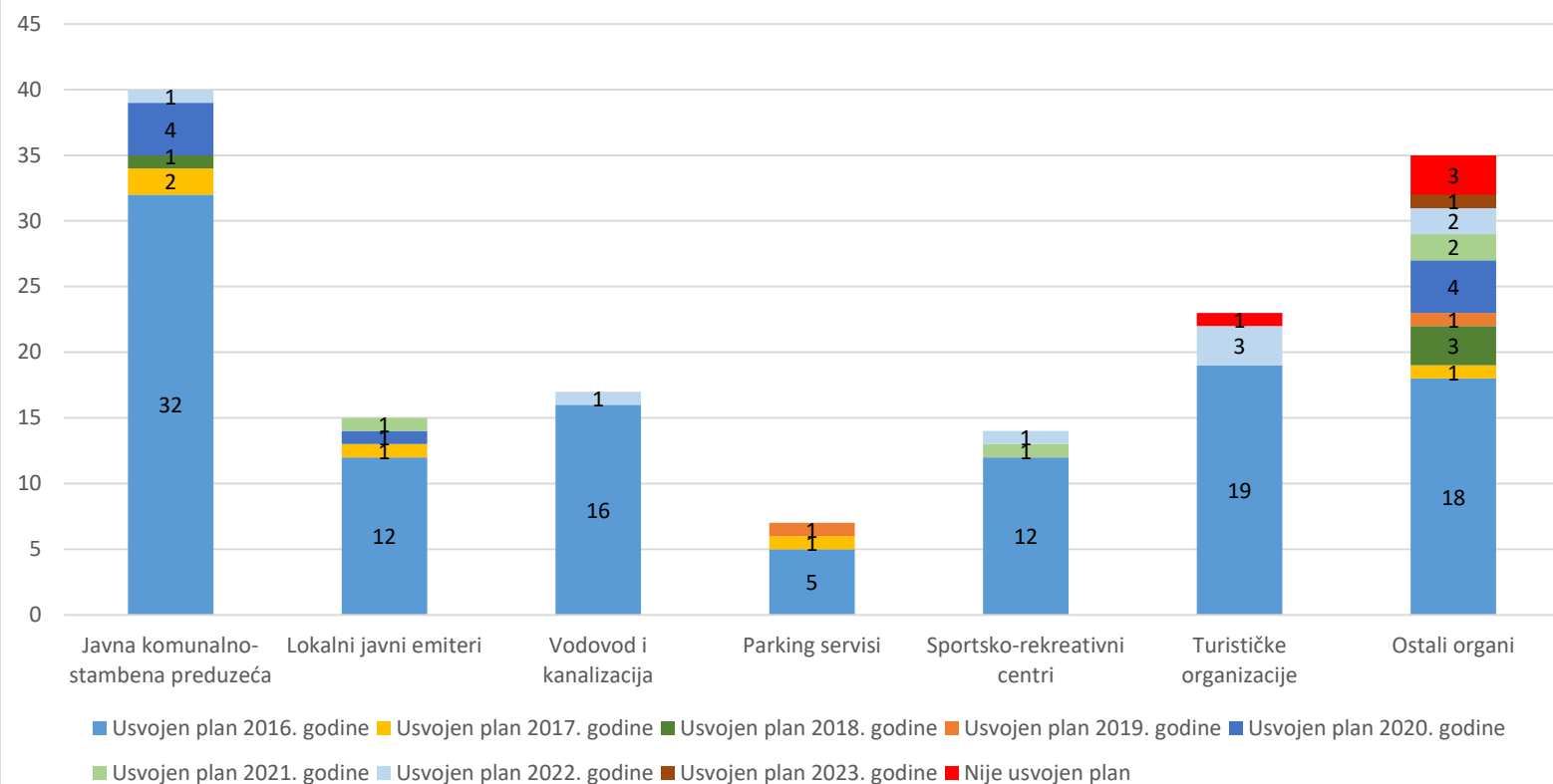
- Donijeti proceduru za postupanje po prijavama zviždača i zaštitu lica koja podnose prijave, sa načinom i kriterijumima za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača
- Definirati jasne kriterijume i mjerila za dodjelu jednokratne novčane pomoći i vršiti redovnu i sveobuhvatnu kontrolu ostvarivanja ovog prava
- Izraditi interne procedure u centrima za socijalni rad o određivanju visine jednokratne pomoći pojedincima i porodicama koji su u stanju socijalne potrebe
- Redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera
- Sačinjavati plan budžeta i izvještaj o budžetskoj potrošnji, na način da se jasno prikaže potrošnja po potrošačkim jedinicama, sa prikazom šta je ostvareno za utrošeni novac
- Donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci
- Obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki
- Pratiti ispunjavanje preporuka interne i eksterne revizije
- Analizirati i dosljedno sprovoditi Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakon o rodnoj ravnopravnosti i druge relevantne propise
- Obezbijediti zakonitost i transparentnost u planiranju i postupku zapošljavanja, ocjenjivanju i praćenju radnog učinka, nagrađivanju i sankcionisanju
- Izraditi interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima
- Izraditi interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o dopunskom radu
- Izraditi interno pravilo za zaposlene o vršenju drugih poslova (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i sl.)
- Izraditi interno pravilo koje reguliše primanje poklona i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima.

III. Privredna društva, ustanove i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

Ovaj sistem obuhvata sva privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave. **Sistemom je obuhvaćen 151 organ:** 40 komunalno-stambenih preduzeća, 15 lokalnih javnih emitera, 17 preduzeća u čijoj su nadležnosti vodovod i kanalizacija, 7 parking servisa, 14 sportsko-rekreativnih centara, 23 turističke organizacije i 35 drugih organa. Od njih, **plan integriteta je do kraja 2023. godine donijelo 147 organa**⁵⁷. Jedno privredno društvo je 2023. godine donijelo svoj prvi plan integriteta.

⁵⁷ **Plan integriteta su donijeli:** Komunalne usluge d.o.o. Podgorica, Komunalne usluge d.o.o. Pljevlja, Komunalno d.o.o. Kotor, Komunalno d.o.o. Tivat, Komunalno d.o.o. Budva, Komunalno d.o.o. Nikšić, Komunalno Lim d.o.o. Bijelo Polje, Komunalno d.o.o. Cetinje, Komunalno d.o.o. Berane, Komunalno d.o.o. Danilovgrad, Komunalno d.o.o. Rožaje, Komunalno d.o.o. Andrijevića, Komunalno d.o.o. Kolašin, Komunalne usluge Gradac d.o.o. Mojkovac, Komunalno-stambeno d.o.o. Herceg Novi, Komunalne djelatnosti d.o.o. Plav, Komunalne djelatnosti d.o.o. Šavnik, Komunalno i vodovod d.o.o. Žabljak, Komunalno d.o.o. Tuzi, Stambeno-komunalno d.o.o. Plužine, Deponija d.o.o. Podgorica, Putevi d.o.o. Podgorica, Zelenilo d.o.o. Podgorica, Čistoća d.o.o. Podgorica, Tržnice i pijace d.o.o. Podgorica, Pogrebne usluge d.o.o. Podgorica, Agencija za stanovanje d.o.o. Podgorica, Čistoća d.o.o. Herceg Novi, Možura d.o.o. Bar, Pogrebne usluge d.o.o. Budva, Lovanja d.o.o. Kotor, Čistoća d.o.o. Pljevlja, Lokalni putevi d.o.o. Pljevlja, Komunalne djelatnosti d.o.o. Ulcinj, „Komunalna djelatnost“ d.o.o. Petnjica, „Komunalne djelatnosti“ d.o.o. Bar, „Komunalne djelatnosti“ d.o.o. Gusinje, Lokalni javni emiter „Radio Andrijevića, Lokalni javni emiter „Radio Berane“, Lokalni javni emiter „Radio Bijelo Polje“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Budva“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Cetinje“, Lokalni javni emiter „Radio Danilovgrad“, Javni radio-difuzni servis „Radio televizija Herceg Novi“, Lokalni javni emiter „Radio Kotor“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Nikšić“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Pljevlja“, Lokalni javni emiter „Radio Tivat“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Ulcinj“, Lokalni javni emiter „Radio Bar“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Rožaje“, Vodovod i kanalizacija Andrijevića, Vodovod Bar, Vodovod i kanalizacija Berane, Vodovod „Bistrica“ Bijelo Polje, Vodovod i kanalizacija Budva, Vodovod i kanalizacija Cetinje, Vodovod i kanalizacija Danilovgrad, Vodovod i kanalizacija Herceg Novi, Vodovod i kanalizacija Kolašin, Vodovod i kanalizacija Kotor, Vodovod i kanalizacija Nikšić, Vodovod i kanalizacija Podgorica, Vodovod Pljevlja, Vodovod i kanalizacija Rožaje, Vodovod i kanalizacija Tivat, Vodovod i kanalizacija Ulcinj, Parking servis Podgorica, Parking servis Bijelo Polje, Parking servis Herceg Novi, Parking servis Nikšić, Parking servis Budva, Parking servis Berane, Parking servis Ulcinj, Sportsko-rekreativni centar Bar, Sportski centar Berane, Centar za sport i rekreaciju Bijelo Polje, Sportsko-rekreativni centar Budva, Mediteranski sportski centar Budva, Sportski centar Cetinje, Sportski centar Igalo, Herceg Novi, Sportski centar Nikšić, Centar za sport i rekreaciju Pljevlja, Sportski objekti Podgorica, Sportski centar Rožaje, Sportska dvorana Tivat, Turistička organizacija Bar, Turistička organizacija Berane, Turistička organizacija Bijelo Polje, Turistička organizacija Budva, Turistička organizacija Cetinje, Turistička organizacija Danilovgrad, Turistička organizacija Herceg Novi, Turistička organizacija Kolašin, Turistička organizacija Kotor, Turistička organizacija Mojkovac, Turistička organizacija Nikšić, Turistička organizacija Plav, Turistička organizacija Pljevlja, Turistička organizacija Podgorica, Turistička organizacija Rožaje, Turistička organizacija Šavnik, Turistička organizacija Tivat, Turistička organizacija Žabljak, Turistička organizacija Ulcinj, AD „Plodovi Crne Gore“ Podgorica, JP „Autobuska stanica“ Nikšić, AD „Luka Kotor“ Kotor, JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica, DOO „Akademija znanja“ Budva, Preduzeće za konsalting i inženjering „Budva-Sv. Stefan-Petrovac“ d.o.o. Budva, AD „Marina Bar“ Bar, AD „Institut za crnu metalurgiju“ Nikšić, DOO za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba Danilovgrad, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice“ Podgorica, DOO „Mediteran reklame“ Budva, JP za uzgoj i zaštitu divljači Ulcinj, DOO „Grijanje“ Pljevlja, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja“ Ulcinj, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Berane“ Berane, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog“ Herceg Novi, DOO „Agencija za gazdovanje gradskom lukom“ Herceg Novi, Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture u Opštini Herceg Novi, Agencija za razvoj i zaštitu Orjena Herceg Novi, DOO „Regionalni park Piva“ Plužine, DOO „Benargo“ Berane, „Lovstvo“ d.o.o. Bar, AD Fudbalski klub „Budućnost“ Podgorica, DOO Autobuska stanica Tivat, DOO „Park prirode Komovi“ Andrijevića, DOO „Regionalni biznis centar“ Berane, DOO za odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda za opštine Kotor i Tivat, DOO „Agencija za

Planovi integriteta – privredna društva čiji je osnivač opština



Grafikon 40: Broj usvojenih planova integriteta u privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

Tokom 2022–2023. godine 133 organa u ovom sistemu donijela su novi plan integriteta (120 organa 2022. godine, a 13 organa 2023. godine), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok to nije učinilo 5 privrednih društava, iako je njihov posljednji plan integriteta usvojen 2021. godine ili ranije⁵⁸. Za preostalih 9 organa, koji su svoj prvi plan integriteta donijeli 2022. odnosno 2023. godine, obaveza procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta i donošenja novog plana dopijeva 2024. odnosno 2025. godine.

projektovanje i razvoj“ Rožaje, DOO „Otpadne vode“ Budva, DOO Park prirode „Dragišnica i Komarnica“ Šavnik, DOO „Regionalni edukativni centar za održivi razvoj i poljoprivredu za sjevernu regiju Crne Gore sa sjedištem u Andrijevići“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Podgorica“ d.o.o. Podgorica, DOO „Ski centar Hajla“ Rožaje, Turistička organizacija Andrijevića, Turistička organizacija Gusinje, Turistička organizacija Tuzi, „Agencija za upravljanje zaštićenim područjima Glavnog grada“ DOO Podgorica, „Sportski centar Žabljak“ DOO Žabljak, DOO „Vodovod i kanalizacija“ Tuzi, Senat Prijestonice, DOO „Pijace/Tregu“ Tuzi i „Agencija za razvoj i podršku poslovanju“ d.o.o. Cetinje. **Plan integriteta nijesu donijeli:** Turistička organizacija Petnjica, Sportski klub „Plivački vaterpolo klub Budva – Budvanska rivijera“ Budva, „Park prirode rijeka Zeta“ DOO Danilovgrad i „Brand New Tivat“ DOO Tivat.

⁵⁸ **Plan integriteta u periodu 2022–2023. nijesu ažurirali:** Lokalni javni emiter „Radio Danilovgrad“ (posljednji plan usvojen 2016. godine), Preduzeće za konsalting i inženjering „Budva-Sv. Stefan-Petrovac“ d.o.o. Budva (2016), DOO „Komunalne djelatnosti“ Plav (2020), DOO Autobuska stanica Tivat (2020) i JU Centar za sport i rekreaciju Bijelo Polje (2021).

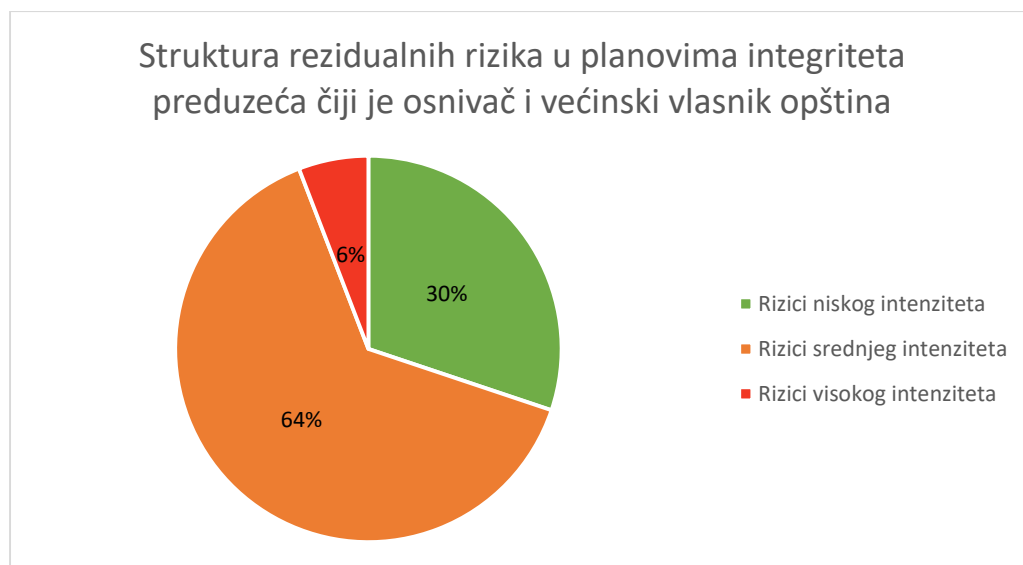
Posmatrano po podsistemima, novi plan integriteta je tokom 2022–2023. donijelo: 38 komunalno-stambenih preduzeća, 14 lokalnih javnih emitera, 16 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 7 parking servisa, 12 sportsko-rekreativnih centara, 19 turističkih organizacija i 27 drugih organa.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije za planove integriteta. Ukupno su u aplikaciju unijeta 143 plana integriteta preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (97,3% svih planova u ovom sistemu⁵⁹). Preostala četiri plana integriteta koja su dostavljena Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađena, ali su obuhvaćena kvalitativnim dijelom analize⁶⁰.

Preciznije, plan integriteta je u aplikaciju unijelo: 40 komunalno-stambenih preduzeće (sva koja su usvojila plan integriteta), 14 lokalnih javnih emitera, 16 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, svih 7 parking servisa, 13 sportsko-rekreativnih centara, 21 turistička organizacija i 32 druga organa u ovom sistemu (svi organi u toj podgrupi koji su usvojili plan integriteta).

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovana su ukupno 2.153 rezidualna rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 1.378 (64%). Identifikovano je 649 rizika niskog intenziteta (30,1%) i 126 rizika visokog intenziteta (5,9%).



Grafikon 41: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

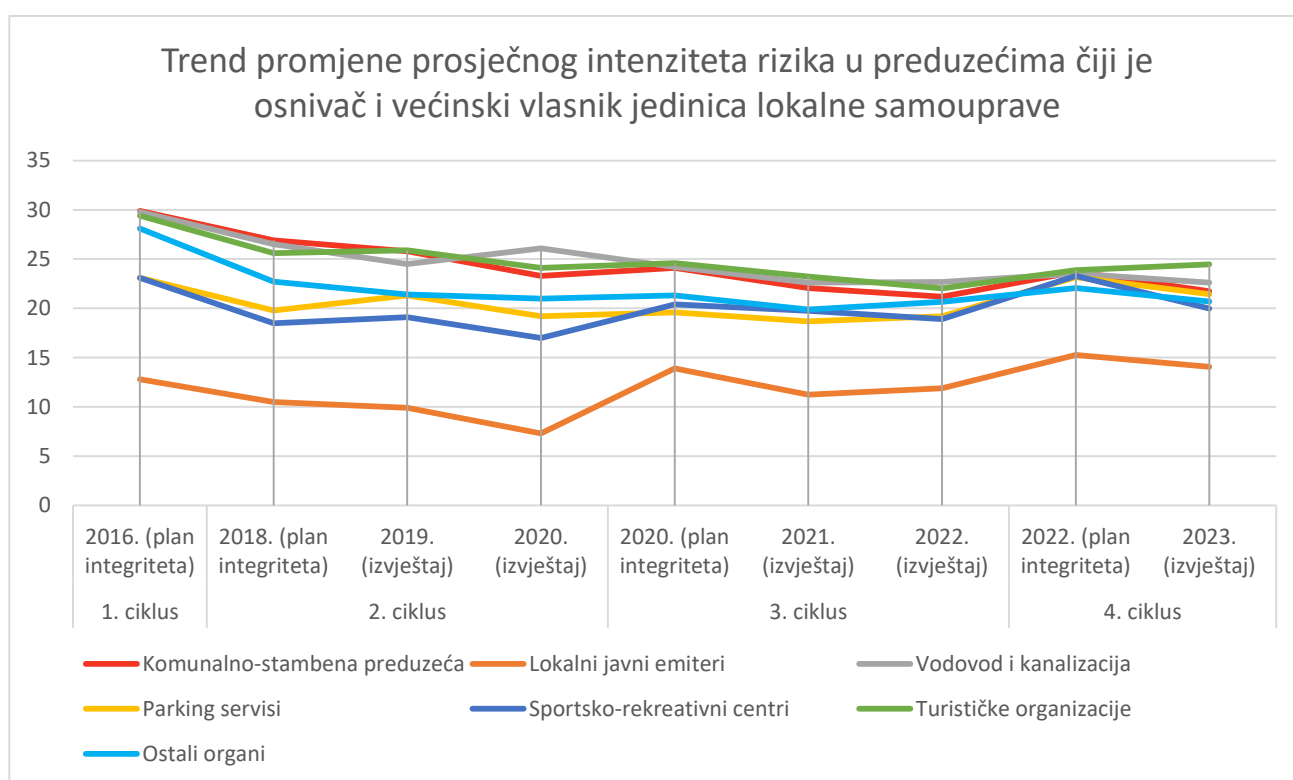
⁵⁹ Od 143 plana integriteta koja su unijeta u aplikaciju i koja su obuhvaćena statistikom u ovom izvještaju, 142 su važeća plana, a jedan je prethodno važeći, imajući u vidu da je DOO „Komunalno“ Cetinje 2023. godine dostavilo novi plan integriteta u štampanoj formi, a ne i putem aplikacije, dok je 2021. godine plan dostavilo na oba načina. Stoga, statistikom je obuhvaćen i jedan prethodno važeći plan, imajući u vidu da ga nije moguće izuzeti iz statistike dok novi plan integriteta ovog privrednog društva ne bude unijet u aplikaciju.

⁶⁰ **Plan integriteta u aplikaciju nijesu unijeli:** Turistička organizacija Kolašin, Lokalni javni emiter „Radio Danilovgrad“, Preduzeće za konsalting i inženjering „Budva-Sv. Stefan-Petrovac“ DOO Budva i „Vodovod i kanalizacija“ DOO Tuzi.

Na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta privrednih društava čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave iznosio je 26,9 (na skali 1–100), u planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 23,8, a u planovima usvojenim 2020. godine na 22,4.

Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine se povećao na vrijednost 22,7. **Nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta javnih preduzeća u većinskom vlasništvu opštine, prosječni intenzitet rizika se smanjio na 21,5**, što može ukazati na efektivnost sprovedenih mjera.

Prosječni intenzitet rizika se nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta smanjio i u svakom podsistemu, osim u turističkim organizacijama, gdje je došlo do povećanja intenziteta rizika.



Grafikon 42: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

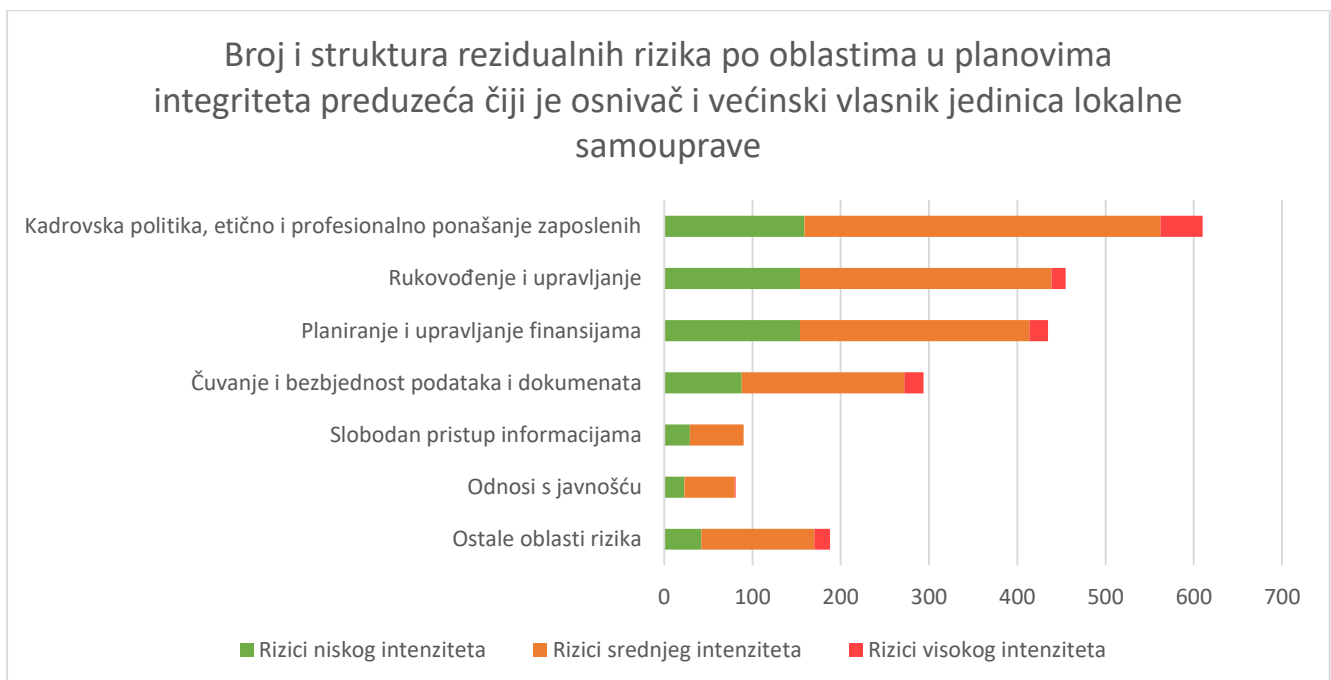
Struktura rizika se značajno razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema, pa je u lokalnim javnim emiterima zastupljeno 55,6% rizika niskog intenziteta, dok je rizika te kategorije u komunalno-stambenim preduzećima 25,1%. Takođe, u lokalnim javnim emiterima identifikovan je samo jedan rizik visokog intenziteta, dok se udio visokih rizika u ostalim podsistemima kreće od 3,2% do 9,6%. Najveći udio visokih rizika je zabilježen u turističkim organizacijama (9,6% visokih rizika) i parking servisima (9,5%).

Najveći prosječni intenzitet rizika prema izvještajima koji su dostavljeni 2023. godine zabilježen je takođe u turističkim organizacijama (24,5 na skali 1–100), a slijede preduzeća za vodovod i kanalizaciju (22,6%), komunalno-stambena preduzećima (21,7) i parking servisi (21,4). Najmanji intenzitet rizika je i dalje u lokalnim javnim emiterima (14,1).

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika				
				2016 (plan)	2018 (plan)	2020 (plan)	2022 (plan)	2023. (izvj.)
Komunalno-stambena preduzeća	25,1%	68,8%	6,1%	29,9	26,9	24,1	23,7	21,7
Lokalni javni emiteri	55,6%	43,8%	0,6%	12,8	10,5	13,9	15,3	14,1
Vodovod i kanalizacija	33,6%	60,8%	5,6%	29,8	26,5	24,2	23,5	22,6
Parking servisi	27,6%	62,9%	9,5%	23,1	19,8	19,6	23,2	21,4
Sportsko-rekreativni centri	31,9%	63,1%	5,0%	23,1	18,5	20,4	23,3	20
Turističke organizacije	25,7%	64,7%	9,6%	29,4	25,6	24,6	23,9	24,5
Ostali organi	30,6%	66,2%	3,2%	28,1	22,7	21,3	22,1	20,7

Tabela 8: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u privrednim društvima i drugim pravnim licima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (u posljednje dvije kolone tabele prikazan je prosječni intenzitet rizika u četvrtoj generaciji planova integriteta)

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta ovog sistema (planovi koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (610), a slijede „Rukovođenje i upravljanje“ (455), „Planiranje i upravljanje finansijama“ (435) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (294).



Grafikon 43: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 3,5% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 7,9% u oblasti „Kadrovska politika“. Prosječni intenzitet svih rizika je takođe najveći u oblasti kadrovske politike i iznosi 25 na skali 1–100, dok je ta vrijednost nešto niža u ostalim opštim oblastima rizika i iznosi 22,5 u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, 21,8 u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i 21,4 u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u ovom sistemu je *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja*. Ukupno 256 osnovnih rizika može se podvesti pod tu kategoriju (5,9% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene* (242 rizika), *narušavanje integriteta institucije* (235 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (199 rizika), *donošenje nezakonitih odluka* (195 rizika), *curenje informacija* (189 rizika) i *sukob interesa* (177 osnovnih rizika).

Određeni organi u ovom sistemu su procijenili i rizike koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je šest puta, a rizik *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* sedam puta. Osam osnovnih rizika odnosi se na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o javnim funkcionerima ili drugim zaposlenima). *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 103 osnovna rizika, a u 27 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	256	5,88%
2. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	242	5,56%
3. Narušavanje integriteta institucije	235	5,40%
4. Narušavanje principa transparentnosti	199	4,58%
5. Donošenje nezakonitih odluka	195	4,48%
6. Curenje informacija	189	4,35%
7. Sukob interesa	177	4,07%
8. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	168	3,86%
9. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	140	3,22%
10. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i	133	3,06%

neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga		
11. Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	115	2,64%
12. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	103	2,37%
13. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	100	2,30%
14. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	97	2,23%
15. Nesavjestan rad	88	2,02%

Tabela 9: Najzastupljeniji osnovni rizici u privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština ima ukupno 1.276 (29,3% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje tim organima da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

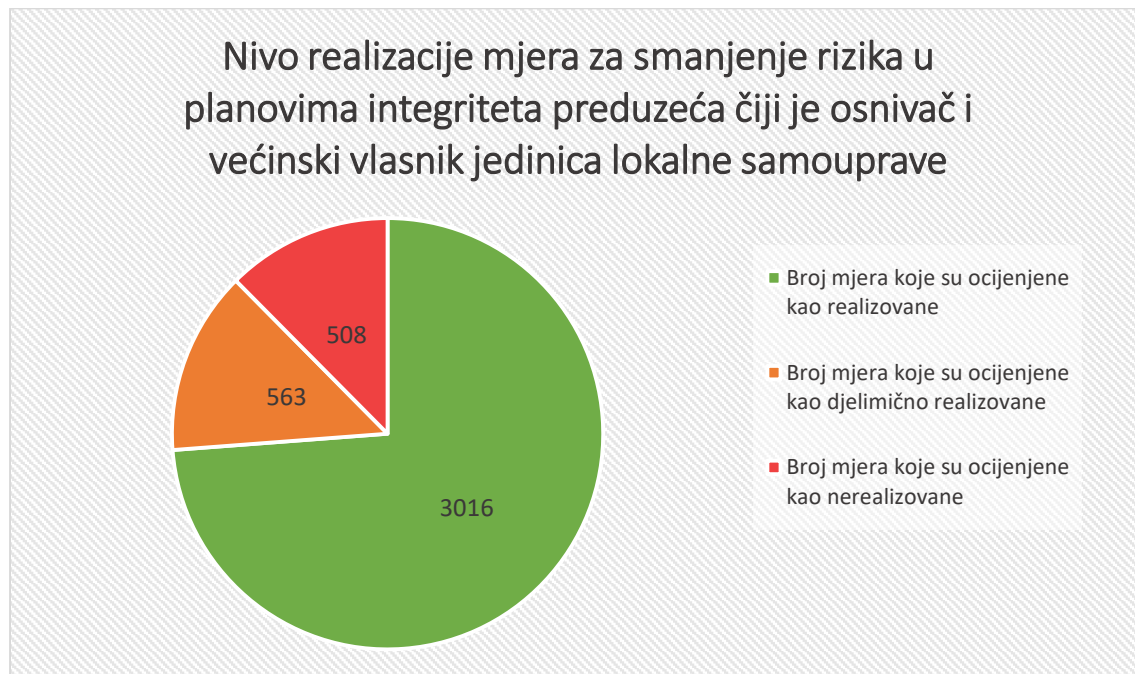
Agencija je 2023. godine prikupila 142 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 39 komunalno-stambenih preduzeća, 15 lokalnih javnih emitera, 17 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 7 parking servisa, 14 sportsko-rekreativnih centara, 21 turistička organizacija i 29 drugih organa) i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izvještajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 138 (97,2% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). Organi su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 2.106 rizika i realizaciji 4.087 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Preostala četiri izvještaja nijesu podnijeta putem aplikacije, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i putem email-a. Ti izvještaji nijesu obrađeni statistički, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 3.016 mjera realizovano (73,8%), 563 mjere djelimično realizovane (13,8%), a da 508 mjera nije realizovano (12,4%).



Grafikon 44: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2023. godine

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera se značajno razlikuje među podsistemima u okviru ovog sistema. Tako je, prema izvještajima iz 2023. godine, najveći nivo realizacije do kraja 2022. godine ostvaren u lokalnim javnim emiterima (87%), kao i u parking servisima (82%), u kojima je zabilježen i najmanji udio nerealizovanih mjera (5,8%). Najmanji procenat realizovanih mjera (67,8%), kao i značajan pad tog procenta u odnosu na prethodne dvije godine, karakterističan je za sportsko-rekreativne centre. U tim organima je i ove godine zabilježen najveći udio nerealizovanih mjera (16,7%). Visok procenat nerealizovanih mjera karakterističan je i za preduzeća za vodovod i kanalizaciju (13,2%), turističke organizacije (13%) i komunalno-stambena preduzeća (12,9% mjera koje su na kraju prve godine četvrtog ciklusa ostale nerealizovane).

U narednoj tabeli dat je prikaz stepena realizacije mjera u svakom od sedam podsistema koji su obuhvaćeni ovim sistemom. Tabela sadrži podatke iz posljednja tri izvještajna perioda pa je moguće vidjeti promjene u uspješnosti realizacije mjera za savladavanje rizika.

Podsistem	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	3. ciklus		4. ciklus	3. ciklus		4. ciklus	3. ciklus		4. ciklus
	2020.	2021.	2022.	2020.	2021.	2022.	2020.	2021.	2022.
Komunalno-stambena preduzeća	66,7%	70%	69,1%	20,7%	16,4%	18%	12,6%	13,6%	12,9%
Lokalni javni emiteri	81,4%	82,5%	87%	11,4%	9,1%	5,9%	7,3%	8,3%	7,1%
Vodovod i kanalizacija	73%	69,9%	71,1%	19%	19,3%	15,6%	8%	10,8%	13,2%
Parking servisi	77,8%	81,2%	82%	12,2%	14,4%	12,2%	10%	4,4%	5,8%
Sportsko-rekreativni centri	73,6%	73,6%	67,8%	12,3%	12,6%	15,5%	14,1%	13,8%	16,7%
Turističke organizacije	74,8%	80,1%	77,5%	14,3%	11,2%	9,5%	10,9%	8,7%	13%
Ostala javna preduzeća čiji je osnivač opština	75,5%	75%	77%	11,2%	12,7%	11,1%	13,3%	12,3%	12%
Svi organi vlasti u sistemu	72,2%	74,2%	73,8%	16,4%	14,5%	13,8%	11,4%	11,3%	12,4%

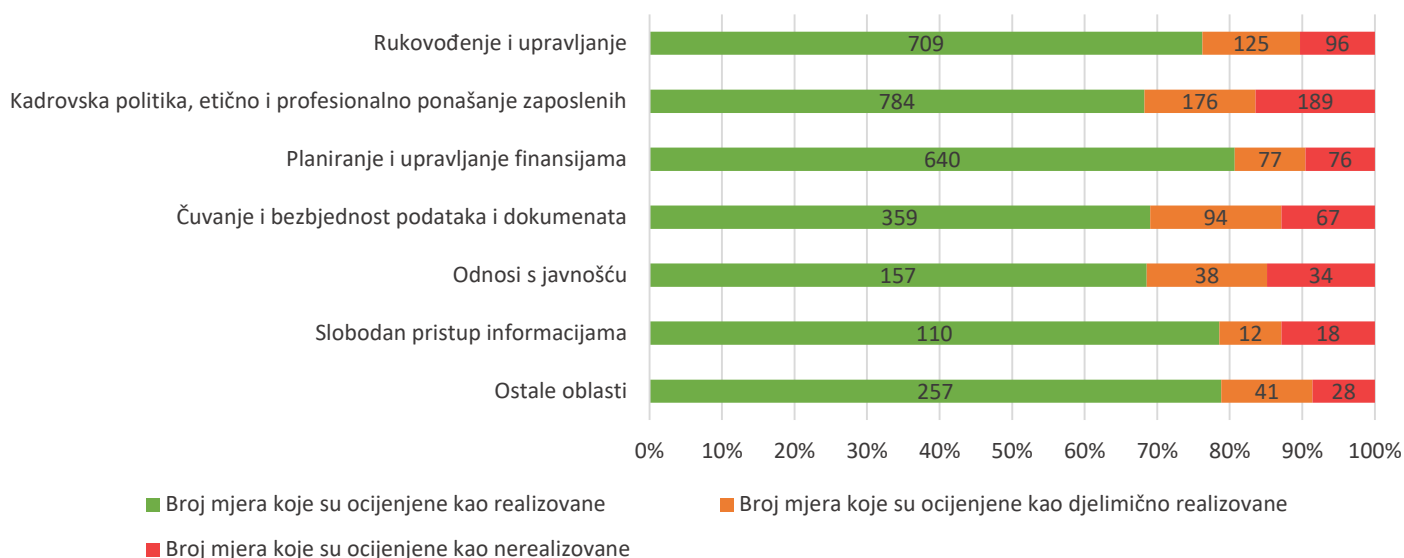
Tabela 10: Stepen realizacije mjera u podsistemima koji pripadaju sistemu „Privredna društva, ustanove i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ u izvještajnim godinama 2020, 2021. i 2022. (na osnovu podataka iz izvještaja dostavljenih 2021, 2022. i 2023. godine)

Za nekoliko podsistema karakterističan je značajno veći udio nerealizovanih mjera u odnosu na prethodne dvije godine. Među njima su turističke organizacije, jedini podsistem u kojem je došlo i do povećanja prosječnog intenziteta rizika na kraju prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta. Ovo može da ukaže na to da je nemogućnost realizacije planiranih mjera, odnosno nedovoljna efikasnost u sprovođenju planova integriteta, uticala na povećanje rizika u planovima integriteta ovih organa, ali uzroci mogu biti i eksterni. Potrebno je detaljno sagledati faktore koji su doveli do povećanja intenziteta rizika i planirati adekvatne mjere za otklanjanje tih faktora, odnosno za otklanjanje ili smanjenje identifikovanih rizika. Treba imati u vidu da se navedeni podaci odnose na prvu godinu sprovođenja posljednje generacije planova integriteta, pa je potrebno izvući zaključke na kraju dvogodišnjeg perioda sprovođenja planova integriteta.

Naredni grafikon prikazuje stepen uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. **Najuspješnija oblast je i dalje „Planiranje i upravljanje finansijama“,** u kojoj je tokom 2022. godine realizovano 80,7% mjera. Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 76,2% realizovanih mjera, „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 69% i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju ponovo karakteriše najmanji udio realizovanih mjera – 68,2%. **U oblasti kadrovske politike je zabilježen i najveći procenat mjera koje do kraja 2022. godine nijesu realizovane (16,4%, što je više u odnosu na**

prethodne četiri izvještajne godine). Stoga, potrebno je da privredna društva i druga pravna lica u ovom sistemu obrate posebnu pažnju na oblast kadrovske politike u narednom periodu.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave



Grafikon 45: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Kada su posebne oblasti rizika u pitanju, jedino su „Slobodan pristup informacijama“ i „Odnosi s javnošću“ oblasti koje su zajedničke većem broju organa. U oblasti „Slobodan pristup informacijama“ je do kraja 2022. godine realizovano 78,6% mjera, a u oblasti „Odnosi s javnošću“ 68,6% mjera, što u oba slučaja predstavlja napredak u odnosu na prethodne dvije godine. Imajući u vidu veliki broj specifičnih nadležnosti organa u ovom sistemu, one su na grafikonu predstavljene pod kategorijom „Ostale oblasti“. U tim oblastima je takođe u prosjeku došlo do porasta udjela realizovanih mjera u odnosu na prethodne godine.

Oblast rizika	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	3. ciklus		4. ciklus	3. ciklus		4. ciklus	3. ciklus		4. ciklus
	2020.	2021.	2022.	2020.	2021.	2022.	2020.	2021.	2022.
1. Rukovođenje i upravljanje	76,9%	78,6%	76,2%	14,6%	11,9%	13,4%	8,6%	9,4%	10,3%
2. Kadrovska politika, etično i prof. ponašanje zaposlenih	67,3%	69,6%	68,2%	18,6%	15,8%	15,3%	14,1%	14,5%	16,4%
3. Planiranje i upravljanje finansijama	80,5%	81,3%	80,7%	11,3%	10,3%	9,7%	8,2%	8,3%	9,6%
4. Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata	68,7%	69,8%	69,0%	17,3%	19,2%	18,1%	14%	10,9%	12,9%

Odnosi s javnošću	66,8%	66,7%	68,6%	19,9%	19,1%	16,6%	13,3%	14,2%	14,8%
Slobodan pristup informacijama	71,3%	74,8%	78,6%	13,9%	11,8%	8,6%	14,8%	13,4%	12,9%
Ostale oblasti rizika	65,6%	71,7%	78,8%	24,5%	17,7%	12,6%	9,9%	10,6%	8,6%
Sve oblasti rizika	72,2%	74,2%	73,8%	16,4%	14,5%	13,8%	11,4%	11,3%	12,4%

Tabela 11: Stepen realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta privrednih društava i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad u izvještajnim godinama 2020, 2021. i 2022. (na osnovu podataka iz izvještaja dostavljenih 2021, 2022. i 2023. godine)

Kada je u pitanju **promjena intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultat sprovođenja mjera, privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština su izvijestila o statusu **ukupno 2.106 rizika**. Za 217 rizika (10,3% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 1.307 rizika (62,1%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 582 rizika (27,6%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Gledano po podsistemima, najveći udio rizika povećanog intenziteta zabilježen je u parking servisima (14,8% povećanih rizika), preduzećima za vodovod i kanalizaciju (12,6%), turističkim organizacijama (11,9%) i lokalnim javnim emiterima (takođe 11,9%).

Ostali nalazi i preporuke

Javna komunalno-stambena preduzeća

Iako većina planova integriteta u ovom podsistemu sadrži posebne oblasti rizika, one se uglavnom odnose na slobodan pristup informacijama i odnose sa javnošću, dok često izostaju oblasti koje se odnose na ključne nadležnosti institucija, pa se preporučuje tim komunalno-stambenim preduzećima da prilikom ažuriranja plana integriteta uvedu nove oblasti rizika. Nekoliko organa je obradilo posebne oblasti rizika „Stručni i drugi poslovi za potrebe društva“, „Dostavljanje predloga odluka odboru direktora i osnivaču“ i „Sprovođenje aktivnosti iz nadležnosti preduzeća“.

Među organima vlasti čiji planovi integriteta sadrže **posebne oblasti rizika** koje se bliže odnose na njihove glavne nadležnosti su: **Komunalno d.o.o. Andrijevica** („Održavanje lokalnih puteva i mehanizacije“ i „Čistoća i gradsko zelenilo“), **Agencija za stanovanje d.o.o. Podgorica** („Održavanje objekata socijalnog stanovanja“ i oblasti koji se odnose na različite sektore u toj agenciji), **Možura d.o.o. Bar** („Zaštita životne sredine“), **Agencija za stambeno-poslovni fond d.o.o. Pljevlja** (oblasti „Planiranje i kvalitetno i blagovremeno izvođenje radova“, „Pravni i opšti poslovi u Društvu“ i „Planiranje i efikasno obavljanje komercijalnih poslova“), **Putevi d.o.o. Podgorica** („Odnosi sa korisnicima“ i „Javni prevoz putnika“) i **Otpadne vode d.o.o. Budva** („Bezbednost na radu“, „Funkcionalnost postrojenja“ i „Izdavanje alata i rezervnih dijelova“).

Osim toga, planovi integriteta privrednih društava **Komunalno Tuzi** i **Komunalno Cetinje** sadrže posebnu oblast rizika „Tajnost podataka“, plan integriteta društva **Komunalno Plužine** „Postupanje po prijavama zviždača i zaštita zviždača“, dok je društvo **Komunalna djelatnost Petnjica** kroz posebnu oblast rizika obradilo kvalitet stručnog rada i usluga u preduzeću i poštovanje etičkih standarda. Takođe, plan društva **Pogrebne usluge d.o.o. Podgorica** sadrži oblast „Poslovi iz nadležnosti tehničko-operativnog sektora“.

Za nekoliko planova integriteta karakterističan je relativno mali broj rizika i mjera u pojedinim ili svim oblastima rizika, odnosno mali broj radnih procesa u odnosu na koje su planirane mjere za podizanje integriteta, pa se preporučuje dodatna analiza rizika u tim oblastima rizika.

S obzirom na to da je u određenom broju izvještaja primijećeno izvjesno neslaganje između ocjena i opisa realizacije mjera, preporučuje se navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera u izvještaju o sprovođenju plana integriteta, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere. Takođe, preporučuje se da se prilikom opisa realizacije mjera unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera, gdje je to moguće.

Za veći broj planova je karakteristično da su rokovi za realizaciju svih mjera označeni sa „kontinuirano“, uključujući mjere koje su konkretne i koje nijesu vrsta mjera koje se sprovode u kontinuitetu, pa se preporučuje unos preciznog roka za realizaciju takvih mjera.

Imajući u vidu sličnost određenog broja planova integriteta komunalno-stambenih preduzeća sa primjerom plana integriteta koji je objavila Agencija (kao i međusobnu sličnost jednog broja planova integriteta), potrebno je dodatno procijeniti da li su postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i prije svega da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način.

Preporučuje se da se, umjesto zajedničke procjene intenziteta velikog broja rezidualnih rizika, koja je karakteristična za nekoliko preduzeća, vrši pojedinačna procjena svakog rezidualnog rizika ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, te da se u skladu sa tim za svaki rizik (ili grupu rizika) definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokovi za realizaciju mjera.

Lokalni javni emiteri

Planove integriteta određenih lokalnih javnih emitera karakteriše nešto manji broj identifikovanih rizika i predloženih mjera, pa se tim organima preporučuje da prilikom ažuriranja plana integriteta izvrše procjenu rizika u većem broju radnih procesa. Iako je tokom prethodnih ciklusa došlo do unapređenja određenog broja planova integriteta, u nekoliko slučajeva je primijećeno da nijedna od opštih oblasti rizika nije dovoljno razrađena, pa je potrebno izvršiti procjenu rizika u svim radnim procesima koje podrazumijevaju ove četiri oblasti rizika. To je često slučaj sa onim dijelom lokalnih javnih emitera koji su u planu integriteta iskazali sva sistematizovana ili popunjena radna mjesta i procijenili zasebne rizike za svako od njih. Zbog navedenog pristupa, ti planovi integriteta su obimni, ali je broj konkretnih rizika i mjera manji ili neadekvatan, pa je bitno da ovi organi na temeljitiji način pristupe procjeni rizika i izradi planova integriteta.

Iako većina planova integriteta u ovom podsistemu sadrži posebne oblasti rizika, one se uglavnom odnose na slobodan pristup informacijama i odnose sa javnošću, dok i dalje izostaju oblasti koje se odnose na glavne nadležnosti institucije, pa se preporučuje svim lokalnim javnim emiterima da prilikom ažuriranja plana integriteta uvedu dodatne posebne oblasti rizika. Izuzetak je LJE **Radio Bijelo Polje**, koji je kroz posebne oblasti rizika obradio poštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o sprječavanju korupcije i Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Osim toga, plan integriteta LJE **Radio televizija Pljevlja** sadrži oblast rizika „Zakup prostora“, a plan integriteta LJE **Radio televizija Podgorica** oblast koja se odnosi na poslove iz nadležnosti organizacionih jedinica tog emitera.

Preporučuje se lokalnim javnim emiterima da, u cilju poštovanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, procijene rizike i uvedu mjere koje se odnose na obaveze i zabrane definisane tim zakonom, kao što su: dostavljanje Agenciji cjenovnika usluga medijskog oglašavanja u izornoj kampanji u roku od deset dana od dana raspisivanja izbora, određivanje cijene za sve pružene usluge političkim subjektima u cjenovniku koji se dostavlja Agenciji, zabrana mijenjanja cjenovnika u toku izborne kampanje, kao i obaveza dostavljanja Agenciji ugovora koje su zaključili sa političkim subjektima u vezi sa izbornom kampanjom u roku od pet dana od dana zaključenja ugovora.

Prilikom analize dostavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta lokalnih javnih emitera, kod određenog broja izvještaja utvrđeni su nedostaci u pogledu neusklađenosti sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

U pojedinim izvještajima o sprovođenju planova integriteta nedostaju adekvatne informacije o realizaciji mjera ili se iz opisa mjera ne može zaključiti da su one realizovane odnosno djelimično realizovane, iako je tako navedeno u izvještaju, pa se preporučuje što objektivnija ocjena realizacije mjera prilikom izvještavanja i navođenje većeg broja informacija.

U određenom broju slučajeva predložene mjere ne odgovaraju identifikovanim rizicima, odnosno nije jasno na koji način mogu dovesti do smanjenja rizika, pa se preporučuje revidiranje postojećih i planiranje dodatnih mjera za otklanjanje ili smanjenje tih rizika ukoliko se procijeni da su postojeće mjere neodgovarajuće.

Vodovod i kanalizacija

Planove integriteta velikog broja organa u ovom podsistemu karakteriše određena sličnost sa primjerom plana koji je objavila Agencija, pa je potrebno dodatno procijeniti da li su postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i prije svega da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način. Ukoliko institucija smatra da određene mjere nijesu odgovarajuće, potrebno ih je revidirati prilikom ažuriranja plana integriteta, odnosno ukloniti ih ili zamijeniti novim mjerama koje bi efikasnije doprinijele savladavanju rizika.

Planovi integriteta sadrže sve opšte oblasti rizika, a iako većina planova u ovom podsistemu sadrži i posebne oblasti rizika, one se uglavnom odnose na slobodan pristup informacijama, odnose s javnošću i dostavljanje predloga propisa i drugih akata osnivaču, dok i dalje u potpunosti izostaju oblasti koje se odnose na ključne nadležnosti institucije, pa se preporučuje

preduzećima u ovom podsistemu da prilikom ažuriranja plana integriteta uvedu dodatne posebne oblasti rizika.

S obzirom na to da je u određenom broju izvještaja primijećeno izvjesno neslaganje između ocjena i opisa realizacije mjera, preporučuje se navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera u izvještaju o sprovođenju plana integriteta, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano).

Parking servisi

Planovi integriteta u ovom podsistemu sadrže sve opšte oblasti rizika, ali većina planova ne sadrži posebne oblasti rizika ili se one odnose na slobodan pristup informacijama ili odnose sa javnošću. **Parking servis Berane** je u plan integriteta uveo oblasti rizika „Izdavanje pretplatnih parking karata“ i „Kontrola i naplata usluge parkiranja“, identifikovao rizike u tim oblastima i planirao veći broj odgovarajućih mjera, pa se preporučuje i drugim parking servisima da analiziraju i uvrste u plan integriteta ove ili slične oblasti rizika. Osim toga, **Parking servis Podgorica** je kroz plan integriteta obradio oblast „Poslovi iz nadležnosti tehničko-operativnog sektora“, a **Parking servis Herceg Novi** oblast „Sprovođenje aktivnosti iz nadležnosti institucije“.

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta su takođe unaprijeđeni, mada u pojedinim izvještajima i dalje nedostaju informacije o sprovođenju određenog broja mjera. Ukoliko pojedine mjere nije moguće sprovesti ili nijesu primjenjive na instituciju, preporučuje se izmjena ili brisanje tih mjera, ili dodavanje novih mjera za savladavanje identifikovanih rizika.

U određenim djelovima izvještaja, opis realizacije mjere se ne može u potpunosti dovesti u vezu sa mjerom za koju je bilo potrebno izvijestiti ili sa ocjenom realizacije mjere, pa je potrebno navoditi preciznije i sadržajnije informacije o sprovedenim aktivnostima i unositi objektivnije ocjene realizacije mjera. U nekoliko slučajeva je izvještavano u odnosu na osnovne rizike, umjesto u odnosu na planirane mjere za savladavanje rizika.

Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti

Dok svi planovi integriteta u ovom podsistemu sadrže četiri opšte oblasti rizika, tri plana ne sadrže posebne oblasti rizika. S druge strane, **planovi integriteta devet organa iz 2022–2023. godine** (Sportski centar d.o.o. Berane, Centar za sport i rekreaciju d.o.o. Pljevlja, Sportsko-rekreativni centar d.o.o. Bar, Sportski objekti d.o.o. Podgorica, Sportski centar d.o.o. Cetinje, JP Sportski centar Nikšić, Sportska dvorana Tivat, Sportski centar d.o.o. Žabljak i Sportski centar Igalo d.o.o. Herceg Novi) **sadrže više posebnih oblasti rizika** koje se odnose na specifične nadležnosti ove grupe organa, pa se preporučuje i ostalim organima da analiziraju i uvedu oblasti rizika kao što su:

- „Izdavanje sportskih objekata“,
- „Izdavanje sportskih terena“,
- „Izdavanje ležaja, polupansionskih i pansionskih usluga“,

- „Pružanje usluga iz nadležnosti institucije“ (ili konkretnije „Pružanje usluga iz oblasti fitnesa i teretana“, „Pružanje usluga sportske ambulante“, „Pružanje ugostiteljskih usluga“, „Pružanje usluga iz oblasti rekreativnog sporta“ i sl.),
- „Neredi na sportskim igralištima“,
- „Oštećenje objekata i travnatog pokrivača“,
- „Tehničko održavanje ustanove“,
- „Bezbjednost korisnika i objekta“ i
- „Odnosi sa korisnicima“,

što su oblasti koje je gore pomenutih devet privrednih društava uvrstilo u plan integriteta. Osim toga, plan integriteta Mediteranskog sportskog centra d.o.o. Budva sadrži posebnu oblast rizika „Zaštita zviždača“.

Rizici i mjere u posebnim oblastima rizika često su formulisani na kvalitetan i inovativan način u planovima integriteta usvojenim 2022–2023. godine. Primjera radi, JP Sportski centar Nikšić je u okviru oblasti „Uslužna djelatnost u preduzeću“ planirao da, između ostalog, organizuje periodične testove integriteta.

Preporučuje se da se vrši pojedinačna procjena intenziteta svakog rezidualnog rizika ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika (umjesto zajedničke procjene velikog broja rizika ili svih rizika u okviru jedne oblasti rizika), te da se za svaki rizik (ili grupu rizika) definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i odgovarajući rokovi za realizaciju mjera.

Obezbeđen je poseban unos svake mjere za savladavanje rizika u aplikaciju za planove integriteta, kako bi institucija bila u mogućnosti da naredne godine izvjesti o svakoj mjeri pojedinačno. Kod nekoliko institucija je primijećen zajednički unos svih mjera, pa je neophodno da planovi integriteta u tom dijelu budu ispravljeni i usaglašeni sa korisničkim uputstvima za aplikaciju, koja su dostavljena svim organima vlasti.

Turističke organizacije

Planove integriteta turističkih organizacija karakteriše značajno unapređenje nakon prihvatanja preporuka Agencije, koje su se između ostalog odnosile na uvođenje posebnih oblasti rizika. Naime, četrnaest organa prilikom izrade prvih planova integriteta 2016. godine nije u dovoljnoj mjeri analiziralo posebne oblasti rizika koje bi se odnosile na glavne nadležnosti turističkih organizacija, pa su ti organi 2018. godine dobili preporuku da u plan uvedu dodatne oblasti rizika. Većina turističkih organizacija je djelimično ili u potpunosti usvojila preporuke Agencije i dopunila plan integriteta novim oblastima rizika.

Kada su u pitanju planovi integriteta koji su usvojeni 2022–2023. godine, **odgovarajuće posebne oblasti rizika analizirale su turističke organizacije iz opština: Šavnik, Mojkovac, Kotor, Podgorica, Cetinje, Bijelo Polje, Rožaje, Pljevlja, Nikšić, Ulcinj, Danilovgrad, Plav, Budva, Žabljak, Gusinje i Tuzi.** Među obrađenim oblastima rizika su: „Prijava boravka stranih turista“, „Organizovanje manifestacija“, „Pružanje informacija u info centru“, „Naplata izletničke takse“, „Konkurisanje za pretpristupne fondove EU“, „Održavanje sjednica organa upravljanja Turističke organizacije“ i „Zapošljavanje lica preko lokalnog Javnog rada ZZZCG i

preko Programa stručnog osposobljavanja lica“. Preporučuje se svim turističkim organizacijama da razmotre dodavanje neke od navedenih oblasti u plan integriteta, ukoliko to već nije urađeno.

Tri turističke organizacije (Žabljak, Cetinje i Mojkovac) su prilikom ažuriranja plana integriteta 2020. godine prepoznala rizike izazvane ili uvećane epidemijom novog korona virusa, a isto je učinila i Turistička organizacija Tuzi prilikom izrade svog prvog plana integriteta 2022. godine. Turistička organizacija Prijestonice Cetinje je 2022. godine dodatno razradila rizike i mjere iz ove oblasti.

Turističke organizacije Prijestonice Cetinje i Opštine Tuzi su u okviru oblasti rizika koja se odnosi na organizovanje manifestacija identifikovale rizik od sprječavanja održavanja manifestacija usljed elementarne nepogode i epidemiološkog faktora, i između ostalog planirale usklađivanje programa manifestacija shodno epidemiološkoj situaciji i izradu alternativnog plana. Prva od ove dvije organizacije je prepoznala i epidemiološki rizik usljed direktnog kontakta sa strancima i klijentima, u okviru drugih oblasti rizika, i planirala odgovarajuće mjere. Turistička organizacija Opštine Žabljak je kao mjere za savladavanje rizika u vezi sa epidemiološkom situacijom predvidjela poštovanje preporuka Svjetske zdravstvene organizacije, sprovođenje nacionalnih mjera i onlajn promotivnu kampanju turističkih potencijala. Ažurirani plan integriteta Turističke organizacije Mojkovac iz 2022. godine više ne sadrži rizike u vezi sa epidemiološkom situacijom.

Imajući u vidu da su planovi integriteta nekih turističkih organizacija u određenoj mjeri međusobno slični, preporučuje se da se posebna pažnja posveti detaljnoj analizi rizika u ovim institucijama. Potrebno je procijeniti da li su postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način.

U pojedinim izvještajima o sprovođenju plana integriteta, primijećeno je da opis realizacije mjere ne odgovara u potpunosti mjeri za koju se izvještava, pa se preporučuje da se što preciznije i objektivnije navode informacije o sprovođenju mjera.

Ostala javna preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Ovaj podsistem karakteriše veća međusobna različitost organa vlasti i planova integriteta u odnosu na prethodne podsisteme. Stoga su i različite vrste nedostataka uočene u planovima integriteta ovog podsistema: mali broj analiziranih radnih procesa i izostanak neke od bitnih kategorija u tabeli plana integriteta – posebnih oblasti rizika, naziva rezidualnih rizika, odgovornih lica i rokova za realizaciju mjera. Učestalo je i ponavljanje istog skupa mjera za više različitih rezidualnih rizika. Ipak, primijećeno je unapređenje kvaliteta i sadržaja planova integriteta ovih organa u odnosu na ranije važeće planove.

Jedno preduzeće u okviru ovog podsistema je u obzir uzelo epidemiološku situaciju izazvanu virusom Covid-19. Naime, Agencija za gazdovanje gradskom lukom d.o.o. Herceg Novi je 2020. i 2022. godine u okviru oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ kao rizik identifikovala nemogućnost realnog planiranja budžeta zbog posljedica pandemije Covid-19.

Kao što je slučaj i sa planovima integriteta organa u drugim podsistemima, posebne oblasti rizika najčešće izostaju ili se tiču slobodnog pristupa informacijama i odnosa s javnošću. S druge strane, nekoliko preduzeća je analiziralo oblasti koje se bliže odnose na njihove glavne nadležnosti. Primjera radi, plan preduzeća **M Mediteran reklame d.o.o. Budva** sadrži oblasti rizika „Zakup i održavanje reklamnih objekata“, „Evidencija i nadzor reklamnog prostora“ i „Donošenje rješenja o utvrđivanju lokalne komunalne takse i naplata taksene obaveze“; **Grijanje d.o.o. Pljevlja** je obradilo oblasti „Planiranje i efikasno obavljanje komercijalnih poslova“ i „Zaštita na radu“; **Lovstvo d.o.o. Bar** oblast „Izdavanje dozvola za lov“; **Park prirode „Dragišnica i Komarnica“ d.o.o. Šavnik** oblasti „Rad na terenu“ i „Zaštita područja“; **Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice** oblasti „Obračun i priprema ugovora o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta“, „Uređivanje i opremanje lokacija za izgradnju“ i „Zakup poslovnih prostora“; **Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog** oblast „Izrada projekata“; **Regionalni biznis centar d.o.o. Berane** oblast „Biznis inkubator“ (koji funkcioniše u okviru tog organa); a **Autobuska stanica d.o.o. Tivat** je kao posebne oblasti rizika u plan integriteta uvrstila „Planiranje i praćenje korišćenja finansijskih sredstava društva“, „Upravljanje računom društva“ i „Naplata i kontrola prihoda“ (mada neki od rizika u okviru takvih oblasti mogu biti analizirani i procijenjeni i u okviru treće opšte oblasti rizika – „Planiranje i upravljanje finansijama“).

Lovstvo d.o.o. Bar je, osim oblasti koja se odnosi na specifične nadležnosti tog društva, u plan integriteta uvelo i posebnu oblast rizika „Transparentnost u toku izborne kampanje“, u okviru koje je identifikovalo rizik „Nedovoljna transparentnost trošenja sredstava i zapošljavanja u toku izborne kampanje“ i planiralo mjeru „Redovno u toku izborne kampanje objavljivati i dostavljati Agenciji za sprječavanje korupcije sve dokumente shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom)“. Preporučuje se i ostalim organima da u plan integriteta uvedu navedeni rizik i mjeru, bilo u okviru posebne oblasti rizika ili neke od prve tri opšte oblasti rizika.

Centar za ekonomske i evropske studije (CEES) je u martu 2024. godine predstavio dokument „**Korporativno upravljanje i finansijski rezultati javnih preduzeća u Crnoj Gori**“, u kojem je analizirao 20 najvećih državnih preduzeća, čija imovina čini oko 90 odsto imovine svih državnih firmi u zemlji.

U okviru dokumenta, date su naredne **preporuke za unapređenje finansijskih performansa i smanjenje rizika poslovanja preduzeća u državnom vlasništvu**, pa bi privredna društva u ovom sistemu, kao i nadležni organi državne i lokalne uprave, trebalo da ih uzmu u obzir prilikom ažuriranja plana integriteta 2024. godine:

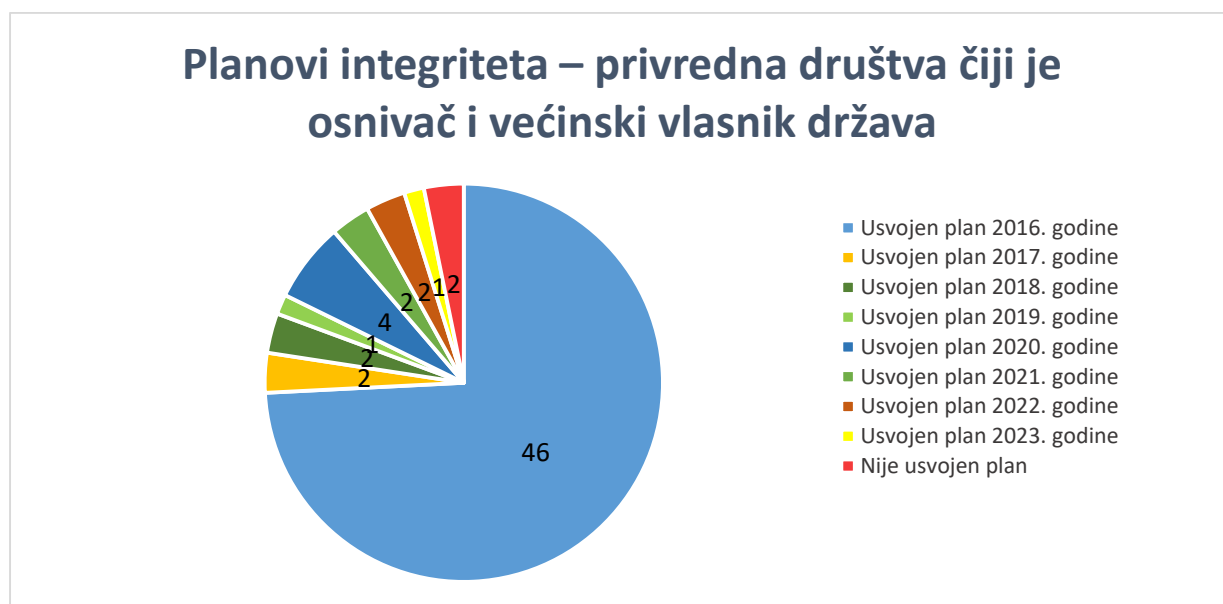
- obezbijediti veću primjenu OECD Smjernica korporativnog upravljanja i najboljih praksi u smislu da država treba preciznije definisati i usaglasiti svoje ciljeve u preduzećima u kojima je većinski vlasnik. Takođe, treba donijeti propise sa kriterijumima za izbor nezavisnih odbora direktora, povećati transparentnost o finansijskoj podršci države i transakcijama sa državom, unaprijediti zakonski okvir koji u nekim segmentima zbog složenosti i neusklađenosti

predstavlja biznis barijeru, i definisati kriterijume određivanja naknada članovima odbora direktora;

- Definirati dalje pravce reformi koji treba da uključe modele nadzora nad poslovanjem javnih preduzeća;
- Uspostaviti jasan model za izvještavanje i procjenu fiskalnih rizika poslovanja javnih preduzeća, sa fokusom na izvještavanje na pojedinačnom, sektorskom i agregatnom nivou;
- Osnažiti funkciju analize fiskalnih rizika poslovanja javnih preduzeća, u okviru Ministarstva finansija, i komunikaciju sa ministarstvima koja vrše nadzor na sektorskom nivou;
- Dalje osnaživati primjenu planova integriteta;
- Kontinuirano podsticati uključenost zajednice/građana u praćenje poslovnih rezultata preduzeća i sagledavanje uzroka određenih performansi.

IV. Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Plan integriteta u sistemu privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država, prema evidenciji Agencije, **usvojilo je ukupno 60 privrednih društava i fondova**. Od tog broja, 59 organa vlasti donijelo je svoj prvi plan integriteta u periodu između 2016. i 2022. godine, dok je jedan organ prvi put donio plan u 2023. godini („Berza električne energije“ d.o.o. Podgorica).⁶¹



Grafikon 46: Broj usvojenih planova integriteta u privrednim društvima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

⁶¹**Plan integriteta su donijeli:** Inženjerska komora Crne Gore, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada, Fond za zaštitu depozita, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za obeštećenje, Centar za alternativno rješavanje sporova, Centralna banka Crne Gore, JU Službeni list Crne Gore, JU Zavod za geološka istraživanja, JU Specijalistička veterinarska laboratorija, Regionalni centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca doo Podgorica, AD „Pošta Crne Gore“ Podgorica, AD „13. jul Plantaže“ Podgorica, AD „Održavanje željezničkih vozničkih sredstava“ Podgorica, AD „Željeznički prevoz Crne Gore“ Podgorica, AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ Podgorica, AD „Businessmontenegro“ Podgorica, AD „Montecargo“ Podgorica, AD „Aerodromi Crne Gore“ Podgorica, AD „Elektroprivreda Crne Gore“ Nikšić, AD „Crnogorski elektroprenosni sistem“ Podgorica, DOO „Radio difuzni centar“ Podgorica, AD „Investiciono-razvojni fond Crne Gore“ Podgorica, AD „Luka Bar“ Bar, AD „Crnogorska plovidba“ Kotor, AD Hotelska grupa „Budvanska rivijera“ Budva, AD HTP „Ulcinjaska rivijera“ Ulcinj, AD „Castello Montenegro“ Pljevlja, DOO „Centar za ekotoksikološka ispitivanja“ Podgorica, DOO „Project – Consulting“ Podgorica, DOO „Crnogorski operator tržišta električne energije“ Podgorica, DOO „Monteput“ Podgorica, DOO „Montenegro Bonus“ Cetinje, DOO „Turistički centar Durmitor“ Žabljak, DOO „Vodacom“ Tivat, JP Radio i televizija Crne Gore, Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore, JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ Budva, Institut za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore, Institut za standardizaciju Crne Gore, Barska plovidba AD Bar, AD Institut za fizikalnu medicinu, rehabilitaciju i reumatologiju „Dr Simo Milošević“ Igalo, Herceg Novi, DOO „Crnogorski elektrodistributivni sistem“ – CEDIS Podgorica, DOO „Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis“ Nikšić, DOO „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“ Podgorica i D.O.O. „Skijališta Crne Gore“ Mojkovac, „Univerzitetsko sportsko-kulturni centar d.o.o. Podgorica“, „To Montenegro“ d.o.o. Podgorica. U 2022. godini, plan integriteta su po prvi put usvojili „Fond za inovacije“ i „EPCG Solar- Gradnja DOO“ Nikšić, a u 2023. godini „Berza električne energije“ d.o.o. Podgorica.

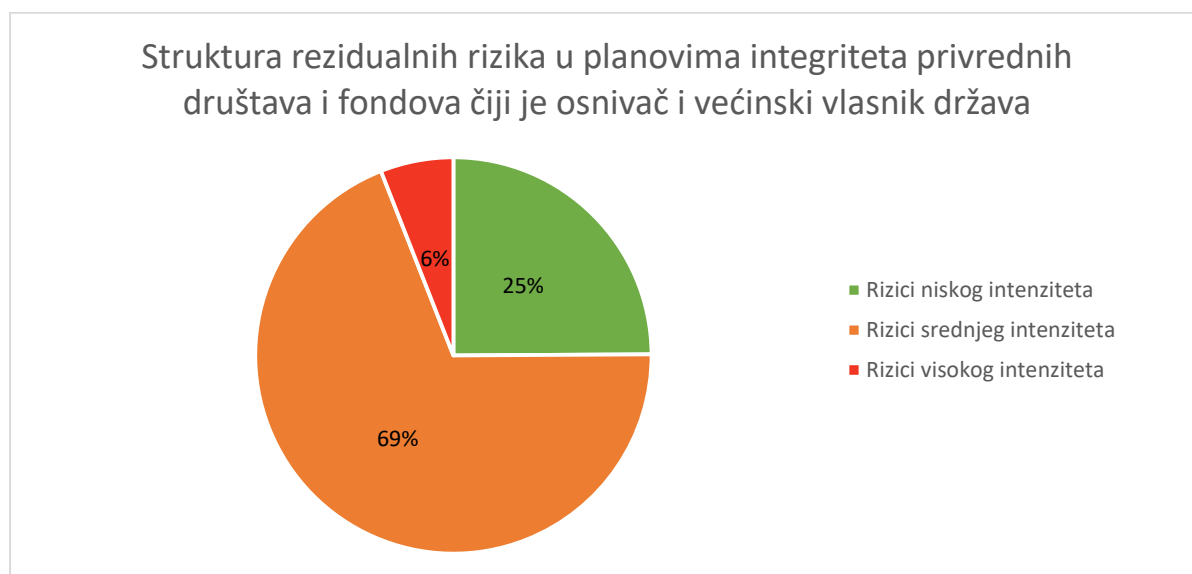
Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, tokom 2022. godine, otpočeo je četvrti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Gotovo svi organi u ovom sistemu ažurirali su odnosno donijeli novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period 2022–2024. Jedan organ vlasti nije ažurirao svoj plan integriteta nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja, iako je u 2022. godini izvršio procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta (D.O.O. „Skijališta Crne Gore“ Mojkovac).

Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. U aplikaciju je unijeto **60 važećih planova integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država** (100% svih usvojenih planova u ovom sistemu).

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovana su ukupno 1.124 rezidualna rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 777 (69%). Identifikovano je 280 rizika niskog intenziteta (25%) i 67 rizika visokog intenziteta (6%).

Najviše rizika u planovima integriteta koji potpadaju pod ovaj sistem sadržano je u planu integriteta Pošte Crne Gore A.D. Podgorica (ukupno 137 rizika). Dva organa vlasti prepoznala su samo rizike niskog intenziteta (4 rizika: Radio-difuzni centar d.o.o. i 5 rizika: Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca d.o.o.), dok je 17 organa predvidjelo samo rizike srednjeg intenziteta: Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Luka Bar, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore, Monteput DOO, DOO „Centar za ekotoksikološka ispitivanja“ Podgorica, Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis, Turistički centar Durmitor DOO Žabljak, Radio-televizija Crne Gore, HTP Ulcinjska rivijera, itd.



Grafikon 47: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

U tabeli koja slijedi predstavljeni su rizici za koje su organi vlasti nakon ponovne procjene označili da su visokog intenziteta.

Naziv sistema	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2016. godinu)	323 (23%)	856 (62%)	202 (15%)	1381
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2018. godinu)	258 (27%)	659(67%)	63(7%)	980
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2020. godinu)	255 (25,19%)	702 (69,36%)	55 (6%)	1012
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2021. godinu)	261 (24,62%)	729 (68,77%)	70 (6,6%)	1060
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2022. godinu)	267 (23,71%)	788 (69,98%)	71 (6,3%)	1126
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2023. godinu)	280 (24,9%)	777 (69,1%)	67 (6%)	1124

Tabela 12: Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim u periodu od 2016–2023. godine

Prema podacima za 2022. i 2023. godinu, struktura rizika u novim planovima integriteta ostala je na približno istom nivou kao i u 2021. godini. Ti podaci mogu ukazivati na to da su planovi integriteta neznatno izmijenjeni prilikom njihovog ažuriranja 2022. i 2023. godine.

Od prvog do četvrtog ciklusa planova integriteta u ovom sistemu zabilježen je kontinuirani **pad udjela visokih rizika** (2016: 15%, 2018: 7%, 2020: 6%) koji u četvrtoj generaciji planova iznosi 6%.

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (273) i „Rukovođenje i upravljanje“ (211), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (194) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (169).

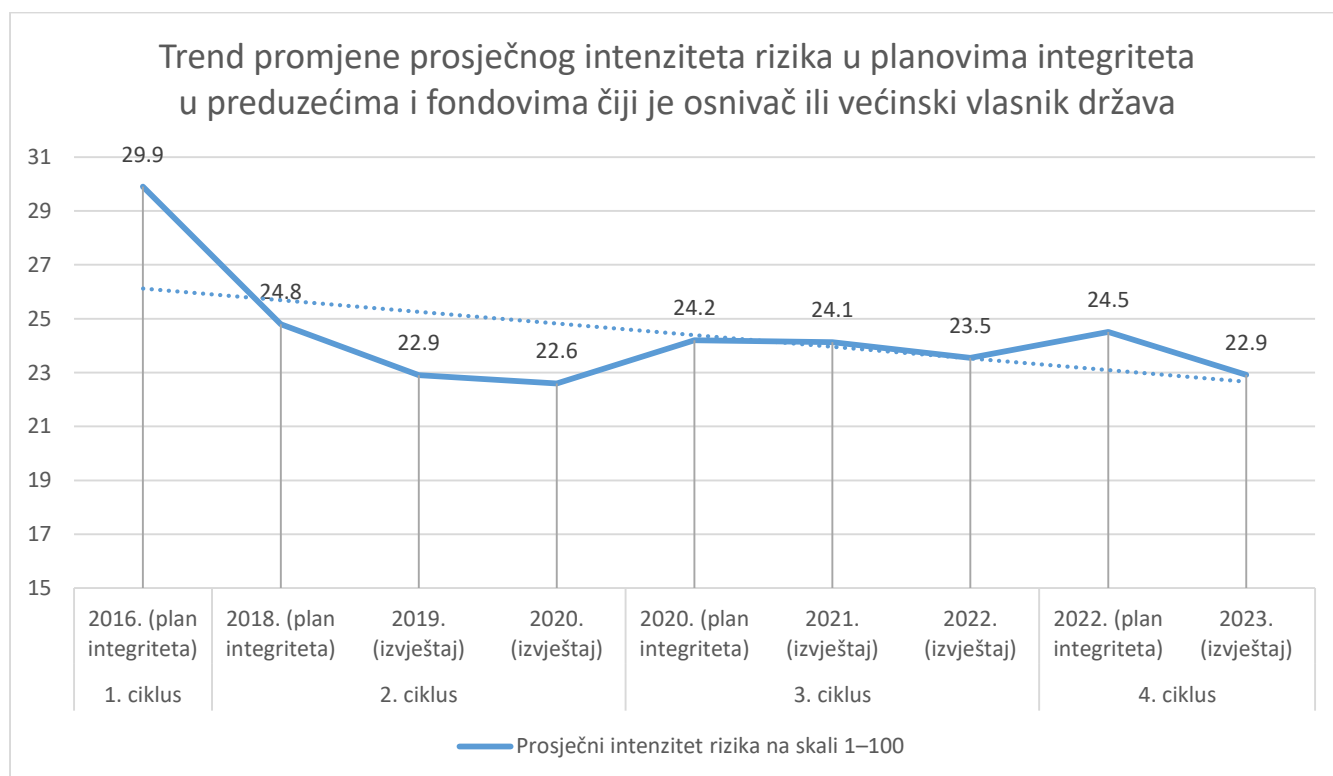
Oblasti rizika	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
„Rukovođenje i upravljanje“	51	151	9	211
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	54	206	13	273

„Planiranje i upravljanje finansijama“	55	129	10	194
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“	39	117	13	169

Tabela 13: Broj i struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Trend smanjenja rizika od 2016. godine do kraja 2022. godine zabilježen je u dijelu prosječnog intenziteta rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 29,9 (na skali 1–100), u planovima usvojenim 2018. godine iznosio je 24,8, u planovima usvojenim 2020. godine 24,2, a prosječni intenzitet rizika u svim planovima koji su usvojeni do kraja 2022. godine iznosio je 24,5. **Nakon procjene prilikom izveštavanja 2023. godine ta vrijednost se smanjila i iznosi 22,9.**

Prema izveštajima dostavljenim 2023. godine, prosječni intenzitet rizika je najveći u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 25 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u javnim preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ prosječni intenzitet svih rizika iznosi 24, u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 23,1, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ iznosi 21,9 na utvrđenoj skali.



Grafikon 48: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Redni broj	Osnovni rizik	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	5,70
2	Sukob interesa	4,70
3	Curenje informacija	3,63
4	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	3,56
5	Narušavanje principa transparentnosti	3,42
6	Primanje nedozvoljenih poklona	3,14
7	Ugrožavanje zaštite podataka	3,07
8	Donošenje nezakonitih odluka	2,73
9	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	2,38
10	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	2,21

Tabela 14: Najzastupljeniji osnovni rizici u planovima integriteta u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Statistički posmatrano, tri najzastupljenija osnovna rizika u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država su: narušavanje integriteta institucije, sukob interesa i curenje informacija. Ovi podaci se uglavnom poklapaju sa podacima iz prethodnog ciklusa planova integriteta. Organi vlasti su prepoznali i osnovne rizike koji se odnose na primjenu Zakona o sprječavanju korupcije, u dijelu primanja poklona i drugih nedozvoljenih koristi, neprijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji, kao i na odredbe Zakona o lobiranju i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. U sistemu preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država ima ukupno 1.267 takvih slučajeva (43,7% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje tim organima da biraju osnovne rizike koji su dostupni u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Posebne oblasti rizika nije obradilo 11 organa vlasti⁶², pa se tim organima preporučuje dosljedno poštovanje Metodologije za izradu i sprovođenje plana integriteta i uključivanje ostalih rizika i mjera koje se odnose na nadležnosti ključnih organizacionih jedinica u organima vlasti.

⁶² DOO Skijališta Crne Gore Mojkovac, DOO Zaštita prostora Crne Gore Danilovgrad, Luka bar AD Bar, Montenegro bonus Cetinje, DOO „Crnogorski operator tržišta električne energije“ Podgorica, AD HTP „Ulcinjaska rivijera“ Ulcinj, DOO „Turistički centar Durmitor“ Žabljak, Monteput DOO Podgorica, AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ Podgorica, AD Institut za fizikalnu medicinu, rehabilitaciju i reumatologiju „Dr Simo Milošević“ Igalo, Herceg Novi i Regionalni centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca doo Podgorica.

Neke od posebnih oblasti koje su prepoznale institucije u ovom sistemu odnose se na: monitoring i evaluaciju projekata; poslove prijema i otpremanja/dostavljanja zahtjeva, podnesaka i drugih pisama; špediciju; izradu nacрта zakona i podzakonske regulative; poslove obezbjeđenja objekata društva; davanje mišljenja na prostorne planove posebne namjene, stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu i procjenu uticaja na životnu sredinu; postupak odobravanja i naplate finansijskih plasmana; prenos električne energije; biznis inkubator; odnose sa korisnicima usluga; registraciju medicinskih sredstava i opreme; poslove upravnog postupka; laboratorijske analize i ispitivanja; praćenje stanja ekosistema flore i faune u zoni nacionalnih parkova; planiranje i realizaciju promotivnih aktivnosti; isplatu obeštećenja; prodaju i davanje pod zakup nepokretnosti, itd.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2023. godine prikupila 57 izveštaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu i obradila podatke o realizaciji mjera za savladavanje rizika. Dva organa nijesu izradila izveštaj o sprovođenju planova integriteta, dok jedan organ nije bio u obavezi da izradi izveštaj jer je plan usvojio prvi put u 2023. godini.

U izveštajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti ocijenili su stepen realizacije mjera, dali kratak opis realizacije mjera, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta prepoznatih rizika u planovima integriteta.

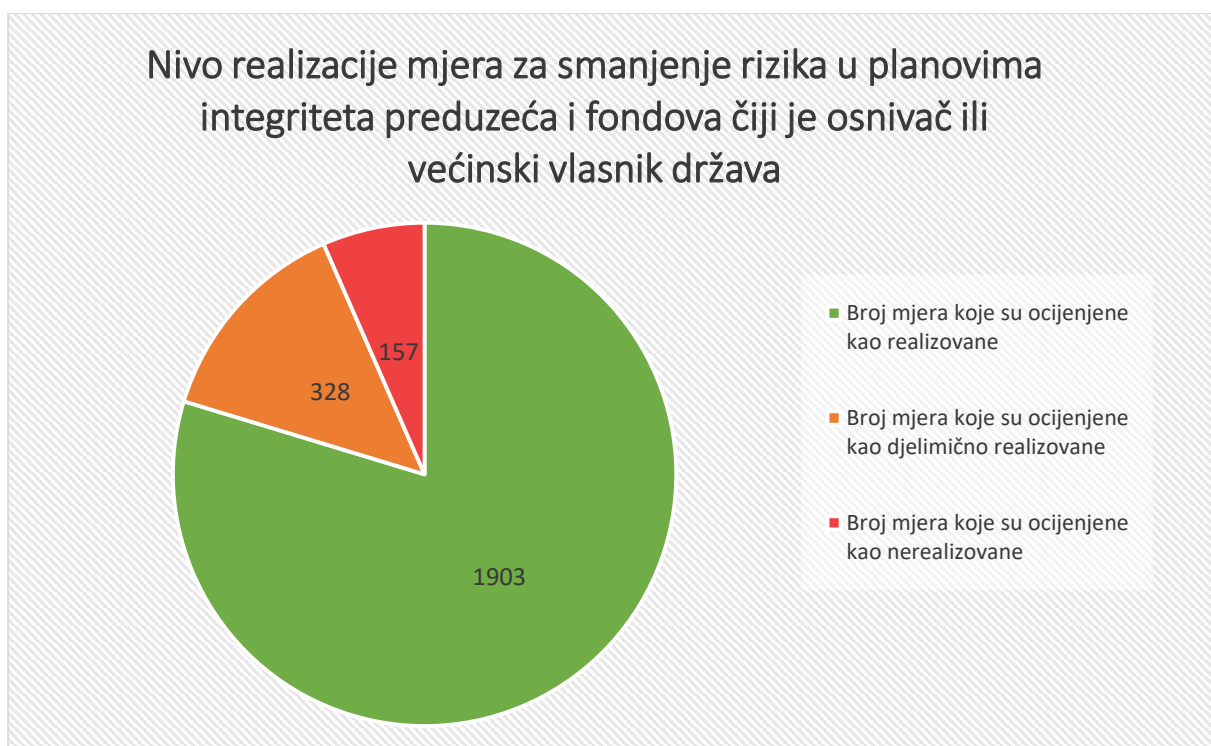
Organi vlasti koji pripadaju ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 1.101 rizika i realizaciji 2.388 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izveštaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 57 (96,6% podnijetih izveštaja u ovom sistemu).

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izveštaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera, organi su izvijestili da su ukupno 1.903 mjere realizovane (79,7%), 328 mjera djelimično realizovano (13,7%), a da 157 mjera nije realizovano (6,6%).



Grafikon 49: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač ili većinski vlasnik država

Procenat realizovanih mjera je prema izvještajima dostavljenim 2023. godine veći za 4,9% u odnosu na podatke iz 2021. (prvog izvještajnog perioda nakon usvojenih planova 2020. godine) i iznosi 79,7%. Istovremeno, u odnosu na taj period procenat djelimično realizovanih je manji za 4,3%, dok je udio nerealizovanih mjera manji za 0,6%. Iz tabele se može uočiti da je na kraju 2016. realizovano 66,3% mjera, na kraju 2017. godine 67,9% mjera, a na kraju 2018. godine (kada su organi po prvi put podnosili izvještaj putem aplikacije) 65,3% mjera. Krajem 2019. realizovano je 78,65% mjera, krajem 2020. godine 74,8% mjera, a krajem 2021. godine 75,8% mjera.

Najviše mjera u planovima integriteta predložili su Pošta Crne Gore (137 mjera), Elektroprivreda Crne Gore (111 mjera), Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom (101 mjera), Fond penzijskog i invalidskog osiguranja (119 mjera). Prema statističkim podacima, nerealizovanih mjera nijesu imala 22 od 57 organa vlasti koji su dostavili izvještaj tokom 2023. godine. Tri organa su izvijestila da su uspješno realizovala sve predložene mjere u izvještajnom periodu (Pošta Crne Gore, Radio-difuzni centar i „Sveti Stefan hoteli“ a.d. Budva).

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2017.	66,3%	23,8%	9,9%
2018.	67,9%	22,3%	9,8%
2019.	65,3%	12,9%	5,1%
2020.	78,65%	16,31%	5%

2021.	74,8%	18%	7,2%
2022.	75,8%	17,1%	7,2%
2023.	79,7%	13,7%	6,6%

Tabela 15: Stepen realizacije mjera u 2016–2022. godini (prema izvještajima dostavljenim 2017–2023.)

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Podaci iz 2023. godine odnose se na prvo izvještavanje po ažuriranim planovima koji su usvojeni tokom 2022. godine. Upoređujući podatke iz 2021. godine sa podacima iz tekućeg izvještaja, može se zaključiti da je nivo realizacije mjera u opštim oblastima rizika tokom 2023. godine neznatno povećan u odnosu na podatke iz 2021. godine.



Grafikon 50: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Najuspješnija oblast je „Rukovođenje i upravljanje“ (83% realizovanih mjera), a zatim slijede oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ sa 81,4% i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 78,2% realizovanih mjera. Na četvrtom mjestu je oblast „**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**“, koju karakteriše najmanji udio realizovanih mjera – 72,9%. Kao i u prethodnim izvještajima, iz opisa realizacije pojedinih mjera ne može se zaključiti da su predviđene mjere zaista realizovane, a u drugim slučajevima se, i pored visokog nivoa realizacije mjera, uglavnom radi o kontinuiranim aktivnostima, koje su istovremeno planirane za veći broj rizika, pa broj realizovanih mjera u tim slučajevima ne znači i da je velik i broj aktivnosti koje su sprovedene u cilju savladavanja identifikovanih rizika.

I u ovom izvještajnom periodu u oblasti kadrovske politike uočen je najveći broj mjera koje do kraja 2022. godine nisu realizovane, pa se određenim organima vlasti koji pripadaju ovom sistemu preporučuje proaktivniji pristup u odnosu na sprovođenje edukacije zaposlenih na

temu integriteta i etike, donošenja godišnjih planova obuka, usvajanja pravilnika o zapošljavanju, kontrole poštovanja etičkog kodeksa, edukacije lica zaduženih za postupanje po prijavama korupcije, itd.

Organi vlasti u ovom sistemu postigli su relativno visok stepen realizacije mjera u posebnim oblastima rizika, posebno u oblasti „Slobodan pristup informacijama“, gdje procenat uspješnosti realizacije iznosi 87,7%. U oblasti „Odnosi s javnošću“ bilo je 79% realizovanih mjera. U okviru „Ostalih oblasti rizika“ obrađeni su rizici i mjere koje se odnose na posebne organizacione jedinice organa vlasti, i to naročito one koje imaju veliki broj sistematizovanih radnih mjesta, pa su ti organi kroz plan integriteta posebno obradili svaku organizacionu jedinicu. U planovima integriteta nekih organa vlasti potrebno je definisati posebne oblasti rizika, kao i preciznije definisati oblasti rizika na koju se odnose rizici i predložene mjere.

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili o statusu **ukupno 1,101 rizika**. Za 75 rizika (6,8% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 896 rizika (71,4%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 130 rizika (19,8%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Od opštih oblasti rizika, najveći procenat rizika smanjenog intenziteta karakterističan je za oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

U 2022. godini određeni organi vlasti izvijestili su da je zbog produžene COVID pandemije i rada u skraćenom vremenu bilo otežano donošenje složenijih akata, poput modela za procjenu učinkovitosti i uspješnosti organizacije, strateških dokumenata (srednjoročna strategija razvoja) sa definisanom misijom, vizijom i ciljevima koje planira da postigne institucija. Takođe, zbog nastalih okolnosti, pojedine institucije odložile su donošenje strategije razvoja i planiranja.

Odgovarajući na pitanja iz Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta tokom 2022. godine, ukupno 22 organa u ovom sistemu navela su da nemaju usvojenu **strategiju razvoja** (40,7% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 26 organa usvojilo navedenu strategiju (3 organa za dvije godine, 4 organa za tri godine i 19 organa za više od tri godine). Ostali organi naveli su da su ciljevi i strategija razvoja definisani osnivačkim aktima (odluka o osnivanju i statut društva) i drugim odlukama osnivača, zatim kroz izrađene godišnje programe rada, zakone i dr. Od organa koji su usvojili strategiju razvoja, njih 16 je istu objavilo na svojoj internet stranici.

U odnosu na **sprovođenje antikorupcijskih propisa**, organi vlasti u 2022. godini uglavnom nisu realizovali mjere koje se odnose na čl. 16 i 17 Zakona o sprječavanju korupcije, a tiču se donošenja i objavljivanja uputstva o prijavljivanju poklona koje javni funkcioner prima u vezi

sa vršenjem javne funkcije, zatim evidentiranja poklona – registra poklona kao i određivanja lica za vođenje evidencije o primljenim poklonima (oko 13 organa).

U nekim organima zaposleni nijesu upoznati sa obavezom prijavljivanja poklona niti je zadužen zaposleni za vođenje evidencije svih primljenih poklona. Pravilnik o prijavljivanju poklona u nekoliko organa (koji su predvidjeli tu mjeru) nije donešen u izvještajnom periodu.

U određenim institucijama nije određeno lice zaduženo za vođenje evidencije o zahtjevima za izuzeće zbog sukoba interesa. U nekim organima uvedena je obaveza da sastavni dio odluka o imenovanju bude potpisana izjava o nepostojanju sukoba interesa kao prelazno rješenje do donošenja pravilnika o sprečavanju sukoba interesa. Uglavnom, organi vlasti su postupali po preporukama Agencije i izvještavali o preduzetim radnjama. U nekim organima je, kao prelazno rješenje predviđeno da se kroz opšte procedure tretira pitanje sukoba interesa do donošenja internog uputstva za njegovu kontrolu i evidenciju. Jedan organ je izvijestio da nije donio uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa za članove komisije za prijem kadrova, iako je isto predvidio planom integriteta.

U 2022. godini, većina organa izvijestila je da nije bilo sponzorstava niti donacija. Dva organa nisu ni u ovom izvještajnom periodu realizovala mjeru koja se odnosi na „usvajanje internog akta o kriterijumima za dodjelu i visinu iznosa donacija, stipendija i pomoći koje se mogu dodijeliti na zahtjev fizičkih i pravnih lica“. Jedan od razloga neusvajanja tog akta je sprovođenje mjera štednje finansijskih sredstava u društvu.

Kao i prethodnih godina, preduzeća su većinom izvještavala da u 2022. godini nije bilo prijava korupcije od strane zaposlenih, licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Organi vlasti su ukazali na nedostatak edukacije zaposlenih u vezi sa načinom prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije. U nekim organima još uvijek nije donijeto interno uputstvo o evidenciji prijava korupcije unutar društva i postupanje po prijavama, kao i za zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu. Organ vlasti koji u prethodnom izvještajnom periodu nije odredio odgovorno lice za postupanje po prijavama zviždača realizovao je tu zakonsku obavezu tokom 2022. godine. Nijedan organ nije izvijestio da je sproveo postupak po prijavi, niti da se postupalo po preporukama Agencije za sprečavanje korupcije niti se izvještavalo Agenciji o preduzetim koracima.

Na pitanje iz Upitnika da li je u instituciji bilo kršenja odredaba Zakona o sprječavanju korupcije u prethodnom dvogodišnjem periodu, 48 od 54 organa (88,9%) je 2022. godine odgovorilo da takvih kršenja nije bilo. Jedan organ precizirao je da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, dva organa u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, dok preostali organi nisu precizirali do kršenja kojih odredaba Zakona je došlo.

Jedan organ je 2022. godine naveo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, i to u dijelu neobavješćavanja Agencije o angažovanju lica na određeno vrijeme. Preostala 53 organa koja su odgovorila na to pitanje u Upitniku navela su da nije bilo kršenja Zakona.

Od 53 organa koja su odgovorila na relevantno pitanje iz Upitnika, 48 (90,6%) je navelo da je određeno lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača, dok je 5 organa odgovorilo suprotno. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 21 organ je izvijestio da je ono pohađalo odgovarajuću edukaciju, dok je ostatak odgovorio suprotno. Ukupno je 49 organa navelo da su zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije unutar organa (u procjeni iz 2020. godine, 43 organa su potvrdno odgovorila). Prema odgovorima iz upitnika, interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa donijelo je 21 privredno društvo, dok 31 organ to nije učinio, pa se tim organima preporučuje da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

U nekim organima nije donijet godišnji plan i program stručnog usavršavanja zaposlenih, niti je donijeta strategija za upravljanje ljudskim resursima. Obuke koje su planirane iz oblasti planiranja, rukovođenja i upravljanja za članove upravnih odbora nijesu sprovedene u izvještajnom periodu.

U 2022. godini zaposleni nijesu pohađali obuke posvećene etici i integritetu, iz razloga što nije bilo poziva za prisustvovanjem na tim obukama, ali i zbog pandemije Covid-19, navodi se u izvještajima. Stoga je u većini izvještaja ukazano na potrebu stalnog usavršavanja i edukacije naročito kada je u pitanju oblast zviždača. Takođe, u nekim organima sprovodi se interno informisanje i upoznavanje zaposlenih sa propisima i opštim aktima iz oblasti antikorupcije/integriteta. U manjem broju institucija, prema dostavljenim izvještajima, nije pripremljen plan obuke za zaposlene o etičkim standardima, integritetu i antikorupcijskim mjerama. Organ vlasti koji je predložio usvajanje etičkog kodeksa u sklopu plana integriteta nije usvojio taj dokument u naznačenom periodu.

Ukupno je 51,8% privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država (28 od 54 organa koja su odgovorila na pitanje), prema upitnicima popunjenim 2022. godine, organizovalo ili uzelo učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodne dvije godine. Svim organima se preporučuje da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Organi vlasti u izvještajnom periodu nijesu pohađali edukaciju ni kada je u pitanju zaštita od zlostavljanja na radu – mobing. Zaposleni su uglavnom upoznati koje lice je u tim organima određeno za posredovanje u slučaju mobinga. Jedan organ je izvijestio da je u izvještajnom periodu evidentiran jedan zahtjev za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga, te da je taj predmet riješen. Osim te oblasti izostala je i edukacija zaposlenih o rodnoj ravnopravnosti kroz informisanje o odredbama Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Prema odgovorima iz Upitnika, ukupno 32 preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država (60,4%) navela su da je rukovodilac tih institucija odredio lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing), dok je 21 preduzeće odgovorilo suprotno, od kojih je 4 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima preporučuje da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 9 preduzeća je odgovorilo da je tokom 2021. i 2022. bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog

ponašanja u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok je preostalih 45 organa navelo da takvih prijava nije bilo. Svim organima se preporučuje da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavješćavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Neki organi izvijestili su da nije bilo osnova za pokretanje disciplinskog postupka zbog prekoračenja i/ili zloupotreba službenih nadležnosti. Prema odgovorima iz Upitnika, 23 od 53 organa u ovom sistemu (42,6%) izvijestilo je da nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka zbog povrede radnih dužnosti jer nije bilo kršenja utvrđenih pravila. Ukupno 9 organa je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 16 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok su 3 organa izvijestila da je bilo samo težih povreda radnih obaveza.

U jednom organu nastavljeno je sa praksom periodičnog testiranja integriteta zaposlenih.

Kao nerealizovane mjere izdvajaju se i one koje se odnose na donošenje internog akta kojim se preciziraju procedure prijema u radni odnos, kao i procedure o nagrađivanju i ocjenjivanju službenika.

Kada je u pitanju realizacija mjera predviđenih u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ dva preduzeća su u izvještajima navela da nijesu donijela interno pravilo za pripremu i donošenje plana rada i finansijskog plana.

U jednoj instituciji nije donesen interni akt kojim se utvrđuje postupak planiranja budžeta u tom organu, dok u tri organa nije donijeta interna procedura o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama niti su objavljivani svi ugovori i aneksi na internet stranici društava.

U jednom organu u 2022. godini nije sprovedeno zapošljavanje potrebnih revizora u jedinici za unutrašnju reviziju, pa se tom organu preporučuje da u što skorijem roku sprovede postupak popunjavanja nedostajućeg kadra.

U izvještajnom periodu u nekoliko organa nisu sprovedene unutrašnje kontrole iako su poslovi unutrašnje revizije prema prethodno potpisanom sporazumu u nekim organima povjereni nadležnom ministarstvu.

S obzirom na to da je i u 2022. godini bio prisutan COVID virus većina organa vlasti je izvijestila da nije bila u mogućnosti da upućuje zaposlene na obuke i seminare na temu planiranja budžeta.

Postupajući po Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, u jednom organu nije imenovano lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrolu, prema izvještaju o sprovođenju plana integriteta tog organa.

U dijelu izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji se odnosi na „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, nekoliko organa razmatra mogućnost uvođenja posebnog IT

sistema po principu Data Management za elektronsku bazu podataka – dokumenata u posjedu institucije, međutim, u izvještajnom periodu nije uvedena elektronska arhiva.

Nakon usklađivanja procesa rada sa zahtjevima standarda Sistema bezbjednosti informacija i uspostavljanja DATA Centra, u tri društva planira se donošenje ili inoviranje postojeće IT strategije za naredni period.

U nekoliko organa nije izvršena analiza da li su mjere fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenjive, iako je ta analiza predviđena planom integriteta.

Dva organa su u cilju podizanja svijesti zaposlenih o bezbjednosti informacija predvidjela uspostavljanje i primjenu metodologije za upravljanje rizicima po bezbjednost informacija, međutim ta metodologija u izvještajnom periodu nije usvojena.

U nekim preduzećima još uvijek nije uveden sistem upravljanja dokumentima, iako te mjere datiraju iz perioda prvog ciklusa usvojenih planova integriteta.

Zaposleni u 2022. godini uglavnom nijesu dobijali poziv za edukaciju o rukovanju važnim i ličnim podacima korisnika usluga – pravnih i fizičkih lica u elektronskoj formi.

U određenim institucijama nijesu donošene odluke kojima se označava stepen tajnosti podataka koji su u posjedu institucije.

U jednom preduzeću nije donijeto interno uputstvo o zaštiti ličnih podataka.

Kada je u pitanju kancelarijsko poslovanje, u naznačenom izvještajnom periodu u dva organa nijesu donijete interne procedure koje se odnose na evidenciju i zavođenje akata, kao i postupanje sa poštom.

Ukazano je na potrebu dodatnog unapređenja tehničkih mogućnosti za sprečavanje curenja informacija, a ti rizici su u jednom planu integriteta procijenjeni visokom ocjenom 80.

U narednom periodu u planu je kreiranje softvera za arhiviranje dokumentacije koja se u većini organa vrši neposrednim odlaganjem, a ne elektronskim putem.

U jednom javnom preduzeću obezbijeđene su posebne prostorije za čuvanje i skladištenje arhivske građe sa posebnim ormanima koji imaju svu bezbjednosnu zaštitu.

U dijelu posebnih oblasti rizika, redovno informisanje medija vršilo se uspostavljanjem direktne komunikacije i to: po sopstvenoj inicijativi, putem redovnog ažuriranja sajta preduzeća, dostavljanjem saopštenja medijima i informacija vezanih za najnovije aktivnosti preduzeća, periodičnim izvještajima, te dostavljanjem javnih poziva, amandmana i odluka. Takođe, na zahtjev medija i javnosti, blagovremenim odgovorima na pitanja medija i obradom zahtjeva za slobodan pristup informacijama od strane trećih lica postupalo se u zakonskom roku, prema navodima iz dostavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta.

Kada je u pitanju komuniciranje preduzeća ka javnosti, dva organa su navela da nijesu usvojila Komunikacionu strategiju. Takođe, organi vlasti, osim jednog nijesu sprovodili ispitivanje javnog mnjenja o radu preduzeća.

U jednom organu vlasti nije se radilo na unapređenju kvaliteta i kvantiteta informacija na web stranici, pa se tom organu preporučuje da sve značajne odluke iz nadležnosti upravnih odbora, ugovore i anekse, ugovore iz domena rada javnih nabavki, te Zakona o slobodnom pristupu informacijama uredno i redovno objavljuje na internet stranici.

Iako su organi vlasti većinom objavili vodič za slobodan pristup informacijama, potrebno je da se u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama redovno i ažurira.

Ostali nalazi i preporuke

U najvećem broju slučajeva, planovi integriteta i izvještaji o njihovom sprovođenju izrađeni su u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, a u izvještajima se nalaze detaljne informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika. U izvještaju jednog organa nije dat opis realizacije za sve ocijenjene mjere, pa se tom organu preporučuje da u narednom periodu kratko obrazloži preduzete aktivnosti u cilju realizacije mjera za uklanjanje rizika. Planovi integriteta 47 preduzeća sadrže jednu ili više posebnih oblasti rizika, pa se preostalim organima vlasti preporučuje da prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste rizike i mjere koje se odnose na ključne nadležnosti odnosno organizacione jedinice.

Određeni broj mjera koje se odnose na donošenje internih procedura i uputstava nije realizovan, pa se preporučuje organima koji ove mjere još uvijek nijesu realizovali da u narednom periodu preduzmu aktivnosti u cilju njihove realizacije ili da razmotre da li su te mjere i dalje od značaja za savladavanje identifikovanih rizika.

Određeni organi planirali su istu mjeru za savladavanje većeg broja rizika, a da je ta mjera ocijenjena kao nerealizovana. Ukoliko se procijeni da je značaj određene mjere toliki da ona može istovremeno uticati na smanjenje većeg broja rizika, njoj bi trebalo dati prioritet u odnosu na ostale mjere, ukoliko za to postoje raspoloživi resursi. U drugim slučajevima, potrebno je preciznije opisati rezidualne rizike i eventualno iznaći i druga rješenja odnosno mjere za savladavanje rizika.

Često su određene mjere ocijenjene kao realizovane, iako je u izvještajima navedeno da nije sprovedena aktivnost koja je tom mjerom planirana, ili opis realizacije mjera ne pruža dovoljno informacija kojima bi se data ocjena realizacije mogla potkrijepiti, pa se preporučuje preciznije i objektivnije ocjenjivanje realizacije planiranih mjera.

Mjere koje se tiču edukacije zaposlenih, na temu etike i integriteta ili na teme u vezi sa specifičnim nadležnostima organa, od velike su važnosti za podizanje nivoa stručnosti, integriteta i profesionalnog ponašanja zaposlenih, pa se preporučuje da se posebna pažnja posveti uvođenju odgovarajućih mjera i njihovom efikasnom sprovođenju.

Određeni organi izvijestili su da nisu odredili lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača, ili lice za odnose s javnošću, pa se tim organima preporučuje da u narednom periodu realizuju predložene mjere za smanjenje rizika.

Preporučuje se svim društvima da, u cilju unapređenja transparentnosti, učine plan integriteta dostupnim na svojoj internet stranici, shodno obavezi propisanoj u članu 75

Zakona o sprječavanju korupcije. Organima vlasti se preporučuje da na internet stranici objavljuju i godišnje izvještaje o sprovođenju plana integriteta.

Preporučuje se da organi za svaku mjeru u planu integriteta precizno navedu lice koje je zaduženo za sprovođenje mjere (u koloni „Odgovorna osoba“), s obzirom na to da je u planovima integriteta određenog broja organa vlasti izvršni direktor naveden kao lice odgovorno za realizaciju svih ili gotovo svih mjera. Navedeno se preporučuje radi efikasnijeg sprovođenja plana integriteta i bolje koordinacije između menadžera integriteta i lica koja sprovode mjere.

Određenim organima vlasti preporučuje se grupisanje i posebna procjena rizika kao i predlaganje adekvatnih mjera za savladavanje rizika (npr. za rizike koji se odnose na sprovođenje odredaba iz Zakona o sprječavanju korupcije – oblast zaštite zviždača, primanje poklona).

Za određeni broj mjera nijesu unijeti rokovi za realizaciju mjera, pa je potrebno što preciznije definisati rokove, uzimajući u obzir da je plan integriteta po pravilu dvogodišnji dokument. Ukoliko se radi o mjerama koje su kontinuirane prirode (kao što može biti edukacija), preporučuje se navođenje kvantitativnih podataka prilikom izvještavanja o realizaciji mjera (npr. broj obuka i polaznika), kako bi menadžer integriteta i članovi radne grupe bili u mogućnosti da ocijene i prate uspješnost sprovođenja mjere u dužem vremenskom periodu i adekvatnije procijene uticaj mjere na smanjenje rizika.

Preporučuje se da izvještavanje o sprovođenju mjera iz plana integriteta bude što preciznije i sadržajnije, tj. da se navode konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera, što nedostaje u određenim izvještajima.

Agencija je razmatrala i preporuke iz **Godišnjeg izvještaja Državne revizorske institucije za 2022. godinu**⁶³, koje su date za dva organa vlasti koja pripadaju ovom sistemu, a koje bi trebalo razmotriti prilikom ažuriranja plana integriteta.

Finansijskom revizijom preporučeno je Javnom preduzeću za upravljanje morskim dobrom Crne Gore Budva da:

- izvrši korekciju obračuna odloženih poreskih obaveza, kao i korekciju odgovarajućih knjigovodstvenih stavova u vezi sa tim, kako bi se efekti odrazili u narednim finansijskim iskazima;
- rezervisanje troškova koji se odnose na sudske postupke izvrši nakon pouzdane procjene iznosa buduće obaveze po osnovu sudskih sporova Preduzeća;
- nakon sprovedene analize utvrdi nedostatke u planiranju, kao i da usvoji Metodologiju planiranja;

⁶³ Godišnji izvještaji o reviziji DRI dostupni su na linku <http://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji>

- preispita potrebe, način i obim angažovanja lica za vršenje poslova iz djelatnosti Preduzeća, odnosno da, u cilju veće transparentnosti i omogućavanja jednake dostupnosti radnih mjesta, zapošljavanje na radnim mjestima koja su predviđena aktom o sistematizaciji i za koje postoji izražena potreba, vrši u skladu sa Zakonom o radu – javnim oglašavanjem;
- vrši popis imovine na Obrascu PL, u skladu sa Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini;
- osnivačkim aktima definiše iznos i vlasništvo nad kapitalom kao i da Centralnom registru privrednih subjekata prijavi podatke o kapitalu;
- Statutom definiše rezerve, utvrdi način formiranja, iznos i korišćenje rezervi, te da u skladu sa tim vrši knjigovodstveno evidentiranje rezervi;
- u sljedećem javnom pozivu u dijelu naknada za korišćenje/zakupnina i vremena zakupa, definiše usklađivanje cijena zakupa sa uslovima i načinom valorizacije predmeta ugovora (u slučaju godišnjeg produženja ugovora), kao i da donese izmjene i dopune cjenovnika početnih naknada za korišćenje/zakup morskog dobra;
- uz dobijanje saglasnosti Vlade Crne Gore u sljedećim javnim pozivima za kupališta, dodatno propiše kriterijume za učešće, kako bi se što većem broju fizičkih/pravnih lica omogućilo da učestvuju u postupku;
- isplaćuje zimnicu samo licima koja su u radnom odnosu, u skladu sa Kolektivnim ugovorom;
- ugovore o djelu zaključuje isključivo za izvršenje poslova koji nijesu predviđeni aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta;
- Plan javnih nabavki zasniva na procjeni stvarnih potreba i u skladu sa raspoloživim sredstvima planira postupke javnih nabavki;
- izdatke za reprezentaciju planira u skladu sa potrebama i da shodno tome sprovede odgovarajući postupak nabavke, kao i da sve nabavke evidentira u izvještaju u skladu sa članom 182 Zakona o javnim nabavkama;
- vrši evidenciju poslovnih promjena u skladu sa Pravilnikom o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za pravna lica registrovana za obavljanje privredne djelatnosti i druga pravna lica.

U reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu za 2022. godinu, DRI je u dijelu finansijske revizije preporučila tom organu da:

- budžetska sredstva koristi po dinamici, u granicama i za namjene kako je to utvrđeno članom 40 stav 1 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i da plaćanje izdataka vrši sa odgovarajućih pozicija shodno važećem Pravilniku;
- plaćanje izdataka vrši na osnovu potpune dokumentacije shodno Uputstvu o radu državnog trezora (tačka 25);
- u Izvještaju o neizmirenim obavezama iskaže sve neizmirene obaveze dospjele za plaćanje do kraja godine za koju se podnosi Finansijski izvještaj.

U nalazu DRI koji se odnosi na reviziju pravilnosti subjekt revizije je dužan da donese plan unapređenja upravljanja i kontrola i da Godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola i Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare dostavlja nadležnom organu, kao i da obezbijedi razdvajanje odgovornosti na način predviđen Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Osim toga, naloženo je da interna akta sadržana u Knjizi internih procedura koja datiraju iz ranijeg perioda, ažurira i uskladi sa važećim zakonskim propisima.

Preporučeno je subjektu revizije da obezbijedi vođenje Glavne knjige u kojoj će evidentirati stalnu imovinu, obaveze, izdatke, primitke, blagajničko poslovanje i sl., u cilju efikasnijeg i preciznijeg izvještavanja o svim poslovnim transakcijama istog, kao i upoređivanja podataka sa Glavnom knjigom Državnog trezora, shodno obavezi predviđenoj Uputstvom o radu Državnog trezora. Takođe, Centru se preporučuje da obezbijedi evidenciju obaveza na kontima klase "2" shodno članu 4 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžeta opština.

Subjekt revizije je bio dužan da, za svako lice sa invaliditetom koje nije zaposlio u odnosu na ukupan broj zaposlenih, prilikom mjesečne isplate zarada uplati poseban doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, shodno članu 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

U situaciji organizacije prekovremenog rada subjekat revizije je bio dužan da nadležnu inspekciju obavijesti o tome, u skladu sa odredbama člana 64 Zakona o radu. Takođe, neophodno je obezbijediti adekvatnu evidenciju o redovnom radnom vremenu i prekovremenom radu sa preciznim podacima o vremenu provedenom na poslu (vrijeme dolaska i vrijeme odlaska sa posla). Navedena evidencija je osnov za utvrđivanje broja sati na osnovu koje se vrši obračun zarade za redovan rad i obračun dodatka na zaradu za prekovremeni rad.

U pogledu organizacije putovanja, naloženo je subjektu revizije treba da prilikom obračuna i plaćanja troškova službenih putovanja, u potpunosti primjenjuje odredbe Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru.

Kda su u pitanju javne nabavke, subjekt revizije je bio dužan da vrši kontrolu izvršavanja zaključenih ugovora o javnim nabavkama i sačinjava izvještaje o realizaciji ugovora na način utvrđen članom 152 Zakona o javnim nabavkama.

Evropska komisija je u **Izvještaju o Crnoj Gori za 2023. godinu** ocijenila da je „Radio televizija Crne Gore (RTCG), nacionalni javni servis, nastavila da emituje politički uravnotežen sadržaj, uključujući i tokom izbornih perioda. RTCG mora da ispuni najviše standarde medijskog integriteta i odgovornosti. Potrebni su dalji kontinuirani naponi u suprotstavljanju dezinformacijama i ograničavanju efekata uznemiravanja na mrežama i govora mržnje na internetu bez nesrazmjernog ograničavanja slobode izražavanja. Medijsko okruženje je i dalje visoko politički polarizovano, sa neujednačenom primjenom novinarskog etičkog kodeksa i

profesionalnih standarda. Tek treba da se uspostave kredibilni i efikasni mehanizmi samoregulacije kako bi se ojačao integritet i profesionalizam medija”.⁶⁴

U dijelu Izvještaja koji se odnosi na standardizaciju, navedeno je da je „neophodno dalje osnažiti ljudske resurse Inistuta za standardizaciju Crne Gore jer je popunjeno samo 77% definisanih radnih mjesta. Budžet Instituta za 2023. godinu povećao se za 62% u odnosu na 2022. godinu”.⁶⁵

Centar za ekonomske i evropske studije (CEES) je u martu 2024. godine predstavio dokument **„Korporativno upravljanje i finansijski rezultati javnih preduzeća u Crnoj Gori“**, u kojem je analizirao 20 najvećih državnih preduzeća, čija imovina čini oko 90 odsto imovine svih državnih firmi u zemlji.

U okviru dokumenta, date su naredne **preporuke za unapređenje finansijskih performansa i smanjenje rizika poslovanja preduzeća u državnom vlasništvu**, pa bi organi u ovom sistemu, kao i nadležni organi državne uprave, trebalo da ih uzmu u obzir prilikom ažuriranja plana integriteta 2024. godine:

- obezbijediti veću primjenu OECD Smjernica korporativnog upravljanja i najboljih praksi u smislu da država treba preciznije definisati i usaglasiti svoje ciljeve u preduzećima u kojima je većinski vlasnik. Takođe, treba donijeti propise sa kriterijumima za izbor nezavisnih odbora direktora, povećati transparentnost o finansijskoj podršci države i transakcijama sa državom, unaprijediti zakonski okvir koji u nekim segmentima zbog složenosti i neusklađenosti predstavlja biznis barijeru, i definisati kriterijume određivanja naknada članovima odbora direktora;
- definisati dalje pravce reformi koji treba da uključe modele nadzora nad poslovanjem javnih preduzeća;
- uspostaviti jasan model za izvještavanje i procjenu fiskalnih rizika poslovanja javnih preduzeća, sa fokusom na izvještavanje na pojedinačnom, sektorskom i agregatnom nivou;
- osnažiti funkciju analize fiskalnih rizika poslovanja javnih preduzeća, u okviru Ministarstva finansija, i komunikaciju sa ministarstvima koja vrše nadzor na sektorskom nivou;
- dalje osnaživati primjenu planova integriteta;
- kontinuirano podsticati uključenost zajednice/građana u praćenje poslovnih rezultata preduzeća i sagledavanje uzroka određenih performansi.

⁶⁴ Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu, dostupan na linku <https://www.eu.me/biblioteka/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore> , str. 45

⁶⁵ Ibid, str. 95

Potrebno je razmotriti definisanje sljedećih mjera u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država:

- izraditi biznis planove, politike razvoja i upravljanja;
- donijeti strategije upravljanja rizicima;
- donijeti strategije za upravljanje ljudskim resursima;
- poboljšati koordinaciju sa resornim ministarstvom u određivanju politike razvoja i upravljanja;
- izraditi komunikacionu strategiju;
- objavljivati informacije vezano za antikorupcijsko djelovanje institucije na internet stranici;
- plan integriteta i izvještaj o njegovom sprovođenju učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način;
- povećati transparentnost rada institucije kroz objavljivanje informacija od važnosti za rad društva, kao i o aktivnostima nadzornih odbora društva;
- obezbijediti poštovanje Zakona o radu, Kolektivnog ugovora i Zakona o zaštiti i zdravlju na radu;
- usvojiti interni akt o kriterijumima za dodjelu i visinu iznosa donacija, stipendija i pomoći koje se mogu dodjeliti na zahtjev fizičkih i pravnih lica;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- izvještavati o sprovođenju etičkog kodeksa;
- obezbijediti učešće zaposlenih na obukama posvećenim etici, podizanju nivoa svijesti o korupciji, antikorupcijskim mehanizmima, zaštiti od zlostavljanja na radu;
- otvaranje posebnog odjeljka na internet stranicama institucija za prijavljivanje sumnji u postojanje koruptivnih radnji;
- poštovati zakonske odredbe, interna pravila i etičke standarde u odnosu na zviždače i njihovu zaštitu kao i postupati bez odlaganja u slučaju internog prijavljivanja;
- raspisivati javne oglase za lica koja ispunjavaju opšte i posebne uslove predviđene zakonom i aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, a preuzimanje zaposlenih koristiti kao izuzetak;
- donijeti interni akt kojim se preciziraju procedure zapošljavanja u pogledu trajanja oglasa, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i sl;
- poštovati preporuke interne i eksterne revizije;
- vršiti procjenu efikasnosti mjera informacione bezbjednosti fizičke zaštite objekata i prostorija;
- uspostaviti bezbjednosna pravila i edukaciju zaposlenih radi obezbjeđivanja informacione bezbjednosti podataka;
- izraditi strategiju informacione tehnologije;
- redovno ažurirati vodič za slobodan pristup informacijama;
- donijeti metodologiju za upravljanje rizicima i redovno ažurirati registar rizika;
- periodično sprovoditi ispitivanja javnog mnjenja kao i interne javnosti o radu institucije;
- uvesti obaveznu edukaciju zaposlenih koji pokrivaju rizične grupe poslova;
- poštovati prava i obaveze predviđene ugovorima o strateškom partnerstvu i sporazumima o poslovno-tehničkoj saradnji;

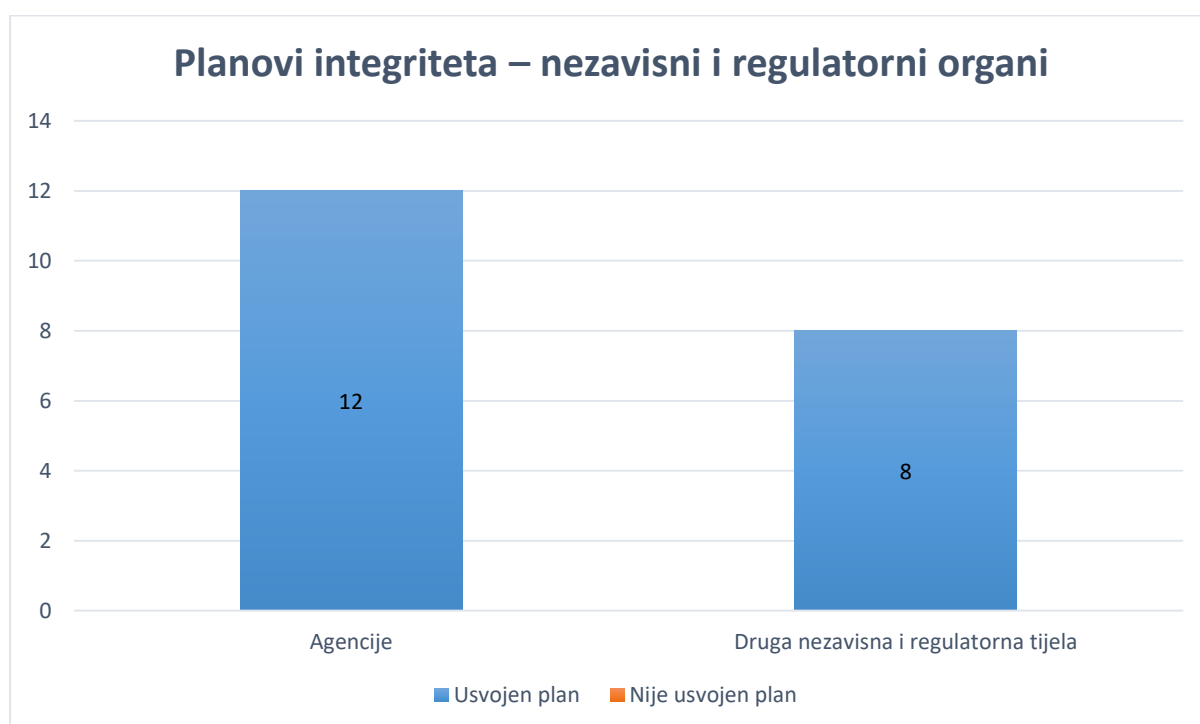
- lobirana lica u organima vlasti da prijavljuju ASK nedozvoljeno lobiranje i dostave podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem;
- lobirana lica u organima vlasti da dostave kopiju službene zabilješke ASK;
- organi vlasti da objavljuju podatke o lobističkim kontaktima na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju;
- donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki.

V. Nezavisni i regulatorni organi

Sistem nezavisnih i regulatornih tijela obuhvata dvadeset organa vlasti. **Svi organi u okviru sistema donijeli su plan integriteta.**⁶⁶

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena tokom 2022. godine, nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, svih 20 organa vlasti je ažuriralo odnosno donijelo novi plan integriteta (18 organa 2022. i 2 organa 2023. godine).

Donošenjem novih planova integriteta 2022. godine započeo je četvrti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2023. godine sadrže informacije o realizaciji mjera integriteta u prvoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.



Grafikon 51: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu nezavisnih i regulatornih tijela

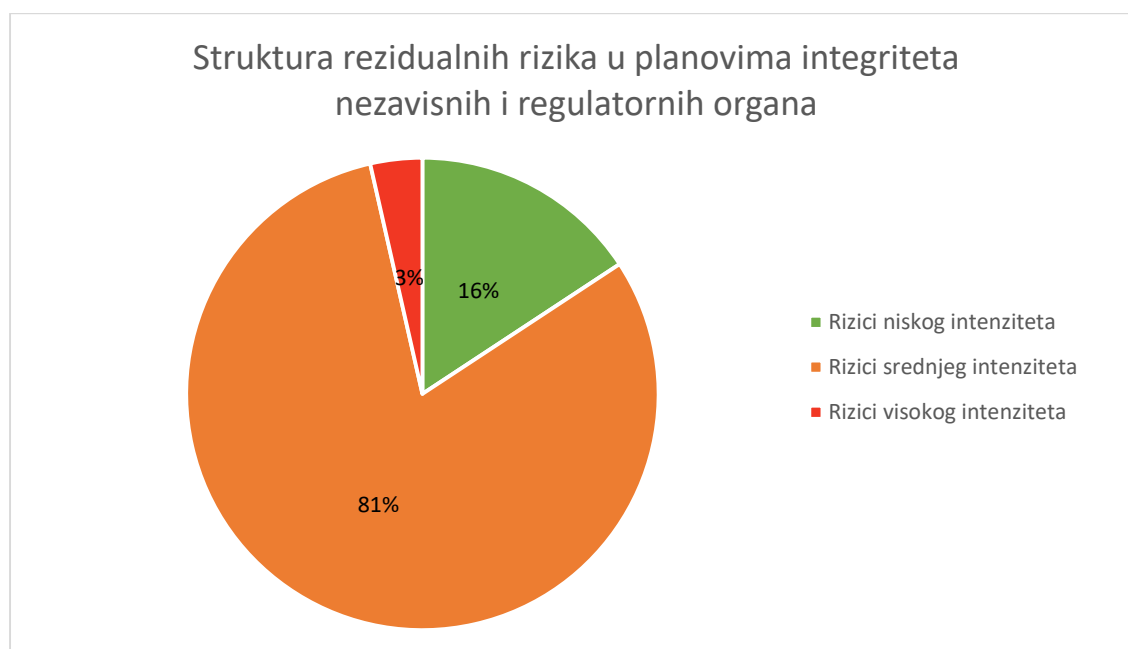
⁶⁶**Plan integriteta su donijeli:** Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Agencija za sprječavanje korupcije, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Agencija za elektronske medije, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za nacionalnu bezbjednost (planovi integriteta nijesu dostavljeni ASK, jer su označeni stepenom tajnosti „tajno“, i stoga nijesu obuhvaćeni analizom), Agencija za zaštitu konkurencije, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, Centralno klirinško depozitarno društvo, Državna revizorska institucija, Komisija za tržište kapitala, Državna komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna izborna komisija, Akreditaciono tijelo, Revizorsko tijelo, Zaštitnik ljudskih i manjinskih prava, Agencija za investicije i Agencija za civilno vazduhoplovstvo.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. **Svi organi vlasti koji su ažurirali plan integriteta unijeli su važeći plan integriteta u aplikaciju.**

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa identifikovana su ukupno 394 rezidualna rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 318 (81%). Identifikovana su i 62 rizika niskog intenziteta (16%), kao i 14 rizika visokog intenziteta (3%).

U ažuriranim planovima integriteta, Agencija za sprječavanje korupcije i Agencija za elektronske medije prepoznali su najviše rezidualnih rizika (56 odnosno 46). Najmanje rezidualnih rizika predvidjeli su Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa i Agencija za nadzor osiguranja (po 6).



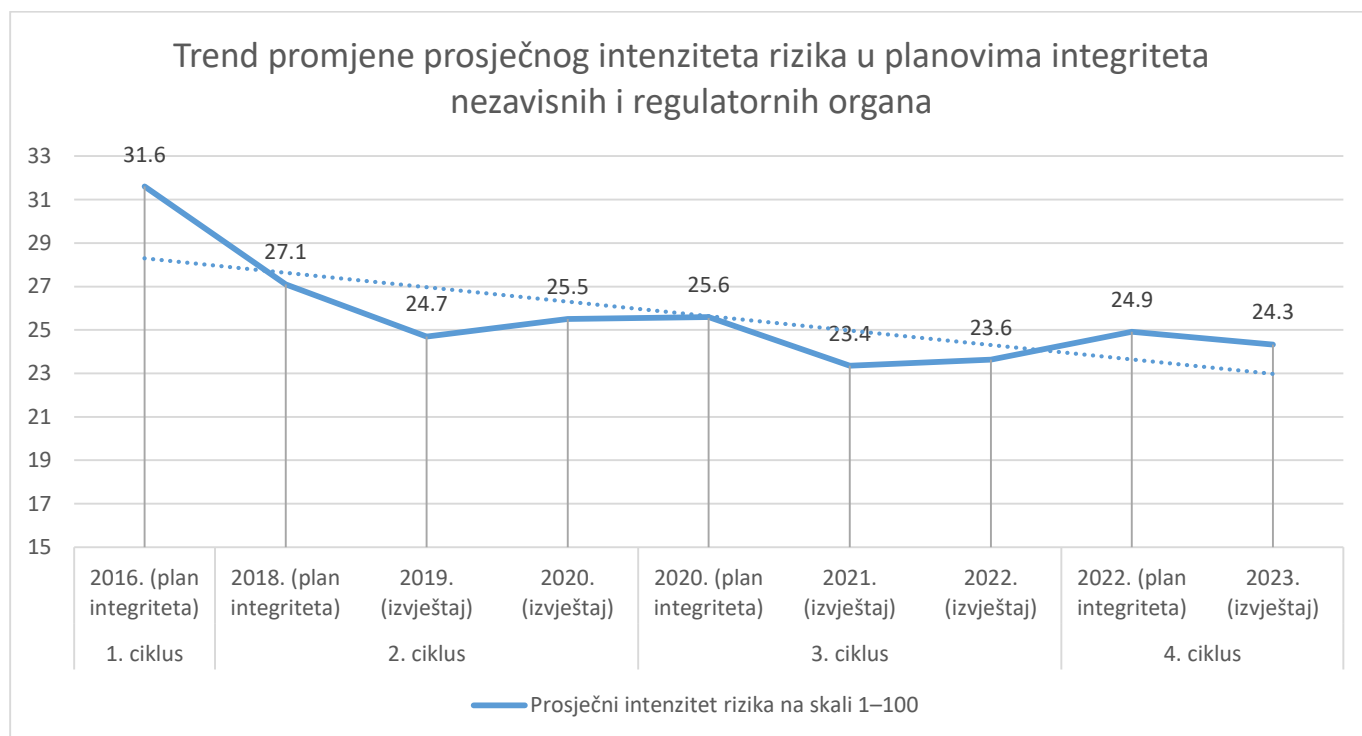
Grafikon 52: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu nezavisnih i regulatornih tijela

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta koji su usvojeni 2020. godine, u planovima integriteta koji su usvojeni 2022. godine za skoro 2% povećan je udio rizika niskog intenziteta, a ujedno za isto toliko procenata smanjen je udio rizika srednjeg intenziteta. Procenat rizika visokog intenziteta u planovima integriteta ostao je na istom nivou.

Naziv sistema	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
Nezavisna i regulatorna tijela (podaci za 2020. godinu)	48(14%)	282 (82%)	14 (4%)	344
Nezavisna i regulatorna tijela (podaci za 2021. godinu)	48 (14%)	282 (82%)	14 (4%)	344
Nezavisna i regulatorna tijela (podaci za 2022. godinu)	63(16%)	316 (80%)	18 (4%)	397
Nezavisna i regulatorna tijela (podaci za 2023. godinu)	62 (16%)	318 (81%)	14 (3%)	394

Tabela 16: Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim u periodu od 2020–2023. godine

Kada je u pitanju prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema na skali od 1 do 100, on je 2016. godine iznosio 31,6, u planovima usvojenim 2018. godine iznosio je 27,1, u planovima usvojenim 2020. godine 25,6, a prilikom usvajanja novog plana integriteta 2022. godine se smanjio do vrijednosti 24,9. **Nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta nezavisnih i regulatornih tijela, prosječni intenzitet rizika se neznatno smanjio na 24,3, što može ukazati na efektivnost sprovedenih mjera.**



Grafikon 53: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u nezavisnim i regulatornim organima

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (101) i „Planiranje i

upravljanje finansijama“ (74), a slijede „Rukovođenje i upravljanje“ (73) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (53).

Prosječni intenzitet rizika je najveći u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 27,1. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ prosječni intenzitet rizika je nešto niži i iznosi 25,5, u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 23,9, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 21,1 na utvrđenoj skali.

Oblasti rizika	Rizici niskog	Rizici srednjeg	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
„Rukovođenje i upravljanje“	13	58	2	73
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	18	78	5	101
„Planiranje i upravljanje finansijama“	14	58	2	74
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“	6	44	3	53

Tabela 17: Broj i struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela

Iz naredne tabele se može uočiti da je u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela koji su usvojeni 2022. i 2023. godine najzastupljeniji osnovni rizik *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 7,64% osnovnih rizika se može podvesti pod tu kategoriju. Slijede donošenje nezakonitih odluka (4,97%), narušavanje principa transparentnosti (4,59%) i sukob interesa (4,46% osnovnih rizika). Od ostalih osnovnih rizika koje su prepoznali organi u ovom sistemu, izdvajaju se nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj, primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi, ugrožavanje zaštite podataka i curenje informacija.

U planovima integriteta usvojenim 2016. godine najzastupljeniji osnovni rizik bio je nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj.

Redni broj	Osnovni rizik	Procenat u odnosu na sve osnovne
1	Narušavanje integriteta institucije	7,64%
2	Donošenje nezakonitih odluka	4,97%
3	Narušavanje principa transparentnosti	4,59%
4	Sukob interesa	4,46%
5	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	3,95%
6	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene	3,57%

7	Ugrožavanje zaštite podataka	3,31%
8	Curenje informacija	3,18%
9	Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	2,55%
10	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	2,42%

Tabela 18: Najzastupljeniji osnovni rizici u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Usvajajući planove integriteta u četvrtom ciklusu, organi vlasti su unaprijedili njihov sadržaj u skladu sa Pravilima za izradu i donošenje plana integriteta kao i datim preporukama od strane Agencije.

Posmatrajući osnovne rizike koji se odnose na obaveze, zabrane i ograničenja shodno Zakonu o sprječavanju korupcije, najčešće je identifikovan osnovni rizik „sukob interesa“. S druge strane, posmatrajući isključivo rezidualne rizike (ne uzimajući u obzir kojoj grupi osnovnih rizika pripadaju), dobija se preciznija slika i uvid u to u kojoj mjeri su organi analizirali i uključili u plan integriteta obaveze iz Zakona. Ukupno je devetnaest organa u svom planu integriteta identifikovalo (rezidualni) rizik nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, dok je osamnaest organa identifikovalo rizik neprijavljivanja podataka o sponzorstvima i donacijama. Gotovo svi organi u ovom sistemu uključili su u plan integriteta rizik primanja poklona (javnih funkcionera) suprotno odredbama ZSK i nedostavljanje Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona.

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. U sistemu nezavisnih i regulatornih tijela ima ukupno 306 takvih slučajeva (38,9% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje tim organima da biraju osnovne rizike koji su dostupni u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Dva organa (Agencija za elektronske medije i Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti) uvrstili su u plan integriteta mjeru koja se odnosi na određivanje lica za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu, pa se preporučuje tim organima da u što skorijem roku odrede ta lica shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Takođe, tri organa vlasti uvrstili su u novi plan integriteta mjeru „Donijeti interno uputstvo za evidenciju prijave korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu“.

Kada je u pitanju zaštita zaposlenih od mobinga, samo tri organa (ASK, DRI i Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti) predvidjeli su u planu integriteta prepoznavanje, prevenciju i sprječavanje mobinga, te sprovođenje mjera obavješćavanja i osposobljavanja zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga, kao i mjeru određivanja lica za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu.

Takođe, tri organa predložila su mjeru određivanja lica koje je zaduženo za evidenciju poklona javnih funkcionera, iako je jedan od tih organa u izvještaju za 2021. godinu izvijestio da je to lice određeno.

Svih dvadeset organa u ovom sistemu je kroz posebne oblasti rizika u planu integriteta obuhvatilo specifične poslove iz svoje nadležnosti. Određeni broj organa je detaljno razradio rizike i mjere u tim oblastima. Preporučuje se organima koji su u posebne oblasti uključili „Slobodan pristup informacijama“ ili „Odnose s javnošću“ da prilikom ažuriranja ili donošenja novog plana integriteta uključe i druge oblasti rizika, koje se najčešće poklapaju sa nadležnostima ključnih organizacionih jedinica u organima vlasti i na taj način se i određuju.

Od ostalih posebnih oblasti rizika koji su prepoznati u novijoj generaciji planova integriteta izdvajaju se: Usklađivanje i implementacija regulatornog okvira; Nadzor u oblasti zaštite ličnih podataka; Nadzor u oblasti slobodnog pristupa informacijama; Davanje dozvola, saglasnosti i odobrenja na akte i radnje osiguravajućih društava i dr; Priprema predloga odluka za dodjelu prava (na emitovanje, pružanje AVM usluga na zahtjev); Izricanje upravno nadzornih mjera privremenog ili trajnog oduzimanja odobrenja AVM usluga; Izdavanje licenci za obavljanje energetskih i regulisanih komunalnih djelatnosti; Utvrđivanje regulatorno dozvoljenog prihoda i cijena; Inspekcijski/kontinuirani nadzor; Obrada predmeta sa povjerljivim informacijama koje mogu biti značajne za treća lica; Ocjena, odobravanje i praćenje projekata JPP; Stručni ispit za obavljanje poslova posredovanja i zastupanja u osiguranju; Davanje dozvola, saglasnosti i odobrenja na akte i radnje osiguravajućih društava, društava za zastupanje i posredovanje u osiguranju, itd.

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2023. godine prikupila 19 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u ovom sistemu za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta nezavisnih i regulatornih organa.

Statističkom analizom obuhvaćeno je 19 izvještaja koji su podnijeti putem elektronske aplikacije za planove integriteta (100% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu putem aplikacije su **izvijestili o statusu ukupno 378 rizika i realizaciji 982 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Izvještaj ANB-a nije dostavljen Agenciji jer je plan integriteta označen stepenom tajnosti. Izvještaj za 2022. godinu je van zakonski utvrđenog roka dostavio Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore.

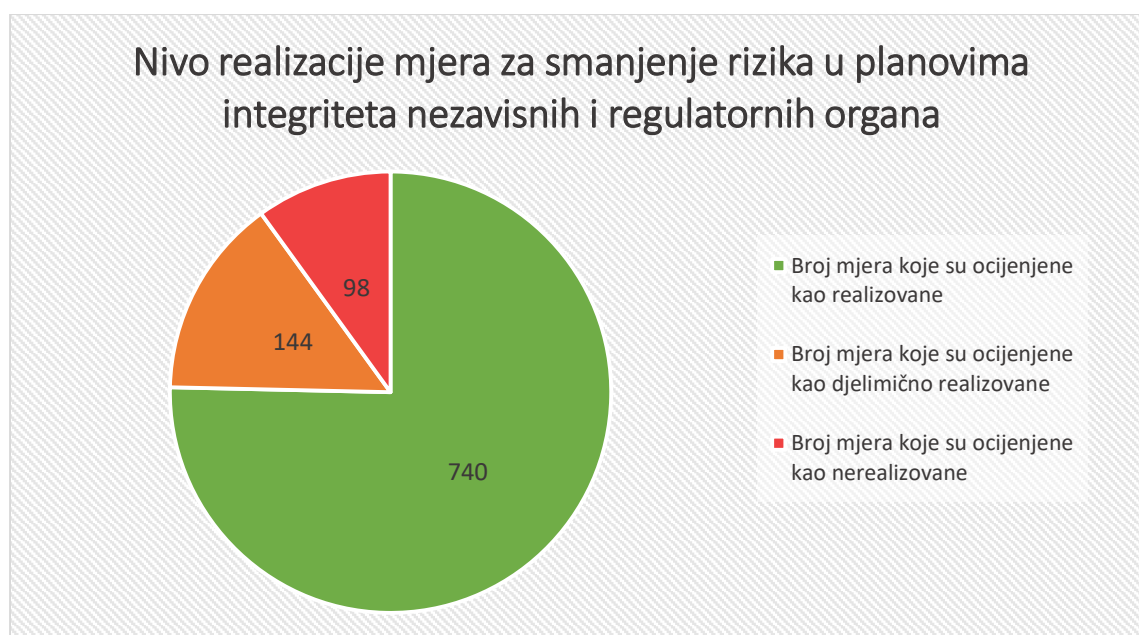
Stepen realizacije mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika

Nezavisni i regulatorni organi su bili u obavezi da prilikom sačinjavanja izvještaja izvijeste o realizaciji 982 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Izviješteno je da je ukupno **740 mjera realizovano (75,4%), 144 mjere djelimično realizovane (14,7%), a da 98 mjera tokom 2022. godine nijesu realizovane (10%).**

Stepen realizacije mjere na kraju prve godine četvrte generacije planova integriteta ovog sistema (2022. godina) je na sličnom nivou u poređenju sa prvom godinom sprovođenja treće generacije planova (2020. godina), kada je bilo realizovano 76,9% mjera. Ipak, udio nerealizovanih mjera je na kraju 2022. godine veći za 0,5% u odnosu na 2020. godinu.

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2017.	71.3%	12.6%	16.1%
2018.	76.2%	11.8%	12%
2019.	73.6%	14.5%	11.9%
2020.	79%	10.7%	10.3%
2021.	76,9%	13,6%	9,5%
2022.	81,5%	10%	8,31%
2023.	75,4%	14,7%	10%

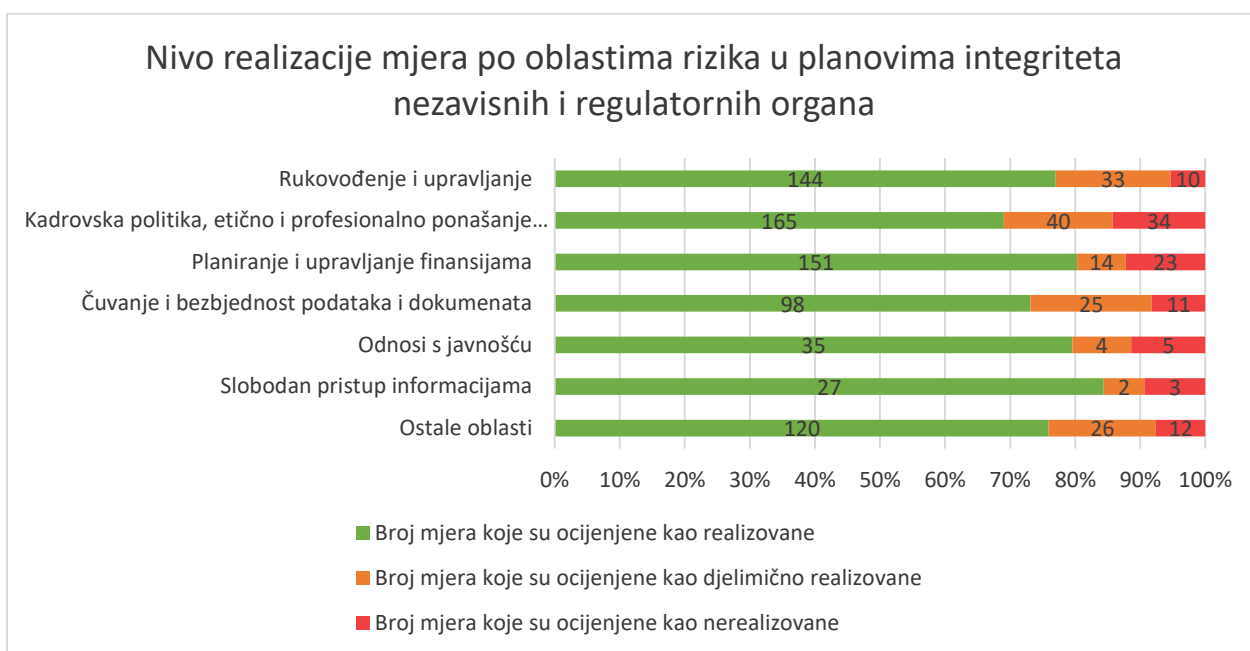
Tabela 19: Stepen realizacije mjera u 2016–2022. godini (prema izvještajima dostavljenim 2017–2023.)



Grafikon 54: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Četiri organa vlasti su izvijestila da su do kraja 2022. godine realizovali ili djelimično realizovali predložene mjere. Najviše nerealizovanih mjera imaju Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (14), Agencija za elektronske medije (14) i Agencija za sprječavanje korupcije (13), dok preostalih 16 organa u ovom sistemu ima manje od devet nerealizovanih mjera.

Posmatrano po opštim oblastima rizika, najveći procenat realizacije mjera za savladavanje rizika ostvaren je u oblastima: „Planiranje i upravljanje finansijama“ (80,3%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (77%). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 73,1% mjera, dok je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano 69%.



Grafikon 55: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Najveći broj nerealizovanih mjera je zabilježen u oblasti kadrovske politike (ukupno 34). Naime, 14,2% mjera usmjerenih na savladavanje rizika iz te oblasti ostalo je nerealizovano do kraja 2022. godine (do kraja prve godine četvrtog ciklusa planova integriteta), pa se preporučuje uključivanje adekvatnih mehanizama kako bi se povećao stepen realizacije mjera u toj oblasti.

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, ponovo je u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ ostvarena najveća uspješnost realizacije mjera (84,4%). Naime, za 27 mjera ocijenjeno je da su realizovane, dok su dvije mjere djelimično realizovane. U oblasti „Odnosi s javnošću“, za 35 mjera je izvijesteno da su realizovane, dok su četiri djelimično realizovane i pet je nerealizovano.

U ostalim oblastima rizika, koje su različite za svaki organ u ovoj grupi, realizovano je 120 mjera, dok je broj djelimično realizovanih mjera 26, a nerealizovano je 12.

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili o statusu **ukupno 378 rizika**. Za 30 rizika (7,9% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 277 rizika (73,3%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 71 rizik (18,8%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ gdje je zabilježen nešto manji stepen realizacije mjera.

Od opštih oblasti rizika, najveći procenat rizika smanjenog intenziteta karakterističan je za oblast „Rukovođenje i upravljanje“, u kojoj je ostvaren nešto veći stepen realizacije mjera, pa to može ukazati na efektivnost mjera sprovedenih u izvještajnom periodu.

Prema navodima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta, periodično se na kolegijumima, međusektorskim i drugim sastancima sa zaposlenima ukazivalo na značaj jačanja institucionalnog i individualnog integriteta. Prilikom izrade godišnjih planova rada, kojim se kreira politika razvoja i organizacije, neposredno su uključeni rukovodioci organizacionih jedinica.

Revizorsko tijelo je izvijestilo da je usvojen Strateški plan razvoja za period 2021–2025. i Akcioni plan za njegovu implementaciju. Državna izborna komisija nije donijela plan i program rada za 2022. godinu. Državna revizorska institucija redovno je godišnje izvještavala o sprovođenju strateških dokumenata i planova rada institucije.

Uglavnom, sve organizacione jedinice u organima vlasti učestvuju u kreiranju politike razvoja i upravljanja, te su misija i ključni ciljevi definisani u godišnjem planu rada institucije.

I tokom 2022. godine, organi vlasti izvještavali su da zbog epidemije izazvane Covid-19 virusom, nisu realizovane sve predviđene obuke, naročito na temu borbe protiv korupcije i tehnika i vještina upravljanja. U izvještajima je ukazano i na nedostatak usavršavanja zaposlenih iz oblasti obavljanja normativnih i upravno-pravnih poslova, mobinga, postupanja po prijavama zviždača, primanja poklona, etičkog kodeksa i integriteta, te su te mjere uglavnom ocijenjene kao nerealizovane. U jednom organu u narednom periodu planirano je uspostavljanje mehanizama za nadgledanje i vrednovanje rezultata profesionalnog razvoja i obuke zaposlenih.

Zaposleni su imali priliku da se dodatno upoznaju sa specifičnim rizicima pojedinih radnih mjesta, što je od značaja za kreiranje dodatnih unutrašnjih mehanizama koji su u funkciji profilisanja zaposlenih kao profesionalnih i etičnih pojedinaca, koji će savjesno i odgovorno obavljati povjerene poslove u okviru propisane nadležnosti.

U izvještajnom periodu, nadzorni organi dvije institucije nijesu razmatrali usvajanje procedura o diskrecionom odlučivanju jer je procijenjeno da ne postoji potreba usvajanja posebne procedure. U trećem organu u izvještajnom periodu u procesu izrade je bila procedura o diskrecionom odlučivanju.

U jednom organu u izvještajom periodu započete su pripremne aktivnosti na realizaciji mjere koja se odnosi na donošenje Strategiju razvoja ljudskih resursa sa akcionim planom za njenu realizaciju. U nekoliko organa nije urađena analiza kadrovskih kapaciteta, a rok za njenu izradu je prolongiran. U jednom organu nije donijet interni akt o vrednovanju učinka zaposlenih.

Nekoliko organa je kao mjeru za smanjenje rizika predložilo povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika na način što bi se usvojio interni akt kojim se bliže uređuje sistem ocjenjivanja/nagrađivanja zaposlenih i rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika učinili dostupnim zaposlenima. U tom cilju, jedan organ pripremio je nacrt internog akta, čije usvajanje je odloženo zbog povećanog obima posla u dijelu neposrednih kontrola i normativnih aktivnosti, te se usvajanje predmetnog akta očekuje do kraja 2022. godine.

U odnosu na sprovođenje antikorupcijskih propisa, organi vlasti su izvještavali da su svi javni funkcioneri u skladu sa čl. 23 blagovremeno dostavljali Agenciji za sprječavanje korupcije izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera. Prema izvještajima određenih organa, u izvještajnom periodu nije bilo primljenih poklona iz kog razloga Agenciji organi vlasti nisu dostavljali izvode iz evidencije poklona, shodno čl. 19. U određenim organima postoji unutrašnji mehanizam redovne kontrole evidencije o primljenim poklonima imenovanjem lica kojem se dostavljaju podaci o primljenim poklonima. U jednom organu nije donijeta interna procedura koja reguliše primanje poklona i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima, iako je ta mjera predviđena planom integriteta.

U odnosu na sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, nekoliko organa vlasti u ovom sistemu je u svojim planovima integriteta prepoznalo rizik od „nedovoljno transparentnog trošenja sredstava i zapošljavanja u toku izborne kampanje“ i predložilo adekvatne mjere za smanjenje/otklanjanje tog rizika. Na internet stranici ASK kreirana je posebna stranica „Analitički izvještaji kontrole rada političkih subjekata“, gdje je moguće pretraživati priloge iz privatnih izvora po raznim kriterijumima. Osim toga, omogućena je analitička pretraga troškova političkih subjekata kako u toku redovnog rada tako i u toku kampanje.

Jedna institucija je izvijestila da nije obezbijedila natpis na Brajevom pismu u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, te se njoj preporučuje da bez odlaganja ispuni ovu zakonsku obavezu.

U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, određeni organi vlasti izvijestili su da u izvještajnom periodu nisu sprovedene interne i eksterne finansijske kontrole. U jednom organu nije došlo do realizacije memoranduma o saradnji potpisanog sa regulatornim agencijama oko povjeravanja poslova unutrašnje revizije.

U izvještajnom periodu u većini organa podnijeti su predlozi finansijskog plana za 2023. godinu, na razmatranje i usvajanje odborima.

U određenim organima nije realizovana mjera koja se odnosi na donošenje internog uputstva o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama.

U jednom organu još uvijek nije realizovana mjera koja se odnosi na zaključenje sporazuma o obavljanju poslova interne revizije.

U izvještajnom periodu nekoliko organa izvijestilo je da zaposleni tih institucija nijesu pohađali obuke vezano za upravljanje finansijama, planiranje budžeta i finansijsku transparentnost.

U jednom organu nije realizovana mjera koja se odnosi na dostavljanje godišnjeg izvještaja o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola nadležnim tijelima Skupštine, uz godišnji izvještaj o radu.

U dva organa nije određeno lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu.

U dvije institucije službenik za javne nabavke ne posjeduje sertifikat za službenika za javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, te se tim organima preporučuje da u što skorijem roku obezbijede navedeni sertifikat za tog zaposlenog.

U jednom organu nije donijeta interna procedura za planiranje, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki sa razloga donošenja novog Zakona o javnim nabavkama koji predstavlja osnovu za donošenje internih procedura.

Tokom 2022. godine nije bilo evidentiranih slučajeva postojanja sukoba interesa zaposlenih. U oblasti javnih nabavki, obaveza potpisivanja izjava o nepostojanju sukoba interesa se uredno sprovodi od strane svih zakonom propisanih potpisnika. U 2022. godini uglavnom nije bilo izuzeća iz postupaka javnih nabavki, tj. utvrđenih sukoba interesa u postupcima.

U izvještajnom periodu, u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema navodima iz izvještaja, u nekoliko organa vlasti ni u ovom izvještajnom periodu nisu usvojeni pravilnici o tajnim podacima, pa je njihova izrada i donošenje planirano tokom 2023. godine.

U jednom organu nije uspostavljen sistem i mjere zaštite tajnih i drugih osjetljivih podataka, naročito kod postupanja sa prijavama i zaštitom zviždača.

U izvještajima je takođe ukazano na nedostatak edukacije službenika o načinu čuvanja poslovne tajne, te o unapređenju informacione bezbjednosti kao i adekvatnom čuvanju i arhiviranju podataka i dokumenata, kao i o slobodnom pristupu informacijama.

U jednoj agenciji nije izrađena nova aplikacija niti je instaliran novi i sigurniji softver, iako je isto planirano.

U jednoj instituciji zbog tehničkih razloga sajt nije bio u funkciji tako da nijesu objavljivani pozivi za učešće u postupku javnih nabavki, kao ni zaključeni ugovori i aneksi ugovora na internet stranici.

Kada je u pitanju otvorenost organa vlasti i razmjena informacija između organa i medija, u izvještajnom periodu određeni organi izvijestili su da koriste razne vidove komunikacije, poput društvenih mreža, kako bi informacije od značaja za rad organa vlasti dospjele do različitih ciljnih grupa. U nekim institucijama nije se ostvarilo unapređenje kvaliteta i kvantiteta informacija na web stranici institucije zbog sajber napada.

Pojedine institucije nisu organizovale ni konferencije za štampu zbog situacije izazvane korona virusom tokom 2022. Saradnja sa medijima se odvijala putem saopštenja i odgovora na pitanja novinara.

U jednoj instituciji, u izvještajnom periodu nije izrađena Komunikaciona strategija, ali se njeno usvajanje, prema izvještaju te institucije, očekuje tokom 2023. godine.

U izvještajnom periodu u jednom organu nije popunjeno upražnjeno radno mjesto službenika za odnose s javnošću, s obzirom na to da nisu odobrena budžetska sredstva.

* * *

Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Državna revizorska institucija dala je negativno mišljenje na Godišnji finansijski izvještaj i pravilnosti poslovanja Agencije za investicije Crne Gore za 2021. godinu⁶⁷ i negativno mišljenje na usklađenost poslovanja sa propisima, pa se preporučuje organu vlasti da prilikom sljedećeg ažuriranja plana integriteta uzme u obzir nalaze iz tog izvještaja.

Finansijskom revizijom utvrđeno je da Godišnji finansijski izvještaj Agencije za investicije Crne Gore za 2021. godinu nije u svim materijalno značajnim aspektima sastavljen i prezentovan na fer i objektivan način u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja.

DRI navodi da su revizijom pravilnosti poslovanja Agencije za investicije Crne Gore za 2021. godinu utvrđene neusklađenosti poslovanja istog sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakonom o državnoj imovini, Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Uputstvom o radu državnog trezora, Uputstvom o bližem načinu vršenju popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, i Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki.

Neke od preporuka Državne revizorske institucije date Agenciji za investicije Crne Gore su:

- dužna je pridržavati se tačke 36 Uputstva o radu državnog trezora kojom je utvrđeno da je glavni službenik za finansije odgovoran za transfer prihoda i njihov raspored po vrstama u skladu sa budžetskom klasifikacijom u potrošačkoj organizaciji koja je pod njegovom nadležnošću.
- dužna je pridržavati se tačke 37 Uputstva o radu državnog trezora kojom je utvrđeno da je glavni službenik za finansije dužan da obezbijedi čuvanje i tačno i ažurno vođenje evidencije svih prihoda za koje je odgovoran.

⁶⁷ Izveštaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja i pravilnosti poslovanja Agencije za investicije Crne Gore za 2021. godinu, dostupan je na linku

<http://www.dri.co.me/doc/Izvie%C5%A1taj%20o%20reviziji%20Godi%C5%A1njeg%20finansijskog%20izvie%C5%A1taja%20i%20pravilnosti%20poslovanja%20Agencije%20za%20investicije%20Crne%20Gore%20za%202021.%20godinu.pdf>

- da isplate sredstava Sindikalnoj organizaciji Agencije za pomoć zaposlenim, evidentira na poziciji 4315 – transferi političkim partijama, strankama i udruženjima, a da isplate nadoknada zaposlenima po osnovu pomoći evidentira na poziciji 4316-Transferi za jednokratne socijalne pomoći, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.
- dužna je prikazati sve neizmirene obaveze u Izvještaju o neizmirenim obavezama.
- dužna je da obračunava i uplaćuje poseban doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, u skladu sa čl. 21 i 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.
- treba da Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta sistematizuje i popuni radno mjesto za obavljanje poslova blagajnika i izvrši razdvajanje odgovornosti, u skladu sa članom 15 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i Uputstvom o radu državnog trezora.
- dužna je da jednostavne nabavke roba i usluga, čija je procijenjena vrijednosti jednaka ili veća od 5.000,00 €, a manja od 20.000,00 €, sprovodi objavljivanjem zahtjeva za dostavljanje ponuda preko elektronskog sistema strana 7 od 40 javnih nabavki, u skladu sa članom 4 stav 1 Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki.
- treba da imenuje Komisiju za popis pokretnih i nepokretnih stvari prije 31. decembra za godinu za koju se vrši popis i da podatke o izvršenom popisu dostavi Upravi za katastar i državnu imovinu do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu, u skladu sa članom 50 stav 2 Zakona o državnoj imovini.
- dužna je da podatke iz svojih evidencija dostavlja Upravi za katastar i državnu imovinu na propisanim obrascima, u skladu sa članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

Nadležni Kolegijum DRI dao je ukupno četiri preporuke na finansijsku reviziju, dok je na reviziju pravilnosti poslovanja Agencije dao dvanaest preporuka.

Izvještaji Evropske komisije za Crnu Goru sadrže ocjene i preporuke koje se odnose na organe vlasti u sistemu nezavisnih i regulatornih organa, pa se stoga preporučuje organima vlasti da razmotre navode iz tih izvještaja kako bi te preporuke eventualno uključili u planove integriteta, tokom ažuriranja odnosno donošenja novog plana integriteta.

U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu⁶⁸, konstatovano je da je „u oblasti audio-vizuelne politike, Regulatorna agencija za elektronske medije nastavila da vrši svoj mandat na profesionalan način. Agenciji i dalje nedostaju ovlašćenja i mjere da djelotvorno prati i kažnjava emitere i pravila, a njen operativni kapacitet treba i dalje osnaživati.”⁶⁹

U pomenutom izvještaju EK za 2023. godinu konstatovano je da je „kadrovski kapacitet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da se poveća, naročito u oblasti slobodnog pristupa informacijama, gdje je 2022. godine samo deset zaposlenih radilo na predmetima od 8.865 žalbi (2021. godine: 5.285). Najviše žalbi podnijelo je svega nekoliko fizičkih lica, što bi moglo da ukazuje na zloupotrebu sistema radi finansijske koristi. Savjet Agencije nije radio do avgusta 2022. godine i uspio je da riješi 3.743 žalbi. Do

⁶⁸Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu dostupan je na linku

<https://www.eu.me/biblioteka/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

⁶⁹ Ibid, str. 112

kraja 2022. godine, zaostatak je iznosio 5.720”.⁷⁰ „Kapacitet ljudskih resursa u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je potrebno ojačati jer je samo 63% njenih pozicija djelotvorno popunjeno. Finansijska sredstva Agencije treba da odgovaraju njenim nadležnostima, takođe s obzirom na planirano proširenje njenih zadataka, a finansijsku nezavisnost Agencije treba garantovati. Nedostatak IT ekspertize u Agenciji (sa samo jednim supervizorom) i nepostojanje digitalnog sistema upravljanja predmetima negativno utiču na njen rad. Novi zadaci i ovlašćenja predviđena za Agenciju u novom nacrtu zakona će pogoršati pitanje nedovoljnog broja zaposlenih”.⁷¹

Takođe, u izvještaju je navedeno da „u predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da: dalje unapređuje praćenje u oblastima antimonopolskih pravila/spajanja i državne pomoći tako što će nastaviti sa povećavanjem broja zaposlenih u Agenciji za zaštitu konkurencije, izgradnjom administrativnih kapaciteta Agencije i sudova, daljom promocijom upotrebe politike ublažavanja kazni i sprovođenjem detaljnijih istraga i terenskih inspekcija”.⁷² U pogledu kapaciteta za sprovođenje, „potrebno je osnažiti administrativne i finansijske kapacitete Agencije za zaštitu konkurencije. Popunjeno je samo 13 od planiranih 18 radnih mjesta u oblasti antimonopolskih pravila i spajanja. Agencija je dodatno osnažena imenovanjem dodatnih osam zaposlenih”.⁷³

„Mandat skupštinskog Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu istekao je 31. jula 2022. godine. Nije postignut napredak u ispunjavanju neispunjenih preporuka misije OEBS/ODIHR i ključnih pitanja u vezi sa reformom izbornog zakonodavstva, biračkim spiskom, finansiranjem političkih subjekata i izbornih kampanja, registrima prebivališta, etičkim kodeksom izborne kampanje i predlozima za jačanje profesionalizma i transparentnosti rada Državne izborne komisije (DIK) i Agencije za borbu protiv korupcije (ASK)”.⁷⁴

„Pozitivan trend u alternativnom rješavanju sporova (ARS) je nastavljen i sistem je nastavio da se širi. Centar za ARS je 2022. godine primio 10.773 predmeta za posredovanje (2021. godine: 7.297 predmeta). U periodu od 1. januara 2023. godine do 30. juna 2023. godine, Centar za ARS primio je 3.914 novih predmeta, dok 1.384 predmeta iz 2022. godine još uvijek nije riješeno. Povećanje broja slučajeva posredovanja upućenih Centru za ARS ne prati odgovarajuće povećanje budžeta i kadra Centra.”⁷⁵

U cilju daljeg jačanja integriteta nezavisnih i regulatornih tijela preporučuje se uvođenje mjera u planove integriteta koje se odnose na:

- donošenje i usvajanje internih procedura na osnovu ISO standarda;
- intenzivirati učešće zaposlenih na obukama na temu antikorupcije;
- osnažiti obavezu proaktivnog objavljivanja informacija od strane organa vlasti kroz pojačan inspekcijski nadzor;
- pripremiti poseban priručnik za smjernice za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama;

⁷⁰ Ibid, str. 36

⁷¹ Ibid, str.44

⁷² Ibid, str.103

⁷³ Ibid, str. 104

⁷⁴ Ibid, str. 10

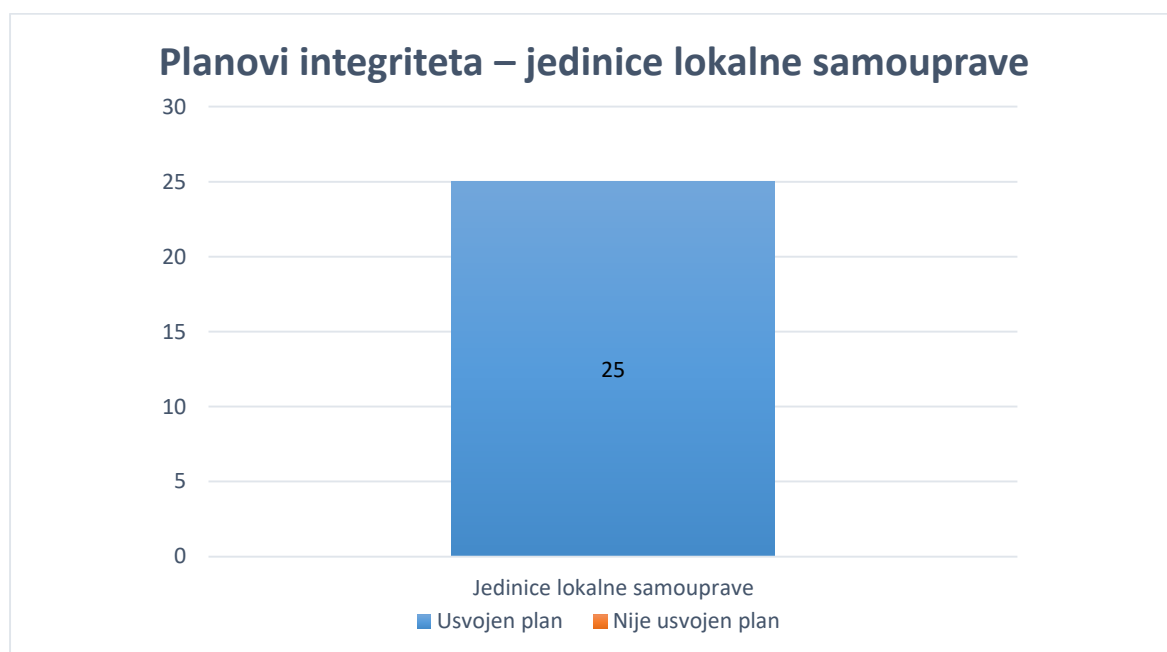
⁷⁵ Ibid, str. 30

- obučiti službenike koji rade na poslovima slobodnog pristupa informacijama i raditi na podizanju svijesti o značaju njihove uloge;
- izraditi analizu kadrovskih kapaciteta;
- donijeti pravilnik o tajnim podacima;
- postupati po preporukama upravne inspekcije;
- obezbijediti čuvanje i tačno i ažurno vođenje evidencije svih prihoda;
- podatke iz evidencija redovno dostavljati Upravi za katastar i državnu imovinu;
- voditi evidenciju o kršenjima svih antikorupcijskih propisa;
- voditi evidencije o zahtjevima za izuzeće zbog sukoba interesa;
- smanjenje mogućnosti diskrecionih ovlašćenja prilikom odlučivanja;
- razmatranje i procjena rizika koji se odnose na nedostatak kolektivnog liderstva, efikasnog upravljanja i transparentnosti, ograničene administrativne i stručne kapacitete, jačanje saradnje sa relevantnim subjektima u društvu, itd;
- dosljednu primjenu Zakona o lobiranju;
- uspostavljanje unutrašnje revizije na način kako je to predviđeno Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- planirati izdatke za otplatu obaveza – vođenje sudskih sporova;
- voditi evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama;
- imenovati Komisiju za popis pokretnih i nepokretnih stvari;
- dostavljati izvještaje o kršenju antikorupcijskih pravila;
- obezbjeđivanje zaštite zviždača od svih oblika diskriminacije i ograničenja i uskraćivanja prava zviždača, obavješćavanje zviždača o mjerama koje su preduzete po njihovoj prijavi;
- sprovođenje obuka za službenike za obradu i analizu prijava, kao i postupanje po prijavama zviždača i narušavanje zaštite identiteta i prava zviždača;
- izvješćavanje o primjeni etičkih kodeksa, pravila ponašanja zaposlenih;
- podizanje stepena bezbjednosti podataka i dokumenata;
- objavljivanje na internet stranici sponzorstava i donacija fizičkim i pravnim licima
- određivanje lica za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing)

VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica i Glavni grad)

Članom 3 Zakona o sprječavanju korupcije definisani su organi vlasti koji su u obavezi da usvoje plan integriteta, i oni uključuju sve organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave. Agencija je početkom 2016. godine obavijestila sve opštine, Prijestonicu i Glavni grad da je na nivou jedinice lokalne samouprave potrebno donijeti jedan plan integriteta, koji sadrži procjenu rizika organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, kao i posebnih i stručnih službi.

Sve jedinice lokalne samouprave (23 opštine, Prijestonica Cetinje i Glavni grad Podgorica) **donijele su plan integriteta** kojim su obuhvaćeni svi organi lokalne uprave i samouprave u okviru te opštine. U pitanju su obimni dokumenti, koji sadrže posebno iskazane rizike i mjere za svaki sekretarijat, direkciju i upravu koji su odlukama o organizaciji i načinu rada lokalne uprave definisani kao organi lokalne uprave. Veliki broj planova sadrži i posebne oblasti rizika koje se odnose na stručne službe skupštine, predsjednika opštine, menadžera, glavnog administratora i glavnog gradskog arhitekta.



Grafikon 56: Broj usvojenih planova integriteta u jedinicama lokalne samouprave

Tokom 2022–2023. godine 24 jedinice lokalne samouprave dostavile su novi plan integriteta (23 opštine 2022. godine, a jedna 2023. godine) nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok to nije učinila jedna opština, iako je posljednji plan integriteta usvojila 2021. godine⁷⁶.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno su 23 jedinice lokalne samouprave unijele važeći plan integriteta u aplikaciju (92% organa) do kraja 2023. godine. Dva plana integriteta koja su

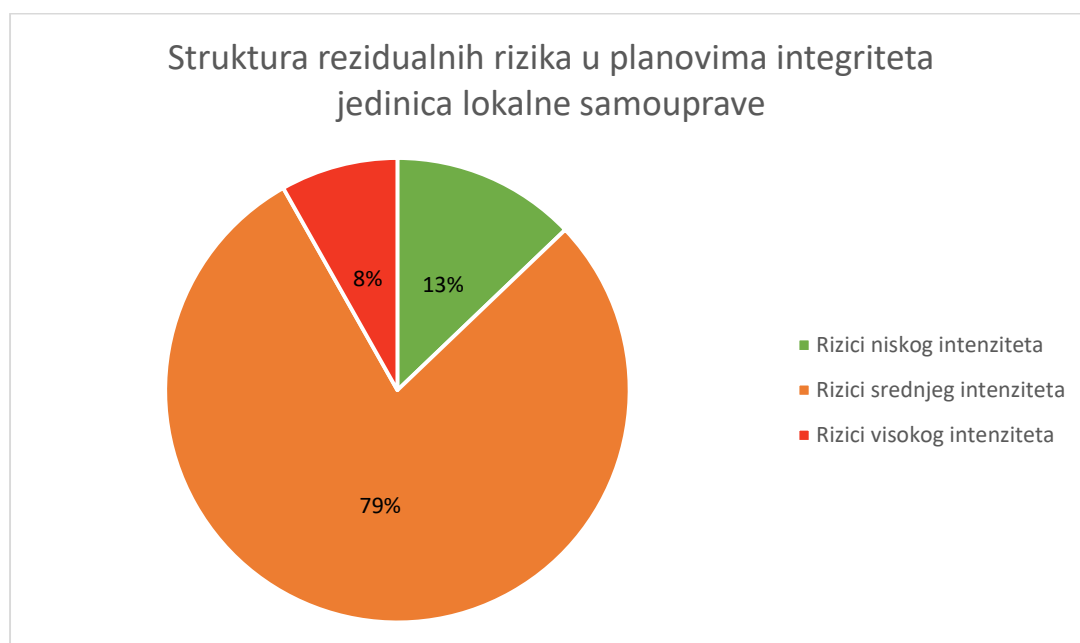
⁷⁶ Opština Tivat je posljednji plan integriteta Agenciji dostavila u 2021. godini

dostavljena Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađena, ali su obuhvaćena kvalitativnim dijelom analize⁷⁷.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta jedinica lokalne samouprave identifikovano je ukupno 1.118 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u opštinama je srednjeg intenziteta, ukupno 884 (79,1%). Identifikovana su i 143 rizika niskog intenziteta (12,8%), kao i 91 rizik visokog intenziteta (8,1%).

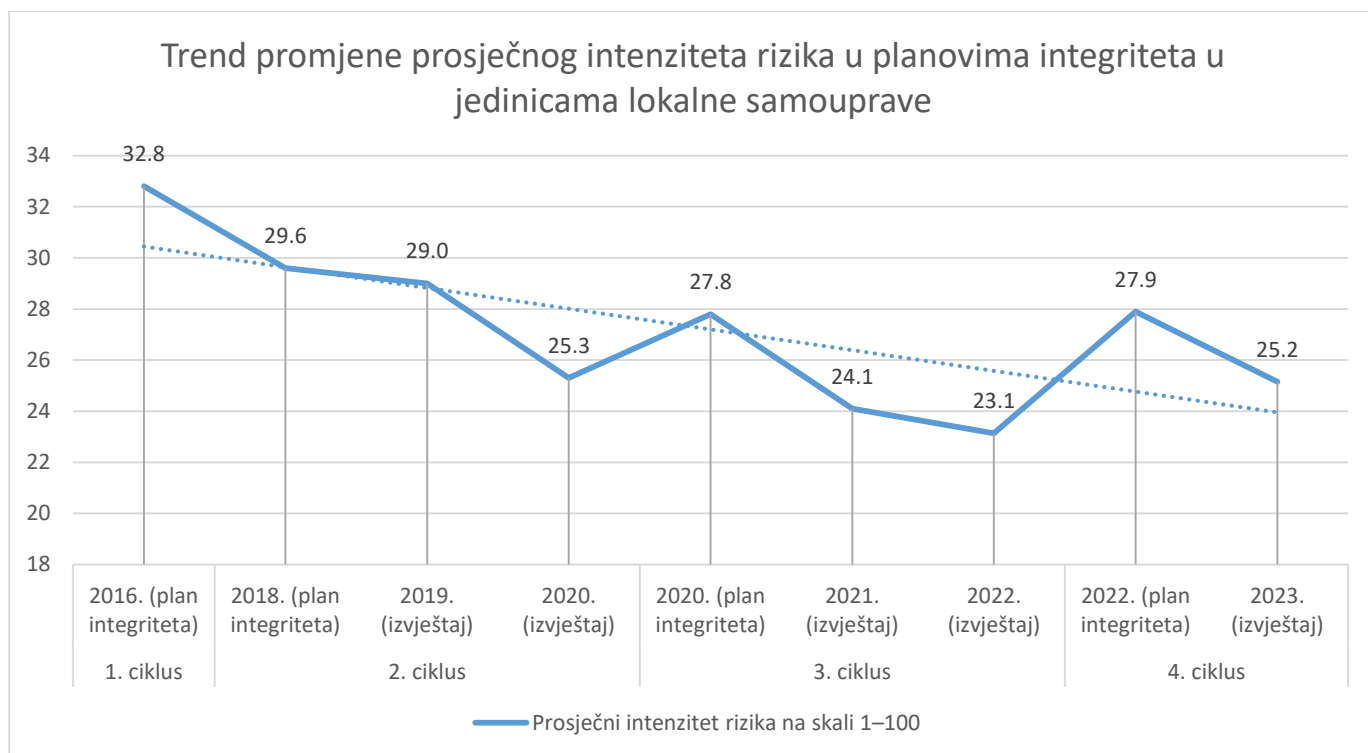


Grafikon 57: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta jedinica lokalne samouprave iznosio je 32,8 (na skali 1–100), u planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 29,6, a u planovima usvojenim 2020. godine na 27,8.

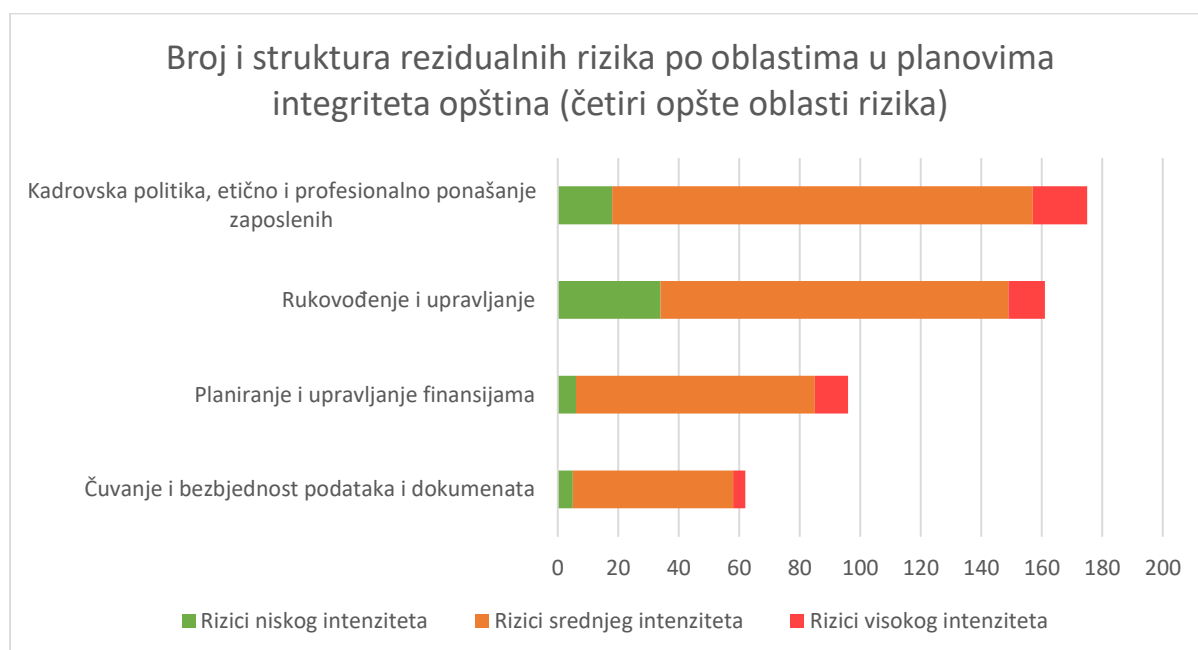
Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine neznatno se povećao, na vrijednost 27,9. **Nakon prve godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta jedinica lokalne samouprave, prosječni intenzitet rizika se smanjio na 25,2, što može ukazati na efektivnost sprovedenih mjera.**

⁷⁷ Plan integriteta u aplikaciju nijesu unijeli: Glavni grad Podgorica i Opština Budva.



Grafikon 58: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta jedinica lokalne samouprave (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (175) i „Rukovođenje i upravljanje“ (160), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (98) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (64).



Grafikon 59: Broj i struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 6,5% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ do 11,5% u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ je niži udio visokih rizika – 10,3%, ali je prosječni intenzitet svih rizika najveći upravo u toj oblasti i iznosi 31 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u jedinicama lokalne samouprave. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 30,4. U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ prosječni intenzitet rizika iznosi 29,1, a u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 26,2 na utvrđenoj skali.

Planovi integriteta opština sadrže poglavlja koja su u potpunosti posvećena pojedinačnim organima lokalne uprave, kao i posebnim i stručnim službama, pa su u okviru tih poglavlja obrađene posebne oblasti rizika koje se odnose na određeni organ ili službu.

Planove integriteta u jedinicama lokalne samouprave karakteriše veliki broj rizika koji se odnose na kapacitete zaposlenih i njihovo profesionalno i etično djelovanje. Naime, osim *narušavanja integriteta institucije* (112 osnovnih rizika), najučestaliji osnovni rizici su *neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova* (113 rizika), *nestručan i neprofesionalan rad / povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje* (96 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni i nedozvoljeni uticaj* (92 rizika), i *nesavjestan rad* (takođe 92 rizika). Veliki je i broj osnovnih rizika koji se odnose na *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (66 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (64 rizika) i sukob interesa (50 osnovnih rizika). *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 32 osnovna rizika.

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	113	5,71%
2. Narušavanje integriteta institucije	112	5,66%
3. Nestručan i neprofesionalan rad / Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga ili strankama u postupku	96	4,84%
4. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	92	4,65%
5. Nesavjestan rad	92	4,65%
6. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	66	3,34%
7. Narušavanje principa transparentnosti	64	3,23%
8. Sukob interesa	50	2,53%
9. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	42	2,12%
10. Curenje informacija	34	1,72%

11. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	32	1,62%
12. Ugrožavanje zaštite podataka	26	1,31%
13. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	25	1,26%
14. Donošenje nezakonitih odluka	23	1,16%
15. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	14	0,71%

Tabela 20: Najzastupljeniji osnovni rizici u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. U sistemu lokalne samouprave ima ukupno 989 takvih slučajeva (49,9% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje opštinama da biraju osnovne rizike koji su dostupni u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

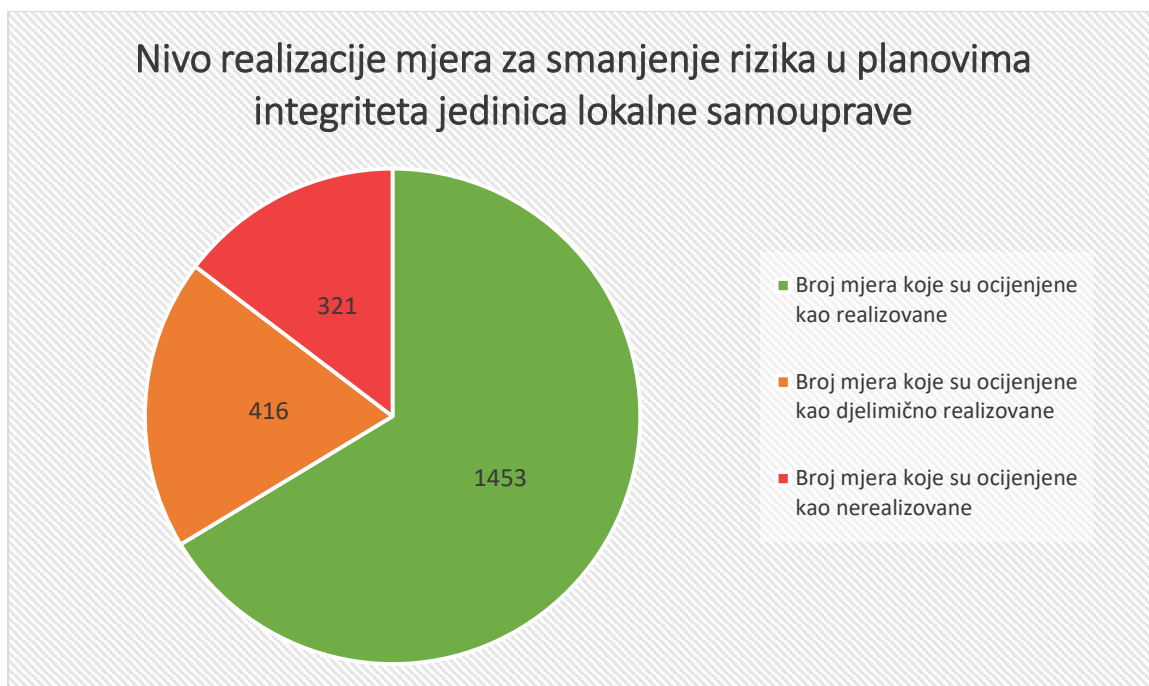
Agencija je 2023. godine prikupila **izveštaje o sprovođenju planova integriteta 24 od 25 jedinica lokalne samouprave** za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Opštine su u izveštajima ocijenile stepen realizacije mjera, izvjestile o sprovedenim aktivnostima i procijenile da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izveštaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 23 (95,8% podnijetih izveštaja). Opštine su putem aplikacije **izvijestile o statusu ukupno 1.111 rizika i realizaciji 2.190 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Jedan izveštaj koji nije unijet u aplikaciju, već je dostavljen Agenciji u štampanoj formi, nije obrađen statistički, ali je uzet u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina opština 2022. godine usvojila svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izveštaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrtre generacije planova integriteta u ovom sistemu.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, opštine su izvjestile da su realizovale ukupno 1.453 mjere (66,3%), djelimično realizovale 416 mjera (19%), a da je 321 mjera ostala nealizovana (14,7%).

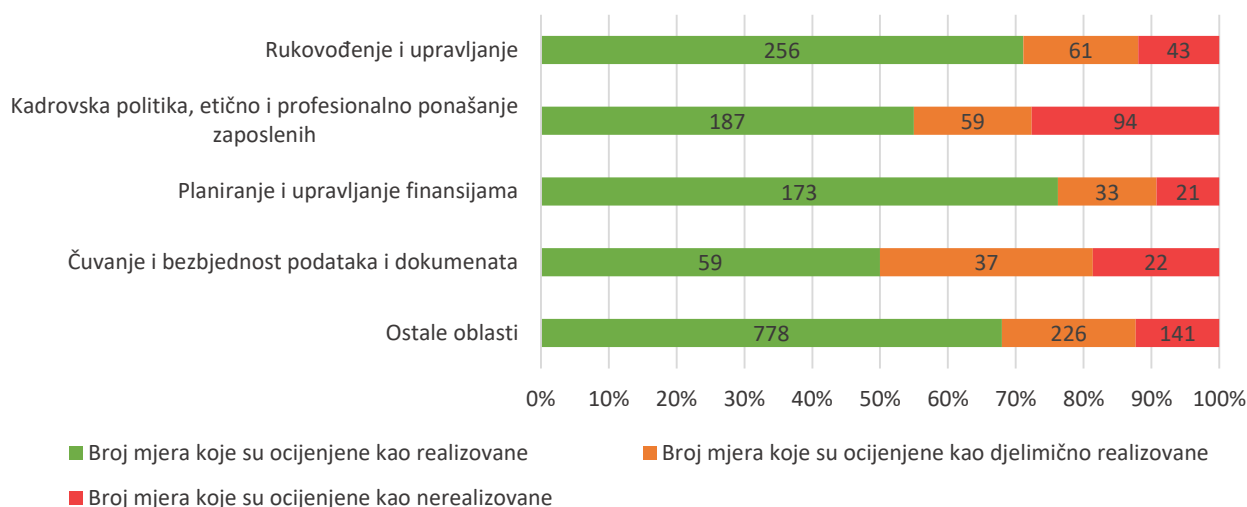


Grafikon 60: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2023. godine

Stepen realizacije mjere na kraju prve godine četvte generacije planova integriteta opština (2022. godina) je na sličnom nivou u poređenju sa prvom godinom sprovođenja treće generacije planova (2020. godina), kada je bilo realizovano 66,1% mjera. Ipak, udio nerealizovanih mjera je na kraju 2022. godine veći za 1,5% u odnosu na 2020. godinu.

Na narednom grafikonu prikazan je stepen uspješnosti realizacije mjera u opštinama, po opštim oblastima rizika. Najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je, kao i prethodnih godina, u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ (76,2%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (71,1%). Slijedi „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (55%), a najmanji udio realizovanih mjera zabilježen je i dalje u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (50%). Ipak, **najveći broj nerealizovanih mjera zastupljen je i ove godine u „Kadrovskoj politici“**. Naime, **27,6% mjera** usmjerenih na savladavanje rizika iz te oblasti **ostalo je nerealizovano** do kraja 2022. godine (do kraja prve godine četvrtog ciklusa planova integriteta), pa bi posebnu pažnju trebalo obratiti na ovu oblast rizika, naročito imajući u vidu pregled najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave



Grafikon 61: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

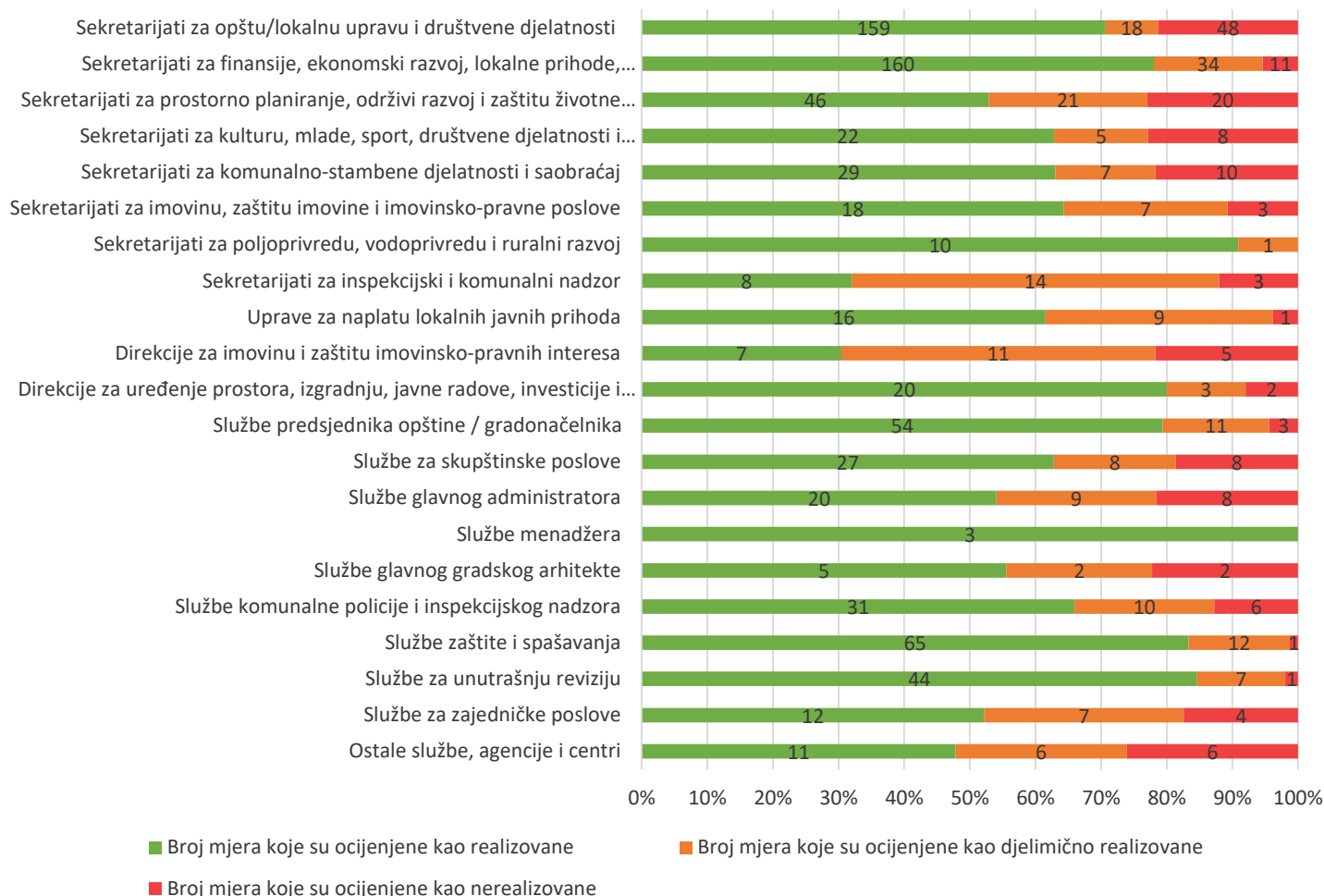
Na narednom grafikonu predstavljen je nivo realizacije mjera po organima lokalne uprave i službama.

Od sekretarijata, najveći procenat realizovanih mjera ostvaren je u **sekretarijatima za poljoprivredu, vodoprivredu i ruralni razvoj**, u kojima je realizovano 10 od 11 mjera (90,9%), i **sekretarijatima za finansije, ekonomski razvoj, lokalne prihode, investicije i preduzetništvo**, u kojima je realizovano 160 od 205 mjera (78%). Relativno visok nivo realizacije mjera ostvaren je i u **sekretarijatima za opštu/lokalnu upravu i društvene djelatnosti**, u kojima je realizovano 159 odnosno 70,7% mjera, ali je od preostalih 66 mjera samo 18 djelimično realizovano, a 48 mjera nije realizovano.

U **sekretarijatima za imovinu, zaštitu imovine i imovinsko-pravne poslove** realizovano je 64,3% mjera, u **sekretarijatima za komunalno-stambene djelatnosti i saobraćaj** 63% mjera, a u **sekretarijatima za kulturu, mlade, sport, društvene djelatnosti i socijalno staranje** 62,9% mjera. Najmanji procenat realizovanih mjera zabilježen je i ove godine u **sekretarijatima za prostorno planiranje, održivi razvoj i zaštitu životne sredine** (52,9%) i **sekretarijatima za inspeksijski i komunalni nadzor** (realizovano je svega 32%, dok je većina mjera djelimično realizovana).

Kada su u pitanju direkcije i uprave, najviše realizovanih mjera zabilježeno je u **direkcijama za uređenje prostora, izgradnju, investicije i razvoj** – realizovano je 80% mjera. U **upravama za naplatu lokalnih javnih prihoda** realizovano je 61,5% mjera, a u **direkcijama za imovinu i zaštitu imovinsko-pravnih interesa** samo 30,4% – što takođe predstavlja smanjenje u odnosu na ranije godine.

Nivo realizacije mjera po organima lokalne uprave u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave



Grafikon 62: Nivo realizacije mjera u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave po organima lokalne uprave i posebnim i stručnim službama

Od stručnih službi, najviše mjera planirano je u **službama predsjednika jedinice lokalne samouprave**, od kojih je do kraja 2022. godine realizovano 79,4% (što je više nego u prethodne dvije godine). U **službama za skupštinske poslove** je, s druge strane, došlo do značajnog pada u stepenu realizacije mjera u odnosu na prethodne četiri godine. U ovim službama je tokom 2022. godine realizovano 62,8% mjera. U **službama glavnog administratora** realizovano je 54,1% mjera. Službe menadžera i glavnog gradskog arhitekta obradio je manji broj opština. U **službama menadžera** realizovane su sve tri planirane mjere, a u **službama glavnog gradskog arhitekta** 5 od 9 mjera.

Kada su u pitanju posebne službe, najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u **službama za unutrašnju reviziju** – 84,6%, što predstavlja napredak u odnosu na prethodne četiri godine sprovođenja planova integriteta. Visok učinak ostvaren je i u **službama zaštite i spašavanja**, u kojima je realizovano 83,3% mjera. U **službama komunalne policije i inspekcijskog nadzora**

realizovano je 66% mjera, što predstavlja smanjenje u odnosu na prethodne tri godine. Najmanji stepen realizacije ostvaren je u **službama za zajedničke poslove**, u kojima je sprovedeno 52,2% mjera, kao i u **ostalim službama, agencijama i centrima** – 47,8% mjera.

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili o statusu **ukupno 1.111 rizika**. Za čak 139 rizika (12,5% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 573 rizika (51,6%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 399 rizika (35,9%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

Opštinama se preporučuje da naročitu pažnju posvete rizicima čiji je intenzitet povećan i faktorima koji su doveli do tog uvećanja, da revidiraju mjere koje su sprovodili u cilju savladavanja tih rizika, a koje sudeći po izvještajima nijesu dale zadovoljavajuće rezultate, kao i da planiraju nove mjere kojima će nastojati da otklone ili ublaže faktore rizika koji su doveli do povećanja intenziteta rizika.

Ponovo je zabilježen mali broj opština koje su za sve rizike navele da su nepromijenjenog intenziteta (dvije opštine), a što je značajno učestalije u drugim sistemima. Ovo može ukazati da je u ovom sistemu postignut visok stepen poštovanja obaveze koja podrazumijeva da organi vlasti svake godine prilikom podnošenja izvještaja o sprovođenju plana integriteta ponovo procijene intenzitet identifikovanih rizika.

Ostali nalazi i preporuke

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da među članove radne grupe za pripremu i izradu plana integriteta (prilikom ažuriranja plana) uključe predstavnike svih organa lokalne uprave i određenih službi, ukoliko se procijeni da bi to olakšalo i unaprijedilo koordinaciju menadžera integriteta sa drugim zaposlenima u procesima izrade, sprovođenja i izvještavanja o sprovođenju plana integriteta, imajući u vidu da broj članova radne grupe nije ograničen, a da je planom integriteta potrebno obuhvatiti sve organe lokalne uprave. Nekoliko opština je već uspostavilo ovu praksu, pa njihove radne grupe uključuju sve ili gotovo sve organe lokalne uprave, kao i posebne i stručne službe. Drugačije, jedinice lokalne samouprave mogu odlučiti da ne mijenjaju strukturu i sastav radne grupe, već da u svim organima lokalne uprave odrede lica koja će biti kontakt tačka za menadžera integriteta u procesu izrade i sprovođenja plana integriteta, što je takođe praksa koja je uspostavljena u određenom broju opština.

Preporučuje se da se izvrši procjena rizika u svim organima lokalne uprave (i prikaže kroz posebna poglavlja plana integriteta), kao i u svim posebnim i stručnim službama, uključujući službu predsjednika opštine / gradonačelnika, službu za skupštinske poslove i službe menadžera, glavnog administratora i glavnog arhitekta.

Prilikom analize dostavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta jedinica lokalne samouprave utvrđeni su određeni nedostaci u pogledu neusklađenosti sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Određeni broj opština je u aplikaciju za planove integriteta unosi veći broj mjera za savladavanje rizika kao grupu mjera, umjesto svaku mjeru pojedinačno, pa te opštine nijesu izvjestile o svakoj mjeri zasebno, niti unijele adekvatan opis realizacije za svaku mjeru. Preporučuje se dosljedno praćenje korisničkih uputstava za unos plana integriteta i izvještaja u aplikaciju, kako bi se navedeni nedostatak otklonio. Takođe, potrebno je za sve mjere iz plana integriteta navesti ocjenu i opis realizacije, dok je za nerealizovane mjere potrebno navesti razloge zbog kojih one nijesu realizovane u planiranom roku.

Većinu izvještaja o sprovođenju plana integriteta opština karakterišu sadržajne i precizne informacije o preduzetim aktivnostima, ali s obzirom na to da određeni broj opština nije dovoljno obrazložio ocjenu realizacije svih mjera, preporučuje se navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera u izvještajima, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije, kao i da bi se pružilo što više informacija koje bi usmjerile dalje sprovođenje plana integriteta i njegovu eventualnu izmjenu.

Preporučuje se opštinama da prilikom opisa realizacije mjera unose konkretne, kvantitativne pokazatelje ispunjenosti mjera, gdje je to moguće. Ovo je određeni broj opština učinio i prilikom prethodnih ciklusa izvještavanja o sprovođenju plana integriteta. Na primjer, ukoliko mjera glasi: „vršiti kontinuiranu obuku zaposlenih na temu etike i integriteta“, potrebno je u izvještaju navesti broj organizovanih obuka i broj službenika koji su te obuke pohađali, ili na drugi način voditi takvu evidenciju, kako bi se mogao procijeniti stepen ispunjenosti mjere, a kasnije i efekat realizacije mjere na instituciju, odnosno na smanjenje ili otklanjanje identifikovanog rizika.

Preporučuje se usaglašavanje planova integriteta sa relevantnim strateškim i antikorupcijskim dokumentima. U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2022. godine bilo je ocijenjeno da je ostvaren određeni napredak kroz efikasnije i kvalitetnije procese strateškog planiranja na lokalnom nivou. Bilo je navedeno da su 23 opštine usvojile plan strateškog razvoja, a da su sve opštine uspostavile lokalna partnerstva za zapošljavanje⁷⁸.

Vlada Crne Gore je krajem 2023. godine usvojila Strategiju za mlade 2023–2027. godine. Potrebno je da sve opštine donesu akcione planove za mlade.

EK je u jednom od prethodnih izvještaja navela da treba dati veću odgovornost lokalnom nivou za efikasnu primjenu politike zabrane diskriminacije i multi-etničke politike⁷⁹, pa se preporučuje da opštine kroz planove integriteta predvide mjere za dalju izgradnju i unapređenje kapaciteta u borbi protiv diskriminacije, u saradnji sa nadležnim organima.

⁷⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 14

⁷⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 38

Vlada Crne Gore je usvojila Akcioni plan za 2023. za sprovođenje Strategije manjinske politike 2019–2023. godine, uključujući aktivnosti organa lokalne samouprave, pa se preporučuje usklađivanje planova integriteta sa mjerama za koje su zadužene opštine. Strategija za naredni period nije donijeta. U obzir treba uzeti i navode EK iz 2022. da je nastavljen zabrinjavajući trend napada govorom mržnje i diskriminacije manjina na lokalnom nivou, uz ograničen odgovor nadležnih organa.

Osim toga, preporučuje se da se u obzir uzme i Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2022–2027, koja je zajedno sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije za 2022–2023. godinu usvojena u julu 2022. godine. EK je u izvještaju za 2022. godinu navela da, iako još uvijek ne postoji posebna strategija za zaštitu djece sa invaliditetom, nekoliko strategija u drugim sektorima (npr. obrazovanje i socijalna i dječja zaštita), sadrži mjere i aktivnosti koje se odnose na djecu sa smetnjama u razvoju⁸⁰, pa se preporučuje opštinama da i te mjere uzmu u obzir prilikom ažuriranja plana integriteta.

Preporučuje se da opštine i drugi organi vlasti uvedu u planove integriteta mjere koje se odnose na obezbjeđivanje odgovarajućih uslova za život, rad i pristup uslugama lica sa invaliditetom, odnosno da se donesu lokalni akcioni planovi za prilagođavanje objekata u javnoj upotrebi za lica smanjene pokretljivosti i lica s invaliditetom. Kada su u pitanju lica sa invaliditetom, obavezne mjere koje treba da sprovede javne ustanove, uprave i lokalne samouprave treba strogo nadzirati u ključnim sektorima kao što su obrazovanje, saobraćaj, zapošljavanje, medicinska pomoć i podrška za život u zajednici, zdravstvena i socijalna zaštita, pravda i pravna zaštita. Takođe je potrebno jačati svijest građana o postojećim pravnim i zaštitnim okvirima.

Savez slijepih Crne Gore je u decembru 2021. godine predstavio rezultate monitoringa otvorenosti, odgovornosti i e-pristupačnosti lokalnih samouprava, koji se zasnivao na pregledu internet stranica svih lokalnih samouprava u Crnoj Gori, uključujući i internet stranicu Zajednice opština Crne Gore. Preporučuje se ovim organima da unaprijede svoje internet prezentacije na način što će, između ostalog, uvesti mogućnost izmjene kontrasta pozadine i slova na stranici, ponuditi titl ili transkript sadržaju koji nije tekstualan, omogućiti automatsku konverziju teksta u audio format, i uvesti objašnjenja opcija pristupačnosti.

Imajući u vidu da se najveći broj osnovnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave odnosi na nedostatak odgovarajućih administrativnih, stručnih i profesionalnih kapaciteta, te da je oblast kadrovske politike procijenjena kao posebno rizična, preporučuje se da se posebna pažnja posveti planiranju što adekvatnijih i efikasnijih mjera u oblasti kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih, naročito u pogledu planiranja, sprovođenja i intenziviranja edukativnih mjera za zaposlene u opštinama na teme etike, integriteta i borbe protiv korupcije, kao i na teme iz konkretnih oblasti koje su u nadležnosti organa lokalne samouprave i lokalne uprave.

Nedostaci kadrovskih i finansijskih kapaciteta u određenim oblastima prepoznati su i u Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2023. godinu. Kapaciteti malih opština za sprovođenje složenijih

⁸⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 41

postupaka nabavki, uključujući i projekte koje finansira EU, i dalje su ograničeni, ocjenjuje EK⁸¹. U oblasti unutrašnje revizije, ne postoji odgovarajući kadar ni na centralnom ni na lokalnom nivou⁸². EK preporučuje jačanje angažmana lokalne uprave u oblasti zaštite potrošača⁸³. Ocijenjeno je da lokalne jedinice Zavoda za zapošljavanje i dalje nemaju dovoljno kadra⁸⁴. Crna Gora i dalje treba hitno da se pozabavi nedostatkom administrativnih kapaciteta u oblasti životne sredine i borbe protiv ekološkog kriminala na centralnom i lokalnom nivou, kao i u inspekcijskim organima, ali i nedovoljnom međuinstitucionalnom koordinacijom, ocjena je EK iz 2023. godine⁸⁵. U prethodnim izvještajima EK bilo je navedeno da se usluge socijalne i dječje zaštite koje se pružaju na lokalnom nivou smatraju neadekvatnim zbog nedostatka finansijskih sredstava⁸⁶.

Posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju, kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou, i preporučuje se da opštine uvedu odgovarajuće mjere u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja. U vezi sa ovom oblašću, EK u izvještaju iz 2023. godine ocjenjuje da su potrebni značajni napor u oblasti strateškog planiranja i investicija da bi se sprovela Strategija upravljanja otpadom u Crnoj Gori do 2030. godine⁸⁷, te da su potrebne medijske kampanje za podizanje svijesti i odgovarajuće sprovođenje pravila o razdvajanju odlaganja i reciklaže otpada, usmjerenih na građane i lokalne vlasti. Takođe, neophodno je obezbijediti adekvatne finansijske i ljudske resurse, između ostalog i za aktivnosti inspekcije.

Posebne komisije su zadužene da prate sprovođenje dva etička kodeksa koja postoje na lokalnom nivou: etičkog kodeksa za izabrane predstavnike i funkcionere i etičkog kodeksa za lokalne službenike i namještenike. Preporučuje se uvođenje mjera u cilju kontinuiranog i dosljednog praćenja sprovođenja navedenih etičkih kodeksa, uz navođenje statističkih indikatora, kao i objavljivanja svih podataka o radu etičkih komisija.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju osnaživanja saradnje između nevladinih organizacija i lokalnih vlasti, imajući u vidu da EK u svojim izvještajima zaključuje da ta saradnja nije dovoljno razvijena. Za konsultovanje je u praksi potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva da bi te konsultacije bile istinski inkluzivne. Shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, nevladine organizacije mogu da pristupe sredstvima i na lokalnom, osim na državnom nivou. U izvještaju EK iz 2022. godine bilo je konstatovano da većina opština ne objavljuje konkurse ili, ako ih objavljuju, transparentnost tog procesa treba da bude unaprijeđena⁸⁸, dok je u izvještaju EK iz 2023. godine navedeno da je 18 opština objavilo konkurse⁸⁹. Preporučuje se opštinama da kroz plan integriteta predvide usvajanje ili

⁸¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 85

⁸² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 89

⁸³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 107

⁸⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 116

⁸⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 132

⁸⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 98

⁸⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 132

⁸⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 15

⁸⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 17

izmjenu procedura koje se odnose na dodjelu sredstava nevladinim organizacijama i da obezbijede transparentnost u tom procesu.

Zakon o medijima predviđa obavezu da organi javnog sektora na nacionalnom i lokalnom nivou podnose Ministarstvu kulture sve evidencije o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge, kao i da ih objavljuju na internetu, pa se preporučuje da se praćenje poštovanja ovih zakonskih obaveza uvede među mjere u planovima integriteta, u cilju osiguranja da se neformalni pritisak na uređivačku politiku ne vrši raspodjelom sredstava za oglašavanje. Usklađenost sa propisima i praćenje poštovanja zakonskih obaveza je kao mjere moguće uvesti u plan integriteta i kada su druge oblasti u pitanju.

Navedeno je naročito važno imajući u vidu ocjenu EK iz 2023. godine da su zaposleni u lokalnim javnim emiterima nastavili su da rade u posebno teškim profesionalnim i socijalno-ekonomskim okolnostima, direktno izloženi uređivačkom uticaju i finansijskoj kontroli lokalnih vlasti⁹⁰.

U cilju daljeg jačanja integriteta preporučuje se uvođenje mjera za savladavanje rizika u odnosu na sistem upravljanja i raspolaganja imovinom (proces evidentiranja imovine, proces upravljanja, raspolaganja, korišćenja i izdavanja imovine u skladu sa odredbama Zakona o imovini, Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini, Zakona o lokalnoj samoupravi i statutima opština).

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da planiraju mjeru u cilju donošenja pravilnika o uslovima i načinu korišćenja službenih vozila u vlasništvu opštine, kojim će biti definisan jedinstveni obrazac putnog naloga na nivou opštine (uključujući organe čiji je većinski vlasnik opština), po uzoru na Uredbu o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore, ukoliko ne postoji pravni akt kojim je utvrđena forma i sadržaj putnog naloga, odnosno uslovi i način korišćenja prevoznih sredstava u svojini opštine.

Jedinicama lokalne samouprave se preporučuje da procijene potrebu izrade novih akcionog planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, kao i da razmotre uključivanje mjera koje su ostale nerealizovane u prethodno važećim akcionim planovima u plan integriteta opštine.

Preporučuje se da se u planove integriteta uvrste mjere koje se odnose na donošenje, analizu i redovno revidiranje internih procedura koje regulišu sve relevantne procese u opštinama, uključujući prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih. Kako bi bile efikasne i efektivne, interne procedure treba da jasno definišu radni tok i korake, predvide efikasan nadzor nad odvijanjem procesa i obezbijede transparentnost aktivnosti u procesu, naročito u donošenju odluka.

Preporučuje se i da se uvedu mjere u cilju objavljivanja izvještaja komercijalnih revizorskih kuća o reviziji završnih računa ili druge vrste revizorskih izvještaja, u posebnoj rubrici na internet stranici opština, u cilju unapređenja transparentnost nalaza iz tih izvještaja.

⁹⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 48

Preporučuje se opštinama da planom integriteta predvide prenos sjednica skupštine na svojim internet stranicama ili njihov audio/video zapis, u cilju unapređenja transparentnosti rada skupštine opštine.

Preporučuje se svim jedinicama lokalne samouprave da razmotre uvođenje novih mjera u plan integriteta u cilju unapređenja transparentnosti rada, dostupnosti relevantnih informacija i obezbjeđivanja odgovarajućih mehanizama za ostvarivanje bolje komunikacije sa građanima i efikasnijeg rješavanja prijavljenih problema.

Preporučuje se opštinama da planiraju i preduzmu mjere na uspostavljanju gradskog biroa, obezbjeđivanju stalnog termina za konsultacije sa predsjednikom opštine, preduzimanju neophodnih aktivnosti kako bi se započelo sa pružanjem usluga putem sistema e-uprave, sačinjavanju periodičnih biltena o svom radu u kojima bi bile predstavljene sve važne aktivnosti i dešavanja, kao i ostvarivanju prisustva na društvenim mrežama i uspostavljanju drugih načina komunikacije sa građanima i predstavljanja rezultata rada.

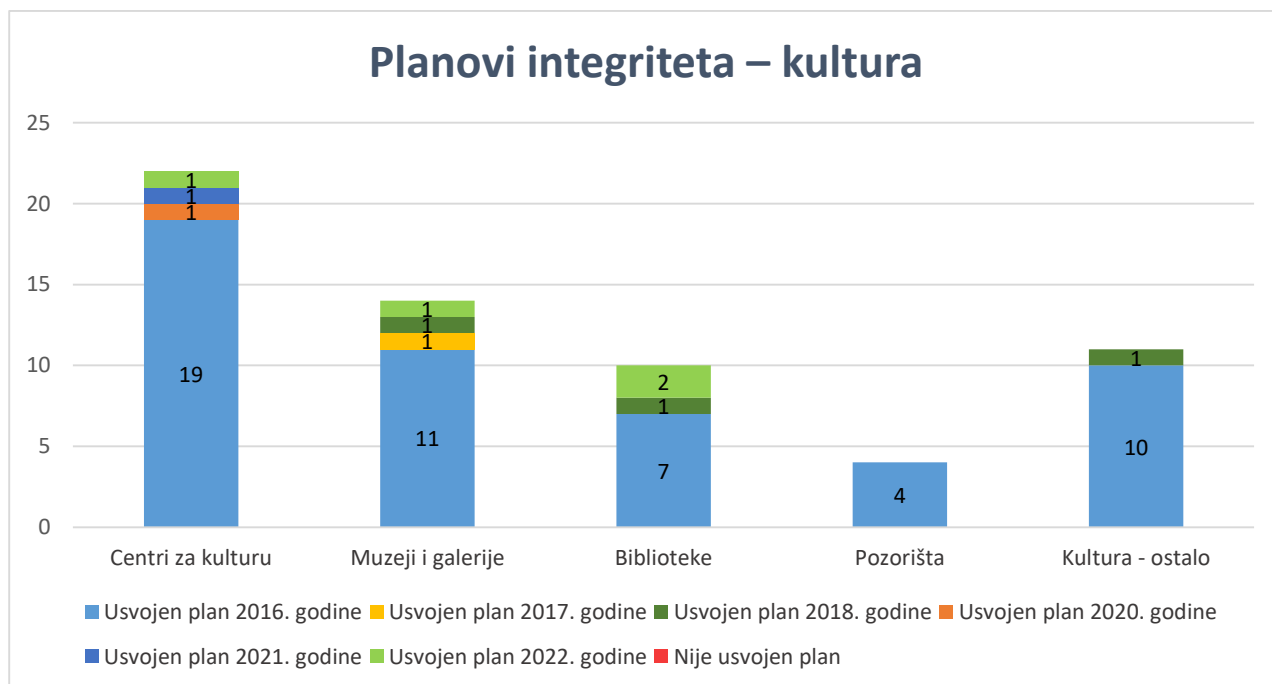
U cilju unapređenja transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, preporučuje se da se u planove integriteta uvedu mjere u cilju objavljivanja relevantnih dokumenata i informacija na zvaničnoj internet stranici, npr:

- budžet za tekuću godinu, predlozi i usvojeni završni računi;
- izvještaj sa javne rasprave o nacrtu budžeta;
- vodič za građane kroz budžet;
- kvartalni ili polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta;
- informacije o dugu opštine;
- spisak lokalnih javnih funkcionera i službenika sa njihovim zvanjima i kontakt podacima;
- spisak predsjednika mjesnih zajednica sa njihovim kontakt podacima;
- informacije o zaradama lokalnih javnih funkcionera;
- odluke koje usvaja lokalni parlament;
- zapisnici i saopštenja za javnost sa održanih sjednica;
- kontakt podaci odbornika lokalnih parlamenata;
- pravilnici o postupcima javnih nabavki;
- godišnji planovi javnih nabavki;
- pozivi za dostavljanje ponude na javne nabavki, odluke i ugovore o javnim nabavkama;
- konkursi za dodjelu sredstava NVO;
- izvještaji o dodjeli imovine u zakup;
- predlozi koje su građani iznijeli na javnim raspravama i razlozi za njihovo prihvatanje ili odbijanje;
- plan integriteta i izvještaj o njegovom sprovođenju;
- izvještaji o imovini predsjednika opština i drugih lokalnih javnih funkcionera;
- strategija razvoja opštine;
- programi i planovi rada i izvještaji o radu lokalnih uprava za prethodnu godinu;

- ažurirani vodič za slobodan pristup informacijama i kontakt podaci osobe koja je zadužena za postupanje po zahtjevima;
- informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup;
- obrazac/link/uputstvo za prijavu korupcije;
- podaci koji se odnose na postupanje po žalbama i prigovorima građana.

VII. Kultura

U poglavlju „Kultura“ analizirani su planovi integriteta centara za kulturu, muzeja i galerija, biblioteka, pozorišta i drugih organa vlasti koji obavljaju nadležnosti iz oblasti kulture. Ovaj sistem obuhvata **61 organ vlasti i svi organi su usvojili plan integriteta** (22 centra za kulturu, 14 muzeja i galerija, 10 biblioteka, 4 pozorišta i 11 drugih institucija iz oblasti kulture)⁹¹.



Grafikon 63: Broj usvojenih planova integriteta u oblasti kulture

⁹¹**Plan integriteta su donijeli:** JU Centar za kulturu Tivat, JU Centar za kulturu Danilovgrad, JU Centar za kulturu Žabljak, JU Centar za kulturu Rožaje, JU Centar za kulturu Plav, JU Centar za kulturu Berane, JU Centar za kulturu Kolašin, JU Centar za kulturu Plužine, JU Centar za kulturu Ulcinj, JU Centar za kulturu, sport i medije Šavnik, JU Centar za kulturu i sport „Mihailo Lalić“ Andrijevića, JU Centar za djelatnost kulture „Vojislav Bulatović-Strunjo“ Bijelo Polje, JP Kulturni centar Bar, JU Kulturni centar „Nikola Đurković“ Kotor, JU Centar za kulturu „Nenad Rakočević“ Mojkovac, JU Kulturno-informacioni centar „Budo Tomović“ Podgorica, JU Kulturno-informativni centar „Malesija“ Tuzi, JU Kulturno-informacioni centar „Zeta“ Golubovci, JU Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina Crne Gore, JU „Prirodna muzej Crne Gore“ Podgorica, JU „Narodni muzej Crne Gore“ Cetinje, JU „Pomorski muzej Crne Gore“ Kotor, JU Muzeji i galerije Budve, JU Muzeji i galerije Podgorica, JU Polimski muzej Berane, JU Zavičajni muzej Pljevlja, JU Zavičajni muzej „Ganića kula“ Rožaje, OJU „Muzeji“ Kotor, JU Umjetnička galerija „Vitimir Srbijanović“ Pljevlja, JU Gradski muzej „Mirko Komnenović“ i Galerija „Josip Bepo Benković“ Herceg Novi, JU Narodna biblioteka „Radosav Ljumović“ Podgorica, JU Narodna biblioteka „Stevan Samardžić“ Pljevlja, JU Narodna biblioteka Budve, JU Gradska biblioteka i čitaonica Herceg Novi, JU Nacionalna biblioteka Crne Gore „Đurđe Crnojević“ Cetinje, JU „Biblioteka za slijepe Crne Gore“ Podgorica, JU Narodna biblioteka i čitaonica „Njegoš“ Cetinje, JU Kraljevsko pozorište „Zetski dom“ Cetinje, JU „Nikšićko pozorište“ Nikšić, JU „Gradsko pozorište“ Podgorica, JU „Crnogorsko narodno pozorište“ Podgorica, JU „Centar savremene umjetnosti Crne Gore“ Podgorica, JU „Zahumlje“ Nikšić, JU „Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore“ Cetinje, JU „Ratkovićeve večeri poezije“ Bijelo Polje, JU Crnogorska kinoteka Podgorica, JUK „Herceg fest“ Herceg Novi, JU „Muzički centar Crne Gore“ Podgorica, JU „Umjetnička kolonija“ Danilovgrad, JU „Grad teatar“ Budva, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Podgorica, JU Muzeji i galerije Nikšić, JU Narodna biblioteka „Njegoš“ Nikšić, JU „Filmski centar Crne Gore“ Podgorica, JU Muzej i galerija Tivat, JU Centar za kulturu Petnjica i JU Centar za kulturu Gusinje, dok su 2022. godine plan integriteta usvojili JU Centar za kulturu Pljevlja, JU Gradska biblioteka Tivat, JU „Muzej“ Bijelo Polje i JU Narodna biblioteka Rožaje.

Ponovnu procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koju je većina organa vlasti u ovom sistemu izvršila u periodu od 2022–2023. godine, nisu sprovela 2 organa, niti su ažurirala plan integriteta⁹², iako su posljednji plan usvojila 2018. odnosno 2020. godine. Kraljevsko pozorište „Zetski dom“ Cetinje, JU „Zahumlje“ Nikšić, JU Crnogorska kinoteka – Podgorica, JU Crnogorsko narodno pozorište i JU Grad teatar Budva ažurirali su 2023. godine plan integriteta.

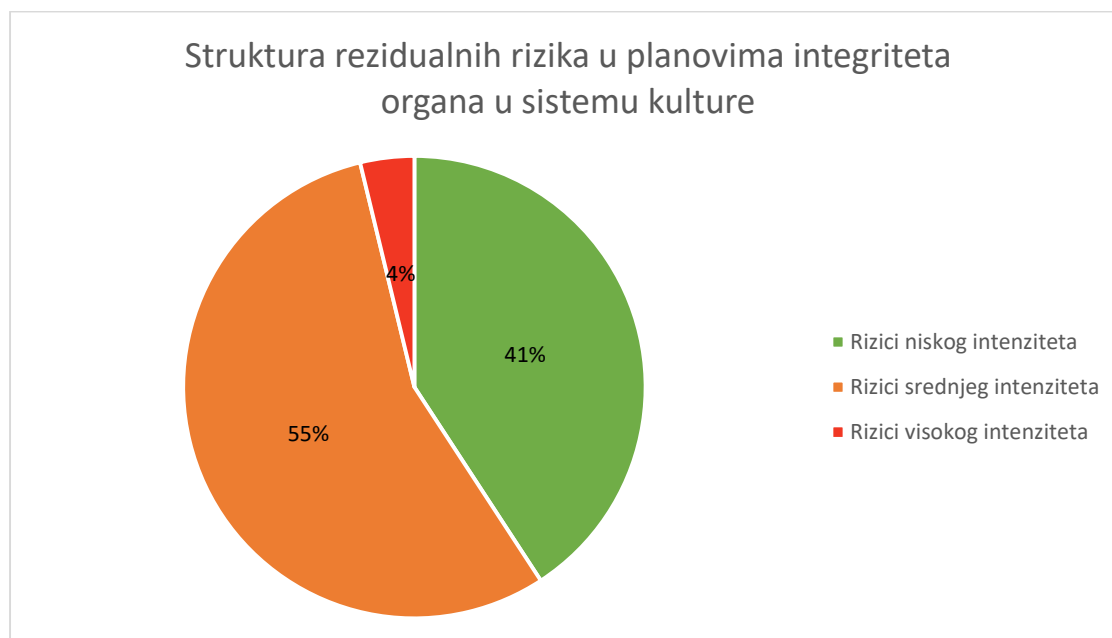
JU Centar za kulturu Gusinje je po prvi put usvojio plan integriteta 2021. godine, a tokom 2022. godine plan integriteta usvojili su: JU Centar za kulturu Pljevlja, JU Gradska biblioteka Tivat, JU „Muzej“ Bijelo Polje i JU Narodna biblioteka Rožaje.

Usvajanjem novih planova integriteta 2022. godine započeo je četvrti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2023. godine sadrže informacije o realizaciji mjera integriteta u prvoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. **U aplikaciju je unijet ukupno 61 važeći plan integriteta koji pripada sistemu kulture** (100% svih usvojenih i trenutno važećih planova u oblasti kulture).

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u oblasti kulture identifikovano je ukupno 635 rezidualnih rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u oblasti kulture je srednjeg intenziteta, ukupno 351 (55%), ali je identifikovan i veliki broj rizika niskog intenziteta, ukupno 260 (41%). Identifikovana su i 24 rizika visokog intenziteta (4%).



Grafikon 64: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa u oblasti kulture

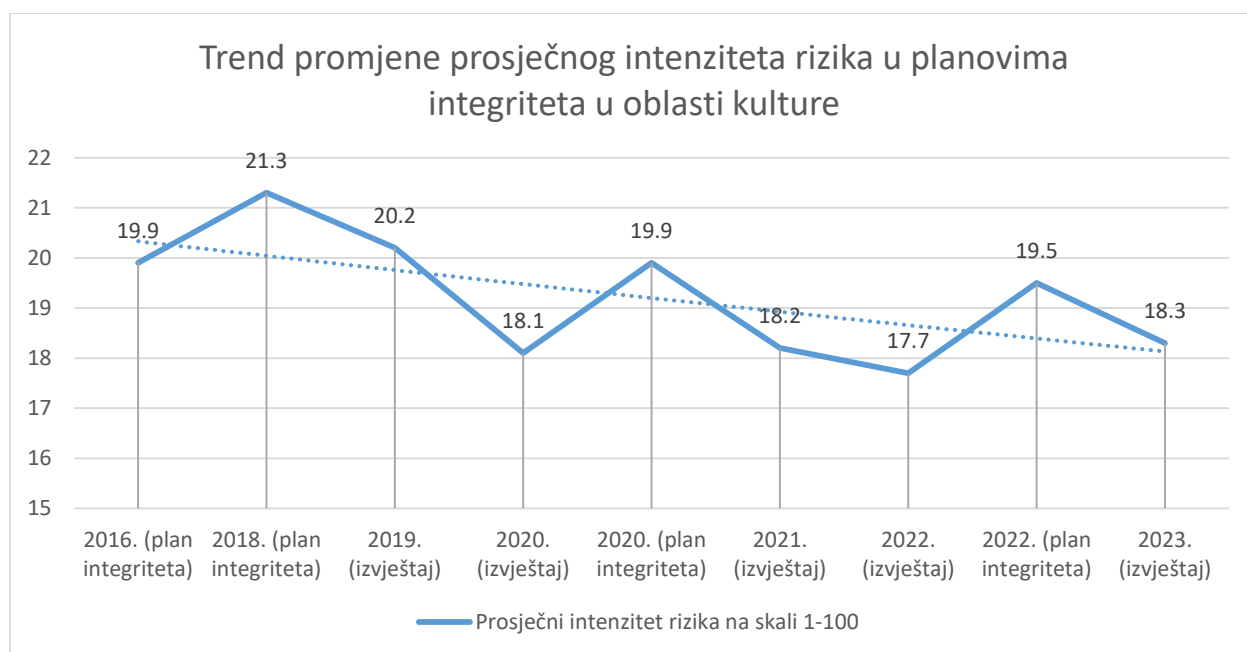
⁹² Plan integriteta nije ažurirao JU Centar za kulturu Ulcinj.

U odnosu na planove koji su usvojeni 2020. godine, u planovima integriteta iz 2022. došlo je do smanjenja udjela srednjih rizika (za 3%) i povećanja rizika niskog intenziteta (za 3%), dok je udio rizika visokog intenziteta ostao na približno istom nivou. Od prvog do četvrtog ciklusa planova integriteta, udio rizika visokog intenziteta nije se mijenjao.

Naziv sistema	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
Kultura (podaci za 2020. godinu)	224 (39,2%)	326 (57%)	22 (3,8%)	572
Kultura (podaci za 2021. godinu)	219 (38%)	335 (58%)	27 (4%)	581
Kultura (podaci za 2022. godinu)	261(42%)	338(54%)	27 (4%)	626
Kultura (podaci za 2023. godinu)	260(41%)	351(55%)	24(4%)	635

Tabela 21: Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim u periodu od 2020–2023. godine

Prosječni intenzitet rizika u svim organima u oblasti kulture 2016. godine bio je 19,9 (na skali 1–100), a u planovima integriteta usvojenim 2018. godine povećao se i iznosio je 21,3. Ipak, u planovima integriteta usvojenim 2020. godine došlo je do smanjenja prosječnog intenziteta rizika do vrijednosti 19,9, a u planovima koji su usvojeni 2022. godine do dodatnog smanjenja intenziteta rizika, pa je ta vrijednost iznosila 19,5. **Prilikom izvještavanja 2023. godine (prva godina sprovođenja četvrte generacije planova integriteta), ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 18,3.**

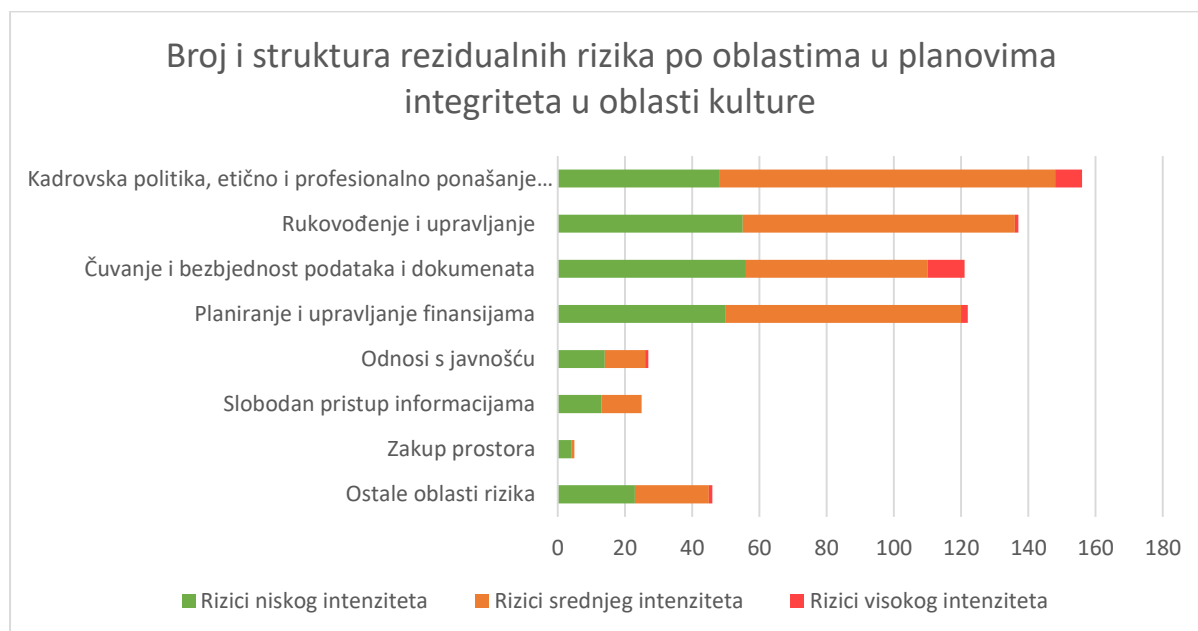


Grafikon 65: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u sistemu „Kultura“

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta iz oblasti kulture, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (156) i „Rukovođenje i upravljanje“ (137), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (122) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (121).

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 0,7% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 9,1% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. U oblastima „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i „Planiranje i upravljanje finansijama“ niži je udio visokih rizika (5,1% odnosno 1,6%).

Ipak, prema izvještajima dostavljenim 2023. godine, u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ prosječni intenzitet rizika iznosi 20,61, što ovu oblast čini najrizičnijom u sistemu kulture. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ iznosi 19,05, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 18,56. Najniži prosječni intenzitet rizika na utvrđenoj skali iznosi 17,46 i zabilježen je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.



Grafikon 66: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta u oblasti kulture

Rizici visokog intenziteta identifikovani su u samo dvije posebne oblasti rizika – „Odnosi s javnošću“ i „Umjetnički sektor“ (po 1 rizik) i ti rizici se odnose na „nedovoljnu informisanost javnosti o radu institucije; nedovoljnu i nekoordinisanu saradnju između različitih organizacionih jedinica“, kao i „odstupanje od plana i programa Ustanove za tekuću godinu“, nepoštovanje mjesečnog repertoara“, „otkazivanje predstava“.

Na grafikonu je prikazan broj i struktura tri najčešće analizirane oblasti rizika, dok su ostale kumulativno prikazane kroz kategoriju „Ostale oblasti rizika“ i često se odnose na specifične nadležnosti organa vlasti u ovom sistemu, kao što su: umjetnička služba; zakup poslovnog prostora i bioskopske sale; biblioteka djelatnost; pozorišna produkcija; muzičko scenska djelatnost; programska produkcija i ugovoreni programi; izdavačka djelatnost; folklorna

djelatnost; obezbjeđenje zgrada, lica i imovine; čuvanje muzejskog materijala i muzejskih predmeta, eksponata; vaninstitucionalne aktivnosti; konkursi za sufinansiranje kinematografskih djela i komplementarnih djelatnosti, itd. Dva organa su planom integriteta predvidjela čak četiri posebne oblasti rizika (JU „Gradski muzej Mirko Komnenović i galerija Josip Bepo Benković“ Herceg Novi i JUK Herceg fest Herceg Novi).

Osnovni rizici koji su najučestaliji u planovima integriteta u oblasti kulture su *narušavanje integriteta institucije i sukob interesa*. Ukupno 94 odnosno 92 osnovna rizika mogu se podvesti pod te dvije kategorije (6,3% odnosno 6,1% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (63 rizika), *curenje informacija* (62 rizika) i *donošenje nezakonitih odluka* (60 osnovnih rizika).

Kada su u pitanju rizici koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, osnovni rizici *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama i nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjeni su pet puta. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 30 osnovnih rizika, a u 6 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	94	6,27%
2. Sukob interesa	92	6,13%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	63	4,20%
4. Curenje informacija	62	4,12%
5. Donošenje nezakonitih odluka	60	4,00%
6. Narušavanje principa transparentnosti	55	3,67%
7. Ugrožavanje zaštite podataka	44	2,93%
8. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	42	2,80%
9. Nesavjestan rad	41	2,73%
10. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	37	2,47%
11. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	36	2,40%
12. Zloupotreba službenih podataka i informacija	35	2,33%
13. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	33	2,20%

14. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	30	2,00%
15. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	26	1,73%

Tabela 22: Najzastupljeniji osnovni rizici u oblasti kulture

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. U sistemu kulture ima ukupno 420 takvih slučajeva (28% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje organima da biraju osnovne rizike koji su dostupni u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

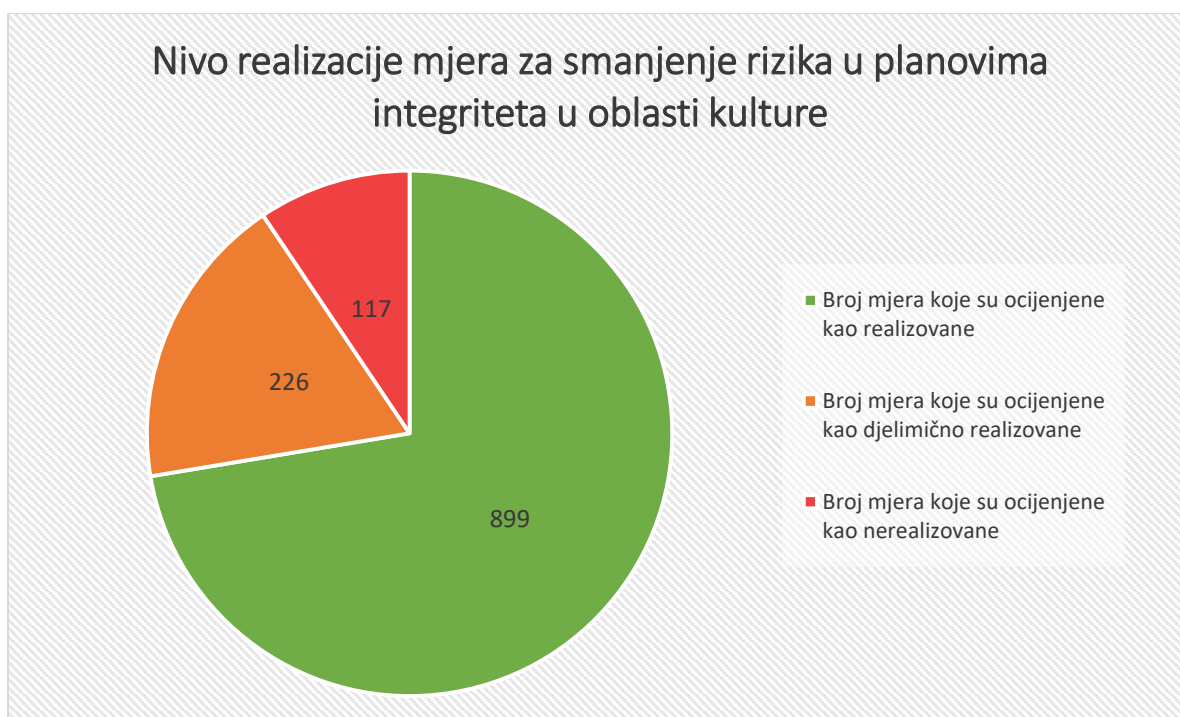
Agencija je 2023. godine prikupila 61 izveštaj o sprovođenju planova integriteta u oblasti kulture za prethodnu godinu (22 centra za kulturu, 15 muzeja i galerija, 10 biblioteka, 4 pozorišta i 10 drugih institucija) i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izveštajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izveštaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 61 (100% podnijetih izveštaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 629 rizika i realizaciji 1.242 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Imajući u vidu da je većina organa u oblasti kulture 2022. godine revidirala planove integriteta (samo dva organa u oblasti kulture nijesu revidirala planove integriteta), kada je i započet četvrti ciklus planova integriteta, u nastavku su analizirani i prikazani uporedni podaci koji se odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta sistema kulture.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 899 mjera realizovano (72,4%), 226 mjera djelimično realizovano (18,2%) i da 117 mjera nije realizovano (9,4%).



Grafikon 67: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu „Kultura“

Prema podacima iz Izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2021. godini⁹³, u prvoj godini sprovođenja trećeg ciklusa planova integriteta (koji su usvojeni 2020. godine), realizovano je bilo 62,7% mjera, djelimično realizovanih mjera 25,6%, dok je nerealizovanih mjera bilo 11,7%. Za oblast kulture karakterističan je kontinuiran rast procenta realizovanih mjera od 2017. godine do 2022. godine (2018: 58,5%, 2019: 67,3%, 2020: 62,7%, 2021: 62,7%, 2022: 72,3%, 2023: 72,4% realizovanih mjera).

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2017.	56,4%	25,7%	17,9%
2018.	58,5%	24,5%	16,9%
2019.	67,3%	21,8%	10,9%
2020.	62,7%	25,5%	11,6%
2021.	62,7%	25,6%	11,7%
2022.	72,3%	17,2%	10,5%
2023.	72,4%	18,2%	9,5%

Tabela 23: Stepen realizacije mjera 2016–2022. godina, prema izvještajima dostavljenim 2017–2023.

⁹³ Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2021. godini, dostupan na linku <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvjestaji>, str. 182

Stepen realizacije mjere na kraju prve godine četvrte generacije planova integriteta (2022. godina) je za 10% veći u poređenju sa prvom godinom sprovođenja treće generacije planova (2020. godina), kada je bilo realizovano 62,7% mjera. Takođe, udio nerealizovanih mjera je na kraju 2022. godine manji za 2,2% u odnosu na 2020. godinu.

U posljednjem izvještajnom periodu zabilježen je identičan stepen realizovanih mjera u odnosu na prethodni period, kao i najniži procenat nerealizovanih mjera od početka izvještavanja.

Kada su u pitanju grupe organa u okviru ovog sistema, najveću uspješnost u realizaciji mjera, prema dostavljenim izvještajima, ostvarile su ostale institucije kulture – 82,5% realizovanih mjera, i biblioteke – 75,6% realizovanih mjera. S druge strane, u pozorištima je realizovano 74,5% mjera, a u centrima za kulturu 69,3%. U tim organima zabilježen je i najveći procenat nerealizovanih mjera (12,4% u centrima za kulturu i 11,7% u pozorištima).

U narednoj tabeli dat je prikaz stepena realizacije mjera u pet podsistema koji pripadaju sistemu kulture. Tabela sadrži podatke iz posljednjih pet izvještajnih perioda pa je moguće vidjeti u kojim podsistemima je ostvaren napredak u realizaciji mjera za savladavanje rizika.

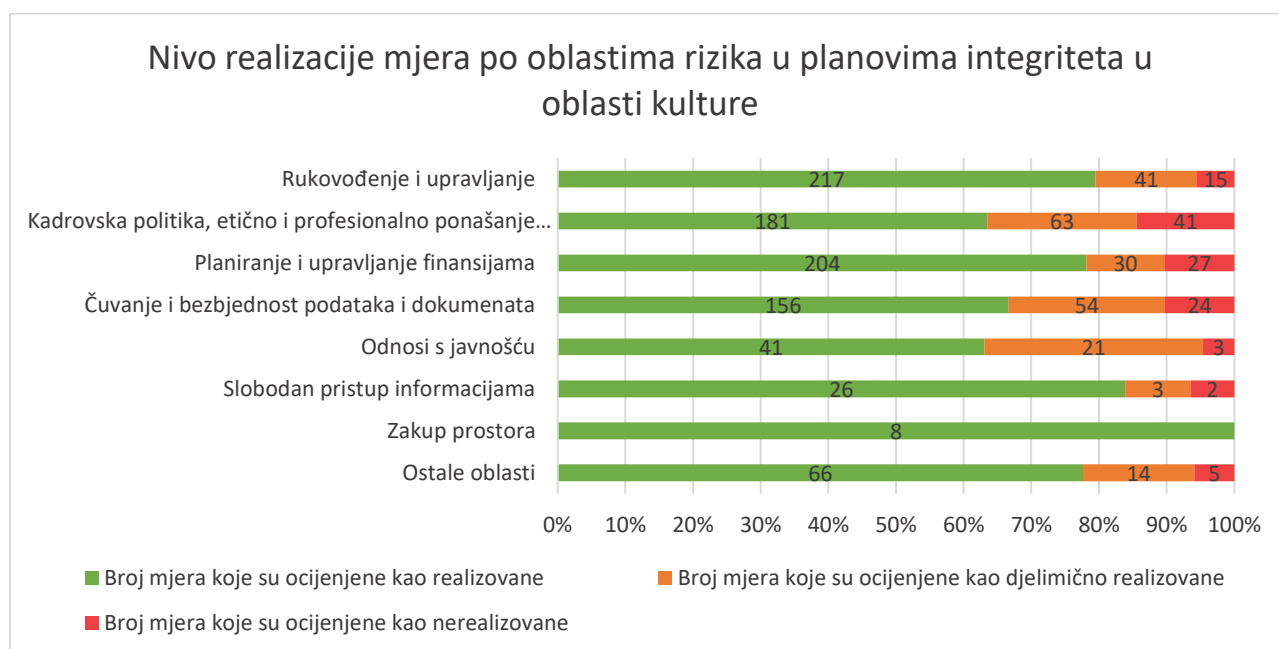
Podsistem	Procenat realizovanih mjera					Procenat djelimično realizovanih mjera					Procenat nerealizovanih mjera				
	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Centri za kulturu	74,5 %	76%	76,8 %	78,7%	69,3%	14,6%	16,3%	16,1%	13,1%	18,3%	10,9%	7,6%	10,5 %	8,15 %	12,4 %
Muzeji i galerije	48,6 %	51,4 %	52,6 %	57,1%	65,3%	36,5%	34,6%	35,7%	30,2%	26,4%	14,9%	14,0%	10,0 %	12,6 %	8,3%
Biblioteke	66,9 %	68,4 %	85,3 %	77,5%	75,6%	22,8%	21,3%	23,5%	15,6%	16,6%	10,3%	10,3%	8,8%	6,8%	7,8%
Pozorišta	51,1 %	44,3 %	44,3 %	71,8%	74,5%	28,4%	39,2%	51,7%	14,8%	13,8%	20,5%	16,5%	20,5 %	13,3 %	11,7 %
Ostale institucije kulture	78,8 %	79,8 %	76,2 %	76,7%	82,5%	9,5%	9,9%	15,2%	11,6%	11,8%	11,7%	10,3%	13,0 %	11,6 %	5,7%
Svi organi vlasti u sistemu „Kultura“	65,7 %	67,3 %	62,7 %	72,3 %	72,4 %	21,4 %	21,8 %	25,5 %	17,2 %	18,2 %	12,9 %	10,9 %	11,6 %	10,5 %	9,4 %

Tabela 24: Stepen realizacije mjera u podsistemima koji pripadaju sistemu „Kultura“ u 2018, 2019, 2020, 2021. i 2022. godini (na osnovu izvještaja dostavljenih 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023. godine)

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ (79,5%) i „Planiranje i upravljanje finansijama“

(78,2%). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 66,7% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 63,5% mjera. Kao i u prethodnom izvještajnom periodu, karakterističan je i **relativno visok nivo nerealizovanih mjera, naročito u oblasti kadrovske politike, profesionalnog i etičnog ponašanja zaposlenih (14,4%)**, pa bi u narednom periodu trebalo ažurirati rizike i predložiti adekvatne mjere za njihovo suzbijanje u toj oblasti.

U posebnoj oblasti rizika „Odnosi s javnošću“ realizovano je 63% mjera, dok je u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ prema izvještajima dostavljenim 2023. godine realizovano 83,9%. Kao i u prethodnim izvještajnim periodima, izviješteno je da su realizovane sve mjere koje se odnose na zakup prostora (8 mjera).



Grafikon 68: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu „Kultura“

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili o statusu **ukupno 629 rizika**. Za 79 rizika (12,5% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 376 rizika (59,8%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 174 rizika (27,7%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblast rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Od opštih oblasti rizika, najveći procenat rizika smanjenog intenziteta karakterističan je za oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

Tokom primjene važećih planova integriteta u periodu januar–decembar 2022. godine u ustanovama kulture izvještavalo se o sprovođenju strategije razvoja, mjerama za unapređenje

i poboljšanje rada ustanove, planovima razvoja ustanove, kao i usvojenim godišnjim planovima rada koji se objavljuju i redovno ažuriraju. Ciljevi ustanova su definisani Programom rada za 2023. godinu, koji se usvajaju od strane savjeta ustanove. Pored savjeta ustanove, za sve odluke traži se i saglasnost osnivača, a takođe se konsultuje i sindikat za odluke koje se odnose na profesionalne i ekonomske interese zaposlenih. Kroz izvještaje prema javnosti, skupštinske izvještaje, izvještaje prema medijima, dokumente sa sadržajem plana rada i finansijskim planom, kao i kroz kolegijume, prezentacije i promocije, omogućava se redovno obavješćavanje zaposlenih o usvajanju internih akata i drugih odluka tih organa.

Procedure odlučivanja iz nadležnosti direktora u vezi sa upravljanjem ustanovom i organizacionim jedinicama predstavljene su u statutima koji se mogu naći na zvaničnim internet stranicama. Odlučivanje iz oblasti redovnih aktivnosti u okviru kulturno-umjetničkog stvaralaštva realizuje se na sastancima rukovodilaca radnih jedinica i direktora ustanove u skladu sa godišnjim planom programskih aktivnosti, kao i na osnovu mišljenja zaposlenih o realizaciji tekućih aktivnosti. Zahtjevi stranaka na osnovu kojih se sprovodi odlučivanje o ustupanju objekata u posjedu ustanova evidentiraju se i zavode u arhivskoj dokumentaciji.

Izvještaji o radu sa finansijskim izvještajem, kao i planovi rada sa finansijskim planom usvajaju se na sjednicama Savjeta, te se dostavljaju i opštinama. Provjera sprovođenja definisanih ciljeva kroz godišnji izvještaj o radu organizacionih jedinica vrši se na način što Savjet daje ocjenu i mišljenje o realizovanim aktivnostima, kao i predloge za poboljšanje rada u domenu organizacionih jedinica. Rukovodni nadzor sprovodio se putem kontrole pojedinačnih izvještaja o radu, kao i pojedinačnih akata i mjesečnih programskih aktivnosti koje su rukovodioci dužni da usklađuju sa godišnjim planom rada njihovih radnih jedinica i dostavljaju direktoru.

Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore – Cetinje pratio je i uvažio preporuke nadležnih institucija za veću transparentnost ustanove i kvaliteta rada, dok se Godišnji izvještaj o realizaciji Programa rada sa finansijskim pokazateljima blagovremeno dostavlja resornom ministarstvu.

JU Kulturni centar Bar izvijestio je da se tokom 2022. u toj ustanovi radilo na ispunjavanju svih zakonskih uslova koji se tiču sticanja kvalifikacija članova Komisije za reviziju muzejskog materijala u Zavičajnom muzeju, a koji su neophodni kako bi se započelo sa revizijom cjelokupnog muzejskog materijala.

Zaposleni u kulturi upoznati su sa odredbama etičkog kodeksa lokalnih službenika/ca i namještenika/ca. Određene institucije usvojile su posebne etičke kodekse (JU Crnogorska kinoteka, JU Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina, Prirodnjački muzej Crne Gore Podgorica, itd). U okviru tih dokumenata obrađene su između ostalog i obaveze prijavljivanja poklona, prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije. Rukovodioci radnih jedinica u nekim ustanovama neposrednom provjerom rada vrše kontrolu radnih aktivnosti i etičnog ponašanja zaposlenih. Rukovodioci organizacionih jedinica neposrednom provjerom vrše kontrolu radnih aktivnosti i etičnog ponašanja zaposlenih.

U većini organa nisu usvojene procedure o diskrecionom odlučivanju, a nije ni izvješteno o zloupotrebi diskrecionih ovlašćenja, jer se odluke, prema izvještajima, donose u skladu sa zakonskim procedurama.

Organi vlasti izvještavali su i o realizaciji mjera koje se odnose na sprovođenje Zakona o sprječavanju korupcije, u dijelu poštovanja obaveza koje se odnose na prijavljivanje poklona javnih funkcionera (čl. 19). Većina organa u ovom sistemu je navela da u njihovim institucijama nije bilo primljenih poklona tokom 2022. godine. I u ovom izvještajnom periodu u nekim ustanovama kulture nije doneseno interno uputstvo o obavezi prijavljivanja poklona, sadržaju i načinu vođenja evidencije o primanju poklona niti je određeno lice za evidenciju primanja poklona, ali je izvješteno da se u kontinuitetu vršila kontrola i evidencija od strane zaposlenih.

Organi vlasti uglavnom su izvještavali Agenciju o primljenim sponzorstvima i donacijama, u skladu sa članom 22 Zakona o sprječavanju korupcije.

U Kulturnom centru Bar zaposlenima je predložen mehanizam prijavljivanja korupcije putem komunikacije sa menadžerom plana integriteta, koji je dužan da u slučaju prijavljenih nezakonitih radnji dalje postupa u saradnji sa rukovodećim organima ustanove i nadležnim organima. JU Grad teatar Budva je 2022. godine donio Uputstvo za prijavu korupcije, postupanju ovlašćenog lica po prijavama, evidenciji prijava i zaštiti identiteta zviždača.

Za predstavnike ustanova kulture nije organizovana edukacija za zaposlene u vezi prijavljivanja korupcije, ali je konstatovano da su u nekim organima zaposleni dobro upućeni o načinima prijavljivanja korupcije i ostalih radnji.

Na osnovu Zakona o radu i Pravilnika o stručnom usavršavanju zaposlenih, donijet je Plan stručnog usavršavanja za zaposlene u 2022. godini. Stručni kadar iz oblasti muzejske djelatnosti i finansija redovno je pohađao seminare i elektronske konferencije u domenu svojih zanimanja. Kada je u pitanju usavršavanje zaposlenih, organizovane su obuke i seminari iz različitih oblasti (unapređenje unutrašnjih kontrola, računovodstveni poslovi, planiranje i trošenje budžetskih sredstava, planiranje budžeta, integritet, novi programi vođenja dokumentacije). Stručno usavršavanje je sprovedeno za zaposlene koji su dužni po zakonu da imaju stručne ispite za obavljanje određenih zvanja.

U jednoj ustanovi izvijestili su da se izvještavanje o radu zaposlenih sprovodi redovno, prvenstveno putem kontinuiranih izvještaja o realizaciji pojedinačnih repertoarskih i vanrepertoarskih programa, kao i putem radnih sastanaka. U toj ustanovi, u izvještajnom periodu nije vršeno ocjenjivanje rada, s obzirom na to da ustanova nije donijela odgovarajući interni akt o načinu i kriterijumima vrednovanja obavljanja poslova zaposlenih. Ipak, donijet je set novih internih procedura i određeni broj postojećih je ažuriran, shodno važećoj regulativi.

Organi vlasti koji su u plan integriteta uvrstili rizike i mjere koje se odnose na sprečavanje zlostavljanja na radu (mobing) izvijestili su da se zaposleni u tim ustanovama konstantno edukuju za obavljanje poslova iz svoje struke (seminari i sl.), kao i u oblasti radnog prava (u instituciji ili preko sindikata). Svi zaposleni su, prema navodima, upoznati sa mjerama koje su

propisane radi prevencije mobinga (Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog o prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu – „Sl.list CG“, br. 56/12 i sl.), borbi protiv korupcije i dr. U izvještajima se konstatuje da je ponašanje na radu svih zaposlenih takvo da nema povrede dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta zaposlenog, odnosno da nema ponašanja koje bi izazvalo strah ili stvorilo neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje ili pogoršalo uslove rada.

U okviru oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ organi vlasti su izvještavali o sprovođenju finansijskih kontrola, poštovanju i primjeni Zakona o javnim nabavkama, usklađivanju pravilnika sa Zakonom, stručnom usavršavanju i radu na portalu javnih nabavki.

Organi vlasti su izvještavali da je osigurano učešće svih relevantnih subjekata i jedinica prilikom planiranja budžeta, te da je budžetski plan donijet na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije.

Zaposleni u ustanovama kulture prilagodili su se novom modelu praćenja i realizacije budžeta u saradnji sa nadležnim sektorom resornog ministarstva, s obzirom na to da je na snazi programsko budžetiranje. Osim toga, redovno su se sprovodile unutrašnje finansijske kontrole u ustanovi i postupano je po preporukama eksternih revizora i inspekcija.

U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, u cilju postizanja veće transparentnosti sprovedenih nabavki, svi postupci jednostavnih nabavki, kao i otvoreni postupci sa kompletnom dokumentacijom sprovedenih postupaka, objavljeni su na CEJN i dostupni su za pregledanje i preuzimanje svim zainteresovanim korisnicima.

Organi vlasti su naveli da kontrolu nad postupanjem službenika za javne nabavke vrši starješina, kao ovlašćeno lice koje prema Zakonu o javnim nabavkama donosi odluku o pokretanju postupka javnih nabavki, i ima neposrednu kontrolu nad sprovođenjem postupka javne nabavke. Izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki prolazi kontrolu nadležnog organa, a procedura postupanja službenika za javne nabavke u postupcima javnih nabavki se kontroliše putem redovnog inspeksijskog nadzora. O realizaciji budžeta redovno se dostavljaju izvještaji.

U izvještajnom periodu, u organima vlasti određena su nova lica odgovorna za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, kao i lica zadužena za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima. Redovno se dostavljaju izvještaji o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola.

Dokumentacija koja se odnosi na finansijske mjesečne i godišnje izvještaje redovno je i transparentno podnošena i proslijeđivana organima lokalne samouprave, koji su zaduženi za praćenje trošenja budžetskih sredstava.

U JU Kulturno-informativni centar „Budo Tomović“ Podgorica, po preporukama interne revizije, uvedena je interna procedura o načinu vođenja blagajne i procedura koja se odnosi na prodaju ulaznica.

U jednoj ustanovi službenik za javne nabavke pohađao je dva jednodnevna seminara na temu „Novine u Zakonu o javnim nabavkama” i „Novine u Pravilniku o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki”.

U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata” organi vlasti izvijestili su da je obezbijeđen kontinuirani stručni nadzor nad protokom i čuvanjem podataka i dokumenata uvođenjem propisanih procedura i evidencija, uz primjenu kaznenih mjera za kršenje utvrđenih pravila, u skladu sa zakonom.

Muzej savremene umjetnosti Crne Gore izvijestio je da zbog budžetskih mogućnosti, u proteklom periodu nije uvedena digitalna baza podataka. Kustosi zaduženi za zbirke koje se nalaze u depou rade godišnji popis i reviziju, te shodno navedenom predlažu mjere za unapređenje stanja u kojem se eksponati nalaze u depou. Takođe, zaključen je i Ugovor o monitoringu i održavanju sistema tehničke zaštite. Muzejski materijal i dokumentacija čuvaju se u skladu sa odredbama kojima se uređuju kulturna dobra.

U JU „Narodni muzej Crne Gore” donešen je set internih pravila koja se odnose na pristup muzejskom materijalu i dokumentaciji. Zaključen je ugovor sa firmom i izrađena baza podataka za evidencije o muzejskom materijalu, kao i nastavljeno sa osavremenjavanjem IT sektora. Uspostavljena je baza podataka za evidencije koje se odnose na muzejski materijal i dokumentaciju. Usvojen je i set internih pravila kojima se reguliše pristup prostorima u kojima su smješteni muzejski predmeti i dokumentacija. Usvojen je i pravilnik o poslovnoj tajni.

Crnogorska kinoteka navela je da su useljenjem u novu zgradu obezbijeđeni uslovi za adekvatno čuvanje kinematografske građe. Usvojena je Lista kategorija registratorske građe kao akt koji omogućava efikasnost i efektivnost rada ustanove.

I u JU Kulturno-informativni centar „Budo Tomović” Podgorica redovno se sprovodi kontrola u cilju čuvanja arhivske građe i sprečavanja oštećenja.

U Pomorskom muzeju Kotor izvijestili su da procjenu bezbjednosti vrši ovlašćena firma, kao i da je u ustanovi postavljen novi video nadzor, protivpožarni i protivprovalni sistem.

U JU Gradska biblioteka i čitaonica Herceg Novi vrši se redovno ažuriranje baze podataka i skladištenje baze podataka na eksternom hard disku. Odrađena je digitalizacija posebne kategorije bibliotečke građe i izvršeno objavljivanje na sajtu biblioteke (www.bibliotekahercegnovi.co.me).

U Centru za očuvanje i razvoj kulture manjina konstatovano je da je rukovanje podacima i zaštita podataka adekvatna. Uvođenje posebnog IT sistema za elektronsku bazu podataka odloženo je iz razloga nedostatka finansijskih sredstava. Postojeći klasični sistem zaštite elektronske baze podataka se poboljšava kroz antivirusne programe i licencirane softvere.

U Centru za očuvanje i razvoj kulture manjina izvijestili su da se informisanost o radu te institucije sprovodi na više načina: putem društvenih mreža i zvanične web stranice Centra. Takođe, povodom svakog programa iz djelokruga rada Centra, putem lokalnih i javnih emitera obavještava se javnost o predstojećem događaju. Programi su praćeni od strane štampanih medija, kao i od strane javnog servisa i drugih televizija.

JU „Gradski muzej Mirko Komnenović i galerija Josip Bepo Benković" Herceg Novi je izvijestila o izvršenom redovnom godišnjem popisu. Započeto je vođenje elektronske evidencije eksponata, od čega je 40% evidencije završeno. Još uvijek nije na centralnom nivou u Narodnom muzeju Crne Gore uspostavljen centralni informacioni sistem sa kojim bi se trebali povezati svi muzeji Crne Gore. Gradski muzej je izvijestio i da se uredno vodi evidencija pristupa/korišćenja eksponata. Donijeta je odluka o cijenama zakupa galerijskog prostora i bašte muzeja za razne kulturne događaje, i objavljena je na sajtu ove javne ustanove, www.mighn.me.

Kada su u pitanju odnosi s javnošću, u Pomorskom muzeju Crne Gore nakon dužeg vremena izrađena je nova web stranica ustanove na kojoj su ažurirani svi važniji podaci o ustanovi. U kontekstu posjetilaca vršena su povremena ispitivanja o radu institucije, ispunjavanjem upitnika, ali je ukazano na problem nezainteresovanosti posjetilaca za ovu aktivnost.

Internet stranica ustanove JU Muzeji i galerije Podgorica koontinuirano se ažurira potrebnim podacima. Takođe, preduzete su radnje na tehničkom unapređenju zvaničnog profila ustanove na društvenim mrežama, na kojima se redovno najavljuju planirane aktivnosti, te nakon realizacije istih objavljuju informacije o toku dešavanja sa pratećim fotografijama.

U JU Kulturni centar Bar redovno se ažurira sajt, dok je dostupnost informacija na društvenim mrežama, obavještanje o mjesečnim aktivnostima, objavljivanje javnih poziva za davanje u zakup nepokretnosti, prema navodima iz izvještaja, doprinijelo povećanju transparentnosti rada.

U JU Muzički centar Crne Gore u 2022. godini napravljena je strategija iz marketinga i komunikacija koja između ostalog podrazumijeva stalnu prisutnost u medijima – najavljivanje događaja od strane umjetnika, kao i rukovodioca službe, kontinuirano i blagovremeno ažuriranje informacija na društvenim mrežama, rad na unapređenju novog veb sajta, rada na komunikacijskim aspektima kako unutar tako i izvan institucije.

U JU Centar za kulturu Žabljak date su mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspodjeli prihoda po osnovu zakupa poslovnog prostora radi sprečavanja zloupotrebe trošenja ostvarenih prihoda.

Takođe, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, institucije kulture su tokom predizborne kampanje za lokalne izbore u 14 opština, raspisane u martu i aprilu, odnosno u avgustu 2022, blagovremeno odgovorile svim zakonskim obavezama i ograničenjima tokom višemjesečne kampanje i to: izvještavanje o potrošnji finansijskih sredstava, ograničenja u zapošljavanju i tekućoj potrošnji, javno objavljivanje odgovarajućih akata na svom veb sajtu (analitičke kartice, putni nalozi), kao i njihovo dostavljanje Agenciji i nadležnom tijelu Skupštine Crne Gore.

Ostali nalazi i preporuke

U novim planovima integriteta, najviše rizika prepoznato je oblastima „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (156) i „Rukovođenje i upravljanje“ (137), pa je

bitno da se i u narednom periodu posebna pažnja posveti adekvatnom planiranju mjera i savladavanju rizika u tim oblastima.

Osim toga, najveći stepen nerealizovanih mjera zabilježen je u oblasti kadrovske politike, profesionalnog i etičnog ponašanja zaposlenih (14,4%), pa bi i na tu oblast trebalo obratiti pažnju u narednom periodu.

Prilikom narednog ažuriranja plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir Nacionalni program razvoja kulture 2023–2027, Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara, druge strateške dokumente, kao i relevantne izvještaje nadzornih organa.

Preporučuje se ustanovama kulture da procijene rizike kao što su „nedovoljno poštovanje Zakona o bibliotečkoj djelatnosti, Zakona o zaštiti kulturnih dobara, Zakona o muzejskoj djelatnosti i Zakona o izdavačkoj djelatnosti“, „nedovoljan broj kadrovskih kapaciteta u oblasti kulturne baštine“, „nepostojanje dugoročne strategije zaštite i ulaganja u kulturnu baštinu“, „neadekvatno korišćenje konzervatorskih licenci od pravnih i fizičkih lica“, „nedovoljan broj ugovora za kulturna dobara koja su predmet privatno-javnog partnerstva“, „neadekvatan odnos pojedinih vlasnika/držalaca kulturnih dobara“, „pojačana urbanizacija na području prirodnog i kulturno-istorijskog područja“, „neadekvatno upravljanje kulturnom baštinom“, „nedovoljna zainteresovanost lokalne zajednice za kulturnu baštinu na teritorijama opština“, „nedovoljna prezentacija potencijala kulturne baštine na međunarodnom nivou“, „nedovoljna povezanost i saradnja između različitih aktera kulturne scene“ i „nedovoljno razvijena mreža ustanova kulture, odnosno programa, posebno na sjeveru“.

Osim navedenog, preporučuje se centrima za kulturu da procijene rizike kao što su: „nedovoljna informisanost javnosti o radu institucije razmjena mišljenja“, „nedostatak pozitivne prakse u donošenju odluka o efikasnoj kadrovskoj politici“, „nedostatak preciznijih procedura o radu u vidu smjernica, uputstava, godišnjeg plana posjeta institucijama i posjeta drugih subjekata centrima za kulturu“, „neobjavljivanje dokumenata, kao i ostalih informacija od značaja za građane“, „propusti i zloupotreba u primjeni propisa“, „neadekvatni uslovi za obavljanje manifestacija“, „neusklađenost akata sa Zakonom o kulturi“, „nedostatak kadra za obavljanje administrativnih, ekonomskih i pravnih poslova, kao i tehničkih uslova i osnovnih sredstava“, „neadekvatno postupanje prema radnicima zbog čega je došlo do sudskih postupaka zbog različitih osnova“, „neredovno servisiranje duga prema javnim preduzećima“, itd.

Preporučuje se muzejima i galerijama da procijene rizike kao što su „neadekvatna i neažurna evidencija eksponata i neadekvatna kontrola stvarnog stanja eksponata“ i „neadekvatan sistem zaštite pristupa eksponatima i evidencije pristupa i korišćenja eksponata“ i uvođenje mjera: „vršiti redovan godišnji popis sa ocjenom stanja eksponata i dostavljati ga resornom ministarstvu i Upravi za zaštitu kulturnih dobara“, „uspostaviti elektronsku evidenciju eksponata, kroz poseban registar“ i „uspostaviti adekvatne mjere fizičke i IT kontrole pristupa eksponatima, sa evidencijom svih pristupa/korišćenja“, ili drugih odgovarajućih mjera. Preporučuje se i bibliotekama da procijene slične rizike i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Određeni broj planova integriteta u oblasti kulture sadrži formalno-tehničke i suštinske nedostatke, ali je novim planovima integriteta veliki broj ranije identifikovanih nedostataka otklonjen.

U čak 21 od 61 važećih planova integriteta nedostaju posebne oblasti rizika, dok je kod pojedinih organa te rizike potrebno dodatno analizirati i razraditi. U novousvojenim planovima integriteta uglavnom su otklonjeni nedostaci iz prethodnih ciklusa planova, pa su nedostajuće opšte oblasti rizika ili mjere za savladavanje rizika dopunjene.

Smanjen je i broj planova integriteta u kojima je izvršena grupna procjena rizika po oblastima, umjesto iskazivanja intenziteta svakog pojedinačnog rezidualnog rizika. S druge strane, u određenim planovima je izvršena posebna procjena rizika za svako radno mjesto, iako su za određena radna mjesta navedeni identični rizici, intenzitet rizika i mjere. U cilju otklanjanja tih nepravilnosti, potrebno je razmotriti grupisanje tih rizika, odnosno unositi jedan rizik (ili grupu rizika) u plan integriteta za više radnih mjesta, ukoliko su ta radna mjesta podložna istom riziku sa istim intenzitetom. Ukoliko, ipak, različita radna mjesta zahtijevaju različite akcije i mjere, onda je to moguće precizirati u odgovarajućoj koloni tabele.

Kao i u ranije usvojenim planovima integriteta, i u ažuriranim planovima rezidualni rizici nijesu dovoljno konkretno navedeni ili predstavljaju faktore rizika. U malom broju slučajeva, ne postoji očigledna logička veza između identifikovanih osnovnih i rezidualnih rizika i mjera za njihovo savladavanje, pa se preporučuje dodavanje novih mjera, naročito ukoliko postojeće nijesu postigle zadovoljavajući efekat. Takođe, rezidualni rizici bi trebalo da budu iskazani na što jasniji i konkretniji način, a od značaja je da formulacija rizika sadrži i faktore rizika (uzroke koji dovode ili mogu dovesti do materijalizacije prepoznatih rizika), kako bi menadžeru integriteta i članovima radne grupe bilo olakšano da odaberu i planiraju odgovarajuće mjere za smanjenje i otklanjanje tih faktora, što bi doprinijelo savladavanju identifikovanih rizika.

U sistemu kulture i dalje postoje slučajevi gdje su određeni planovi integriteta međusobno slični, pa je neophodno izvršiti reviziju tih planova i pristupiti izradi plana koji će na adekvatan način tretirati probleme koji mogu nastati u instituciji, odnosno spriječiti i otkloniti mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja.

Broj izvještaja u kojima je umjesto pojedinačnog ocjenjivanja realizacije svake mjere, unošena sumarna ocjena realizacije svih mjera koje su planirane za savladavanje određenog rizika značajno je smanjen. I tokom prethodnih izvještajnih perioda ukazano je organima vlasti da je prilikom unosa planova integriteta u aplikaciju potrebno unijeti svaku mjeru zasebno, što omogućava tačnije i kvalitetnije izvještavanje o realizaciji svake pojedinačne mjere.

Takođe, u pojedinim izvještajima nedostaje adekvatan opis sprovedenih aktivnosti za određene mjere. Opisi realizacije mjera u tim slučajevima nijesu dovoljno sadržajni ili u određenoj mjeri odstupaju od date ocjene realizacije (npr. mjera je ocijenjena kao realizovana iako se to ne može zaključiti na osnovu navedene informacije) ili od formulacije same mjere za koju se izvještava. Iz ovih razloga, svim organima se preporučuje objektivno ocjenjivanje realizacije planiranih mjera i navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera, kako bi iz opisa bilo jasno zbog čega je određena mjera ocijenjena kao realizovana ili djelimično realizovana. Ipak, u posljednjim izvještajima o sprovođenju planova integriteta

zabilježen je napredak u vidu sadržajnijeg i objektivnijeg izvještavanja. Preporučuje se i da se prilikom opisa realizacije mjera unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera, gdje je to moguće.

Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

U **Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu**⁹⁴, u oblasti kulture, konstatovano je da „Crna Gora učestvuje u programu EU „Kreativna Evropa“. Ministarstvo kulture nastavilo je sa podizanjem svijesti o mogućnostima za Crnogorce u okviru programa 2021–2027”.

Nacionalni program razvoja kulture Crne Gore za period od 2023. do 2027. godine⁹⁵ predstavlja osnovni strateški dokument kulturne politike, kojim se sistemski utvrđuju pravci djelovanja i načini sprovođenja kulturne politike. Strategijom se planski i sistematično reguliše javni interes u oblasti kulture i određuju ključni prioriteti razvoja kulture u navedenom petogodišnjem periodu. U Nacionalnom programu razvoja kulture predstavljena je analiza stanja, strateški ciljevi, operativni ciljevi kao i aktivnosti na realizaciji operativnih ciljeva, način izvještavanja i evaluacije, itd.

U tom dokumentu je, između ostalog, ukazano na:

„neusklađenost nacionalne zakonske regulative za oblast kulture sa potrebama kulturnog sektora. Uzrok ovog problema je činjenica da krovni zakonski akti nijesu mijenjani nekoliko godina, što je dovelo do neusaglašenosti propisanih normi i potreba sektora kulture u praksi”,

„nedovoljnu iskorišćenost kulturnih i kreativnih potencijala crnogorskog sektora kulture što je uočljivo i na nivou intersektorske, međusektorske i međunarodne saradnje. Uzrok ovog problema je neadekvatno umrežavanje aktera u kulturi što je dovelo do nepovoljnog ambijenta za razvoj saradnje u svim oblastima”,

„neravnomjeran razvoj kulture na teritoriji Crne Gore. Uzrok ovog problema je centralizacija kulturnih zbivanja i programa, što je dovelo do neadekvatnog razvoja sektora kulture na sjeveru Crne Gore”,

„nepostojanje elektronske evidencije aktera u kulturi, uključujući nezavisnu kulturnu scenu. Uzrok ovog problema je nedovoljna digitalizacija aktivnosti institucija kulture, što je dovelo do toga da elektronske baze nijesu dostupne i da ne postoje registri kulturnih djelatnika niti organizacija u kulturi”,

⁹⁴Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu dostupan je na engleskom jeziku na linku <https://www.eu.me/biblioteka/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore> str.112

⁹⁵ Nacionalni program razvoja kulture Crne Gore za period od 2023. do 2027. godine, dostupan na linku <https://wapi.gov.me/download/4fda93f1-d5bd-4474-bab3-df23915e38f9?version=1.0>

„neadekvatne infrastrukturne kapacitete ustanova kulture. Uzrok ovog problema je nedovoljno ulaganje u infrastrukturu ustanova kulture, što je dovelo do toga da pojedine ustanove nemaju prostora za rad, adekvatno čuvanje predmeta, dokumentacije o kulturnim dobrima ili organizaciju programa“,

„nedovoljnu iskorišćenost dostupnih međunarodnih fondova namijenjenih projektima iz oblasti kulture. Uzrok ovog problema je nedovoljan kadar obučen za pisanje projektnih aplikacija u okviru dostupnih fondova i nepostojanje mehanizma za kofinansiranje dobijenih grantova, što je dovelo do toga da crnogorski sektor kulture nije konkurentan na međunarodnom nivou“,

„nedovoljnu kapacitiranost Ministarstva kulture i medija i ustanova kulture. Uzrok ovog problema je nedovoljan broj zaposlenih u sektoru kulture, a posebno u Ministarstvu kulture i medija i Upravi za zaštitu kulturnih dobara, što je dovelo do problema u institucionalnom funkcionisanju i sprovođenju aktivnosti“,

„nedovoljnu iskorišćenost potencijala kulturne baštine kroz privatno-javno partnerstvo u smislu ulaganja za sanaciju i stavljanje u funkciju održivog korišćenja objekata kulturne baštine. Uzrok ovog problema je loše stanje pojedinih kulturnih dobara zbog nedovoljnih finansijskih sredstava za njihovu sanaciju“,

„nepostojanje informacionog sistema kulturnih dobara, što je dovelo da elektronske evidencije kulturnih dobara nijesu dostupne široj javnosti, kao ni registri konzervatorskih licenci. Uzrok tome je nedovoljan broj kadrovskih kapaciteta i finansijskih sredstava“,

„neadekvatne uslove i nedovoljne prostorne kapacitete za čuvanje pokretne kulturne baštine – depoi, što može negativno da utiče na pokretni muzejski, arhivski i bibliotečki fond. Uzrok ovog problema je nedovoljno ulaganje u infrastrukturu objekata koji se bave muzejskom, arhivskom, bibliotečkom i konzervatorskom djelatnošću“,

„nedovoljne kadrovske kapacitete iz oblasti zaštite i očuvanja kulturne baštine u Ministarstvu kulture i medija i u nacionalnim javnim ustanovama i organima uprave, što je dovelo u pitanje funkcionalan rad pojedinih ustanova, posebno u oblasti konzervatorske djelatnosti“.

Neke od mjera za realizaciju prepoznatih problema i nedostataka u organizaciji i načinu funkcionisanja ustanova kulture koje su sadržane u Nacionalnom programu razvoja kulture Crne Gore za period od 2023. do 2027. godine, mogu se pronaći u sistemskim preporukama koje su date organima vlasti u oblasti kulture.

PREPORUKE ZA ORGANE VLASTI U SISTEMU KULTURE

Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:

- obezbijediti digitalni registar kulturnih dobara
- očuvanje i digitalizacija kulturnog nasleđa i fonda bibliotekarstva
- integralna zaštita kulturnih dobara – izrada studija zaštite kulturnih dobara za potrebe planskih dokumenata

- revizija postojećih menadžment planova
- unapređenje sistema planiranja i upravljanja u kulturi
- poboljšanje kadrovskih kapaciteta u kulturi
- unapređenje okvira finansiranja i ulaganja u ustanove kulture
- izrada Planova upravljanja za kulturna dobra od posebnog značaja
- kreiranje Liste prioriteta nepokretnih kulturnih dobara u najvećem riziku od propadanja koji zahtijevaju hitnu sanaciju (objekti javnih ustanova, fortifikacioni, sakralni, memorijalni, infrastrukturni i drugi objekti...)
- izrada planova sanacije za najugroženija nepokretna kulturna dobra
- uvesti elektronsku bazu podataka muzejske dokumentacije
- uspostaviti centralni informacioni sistem u Narodnom muzeju Crne Gore čime bi se povezali svi muzeji Crne Gore
- obezbjeđivanje prostora za sprovođenje kulturnih sadržaja mladih u svim opštinama od strane lokalnih uprava
- sprovođenje mjera zaštite kulturnih dobara i promocije značaja baštine za društvo
- uvođenje sistema kontinuiranog praćenja brojnosti publike na programima ustanova kulture i festivalske publike
- sprovođenje istraživanja kulturnih potreba i navika građana Crne Gore na svakih pet godina
- uvođenje prakse istraživanja publike od strane ustanova i organizacija u kulturi (upitnici, fokus grupe, intervjui...)
- uvesti elektronsku evidenciju broja posjetilaca u ustanovama kulture
- organizacija posjeta zaposlenih u ustanovama kulture školama s predavanjima usklađenim s nastavnim planom i programom „Kultura na času“ (kustosa, arhiviste, glumca, reditelja, slikara, bibliotekara, arheologa, konzervatora i restauratora...) u okviru Nacionalnog programa umjetničkog i kulturnog obrazovanja
- podsticanje ustanova kulture da razvijaju programe i djelatnosti za unapređenje prodaje, uz značajan fokus na animiranju potencijalne publike
- pokretanje kanala komunikacije za promociju kulture namijenjenog mladima koji bi vodili mladi – digitalni portal, You Tube kanal ili neki drugi format
- obezbjeđivanje pristupačnosti osobama s invaliditetom ustanovama kulture i to za različite vrste invaliditeta: korisnike invalidskih kolica, osobe s oštećenjem vida, osobe s oštećenjem sluha, osobe s razvojnim problemima (postavljanjem rampi, rukohvata, taktilnih staza, liftova...)
- prilagođavanje programa osobama s invaliditetom (titlovanje domaćih filmskih i audiovizuelnih sadržaja, pozorišnih predstava, obezbjeđivanje audio deskripcije predstava i filmova, organizacija taktilnih izložbi...)
- razvoj sistema redovne komunikacije sa organizacijama civilnog i privatnog sektora u kulturi kroz pokretanje godišnjih susreta/seminara/dijaloga/okruglih stolova sa nevladinim i organizacijama u kulturi na aktuelne teme

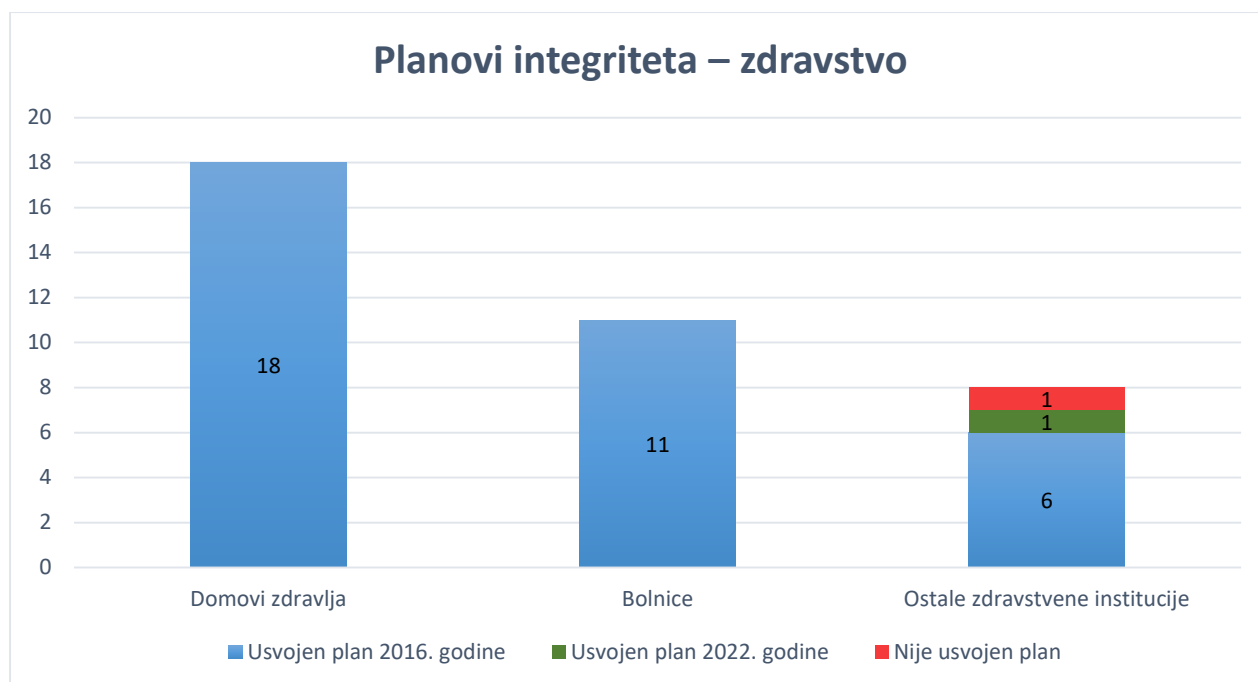
- osigurati bolju evidenciju kulturnih dobara/usljed nedostatka informacionog sistema kulturnih dobara
- razvijanje oblasti zaštite i prezentacije nematerijalne kulturne baštine
- obezbijediti adekvatan prostor za obavljanje djelatnosti – za smještaj arhivske građe, za izvođenje programa, obezbijediti depoe za muzejske predmete i bibliotečku građu
- obezbijediti bolju iskorišćenost turističkih potencijala u svrhe kulture
- ulagati u obrazovanje kadrova u kulturi (bibliotekari, arheolozi, historičari umjetnosti, etnolozi, konzervatori-restauratori, arhitekta konzervatori, vlasuljari, maskeri, ton i majstori svijetla...)
- iskoristiti dostupnost međunarodnih fondova za ulaganja u sferi kulture
- uvažiti značaj savremenih tehnologija u kreiranju radnih mjesta u oblasti kulture i kulturne baštine
- obezbijediti redovno vođenje elektronske evidencije eksponata (pristupa/korišćenja eksponata)
- podizanje svijesti o potrebi pojačane zaštite eksponata u vidu dodatnog obezbjeđenja
- vršiti redovnu reviziju cjelokupnog muzejskog materijala sa ocjenom stanja izložbenih predmeta kao i vanredno izvještavati nadležne organe u slučaju oštećenja muzejskih predmeta ili spomeničkog nasljeđa
- usvojiti procedure kojima će se regulisati široka diskreciona ovlašćenja prilikom određivanja cijena usluga – cijena ulaznica i cijena zakupa sala kao i galerijskog prostora i bašti
- obezbijediti transparentnost u postupcima davanja u zakup nepokretnosti u svojoj instituciji
- objavljivanje javnih poziva za davanje u zakup nepokretnosti u cilju povećanja transparentnosti
- obezbijediti da zaposleni u muzejima pohađaju seminare na temu vođenja muzejske dokumentacije
- omogućiti da se uplate članarina javnoj ustanovi vrše putem žiro računa
- usvojiti plan zaštite i spasavanja muzejske građe u vanrednim situacijama
- donijeti set pravila kojima će se regulisati pristup prostorijama u kojima su smješteni muzejski predmeti i dokumentacija
- obezbijediti efikasnije vođenje muzejske građe kroz osavremenjivanje IT sistema
- periodično organizovati međubibliotečku razmjenu publikacija na regionalnom nivou
- omogućiti slabovidim osobama pristup bibliotečkom fondu u formatu koji je predviđen za lica sa oštećenjem vida
- obezbijediti adekvatno konzerviranje knjiga za lica sa djelimičnim ili potpunim oštećenjem vida
- obezbijediti digitalizaciju posebne kategorije bibliotečke građe i objaviti je na sajtu ustanove
- povećati obim bibliotečkog fonda publikacijama na Brajevom pismu
- usvojiti posebne etičke kodekse u institucijama kulture

- vršiti periodično anketiranje korisnika o stepenu zadovoljstva uslugama ustanova kulture
- poštovati preporuke DRI u kojima je ukazano na potrebu otklanjanja nedostataka u radu institucije
- redovno vršiti ažuriranje registra rizika u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru
- prijaviti donacije i sponzorstva Agenciji za sprječavanje korupcije, u skladu sa čl. 21-22 Zakona o sprječavanju korupcije
- obezbijediti prisustvo zaposlenih na obukama posvećenim etici, integritetu i sprječavanju korupcije
- objaviti i redovno ažurirati vodič za slobodan pristup informacijama u posjedu institucije
- intenzivirati zastupljenost institucija kulture u medijima i na društvenim mrežama
- kreirati internet stranicu u cilju jačanja transparentnosti i povjerenja javnosti u rad ustanova kulture

VIII. Zdravstvo

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih domova zdravlja, bolnica i ostalih zdravstvenih ustanova.

Sistemom je obuhvaćeno 37 organa vlasti: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 8 ostalih zdravstvenih ustanova. Sve zdravstvene institucije osim jedne donijele su plan integriteta⁹⁶.



Grafikon 69: Broj usvojenih planova integriteta u domovima zdravlja, bolnicama i ostalim zdravstvenim ustanovama

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 36 organa u ovom sistemu 2022. godine ažuriralo je odnosno donijelo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (18 domova zdravlja, 11 bolnica i 7 ostalih zdravstvenih ustanova), čime je započeo četvrti ciklus

⁹⁶ **Plan integriteta su donijeli:** JZU Dom zdravlja Pljevlja, JZU Dom zdravlja Podgorica, JZU Dom zdravlja Tivat, JZU Dom zdravlja Kolašin, JZU Dom zdravlja „Dr Nika Labudović“ Berane, JZU Dom zdravlja Nikšić, JZU Dom zdravlja Bar, JZU Dom zdravlja Bijelo Polje, JZU Dom zdravlja Budva, JZU Dom zdravlja Cetinje, JZU Dom zdravlja Danilovgrad, JZU Dom zdravlja Herceg Novi, JZU Dom zdravlja „Boško Dedejić“ Mojkovac, JZU Dom zdravlja Rožaje, JZU Dom zdravlja Ulcinj, JZU Dom zdravlja „Dr Branko Zogović“ Plav, JZU Dom zdravlja Kotor; JZU Dom zdravlja Andrijevića; Kliničko bolnički centar Berane, JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić“ Bar, JZU Opšta bolnica „Danilo I“ Cetinje, Kliničko bolnički centar Kotor, JZU Opšta bolnica Nikšić, JZU Opšta bolnica Pljevlja, JZU Specijalna bolnica za ortopediju, neurohirurgiju i neurologiju „Vaso Čuković“ Risan, JZU Specijalna bolnica za plućne bolesti „Dr Jovan Bulajić“ Brezovik, JZU Klinički centar Crne Gore; JZU Specijalna bolnica za psihijatriju Kotor; Institut za lijekove i medicinska sredstva Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, ZU Institut za javno zdravlje, JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć Crne Gore, JZU Zavod za transfuziju krvi Crne Gore, ZU Apoteke Crne Gore „Montefarm“ i Ljekarska komora Crne Gore. **Plan integriteta nije donijela:** Farmaceutska komora Crne Gore.

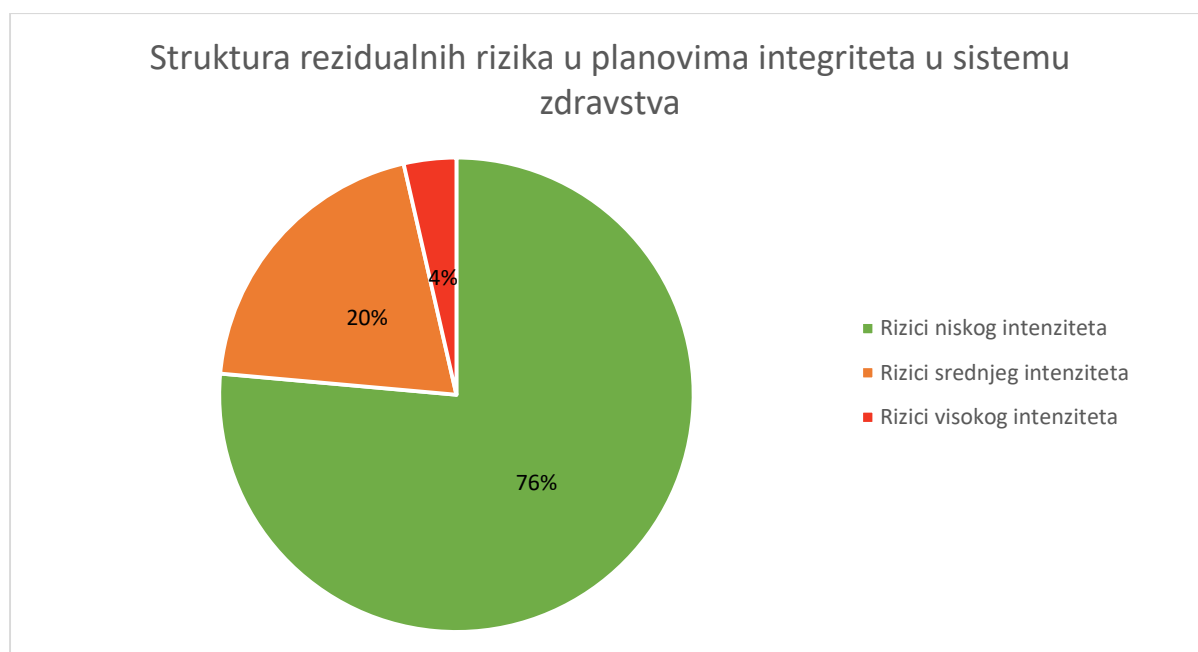
donošenja i sprovođenja planova integriteta u tim organima. Svi donešeni planovi integriteta i izvještaji o njihovom sprovođenju dostavljeni su Agenciji putem aplikacije za planove integriteta. Stoga, u aplikaciju je unijeto svih 36 važećih planova integriteta zdravstva.

U nastavku slijedi pregled planova integriteta u sistemu zdravstva, sa posebnim osvrtom na rizike koji su svrstani u najčešće prepoznate prema procjeni institucija, a cilj analize planova integriteta i izvještaja o sprovođenju plana integriteta je da se što preciznije prikaže stepen izloženosti sistema zdravstva rizicima od korupcije i drugih nepravilnosti u radu, kao i da se sa što većom preciznošću ukaže na konkretne rizike i mjere koje je potrebno predvidjeti kroz planove integriteta.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine identificovano je ukupno 1.230 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 940 (76,42%). Identifikovano je 246 rizika niskog intenziteta (20%) i 44 rizika visokog intenziteta (3,58%).

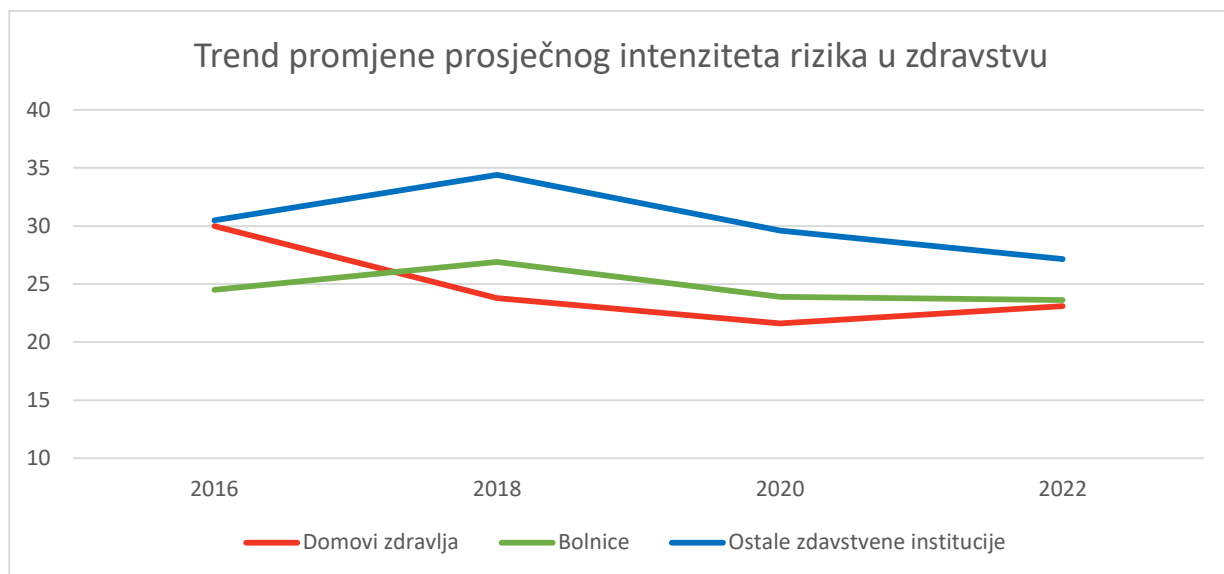


Grafikon 70: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta zdravstva

Struktura rizika se razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je u domovima zdravlja zastupljeno 20% rizika niskog intenziteta, u bolnicama 24,77%, dok je rizika te visine u ostalih zdravstvenim ustanovama 20,35%. Udio rizika srednjeg intenziteta u sva tri podsistema kreće se od 70,59% do 79,73%, dok se udio visokih rizika kreće od 2,45% do 6,39%.

Najveći intenzitet rizika od 2016. do 2022. godine zabilježen je u podsistemu ostale zdravstvene institucije. Od 2018. do 2020. godine došlo je do opadanja prosječnog nivoa intenziteta identifikovanih rizika kod domova zdravlja, a u 2018. godini (u drugoj generaciji

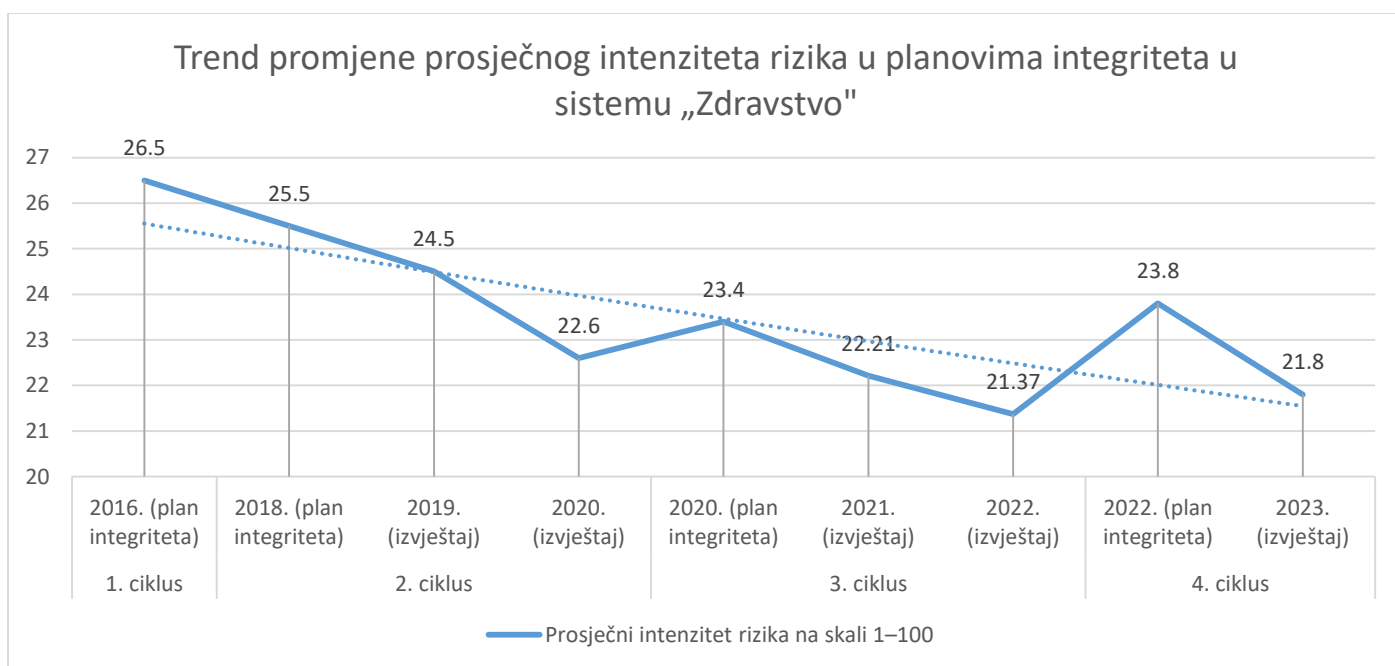
planova integriteta) kod bolnica došlo je do uvećanja za oko 2%, što se može vidjeti na narednom grafikonu, dok se za isti procenat intenzitet rizika smanjio u 2022. godini (četvrtoj generaciji planova integriteta).



Grafikon 71: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u zdravstvu, po podsystemima

Izveštaji dostavljeni 2023. godine pokazuju da se prosječni intenzitet rizika u sistemu zdravstva smanjio do vrijednosti 21,8, u odnosu na usvojene planove integriteta 2022. godine, kada je prosječni intenzitet rizika iznosio 23,8.

Navedeno se može vidjeti u narednom grafikonu, gdje su prikazana četiri ciklusa donošenja planova integriteta, izvještavanje za tri prethodna ciklusa, kao i izvještaj za prvu godinu četvrte generacije planova integriteta.



Grafikon 72: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u sistemu „Zdravstvo“

Prema prikazanom trendu na grafikonu, može se vidjeti da je tokom prva tri ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta došlo do kontinuiranog smanjenja vrijednosti, kako vjerovatnoće nastanka rizika, tako i uticaja, odnosno posljedice rizika. Prosječni intenzitet rizika (na skali 1–100) u trenutno važećim planovima (usvojenim do kraja 2022. godine) iznosi 23,8, dok je u planovima integriteta iz 2016. godine ta vrijednost iznosila 26,5.

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u sistemu zdravstva (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (393) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (208), a slijede „Rukovođenje i upravljanje“ (195) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (127).

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 2,36% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ do 6,61% u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, a prosječni intenzitet svih rizika najveći je takođe u toj oblasti i iznosi 26,6 (na skali 10–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u sistemu zdravstva.

Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 25,45. U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ prosječni intenzitet rizika iznosi 23,38, a u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 21,47 na utvrđenoj skali.

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika			
				2016	2018	2020	2022
Domovi zdravlja	17,82%	79,73%	2,45%	30	23,8	21,6	23,09
Bolnice	24,77%	70,59%	4,64%	24,5	26,9	23,9	23,62
Ostale zdravstvene ustanove	20,35%	73,26%	6,39%	30,5	34,4	29,6	27,15
Sistem ZDRAVSTVA	20%	76,42%	3,58%	26,5	25,5	23,4	23,80

Tabela 25: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u zdravstvu, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (četiri generacije planova integriteta)

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu zdravstva je narušavanje integriteta institucije, sa 80 osnovnih rizika. Slijede *curenje informacija* sa 76 rizika, *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* i *sukob interesa* sa po 75 osnovnih rizika, *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* sa 68 i *donošenje nezakonitih odluka* sa 57 osnovnih rizika.

Redni broj	Osnovni rizik	Zastupljenost zajedničkih osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	80	4,20%
2	Curenje informacija	76	3,99%
3	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	75	3,93%
4	Sukob interesa	75	3,93%
5	Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	68	3,57%
6	Donošenje nezakonitih odluka	57	2,99%
7	Ugrožavanje zaštite podataka	57	2,99%
8	Narušavanje principa transparentnosti	55	2,89%
9	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	47	2,47%
10	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	33	1,73%
11	Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	31	1,63%
12	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	30	1,57%
13	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	28	1,47%
14	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	22	1,15%
15	Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	22	1,15%

Tabela 26: Najzastupljeniji osnovni rizici u sistemu zdravstva

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Na *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* se odnosi 47 osnovnih rizika, *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi* 33 puta, u 3 slučaja procijenjen je rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama*, kao i u 1 slučaju *nepodonošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera*.

U narednoj tabeli izdvojeni su najzastupljeniji rizici visokog intenziteta u sistemu zdravstva.

<i>RIZICI VISOKOG INTENZITETA (na skali od 49–100)</i>
Nedovoljno razvijen nivo svijesti zaposlenih za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije (u 5 planova integriteta)
Ne vrši se detaljna provjera privremene spriječenosti za rad (2)
Neadekvatno postupanje po prijavama zviždača. Narušavanje zaštite identiteta i prava zviždača (1)
Davanje prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke, na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu (2)
Nedovoljni kadrovski kapaciteti u određenim organizacionim jedinicama (22)
Neadekvatna zaštita informacionog sistema (19)
Donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu, zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja (21)
Nedovoljna transparentnost rada ustanove i informisanost građana usljed neažuriranja internet stranice ustanove(3)
Donošenje odluka o upravljanju kadrovima i javnim nabavkama zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja (1)
Neomogućavanje zdravstvenim radnicima i saradnicima da se stručno usavršavaju (9)
Nedovoljna zaštita ličnih podataka korisnika zdravstvenih usluga (19)
Neadekvatno postupanje sa službenom dokumentacijom i informacijama zbog nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti (26)
Neadekvatno praćenje relevantnih propisa (15)
Nepoštovanje zakonske obaveze evidentiranja primljenih poklona i njihove vrijednosti (23)
Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura (5)
Napuštanje radnog mjesta zaposlenih prije dolaska zamjene, čime se narušava bezbjednost pružanja zdravstvene zaštite (4)
Nedostatak stručnog znanja i vještina kadra (22)
Rad zdravstvenih radnika u ustanovama koje su van mreže zdravstvenih ustanova (1)
Nedostavljanje Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona (14)
Primanje poklona suprotno odredbama zakona. Nedovoljna informisanost zaposlenih o obavezi prijavljivanja poklona (18)
Neadekvatan ili neefikasan sistem kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije (21)
Nedovoljna informisanost javnosti o radu institucije. Nedovoljna i nekoordinisana saradnja između različitih organizacionih jedinica. Nepostojanje PR službe (19)
Odstupanje od kriterijuma prilikom nagrađivanja zdravstvenih radnika i saradnika (2)
Postoji mogućnost davanja prednosti određenoj firmi kroz neobjektivno bodovanje pristiglih ponuda zbog prijateljskih i rođaćkih veza (klijentelizam, nepotizam, kronizam) (22)
Narušavanje utvrđenog redosljeda prijema pacijenata na pregled (17)
Nije obezbijeđen adekvatan sistem kontrole nad korišćenjem službenih vozila (18)
Antikorupcijske mjere u zdravstvenim ustanovama se ne sprovode na adekvatan način (2)
Veliki i/ili nekontrolisan prostor donošenja diskrecionih odluka prilikom donošenja prerasporednih rješenja, odluka i drugih odluka od značaja za rad, edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih (19)

Tabela 27: Najzastupljeniji rizici visokog intenziteta u sistemu zdravstva

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

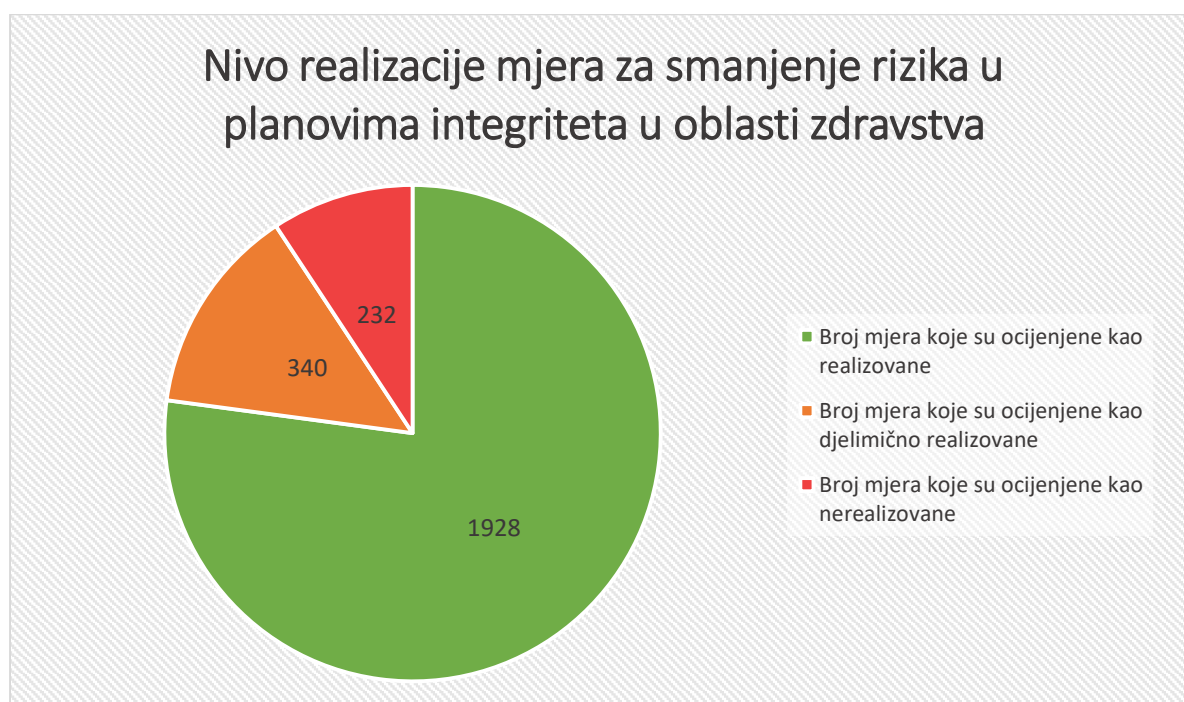
Agencija je 2023. godine prikupila 36 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 7 drugih zdravstvenih ustanova) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije (svih 36 izvještaja). Organi su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 1.230 rizika i realizaciji 2.500 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 1.928 mjera realizovano (77,1%), 340 mjera djelimično realizovano (13,6%), a 232 mjere nijesu realizovane (9,3%).

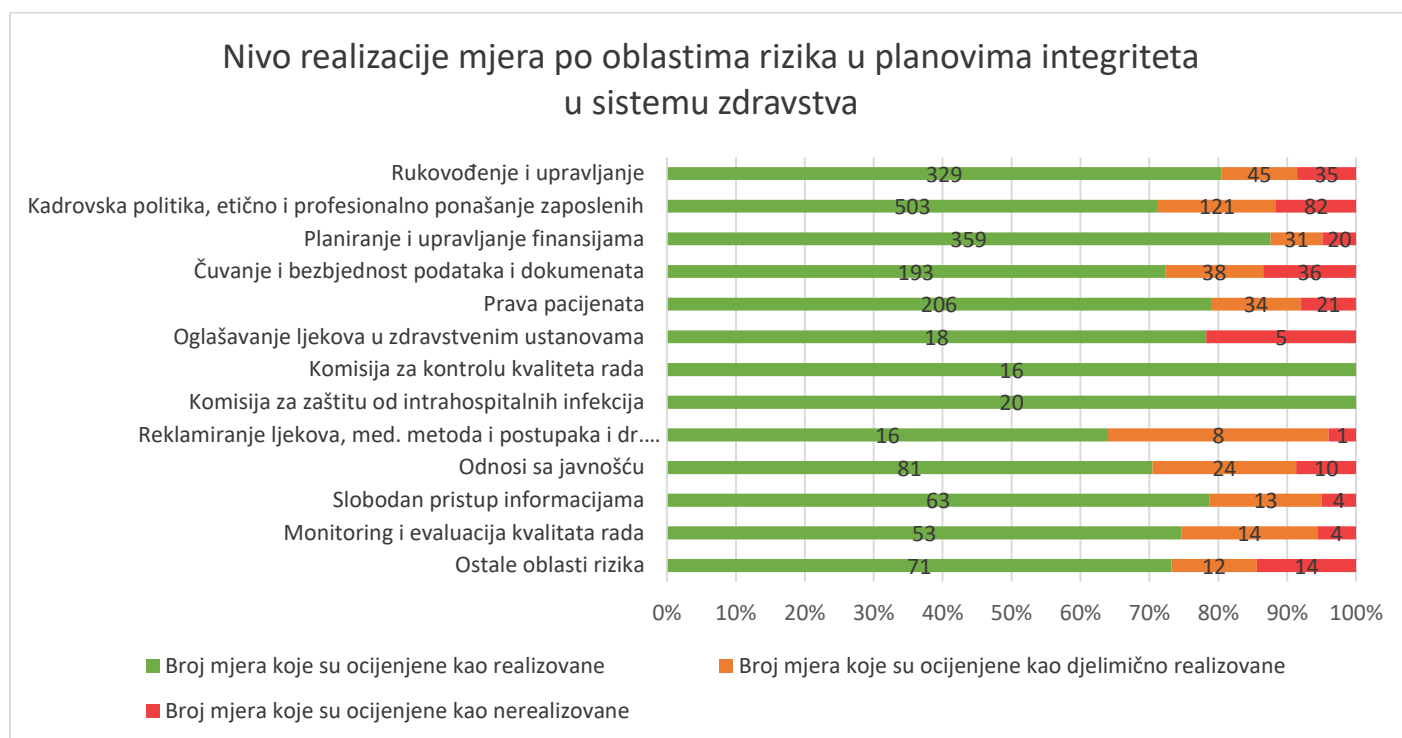


Grafikon 73: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta zdravstva

U odnosu na prethodnu izvještajnu godinu, **udio realizovanih mjera se povećao za 5,6%**. Istovremeno udio djelimično realizovanih mjera smanjio za 5,2%, a udio nerealizovanih mjera za 0,4% u odnosu na prethodno izvještavanje. Poređenje dva posljednja izvještajna perioda sprovođenja planova integriteta pokazuje značajan porast procenta mjera koje su realizovane, što može značiti da su mjere koje su uvedene kroz nove planove integriteta dale efekta.

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera se značajno razlikuje među podsistemima u okviru ovog sistema. Najveći nivo realizacije ostvaren je u domovima zdravlja (88,8%) i bolnicama (74,1%), a najmanji je u ostalim zdravstvenim ustanovama (64,3%).

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast je „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 87,6% mjera. Na drugom mjestu po broju realizovanih mjera je oblast „Rukovođenje i upravljanje“ sa 80,4% mjera. Približno jednak broj realizovanih mjera ostvaren je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 72,3% i u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sa 71,2% realizovanih mjera, dok je broj nerealizovanih mjera i dalje visok u obje oblasti, i čini 13,5% mjera u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata i 11,6% u oblasti kadrovske politike.



Grafikon 74: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta zdravstva

Na narednoj tabeli prikazani su uporedni podaci o realizaciji mjera, za period 2018–2022. godine.

Godina 2019. predstavlja završetak drugog ciklusa planova integriteta (2018–2019) i nju karakteriše relativno visok stepen realizacije mjera. Međutim, 2021. godinu karakteriše najmanji procenat realizacije mjera, iako se radi o drugoj godini izveštavanja mjera od donošenja novih planova integriteta 2020. godine (treća generacija planova integriteta), dok se već 2022. godine, koja predstavlja prvu godinu izveštavanja po četvrtoj generaciji planova integriteta uočava značajan napredak u realizaciji mjera, ali će se tek nakon druge izveštajne godine dobiti jasna slika o krajnjim efektima četvrte generacije planova integriteta zdravstvenih institucija.

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2018	74,6%	14,77%	10,61%
2019	77,7%	14,82%	9,61%
2020	73,08%	16,30%	10,63%
2021	71,49%	18,83%	9,68%
2022	77,12%	13,60%	9,28%

Tabela 28: Stepen realizacije mjera u planovima integriteta zdravstvenih ustanova, u izvještajnim godinama 2018–2022. (na osnovu podataka iz izvještaja koji su dostavljeni 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023. godine)

U tabeli koja slijedi prikazani su uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2017–2022. godine u sva tri podsistema (domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene ustanove) u sve četiri opšte oblasti, sa stepenom realizacije mjera:

PODSISTEMI	Godina izvještavanja	OBLASTI			
		„Rukovođenje i upravljanje“	„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	„Planiranje i upravljanje finansijama“	„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenta“
DOMOVI ZDRAVLJA	2017	76,28%	64,15%	73,83%	54,34%
	2018	84,34%	73,4%	78,1%	64,8%
	2019	85,92%	76,82%	79,34%	78,95%
	2020	76,52%	71,81%	82,72%	77,55%
	2021	82,16%	69,60%	77,77%	74,83%
	2022	88,79%	76,73%	88,72%	77,7%
BOLNICE	2017	56,77%	68,49%	80,53%	71,59%
	2018	70,25%	65,28%	83,3%	67,16%
	2019	75%	66,13%	85,3%	66,67%
	2020	68,42%	57,96%	81,44%	60,6%
	2021	70,68%	57,38%	83,51%	70,49%
	2022	74,10%	59,22%	86,73%	68,30%
OSTALE ZDRAVSTVENE USTANOVE	2017	75%	68,35%	76,6%	77,77%
	2018	77,08%	75,38%	85,42%	81,81%
	2019	78,72%	78,38%	85,42%	86,36%
	2020	64,52%	72,42%	82,81%	81,25%
	2021	56,45%	71,26%	81,25%	77,08%
	2022	64,29%	54,67%	82,61%	62,71%

Tabela 29: Uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2017–2022. godine, sa stepenom realizacije u sve četiri opšte oblasti

Od posebnih oblasti rizika, institucije u ovom sistemu su predvidjele najviše mjera u oblasti „Prava pacijenata“, u okviru koje je od 261 predložene mjere, sprovedeno 206, odnosno

78,9%, što je za 2,9% više u odnosu na prvo izvještavanje za planove koje su donijeti u 2020. godini (treća generacija planova integriteta), imajući u vidu da 2022. godina predstavlja prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Slična situacija je u oblasti **„Monitoring i evaluacija kvaliteta rada u zdravstvenim ustanovama“**, u kojoj je realizovano 74,6% predloženih mjera, što je za 4,6% više realizovanih mjera u odnosu na prvo izvještavanje za planove koje su donijeti u 2020. godini.

Oblast **„Slobodan pristup informacijama“** karakteriše veliki broj mjera, od kojih je realizovano 78,7%, dok je u oblasti **„Odnosi s javnošću“** realizovano 70,4% predloženih mjera, što je za čak 16,6% više u odnosu na prvo izvještavanje za planove koje su donijeti u 2020. godini, dok se taj procenat u drugog godini izvještavanja za iste planove integriteta kretao blizu 62% realizovanih mjera.

Najveći napredak je postignut u oblastima u okviru kojih je trebalo analizirati specifične nadležnosti institucija, kao što su **„Komisija za kontrolu kvaliteta rada zdravstvene zaštite“**, **„Komisija za zaštitu od intrahospitalnih infekcija“** i **„Reklamiranje lijekova, medicinskih metoda i drugih farmaceutskih proizvoda“**, u kojima je ocijenjeno da su sve mjere realizovane.

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili o statusu **ukupno 1.230 rizika**. Za 75 rizika (6,1% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 696 rizika (56,6%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 459 rizika (37,3%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblasti rizika **„Rukovođenje i upravljanje“** i **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“**, zatim slijedi **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**. Na posljednjem mjestu je oblast **„Planiranje i upravljanje finansijama“**, gdje je zabilježen i najveći broj rizika smanjenog intenziteta, kao i najveći broj realizovanih mjera.

Opšte oblasti sistema zdravstva

Analizom dobijenih podataka izvodi se zaključak da su institucije predvidjele najviše mjera u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** – ukupno 706, od čega su realizovane 503 mjere (71,25%). Većina zdravstvenih ustanova je predvidjela mjere vezane za *kontinuiranu internu provjeru stručnog rada*, na način i pod uslovima utvrđenim statutom ustanove, a u izvještajima su navodile da se redovno vrši interna kontrola stručnog rada, kako neposredno, tako i putem formalnih internih komisija. Takođe, predviđene su i mjere vezane za *stručno usavršavanje*, koje su realizovane redovnih sprovođenjem plana kontinuirane medicinske edukacije i stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, sa redovnim dostavljanjem izvještaja o sprovedenom stručnom usavršavanju.

Druga oblast po broju mjera je „**Rukovođenje i upravljanje**“, gdje je predviđeno ukupno 409 mjera, od čega je realizovano 329 mjera (80,4%). Većina zdravstvenih ustanova je predvidjela mjere u cilju *redovnog praćenja realizacije preporuka za unapređenje rada*. Ustanove su izvijestile da je ova mjera realizovana na način što Komisija za kontrolu kvaliteta vrši monitoring aktivnosti i rada svih komisija i službi u ustanovi sublimirajući pozitivne rezultate, pri čemu se poseban osvrt daje na unapređenje kvaliteta rada i otklanjanje svih utvrđenih nepravilnosti. Za mjeru *redovno godišnje izvještavanje o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa*, institucije su navodile da su je realizovale na način što se izvještajem o sprovođenju strateških dokumenta, planova i programa redovno izvještava Ministarstvo zdravlja i kontinuirano se prati i vrši ocjena efekata zakona, planova i drugih dokumenta koji se primjenjuju.

Treća oblast po broju planiranih mjera je „**Planiranje i upravljanje finansijama**“. U ovoj oblasti predviđeno je ukupno 410 mjera, od čega je realizovano njih 359 (87,6%). Većina zdravstvenih ustanova je predvidjela mjere u cilju *poštovanja i postupanja u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i pravilnicima o njihovoj primjeni*. Institucije su za ovu mjeru davale ocjenu da su je realizovale na godišnjem nivou, na način što kontinuirano primjenjuju pomenuti zakon, uredbe, pravilnike i akta ustanove u svim fazama postupaka. Za mjeru *transparentnost i uključenost svih organizacionih jedinica institucije u postupku izrade budžeta*, institucije su navodile da je realizovana time što se sve organizacione jedinice uključuju u izradi budžeta, na način što navode svoje potrebe sa obrazloženjem za dobijanje određenih sredstava.

Četvrta oblast po broju planiranih mjera je „**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**“. Zdravstvene institucije su predvidjele ukupno 267 mjera u ovoj oblasti, a od tog broja realizovane su 193 mjere (72,3%). Većina zdravstvenih ustanova je predvidjela mjere u cilju *obezbjedenja potpune primjene Zakona o zaštiti ličnih podataka, kao i nadzora nad zaštitom povjerljivih podataka*. Institucije su navodile da su mjeru realizovale potpunom primjenom Zakona o zaštiti ličnih podataka, te da se kontinuirano vrši pojačan nadzor nad zaštitom povjerljivih podataka.

Posebne oblasti sistema zdravstva

Analizom dobijenih podataka izvodi se zaključak da su institucije u posebnim oblastima rizika predvidjele najviše mjera u oblasti „**Prava pacijenata**“, u okviru koje je od 261 predložene mjere realizovano 206 mjera, odnosno 78,9%. Većina zdravstvenih ustanova je predvidjela mjere u cilju omogućavanja *samostalnosti i nezavisnosti u radu Zaštitnika prava pacijenata*, a izviješteno je da su obezbjeđivani uslovi za nezavisnost u radu Zaštitnika, koji je preduzimao sve zakonom propisane mjere, o čemu je redovno izvještavan starješina institucije i Ministarstvo zdravlja. Takođe, zdravstvene ustanove su najčešće planirale i sprovođenje edukacija i organizovanja radionica za sve zaposlene u zdravstvenom sistemu o komunikaciji sa pacijentima, pravu na podnošenje prigovora, jer postoji rizik koji se odnosi na nedostatak/neadekvatnu vještinu komunikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima. Institucije su ovu mjeru ocijenile kao realizovanu kroz kontinuirane edukacije Zaštitinika prava pacijenata, praćenje seminara i radionica, a nakon toga i edukaciju zdravstvenih radnika o pravima pacijenata. Kroz predložene mjere organi su se fokusirali i na edukaciju Zaštitnika o

vještinama medijacije i komunikologije, navodeći da su se obuke realizovale u izvještajnom periodu.

U oblasti „**Bolnička odjeljenja, odsjeci i službe**“, koja obuhvata glavnu djelatnost podgrupe zdravstvenog sistema bolnica, većina ustanova je predviđela mjere u cilju *unapređenja bolničkog liječenja*, gdje je navedeno da se mjera realizuje kroz uvođenje savremenih metoda liječenja, a u skladu sa medicinskom strukom i doktrinom, sa ciljem uvođenja savremenih procedura i smanjenja dana bolničkog liječenja. Takođe, predložena je mjera da se sačini *predlog programa stručnog rada u organizacionim jedinicama u cilju unapređenja kvaliteta rada*. Ovu mjeru bolnice su realizovale kroz utvrđivanje smjernica, koje se predlažu od strane odjeljenja i direktora, na osnovu čega se donosi konačna odluka.

Kada je u pitanju oblast „**Komisija za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite**“, većim dijelom organi vlasti kako podsistema domovi zdravlja, tako i bolnica, obuhvatile su rizike koji se direktno odnose na rad ove komisije. Mjere usmjerene na savladavanje tih rizika su u izvještajima ocijenjene kao realizovane. Navedeno je da institucije na sastancima ovih komisija redovno razmatraju sva pitanja i probleme koji su od značaja za unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i svih segmenata procesa rada, kao i da se važeći standardi u zdravstvu Crne Gore redovno primjenju u ustanovama. Kako Komisija za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite predlaže mjere za unapređenje kvaliteta rada, daje mišljenja i predloge u vezi sa organizacijom rada i uslovima za razvoj zdravstvene djelatnosti, vrši monitoring kliničkih i nekliničkih postupaka prikupljanjem, praćenjem i analizom podataka pomoću indikatora utvrđenih pravilnikom i upravlja procesom evaluacije kvaliteta zdravstvene zaštite, organi vlasti su kroz svoje izvještaje o sprovođenju plana integriteta navodile informacije o statusu rizika i realizaciji mjera u vezi sa za radom pomenute komisije, počev od poštovanja prava pacijenata, provjeru ugovora sa farmaceutskih kućama, utvrđeni redosljed prijema pacijenata na pregled, vršenje kontrole propisivanja lijekova, praćenje rada i donijetih odluka zaposlenih sa posebnim osvrtom na rad doktora i koordinatora službi, sprovođenje nadzora zbog epidemioške situacije u cilju suzbijanja infekcije, odnosno na sve radne aktivnosti koje kontroliše Komisija. Takođe, organi vlasti su izvještavali o redovnom vršenju kontrole opravdanosti privremene spriječenosti za rad, redovnog anketiranja zadovoljstva pacijenata i zaposlenih, davanja mišljenja i predloga u vezi sa organizacijom rada i uslovima za razvoj zdravstvene djelatnosti, redovnog vođenja i čuvanja medicinske dokumentacije i bezbjednosti pacijenata i zdravstvenih radnika.

U oblasti „**Komisija za zaštitu od intrahospitalnih infekcija**“, sve mjere koje su predložene za smanjenje odnosno otklanjanje rizika ocijenjene su kao realizovane, na način što se redovno održavaju sastanci u skladu sa planom i programom, a svaki sumnjivi slučaj je predmet posebne kontrole i zasijedanja Komisije, pri čemu se uzimaju u obzir sve stavke u utvrđivanju stanja epidemioške situacije. Izviješteno je i da su mjere za prevenciju i suzbijanje infekcija utvrđene planom i programom mjera i da se shodno Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i drugih podzakonskih akata uredno primjenjuju. Takođe, Komisija u saradnji sa Institutom za javno zdravlje uspostavlja kontrolu i praćenje suzbijanja bolničkih infekcija, kroz kontinuiran epidemioški nadzor, gdje se kroz prethodno navedene aktivnosti bolničke infekcije smanjuju na najniži stepen.

U planovima integriteta domova zdravlja analizirana je oblast rizika „**Oglašavanje lijekova u zdravstvenim ustanovama**“, u okviru koje je predviđeno nekoliko povezanih mjera, i to u cilju pojačane kontrole, načina i postupka propisivanja i izdavanja lijekova i drugih farmaceutskih proizvoda, a sve u cilju sprečavanje nezakonitog i netransparentnog uticaja na ljekara prilikom propisivanja i izdavanja lijekova i ostalih farmaceutskih proizvoda i reklamiranja medicinskih metoda i postupaka. Institucije su navodile da su mjere realizovale uvođenjem pojačane kontrole načina i postupka propisivanja i izdavanja lijekova i drugih farmaceutskih proizvoda.

Nalazi iz Izvještaja o prigovorima pacijenata

U Rimu je 2002. godine nastala Evropska povelja o pravima pacijenata, koja je krajem iste godine ratifikovana u Briselu i na taj način je postala osnovni dokument za reformu zdravstva u zemljama EU. Godine 2010. ustanovljen je Institut zaštitnika prava pacijenata u Crnoj Gori i usvajanjem Zakona o pravima pacijenata („Sl. list CG“, br. 40/2010 i 40/2011) , definisan je njihov rad.

Prema Povelji, svako ima pravo na informacije koje se odnose na njegovo zdravstveno stanje, zdravstvene usluge i na način njihovog korišćenja, ali i na sve mogućnosti koje pružaju naučna istraživanja i inovativne tehnologije. Isto tako, svako ima pravo na dostupnost zdravstvenih usluga u skladu sa njegovim zdravstvenim potrebama, bez obzira na finansijske mogućnosti pacijenta, na mjesto boravka ili prirodu bolesti. Pacijent ima pravo da aktivno učestvuje u odlukama o vlastitom zdravlju, da prihvati ili odbije medicinski postupak ili zahvat, slobodu izbora između različitih postupaka i zahvata, kao i na izbor davaoca zdravstvenih usluga.

Iste godine, u svim javnim zdravstvenim ustanovama su imenovani Zaštitnici prava pacijenata, koji su počeli sa radom početkom 2011. godine. Zaštitnici prava pacijenata su prošli odgovarajuće obuke u cilju efikasnog obavljanja svojih obaveza i pomoći pacijentima u ostvarivanju njihovih prava.

Zakonom o pravima pacijenata je predviđeno da je zdravstvena ustanova dužna da organizuje rad zaštitnika prava pacijenata. Imena zaštitnika prava pacijenata, njihovi kontakt telefoni i e-mailovi se nalaze na internet stranicama zdravstvenih ustanova i stranici Ministarstva zdravlja.

Direktori javnih zdravstvenih ustanova Ministarstvu zdravlja podnose kvartalni izvještaj i godišnji izvještaj o podnijetim prigovorima pacijenata⁹⁷, a podaci iz tih izvještaja prikazani su tabelarno za sedam prethodnih godina:

Prigovor pacijenata:	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
ZDRAVSTVENIM USTANOVAMA	1.906	2.341	2.460	3.338	2.124	3.375	2.675
MINISTARSTVU ZDRAVLJA	164	207	181	143	98	421	92

⁹⁷ Izvještaji o prigovorima pacijenata za 2016–2022. godinu

UKUPAN BROJ PODNIJETIH PRIJAVA:	2.070	2.134	2.641	3.481	2.222	3.796	2.767
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Tabela 30: Broj podnijetih prigovora pacijenata

Zaštitnicima prava pacijenata u zdravstvenim ustanovama je tokom 2022. godine podnešeno 2.675 prigovora koji su se najvećim dijelom odnosili na dužinu čekanja, na kvalitet zdravstvenih usluga, postupak zdravstvenih radnika ili saradnika, način plaćanja zdravstvenih usluga, organizacija zdravstvene službe, vrijeme čekanja na zdravstvene usluge i ostalo.

Ministarstvu zdravlja tokom 2022. godine podnijeta su 92 prigovora na rad zdravstvenih ustanova, od čega 29 na kvalitet zdravstvene usluge, u kategoriji „ostalo“ 29 prigovora, na organizaciju zdravstvene službe 8, vrijeme čekanja na specijalistički pregled 2 i na ponašanje zdravstvenog radnika/saradnika 33 prigovora.

Na sljedećoj tabeli prikazan je broj prigovora u prethodnih sedam godina za dvije institucije:

Prigovor pacijenata:	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
KLINIČKI CENTAR CRNE GORE	788	934	1.257	1.931	578	712	848
DOM ZDRAVLJA GLAVNOG GRADA	871	910	879	1.138	1.386	2.405	1.563

Tabela 31: Broj podnijetih prigovora pacijenata Kliničkom centru Crne Gore i Domu zdravlja Glavnog grada

Ako se pogledaju podaci o prigovorima u odnosu na zdravstvene ustanove najveći broj prigovora se odnosio na Dom zdravlja Glavnog grada (1563), Klinički centar Crne Gore (848), Institut za javno zdravlje (30), Opštu bolnicu Nikšić (29) i Zavod za hitnu medicinsku pomoć (29). Navedene ustanove pružaju najveći broj usluga na godišnjem nivou i proporcionalno imaju i najveći broj prigovora.

U zdravstvenim ustanovama Dom zdravlja Mojkovac, Dom zdravlja Rožaje, Specijalna bolnica za plućne bolesti Brezovik i Zavod za transfuziju krvi Crne Gore nije bilo pritužbi građana u 2022. godini.

Podnošenje prigovora pokazuje da su pacijenti upoznati sa sopstvenim pravima kroz institut zaštitnika prava pacijenata, kao i da se povećava povjerenje u institucije sistema.

* * *

Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Državna revizorska institucija – DRI, iskazala je pozitivno mišljenje na Godišnji finansijski izvještaj Instituta za lijekove i medicinska sredstva za 2022. godinu⁹⁸.

⁹⁸ Državna revizorska institucija – revizorski izvještaji, dostupna na: www.dri.co.me

Finansijskom revizijom Godišnjeg finansijskog izvještaja Instituta za lijekove i medicinska sredstva za 2022. godinu utvrđeno je da Institut treba da obezbijedi da se uplata sredstava ostvarenih prilikom prodaje sopstvene imovine vrši na žiro račun istog, u cilju pravilnog evidentiranja svih transakcija u poslovnim knjigama, kako je to propisano odredbama Zakona o računovodstvu.

Revizijom pravilnosti je uvrđeno da Institut za lijekove i medicinska sredstva nije uskladio koeficijente zaposlenih u skladu sa važećim zakonskim i drugim propisima koje se odnose na zarade zaposlenih u javnom sektoru; zaključivao ugovore o djelu sa istim izvršiocima za obavljanje poslova koji se mogu dovesti u vezu sa poslovima osnovne djelatnosti subjekta revizije i koji imaju obilježje poslova za koji se zasniva radni odnos i/ili poslova sistematizovanih radnih mjesta; nije rješavao predmete iz ranijeg perioda koji se odnose na obnove dozvole i izmjene i dopune dozvole za lijek-varijacije u zakonskom propisanom roku. Takođe, revizijom je utvrđeno da je Institut vršio veliki broj knjižnih odobrenja i storniranje izlaznih faktura po osnovu nepotpune dokumentacije, kao i da nije u Izvještaju o javnim nabavkama iskazao sve javne nabavke sprovedene u 2022. godini, a u pojedinim slučajevima je vršio dijeljenje javnih nabavki.

Na osnovu datih preporuka od strane DRI, Agencija preporučuje ne samo organu vlasti u kojem su uočene nepravilosti, u ovom slučaju Institutu za lijekove i medicinska sredstva, već i svim ostalim zdravstvenim institucijama da unaprijede planove integriteta u oblasti rizika „***Planiranje i upravljanje finansijama***“ i da izvrše procjenu rizika „***Neadekvatno sprovođenje javnih nabavki***“, te da planiraju mjere za savladavanje pomenutog rizika u cilju obezbjeđivanja kontrole i načina vođenja finansija u instituciji, poštovanja Zakona o javnim nabavkama, počev od obezbjeđivanja saglasnosti na plan javnih nabavki i izmjene plana, da u Izvještaju o sprovedenim nabavkama i zaključenim ugovorima/računima za jednostavne nabavke iskažu sve jednostavne nabavke, koje se odnose na godinu za koju se izvještaj podnosi, u skladu sa članom 182 Zakona o javnim nabavkama, da vrše realizaciju sprovedenih postupaka javnih nabavki u skladu sa ugovorenim vrijednostima i sa dobavljačima sa kojima ima zaključen ugovor o javnim nabavkama, kao i da vrše nabavke roba, radova i usluga po postupcima koji su predviđeni za određeni vrijednosni razred u skladu sa članom 26 i 27 Zakona o javnim nabavkama.

Agencija, takođe preporučuje unapređenje planova integriteta u dijelu poštovanja Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakona o lijekovima, Zakona o radu, Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o zaradama u javnom sektoru i Uputstva o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja, imajući u vidu nepravilnosti na koje je Državna revizorska institucija ukazala svojom revizijom.

Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu⁹⁹ sadrži ocjene i preporuke za oblast zdravstva, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta ovih organa, tokom ažuriranja, odnosno donošenja novog plana integriteta 2024. godine. U nastavku su citirani određeni djelovi Izveštaja koji se odnose na oblast javnog zdravlja.

Postignut je ograničen napredak u odnosu na prošlogodišnje preporuke. Postignuta je određena usklađenost s pravnom tekovinom EU u oblasti zdravstvene zaštite, odnosno usvojen je Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Takođe, započeta je izgradnja klinike za mentalno zdravlje, a kapacitet zdravstvenih ustanova za borbu protiv virusa Covid-19 osnažen je ciljanom dodjelom finansijskih sredstava zdravstvenim ustanovama. U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- dovrši usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite zdravstvene zaštite koja se odnosi na supstance ljudskog porijekla, kontrolu duvana i prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, kako je definisano u pristupnom programu Crne Gore;
- usvoji novu strategiju za razvoj sistema zdravstvene zaštite i započne njeno sprovođenje.

PREPORUKE ZA SISTEM ZDRAVSTVA

Za sve organe vlasti u sistemu zdravstva, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njegovom sprovođenju, i to:

Preporučuje se da rukovodeći kadar u organima vlasti preduzme mjere za podizanje svijesti svih zaposlenih o značaju plana integriteta, a naročito za afirmisanje uloge menadžera integriteta i uspostavljanje prakse u kojoj će svi zaposleni dostavljati menadžeru integriteta podatke koji su od značaja za identifikovanje i eliminisanje rizika od korupcije u instituciji.

Preporučuje se svim zdravstvenim ustanovama da razmotre da li su postojeće procedure adekvatne i da planom integriteta kao nove mjere predvide izmjene procedura u dijelu za koji se procijeni da je potrebno revidirati, kao i izradu novih procedura, pravilnika ili uputstava, gdje je to potrebno. Preporučuje se i da se kao sastavni dio tih mjera precizno navede u kom dijelu je potrebno izmijeniti predmetnu proceduru/pravilnik/uputstvo, odnosno koji su obavezni elementi koje nova procedura treba da sadrži, a sve u cilju kvalitetnog pružanja usluga zdravstvene zaštite.

Preporučuje se organima da prilikom izrade plana integriteta obavezno razmotre pritužbe na rad institucije i da u zavisnosti od predmeta pritužbe procijene i uvedu u plan integriteta nove rizike, kao i da planiraju adekvatne mjere za smanjenje odnosno otklanjanje tih rizika, a najviše u dijelu pojednostavljenja komplikovanih procedura, kao i odnosa zaposlenih prema korisnicima zdravstvenih usluga, prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite. Preporučuje se da

⁹⁹ Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu. str. 108, dostupan na adresi: <https://www.eu.me/biblioteka/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

se uzmu u obzir i nalazi istraživanja o ocjeni rada organa, kao i relevantni domaći i međunarodni izvještaji, u cilju unapređenja rada i pružanja usluga građanima.

Preporučuje se organima da u svojim planovima integriteta planiraju mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren najmanji uspjeh u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.

Preporučuje se zdravstvenim ustanovama da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na temu etike, integriteta i antikorupcijskim propisima, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Preporučuje se navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano).

Preporučuje se zdravstvenim ustanovama da razviju strategiju nabavki medicinske opreme koja će biti zasnovana na potrebama zdravstvenog sistema (stanovništva), sa iskazanim potrebama zdravstvenih institucija i raspoloživim sredstvima, i da obezbijedi odgovarajuće podatke o nedostajućoj opremi u sistemu zdravstva Crne Gore, kao i stanju i stepenu korišćenja postojeće opreme.

Preporučuje se organima u oblasti zdravstva da uvrste mjere za prevazilaženje određenih rizika nastanka sukoba interesa prilikom propisivanja i izdavanja lijekova, kao i zloupotrebe plaćenih odsustava zdravstvenih radnika radi učešća na kongresima, seminarima i drugim naučnim skupovima u organizaciji farmaceutskih kompanija.

Preporuke za opšte oblasti rizika:

U cilju daljeg jačanja integriteta sistema zdravstva, preporučuje se organima da sprovedu naredne mjere, odnosno da razmotre potrebu uvođenja tih mjera u planove integriteta:

- obezbijediti da menadžeri integriteta budu istovremeno i rukovodioci radne grupe za pripremu i izradu plana integriteta, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta;
- plan integriteta učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način;
- svake druge godine procjenjivati efektivnost i efikasnost plana integriteta;
- redovno sprovoditi istraživanje o ocjeni rada organa i uzeti u obzir relevantne domaće i međunarodne izvještaje, u cilju unapređenja rada i pružanja usluga građanima;
- redovno pratiti realizacije preporuka za unapređenje rada institucije;
- objavljivati na internet stranici propise koji regulišu rad institucije;
- definisati procedure prilikom zapošljavanja;
- definisati procedure i utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;

- pratiti poštovanje Etičkog kodeksa;
- izraditi plan stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i saradnika;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- pratiti realizaciju ugovora FZZO sa privatnim zdravstvenim ustanovama;
- kontrolisati izdavanje računa u zdravstvenim ustanovama;
- sprovesti anketno ispitivanje pacijenata i zdravstvenih radnika o korupciji u zdravstvenom sistemu;
- obezbijediti transparentnost u postupku odobravanja i obavljanja specijalizacija;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- voditi evidenciju o primljenim sponzorstvima i donacijama i dostavljati izvod iz evidencije Agenciji;
- donijeti uputstvo za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- donijeti budžetski plan na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije;
- organizovati redovne obuke o planiranju budžeta;
- uspostaviti procedure racionalnog trošenja budžetskih sredstava;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- planirati izdatke za sudske sporove na osnovu evidencija o sudskim sporovima;
- postupati po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa u cilju izbjegavanja neekonomičnog trošenja budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja;
- uspostaviti redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajati nova znanja iz te oblasti;
- obezbijediti da tehnička specifikacija sadrži sve bitne karakteristike predmeta nabavke u pogledu kvaliteta, dimenzija i drugih performansi;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- voditi evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama;
- sačiniti internu proceduru sačinjavanja plana javnih nabavki sa potrebnim iznosima sredstava u skladu sa važećim materijalnim propisima i standardima iz ove oblasti;
- uskladiti finansijske transakcije i poslovne aktivnosti sa relevantnim propisima, dosljednom primjenom Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakona o državnoj imovini, Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, Uputstva o radu Državnog trezora, Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, Pravilnika o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave,

Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžeta opština i Zakona o državnim službenicima i namještenicima, gdje je to primjenjivo;

- usvojiti i redovno ažurirati registar rizika shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, i jednom godišnje sačinjavati konsolidovani izvještaj o upravljanju rizicima;
- uvesti mjere u plan integriteta u cilju poštovanja zakonskih rokova podnošenja godišnjeg izvještaja o aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, u skladu sa članom 18 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- predvidjeti mjere u planu integriteta za uspostavljanje unutrašnje revizije, kroz formiranje službe za unutrašnju reviziju, odnosno zaključivanje sporazuma o obavljanju poslova unutrašnje revizije sa drugim organom;
- potrebno je procijeniti rizike u vezi sa procesom evidentiranja imovine i procesom upravljanja, raspolaganja, korišćenja i izdavanja imovine u skladu sa važećim propisima;
- uvesti mjere u plan integriteta u cilju utvrđivanja pravila pristupa elektronskim dokumentima i podacima u posjedu institucije, kao i uspostavljanja kontrole i stručnog nadzora;
- uvesti mjere u cilju vršenja rezervnog kopiranja dokumenta (backup podataka);
- analizirati rizike i uvoditi mjere u cilju sprečavanja curenja informacija;
- obezbijediti informatičku bezbjednost;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;
- proaktivno objavljivati na internet stranici propise koje regulišu rad institucije (obrasce, uputstva, odluke i dr) čime bi se omogućila građanima bolja informisanost prilikom pružanja zdravstvene zaštite;
- unaprijediti postojeći IT sistem u cilju kvalitetnijeg upravljanja zdravstvenim sistemom, uspostavljanjem indikatora i racionalnom upotrebom resursa, kao i u cilju podizanja kvaliteta zdravstvenih usluga;
- utvrditi precizne procedure za kancelarijsko poslovanje i obezbijediti njihovu dosljednu primjenu.

Preporuke za posebne oblasti rizika:

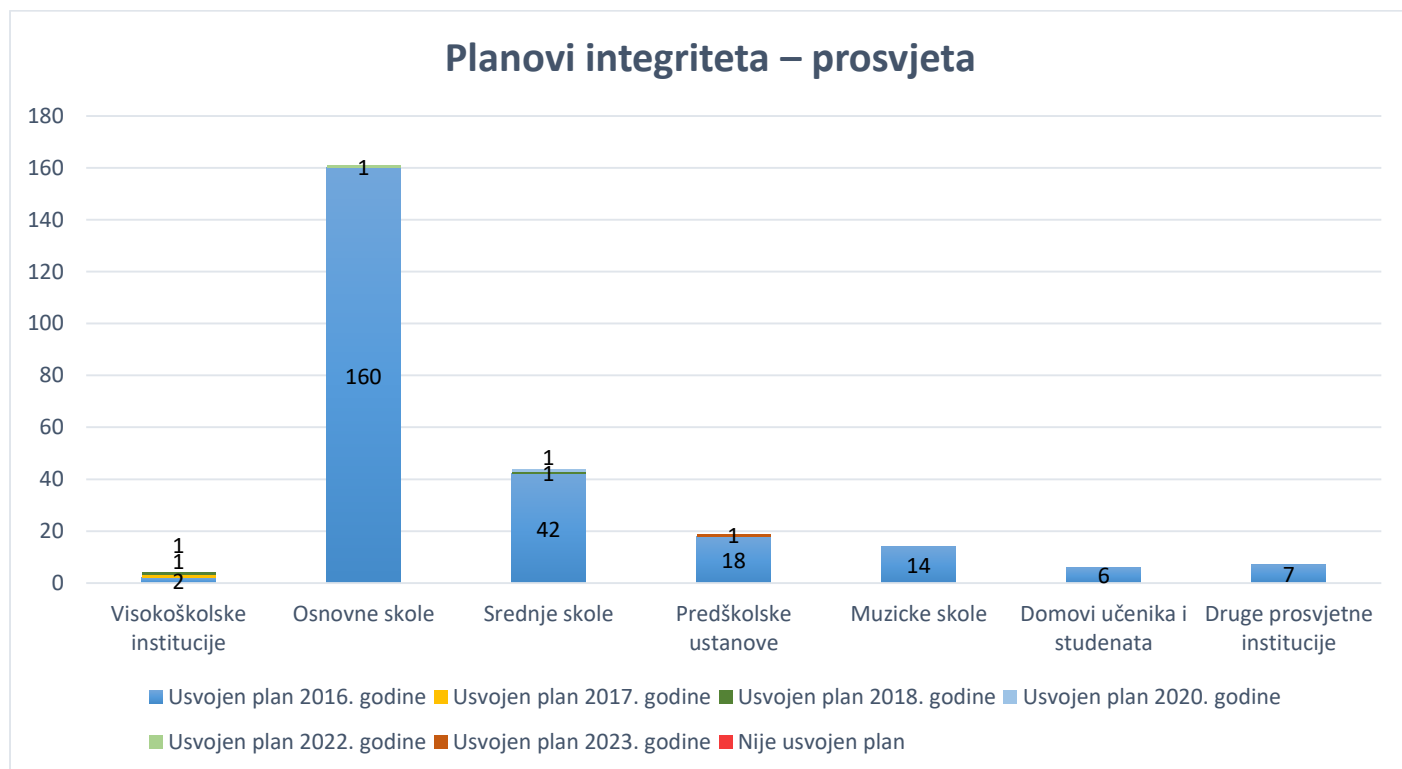
U cilju daljeg jačanja integriteta zdravstva preporučuje se uvođenje mjera u planove integriteta, kao što su:

- u plan integriteta, osim opštih oblasti rizika, uključiti dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta;
- unaprijediti sprovođenje predloženih mjera Komisije za kontrolu kvaliteta i time unaprijediti monitoring i evaluaciju kvaliteta rada;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole i evidencije odsustva sa posla;

- uspostaviti efikasan sistem kontrole rada u bolničkim odjeljenjima;
- usavršiti internu proceduru pri donošenju nalaza i mišljenja prilikom uvida i ocjene kompletne medicinske dokumentacije od strane prvostepene ljekarske komisije;
- usavršiti vještinu komunikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima, putem edukacije i radionica;
- uspostaviti obuke zdravstvenih radnika, kako bi njihov rad bio u skladu sa savremenim dostignućima;
- unaprijediti proceduru za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda;
- uspostaviti internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative prilikom reklamiranja lijekova u zdravstvenim ustanovama, koje ustanova potpisuje sa privatnim firmama, a sve u skladu sa Pravilnikom o načinu i uslovima oglašavanja lijekova („Sl. list CG“, br. 2/14);
- jačati povjerenje u rad Zaštitnika prava pacijenata;
- redovno obavještavati pacijente o ishodu prigovora;
- omogućiti veću informisanost građana o njihovim pravima prilikom pružanja zdravstvene zaštite;
- redovno mjeriti stepen zadovoljstva građana pruženim uslugama kako bi se na osnovu potvratne informacije planirale adekvatne mjere na unapređenju pružanja usluga;
- obezbijediti kvalitetniji način pružanja zaštite prava pacijenata;
- objaviti i učiniti lako dostupnim na sajtu institucije Vodič za pristup informacijama;
- poštovanje odredaba Zakona o lobiranju koje se odnose na obavezu lobiranog lica da prijavi nedozvoljeno lobiranje i sačini službenu zabilješku o lobističkom kontaktu, kao i obavezu organa da na internet stranici objavi podatke o lobističkim kontaktima, a sve u cilju adekvatne kontrole i izvještavanja o spoljnim uticajima u postupku izrade propisa i drugih opštih akata.
- ažurirati Vodič za pristup informacijama u skladu sa obavezom iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, imajući u vidu da je organ vlasti dužan da vodič za pristup informacijama ažurira najmanje jednom godišnje, odnosno u roku od 30 dana od dana promjene vrsta informacija u njihovom posjedu i podataka od značaja za pristup informacijama;
- prilikom izrade novog plana integriteta ili revidiranjem važećeg prepoznati rizike i definisati mjere u odnosu na oblasti definisane Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o rodnoj ravnopravnosti i Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu;
- uvesti mjere u cilju ispunjavanja obaveza koje su predviđene Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, a tiču se redovnog objavljivanja i dostavljanja dokumenata u toku izborne kampanje Agenciji (analitičke kartice, putni nalozi i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom).

IX. Prosvjeta

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola, muzičkih škola, obrazovnih i resursnih centara, Ispitnog centra, domova učenika i studenata, visokoškolskih ustanova i jedne više škole.



Grafikon 75: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu prosvjete

Sistemom su obuhvaćena 255 organa vlasti: 19 predškolskih ustanova, 161 osnovna škola, 44 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove¹⁰⁰.

¹⁰⁰ **Plan integriteta su donijeli:** JU Srednja pomorska škola Kotor, JU Gimnazija „30. septembar“ Rožaje, JU Gimnazija „Niko Rolović“ Bar, JU Gimnazija „Panto Mališić“ Berane, JU Gimnazija „Slobodan Škerović“ Podgorica, JU Gimnazija „Stojan Cerović“ Nikšić, JU Srednja mješovita škola „Vuksan Đukić“ Mojkovac, JU Srednja Mješovita škola Andrijevića, JU Srednja mješovita škola „Bratstvo i jedinstvo“ Ulcinj, JU Elektrotehnička škola „Vaso Aligrudić“ Podgorica, JU Gimnazija „Miloje Dobrašinović“ Bijelo Polje, JU Gimnazija „Tanasije Pejanović“ Pljevlja, JU Gimnazija „25. maj“ Tuzi, JU Gimnazija „Petar I Petrović Njegoš“ Danilovgrad, JU Prva srednja stručna škola Nikšić, JU Škola za srednje i više stručno obrazovanje „Sergije Stanić“ Podgorica, JU Srednja mješovita škola „Braća Selić“ Kolašin, JU Srednja mješovita škola „Bećo Bašić“ Plav, JU Srednja ekonomska škola „Mirko Vešović“ Podgorica, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Bar, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Nikšić, JU Srednja elektro-ekonomska škola Bijelo Polje, JU Srednja mješovita škola „Danilo Kiš“ Budva, JU Srednja mješovita škola „17. septembar“ Žabljak, JU Srednja mješovita škola „Ivan Goran Kovačić“ Herceg Novi, JU Srednja poljoprivredna škola Bar, JU Srednja stručna škola Cetinje, JU Srednja stručna škola Rožaje, JU Srednja stručna škola „Spasoje Raspopović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Berane, JU Srednja stručna škola Bijelo Polje, JU Srednja stručna škola „Ivan Uskoković“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Pljevlja, JU Srednja medicinska škola „Dr Branko Zogović“ Berane, JU Srednja stručna škola „Vukadin Vukadinović“ Berane, JU Srednja medicinska škola Podgorica, JU Srednja građevinsko-geodetska škola „Marko Radović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Nikšić, JU Gimnazija Cetinje, JU Gimnazija Kotor, JU Srednja likovna škola „Petar Lubarda“

Cetinje, Srednja mješovita škola „Mladost“ Tivat; Srednja mješovita škola Petnjica; Srednja mješovita škola Golubovci, Zeta, JPU „Jevrosima Jevra Rabrenović“ Mojkovac, JPU „Vukosava Ivanović Mašanović“ Bar, JPU „Bambi“ Tivat, JPU „Dječji vrtić“ Plav, JPU „Ljubica Popović“ Podgorica, JPU „Radost“ Kotor, JPU „Dragan Kovačević“ Nikšić, JPU „Dušo Basekić“ Bijelo Polje, JPU „Radmila Nedić“ Berane, JPU „Boško Buha“ Rožaje, JPU „Đina Vrbica“ Podgorica, JPU „Eko Bajka“ Pljevlja, JPU „Irena Radović“ Danilovgrad, JPU „Ljubica V. Jovanović – Maše“ Budva, JPU „Naša radost“ Herceg Novi, JPU „Sestre Radović“ Kolašin, JPU „Solidarnost“ Ulcinj; JPU „Zagorka Ivanović“ Cetinje; JPU „Majka Tereza“ Tuzi, Centar za stručno obrazovanje Podgorica, JU Obrazovni centar Plužine, JU Obrazovni centar Šavnik, JU Resursni centar za obrazovanje i osposobljavanje „1 jun“ Podgorica, JU Resursni centar za sluh i govor „Dr Peruta Ivanović“ Kotor, JU Resursni centar za djecu i mlade Podgorica; Ispitni centar Podgorica; Univerzitet Crne Gore, Fakultet za crnogorski jezik i književnost; JU Viša stručna škola „Polijska akademija“ Danilovgrad, JU Dom učenika Berane, JU Dom učenika i studenata „Spasić – Mašera“ Kotor, JU Dom učenika i studenata Cetinje, JU Dom učenika i studenata Podgorica, JU Dom učenika i studenata „Braća Vučinić“ Nikšić; JU Dom učenika „Dušan Marović“ Bar; JU OŠ „Stefan Mitrov Ljubiša“ Budva, JU OŠ „Balotiće“ Balotiće, Rožaje, JU OŠ „Dr Dragiša Ivanović“ Podgorica, JU OŠ „Marko Miljanov“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Berane, JU OŠ „25.maj“ Vrbica, Petnjica, JU OŠ „Njegoš“ Kotor, JU „Druga osnovna škola“ Budva, JU OŠ „Ivo Visin“ Prčanj, JU OŠ Vuk Karadžić“ Podgorica, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Kovačevići, JU OŠ „Boro Vukmirović“ Rijeka Crnojevića, JU OŠ „Dušan Bojović“ Župa Nikšićka, JU OŠ „Milija Nikčević“ Kličevo, Nikšić, JU OŠ Niko Maraš“ Podgorica, JU OŠ „Salko Aljković“ Pljevlja, JU OŠ „Blažo Mraković“ Donji Zagarač, Danilovgrad, JU OŠ „Vojin Popović“ Drezga, Podgorica, JU OŠ „9. maj“ Sutivan, Bijelo Polje, JU OŠ „Aleksa Đilas Bećo“ Mojkovac, JU OŠ „Bogdan Kotlica“ Boan, JU OŠ „Boško Radulović“ Komani, Podgorica, JU OŠ „Braća Bulajić“ Vilusi, JU OŠ „Branko Božović“ Podgorica, JU OŠ „Branko Brinić“ Radanovići, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Skarepeča, Rožaje, JU OŠ „Dobroslov Bedo Perunović“ Bogetići, Nikšić, JU OŠ „Đoko Prelević“ Ubli, Podgorica, JU OŠ „Drago Milović“ Tivat, JU OŠ „Dušan Đukanović“ Lukovo, Nikšić, JU OŠ „Jakub Kubur“ Boljanići, Pljevlja, JU LOŠ „Janko Mićunović“ Moštanica, Nikšić, JU OŠ „Jovan Draganić“ Petrovići, Nikšić, JU OŠ „Jugoslavija“ Bar, JU OŠ „Lovčenski partizanski odred“ Cetinje, JU OŠ „Mile Perunić“ Maoče, Pljevlja, JU OŠ „Milomir Đalović“ Sušica, Bijelo Polje, JU OŠ „Mirko Srzentić“ Petrovac, Budva, JU OŠ „Olga Golović“ Nikšić, JU OŠ „Pavle Kovačević“ Grahovo, Nikšić, JU OŠ „Pavle Žižić, Njegnjevo, JU OŠ „Radoje Čizmović“ Ozrinici, JU OŠ „Radomir Mitrović“ Berane, JU OŠ „21. maj“ Goduša, Bijelo Polje, JU OŠ „25. maj“ Rožaje, JU OŠ „20. novembar“ Dinoša, Podgorica, JU OŠ „Aleksa Bećo Đilas“ Ravna Rijeka, Bijelo Polje, JU OŠ „Anto Đedović“ Bar, JU OŠ „Bajo Jojić“ Andrijevića, JU OŠ „Bajo Pivljanin“ Donja Brezna, JU OŠ „Blažo Jokov Orlandić“ Bar, JU OŠ „Boško Strugar“ Ulcinj, JU OŠ „Božidar Vuković Podgoričanin“ Podgorica, JU OŠ „Braća Ribar“ Zaton, Bijelo Polje, JU OŠ „Đerd Kastrioti Skenderbeg“ Zatrijebač, JU OŠ „Donja Lovnica“ Rožaje, JU OŠ „Džafer Nikočević“ Gusinje, JU OŠ „Ivan Vušović“ Vidovdan, Nikšić, JU „Jagoš Kontić“ Straševina, Nikšić, JU OŠ „Janko Bjelica“ Donje Crkvine, JU OŠ „Jedinstvo“ Skorać, JU OŠ „Jovan Ćorović“ Gornja Bukovica, JU OŠ „Kekec“ Sutomore, Bar, JU OŠ „Luka Simonović“ Nikšić, JU OŠ „Maksim Gorki“ Podgorica, JU OŠ „Maršal Tito“ Ulcinj, JU OŠ „Međurječje“ Kolašin, JU OŠ „Meksiko“ Bar, JU OŠ „Milan Vuković“ Golubovci, JU OŠ „Milan Vuković“ Herceg Novi, JU OŠ „Mileva Lajović- Lalatović“ Nikšić, JU OŠ „Mladost“ Kanje, Bijelo Polje, JU OŠ „Mojsije Stevanović“ Manastir Morača, JU OŠ „Nikola Đurković“ Radanovići, JU OŠ „Negoš“ Cetinje, JU OŠ „Njegoš“ Spuž, Danilovgrad, JU OŠ „Orjenski bataljon“ Bijela, Herceg Novi, JU OŠ „Polica, Polica, JU OŠ „Radojica Perović“ Podgorica, JU OŠ „Rifat Burdžović“ Tršo, Lozna, JU OŠ „Ristan Pavlović“ Pljevlja, JU OŠ „Savo Pejanović“ Podgorica, JU OŠ „Štampar Makarije“ Podgorica, JU OŠ „Šukrija Međedović“ Godijevo, Bijelo Polje, JU OŠ „Trpezi“ Trpezi, Petnjica, JU OŠ „Vladislav Rajko Korać“ Štitari, JU OŠ „Vlado Milić“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Bistrica, Bijelo Polje, JU OŠ „Vukajlo Kukalj“ Šekular, JU OŠ „Vukašin Radulović“ Berane, JU OŠ „Vuko Jovović“ Danilovgrad, JU OŠ „Zarija Vujošević“ Mataguži, JU OŠ „Šćepan Đukić“ Lijeva Rijeka, JU OŠ „Branko Višnjić“ Krstac, Nikšić, JU OŠ „Bedri Elezaga“ Vladimir, JU OŠ „Braća Ribar“ Nikšić, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Đuravci, Bar, JU OŠ „Daciće“ Daciće, Rožaje, JU OŠ „Marko Nukulović“ Štoj, Ulcinj, JU OŠ „Mehmet Lekić“ Tuzi, JU OŠ „Mihailo Žugić“ Odžak, JU OŠ „Milorad Musa Burzan“ Podgorica, JU OŠ „Miroslav Đurović“ Bašča, Rožaje, JU OŠ „Petar Dedović“ Murina, JU OŠ „Rade Perović“ Velimlje, JU OŠ „Radomir Rakočević“ Prošćenje, JU OŠ „Braća Labudović“ Nikšić, JU OŠ „Ilija Kišić, Zelenika, JU OŠ „Milosav Koljenšić“ Slap, Danilovgrad, JU OŠ „21. maj“ Podgorica, JU OŠ „Bećko Jovović“ Stabna, JU OŠ „Dašo Pavičić“ Herceg Novi, JU OŠ „Đerd Kastrioti Skenderbeg“ Ostros, JU OŠ „Dušan Ivović“ Kosanica, JU OŠ „Dušan Korać“ Bijelo Polje, JU OŠ „Dušan Obradović“ Žabljak, JU OŠ „Jovan Tomašević“ Virpazar, JU OŠ „Krstor Radojević“ Tomaševo, JU OŠ „Kruševo“ Pljevlja, JU OŠ „Lubnice“ Berane, JU OŠ „Mataguže“ Mataguže, JU OŠ „Milić Keljanović“ Konjuhe, Andrijevića, JU OŠ „Milovan Jelić“ Pavino Polje, JU OŠ „Milovan Rakočević“ Lepenac, Mojkovac, JU OŠ „Milun Ivanović“ Biševo, Rožaje, JU OŠ „Narodni heroj Savo Ilić“ Kotor, JU OŠ „Oktoih“ Podgorica, JU OŠ „Pavle Rovinski“ Podgorica, JU OŠ „Savin bor“ Petnjica, JU OŠ Vladimir Rolović“ Šula, JU OŠ „Jovan Gnjatović“ Vračenovići, Nikšić, JU OŠ „Marko Miljanov“ Bijelo Polje, JU OŠ „Sutjeska“ Podgorica, JU OŠ „Vladimir Nazor“ Podgorica, JU OŠ „Donja

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 253 organa u ovom sistemu 2022–2023. godine ažurirala su odnosno donijela novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (18 predškolskih ustanova, 160 osnovnih škola, 44 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove).

Plan integriteta u 2022. godini donijela je novoformirana osnovna škola: JU OŠ „Novka Ubović“ Podgorica, a u 2023. godini novoformirana predškolska ustanova JPU „Majka Tereza“ Tuzi. Za ova dva organa, obaveza procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta i donošenja novog plana dopijeva 2024. odnosno 2025. godine.

Donošenjem novih planova integriteta 2022. godine započeo je četvrti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2023. godine sadrže informacije o realizaciji mjera integriteta u prvoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 255 planova integriteta prosvjetnih institucija (100%).

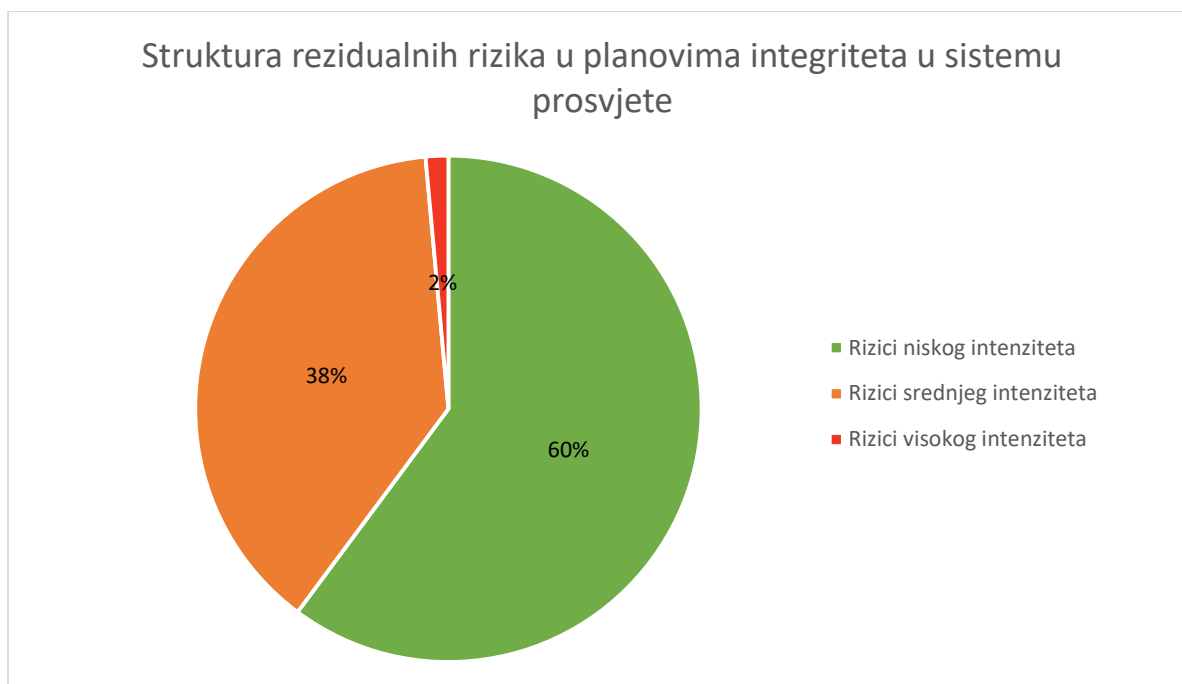
U nastavku slijedi pregled planova integriteta u sistemu prosvjete, sa posebnim osvrtom na rizike koji su svrstani u najčešće prepoznate prema procjeni institucija.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 3.395 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je niskog intenziteta, ukupno 2.042 (60,1%). Identifikovana su 1.304 rizika srednjeg intenziteta (38,4%) i 49 rizika visokog intenziteta (1,4%).

Ržanica“ Berane, JU OŠ „Vladika Danilo“ Srpska, Zeta, JU OŠ „Mahmut Adrović“, Petnjica, JU OŠ „Tucanje“ Petnjica, JU OŠ „Šunjo Pešikan“ Trešnjevo, JU OŠ „Boško Buha“ Pljevlja, JU OŠ „Radoje Tosić“ Srdanov Grob, Pljevlja, JU OŠ „Hajro Šahmanović“ Plav, JU OŠ „Vuk Knežević“ Njegovuđa, JU OŠ „Vojin Čepić“ Dragovića Polje, JU OŠ „Radoslav Jagoš Vešović“ Bare Kranjske, Kolašin, JU OŠ „Vladislav Sl. Ribnikar“ Rasovo, Bijelo Polje, JU OŠ „Mustafa Pećanin“ Rožaje, JU OŠ „Živko Džuver“ Bobovo, Pljevlja, JU OŠ „Radoje Kontić“ Pljevlja, JU OŠ „Srbija“ Stari Bar, JU OŠ „Savo Kažić“ Barutana, JU OŠ „Novka Ubović“ Podgorica, JU Muzička škola Tivat, JU škola za osnovno i srednje muzičko obrazovanje „Dara Čokorilo“ Nikšić, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Berane, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Bijelo Polje, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Budva, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Herceg Novi, JU škola za muzičko obrazovanje Kolašin, JU ŠOSMO „Vida Matjan“ Kotor, JU Umjetnička škola osnovnog i srednjeg muzičko obrazovanja za talente „Andre Navara“ Podgorica, JU Umjetnička škola za muziku i balet „Vasa Pavić“ Podgorica, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Pljevlja, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Ulcinj, JU ŠOMO „Savo Popović“ Cetinje, JU ŠOMO „Petar II Petrović Njegoš“ Bar.



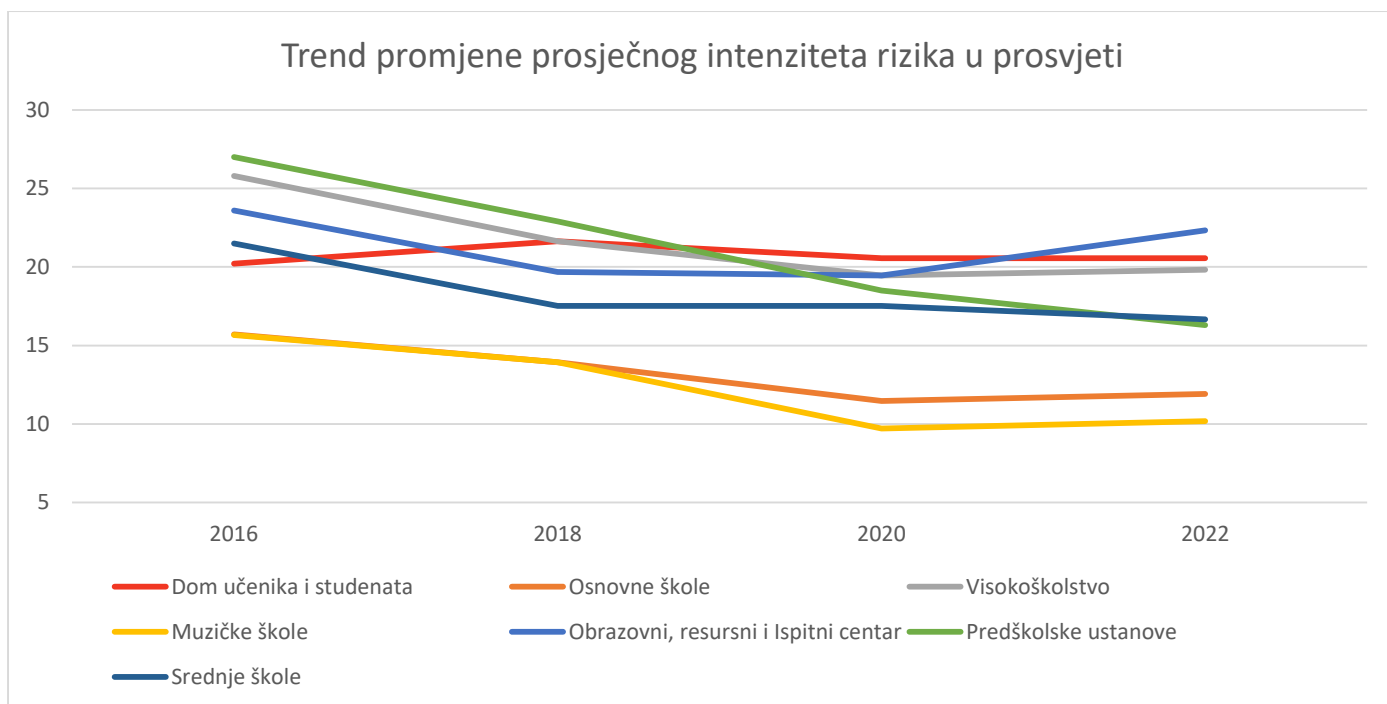
Grafikon 76: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

Struktura rizika se razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je udio niskih rizika najveći u muzičkim školama (85,6%), a najmanji u resursnim i obrazovnim centrima (34,9%). U osnovnim školama zastupljeno je 68,8% rizika niskog intenziteta, u visokoškolskim ustanovama 36,1%, u obrazovnim i resursnim centrima 34,9%, dok je rizika te visine u ostalim prosvjetnim institucijama oko 46%.

Kada su u pitanju rizici srednjeg intenziteta pretežno su u rasponu od 50%. Ipak, u osnovnim školama taj procenat iznosi 30,7%, a najmanji je u muzičkim školama, u kojima iznosi 15,9%, dok preostali broj rizika u tom podsistemu spada u rizike niskog intenziteta.

Udio visokih rizika u ovim podsistemima kreće od 0,5% u osnovnim školama do 6,3% u domovima učenika i studenata.

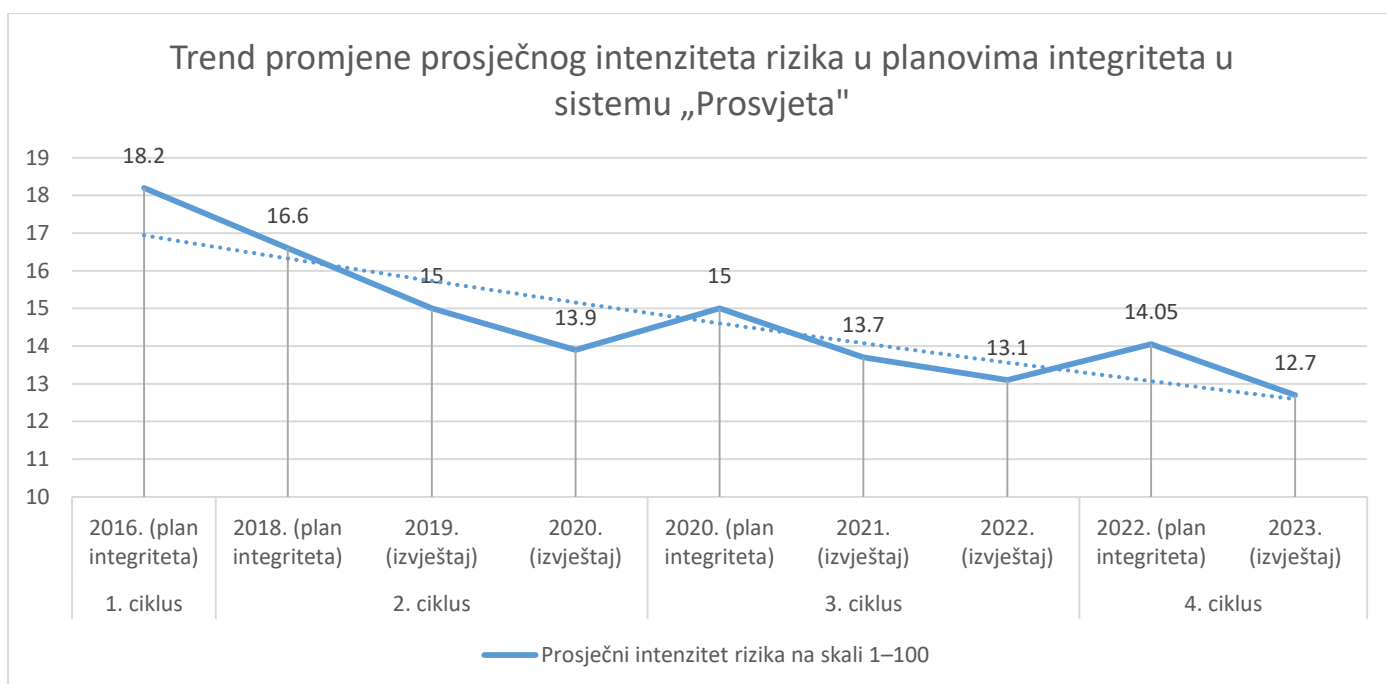
Najveći intenzitet rizika 2016. godine bio je zabilježen u visokoškolskim i predškolskim ustanovama, ali je došlo do značajnog smanjenja intenziteta rizika tokom naredna tri ciklusa planova integriteta. U svim podsistemima, od 2016. do 2020. godine, došlo je do opadanja prosječnog nivoa identifikovanih rizika, dok se prosječni intenzitet rizika u 2022. godini (četvrtoj generaciji planova integriteta) u tri od sedam podsistema povećao u odnosu na 2020. godinu, što se može vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 77: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u prosvjeti

Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2020. godine iznosio je 15 na skali 1–100, a u planovima integriteta usvojenim 2022. godine smanjio se do vrijednosti 14,05. Prema izvještajima dostavljenim 2023. godine, prosječni intenzitet rizika se na kraju prve godine četvrte generacije planova integriteta dodatno smanjio i trenutno iznosi 12,7.

Navedeni trend se može vidjeti na narednom grafikonu, koji prikazuje četiri ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta.



Grafikon 78: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u sistemu „Prosvjeta“

Prema prikazanom trendu na grafikonu, može se vidjeti da je tokom sva četiri ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta došlo do kontinuiranog smanjenja vrijednosti, kako vjerovatnoće nastanka rizika, tako i uticaja, odnosno posljedice rizika.

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u sistemu prosvjete (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (877) i „Rukovođenje i upravljanje“ (743), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (616) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (497).

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 0,54% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 1,94% u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, a prosječni intenzitet svih rizika najveći je upravo u toj oblasti i iznosi 15,09 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u sistemu prosvjete.

Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 13,94. U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ prosječni intenzitet rizika iznosi 13,45, a u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 13,79 na utvrđenoj skali.

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika			
				2016	2018	2020	2022
Dom učenika i studenata	41,77%	51,90%	6,33%	20,22	21,63	20,55	20,47
Osnovne škole	68,79%	30,73%	0,48%	15,7	13,92	11,47	11,95
Visokoškoolstvo	36,13%	57,98%	5,89%	25,8	21,63	19,46	19,82
Muzičke škole	83,58%	15,92%	0,5%	15,7	13,92	9,70	10,17
Obrazovni, resursni i Ispitni centar	34,92%	58,73%	6,35%	23,6	19,68	19,46	22,33
Predškolske ustanove	46,65%	50,48%	2,87%	27	22,9	18,49	16,29
Srednje škole	46,45%	52,07%	1,48%	21,5	20,5	17,51	16,66
Sistem PROSVJETA	60,15%	38,41%	1,44%	18,2	16,6	15	14,05

Tabela 32: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u prosvjeti, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (četiri generacije planova integriteta)

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu prosvjete je sukob interesa, sa 391 osnovnim rizikom. Slijedi narušavanje principa transparentnosti, sa 341, narušavanje integriteta institucije, sa 295, nedozvoljeno lobiranje i drugi nejavni uticaj, sa 293 i donošenje nezakonitih odluka, sa 284 osnovna rizika.

Redni broj	Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Sukob interesa	391	6,35%
2	Narušavanje principa transparentnosti	341	5,54%
3	Narušavanje integriteta institucije	295	4,79%
4	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	293	4,76%
5	Donošenje nezakonitih odluka	284	4,61%
6	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	185	3,00%
7	Curenje informacija	178	2,89%
8	Ugrožavanje zaštite podataka	168	2,73%
9	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	158	2,57%
10	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	148	2,40%
11	Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	144	2,34%
12	Zloupotreba službenih podataka i informacija	139	2,26%
13	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	134	2,18%
14	Neadekvatno strateško planiranje rada institucije	113	1,84%
15	Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja	104	1,69%
16	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	101	1,64%
17	Nesavjestan rad	101	1,64%
18	Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	99	1,61%

Tabela 33: Nazastupljeniji osnovni rizici u sistemu prosvjete

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi* procijenjen je 185 puta, *neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* 134 puta, dok je u 21 slučaju procijenjeni rizici *neprijavljivanje podataka o spozorstvima i donacijama* i *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2023. godine prikupila 250 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 18 predškolskih ustanova, 160 osnovnih škola, 42 srednje škole, 13 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra,

Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove) i analizirala dostavljene informacije.

Obavezu izrade izvještaja o sprovođenju plana integriteta imaće novoformirana ustanova JPU „Majka Tereza“ Tuzi, jer je u 2023. godini po prvi put usvojila plan integriteta.

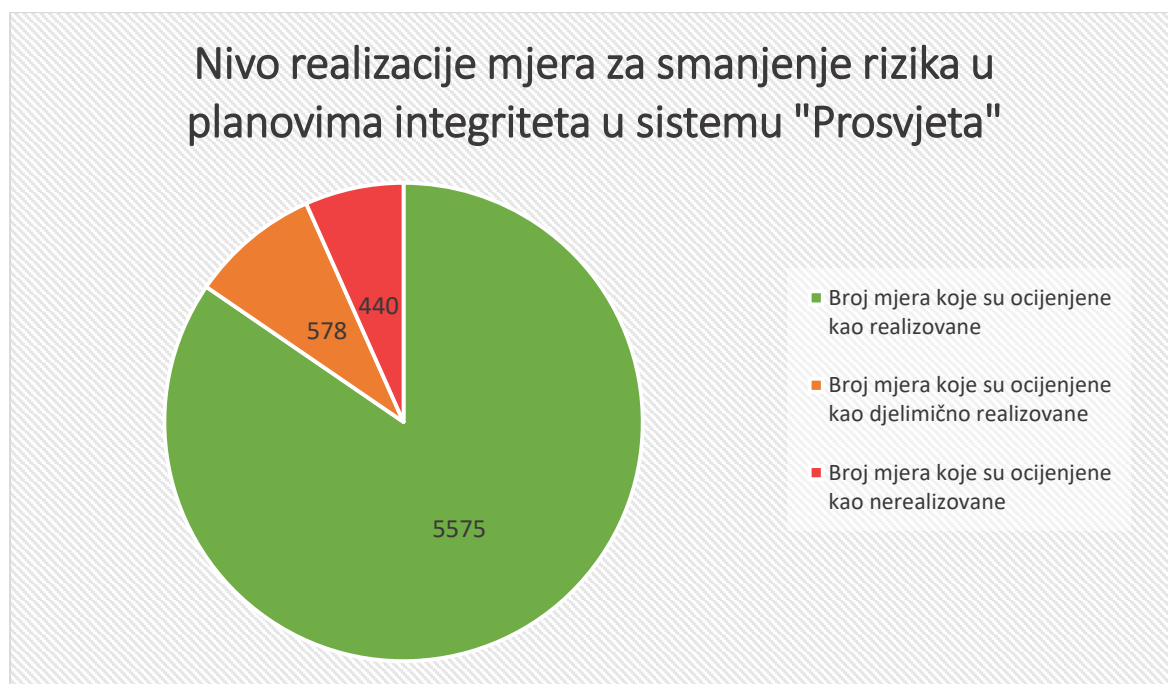
U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 249 (99,6% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). Organi su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 3.281 rizika i realizaciji 6.593 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta prosvjetnih ustanova.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 5.575 mjera realizovano (84,6%), 578 mjera djelimično realizovano (8,8%), dok 440 mjera nije realizovano (6,7%).



Grafikon 79: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu „Prosvjeta“

U odnosu na prethodnu izvještajnu godinu, **udio realizovanih mjera se povećao za 2,1%**. Udio djelimično realizovanih mjera se neznatno smanjio – za 0,4%, a udio nerealizovanih mjera za 1,6% u odnosu na prethodno izvještavanje, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2019	79,81%	11,06%	9,13%
2020	83,24%	8,55%	8,19%
2021	81,62%	9,89%	8,48%
2022	82,49%	9,21%	8,30%
2023	84,56%	8,77%	6,67%

Tabela 34: Stepen realizacije mjera u planovima integriteta prosvjetnih ustanova, u izvještajnim godinama 2018–2022. (na osnovu podataka iz izvještaja koji su dostavljeni 2019–2023. godine)

Najveći nivo realizacije ostvaren je u predškolskim ustanovama (87,8%). U osnovnim školama je takođe postignut visok stepen realizacije mjera (85,8%). Slijede muzičke škole sa 84,7% realizovanih mjera, srednje škole sa 83%, domovi učenika i studenata sa 81,4% i obrazovni, resurni centri i Ispitni centar sa 80,4% realizovanih mjera. Najmanje realizovanih mjera je ostvaren u podsistemu visokoškolaštva – 75,2%. Uporedni podaci su prikazani na narednoj tabeli:

PODSISTEMI PROSVJETE	Godine izvještavanja plana integriteta				
	2018 (procenat realizovanih mjera)	2019 (procenat realizovanih mjera)	2020 (procenat realizovanih mjera)	2021 (procenat realizovanih mjera)	2022 (procenat realizovanih mjera)
Predškolske ustanove	82,85%	85,74%	84,31%	82,88%	87,82%
Osnovne škole	81,47%	84,54%	83,05%	84,61%	85,80%
Srednje škole	79,15%	82,95%	81,70%	79,27%	83%
Muzičke škole	74,25%	77,36%	77,50%	83,44%	84,71%
Obrazovni, resursni centri i Ispitni centar	62,29%	72,39%	76,33%	80,33%	80,45%
Domovi učenika i studenata	80,37%	79,64%	73,94%	77,13%	81,38%
Visokoškolaštvo	77,40%	83,15%	70,48%	70,95%	75,19%

Tabela 35: Uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2019–2023. godine, sa stepenom realizacije za sve podsisteme prosvjete

U svim podsistemima je ostvaren određeni napredak, u pogledu povećanja broja realizovanih mjera, u prosjeku za 3% u poređenju sa dva prethodna izvještajna perioda.

Najveći procenat mjera koje **nijesu realizovane** zastupljen je u podsistemu „Obrazovni, resursni i Ispitni centar“ (11,5%), dok je najmanji u podsistemu „Domovi učenika i studenata“ (3,2%).

Od ukupnog broja predloženih mjera u sistemu prosvjete, na kraju 2022. godine ostalo je nerealizovano 6,67% mjera. Udio nerealizovanih mjera, po podsistemima u oblasti prosvjete, može se vidjeti na sljedećoj tabeli:

PODSISTEMI PROSVJETE	Godine izvještavanja plana integriteta				
	2018 (procenat nerealizovanih mjera)	2019 (procenat nerealizovanih mjera)	2020 (procenat nerealizovanih mjera)	2021 (procenat nerealizovanih mjera)	2022 (procenat nerealizovanih mjera)
Predškolske ustanove	9,30%	7,67%	8,79%	7,31%	4%
Osnovne škole	8,95%	8,52%	7,86%	7,55%	6,6%
Srednje škole	9,50%	7,37%	8,73%	10,21%	6,8%
Muzičke škole	8,58%	7,43%	6,56%	4,69%	6,27%
Obrazovni, Resursni centri i Ispitni centar	13,47%	11,78%	12,33%	13%	11,54%
Domovi učenika i studenata	7,36%	4,8%	7,45%	6,91%	3,2%
Visokoškoolstvo	5,08%	6,74%	15,71%	11,90%	9,63%

Tabela 36: Uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2019–2023. godine, sa stepenom nerealizovanih mjera za sve podsisteme prosvjete

U oblasti „**Kadrovska politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih**“ zabilježen je najveći procenat nerealizovanih mjera (10,9%) i to u dijelu edukacije zaposlenih, kako o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar ustanove, tako i na temu integriteta i etike zaposlenih. Česta predložena mjera je i „*Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika*“, koja je ocijenjena kao nerealizovana sa obrazloženjem da nije bilo ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenih u 2022. godini i da rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika nije mogao biti objavljen na oglasnoj tabli.

U oblasti „**Planiranje i upravljanje finansijama**“, kao nerealizovano ocijenjeno je 6,4% predloženih mjera, a one su se uglavnom odnosile na edukaciju zaposlenih koji rade na poslovima finansija i u javnim nabavkama, a naročito u dijelu edukacije prilikom izrade budžeta i plana javnih nabavki.

U oblasti „**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**“ od ukupnog broja predloženih mjera nije realizovano 4,3%, a većim dijelom su se odnosile na poboljšanje uslova za potpuno fizičko obezbjeđivanje dokumentacije. Takođe, za predloženu mjeru da se „*obezbijedi kontinuirani stručni nadzor nad podacima*“ nije dato konkretno obrazloženje zbog čega mjera nije realizovana, a kada su u pitanju obuke za zaposlene o bezbjednom rukovanju sa podacima u elektronskoj formi, navedeno je da obuke nijesu organizovane.

U oblasti rizika „**Rukovođenje i upravljanje**“ nije realizovano 3,2% predloženih mjera, a najveći broj nerealizovanih mjera se odnosio na potrebu prisustva obukama o tehnikama i vještinama upravljanja, zbog poteškoća prilikom rukovođenja školom, ali većinom su škole

izvještavale da u izvještajnom periodu nije bilo organizovanih obuka iz oblasti upravljanja, kao ni na temu etike i integriteta.

U okviru oblasti rizika „**Slobodan pristup informacija**“ nije realizovano 6,6% predloženih mjera, koje su se većinom odnosile na mjeru „*Potrebno je objaviti Vodič za pristup informacijama*“. Ta mjera je najčešće ocijenjena kao nerealizovana, te na osnovu toga Agencija daje preporuku da je potrebno dosljedno poštovati Zakon o slobodnom pristupu informacijama, redovno ažurirati Vodič za pristup informacijama i isti učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici.

Naredni grafikon prikazuje nivo **uspješnosti realizacije mjera** u organima ovog sistema po oblastima rizika:



Grafikon 80: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

Najuspješnija oblast je „*Planiranje i upravljanje finansijama*“, u kojoj je realizovano 89,5% mjera i „*Rukovođenje i upravljanje*“ sa 88,6% realizovanih mjera. Slijedi „*Čuvanje i bezbjednost podataka*“ sa 86,9% i „*Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih*“ sa 78,1% realizovanih mjera, gdje je zabilježen i najveći broj mjera koje do kraja 2022. godine nijesu realizovane (10,9%).

Procenat realizovanih mjera u određenim oblastima, prema izvještajima dostavljenim 2023. godine, ostao je na približno istom nivou, a u nekim podsistemima se i umanjio u odnosu na prethodni izvještajni period, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

PODSISTEMI	Godina izvještavanja	OBLASTI			
		„Rukovođenje i upravljanje“	„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	„Planiranje i upravljanje finansijama“	„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenta“
PREDŠKOLSKE USTANOVE	2018	87,02%	82,24%	89,03%	68,18%
	2019	85,50%	86,18%	91,46%	75,76%
	2020	85,50%	86,18%	91,46%	77,76%
	2021	81,10%	80,77%	93,90%	77,42%
	2022	93,15%	84,80%	91,75%	80,82%
OSNOVNE ŠKOLE	2018	82,64%	74,45%	84,11%	89,32%
	2019	86,96%	78,84%	87,52%	89,30%
	2020	86,96%	78,84%	87,52%	89,32%
	2021	89,06%	80,14%	87,32%	90,24%
	2022	88,46%	79,38%	90,59%	88,97%
SREDNJE ŠKOLE	2018	86,78%	69,30%	88,04%	80%
	2019	86,72%	75,68%	90,86%	56,47%
	2020	86,40%	75,68%	90,86%	82,49%
	2021	84,23%	76,47%	81,78%	80,75%
	2022	88,17%	77,06%	87,11%	86,47%
MUZIČKE ŠKOLE	2018	83,58%	63,41%	84,09%	88,57%
	2019	85,92%	83,33%	67,05%	92,50%
	2020	85,92%	67,04%	83,33%	92,50%
	2021	92,10%	74,74%	92,43%	93,02%
	2022	91,67%	78,48%	87,80%	90,62%
OBRAZOVNI, RESURNI CENTRI I ISPITNI CENTAR	2018	62,12%	61,73%	71,66%	56,82%
	2019	75,75%	67,90%	80%	68,18%
	2020	75,75%	67,90%	80%	68,18%
	2021	87,50%	71,08%	91,94%	65,38%
	2022	84,38%	70,93%	92,31%	82,22%
DOMOVI UČENIKA I STUDENATA	2018	92,86%	65,12%	84,61%	88,88%
	2019	84,21%	56,52%	82,15%	84,21%
	2020	92,86%	56,52%	82,14%	84,21%
	2021	82,26%	64%	85,71%	81%
	2022	87,88%	72,92%	88,89%	76,19%
VISOŠKOŠKOLSK E USTANOVE	2018	75%	79,63%	77,14%	58,82%
	2019	75%	75,96%	94,44%	76,47%
	2020	75%	75,93%	94,44%	76,47%
	2021	54,28%	68,85%	86,84%	66,66%
	2022	83,33%	62,82%	77,78%	70,83%

Tabela 37: Uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2019–2023. godine, sa stepenom realizacije u četiri opšte oblasti za sve podsisteme prosvjete

Visok stepen realizacije mjera može se objasniti činjenicom da je značajan broj mjera u planovima integriteta prosvjete kontinuirane prirode ili predstavlja indikatore uspjeha. Imajući u vidu preporuke Agencije da je potrebno posebnu pažnju posvetiti posebnim oblastima rizika, najveći napredak u izvještajima o sprovođenju plana integriteta predstavlja podatak da je zabilježen veliki procenat realizovanih mjera u ovim oblastima, sa konkretnim opisom realizacije tih predloženih mjera.

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili o statusu za **3.281 rizik**. Za 172 rizika (5,2% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 2.121 rizik (64,6%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 988 rizika (30,1%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (5,5%), a najveći broj rizika smanjenog intenziteta je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ (33,9%), gdje je zabilježen veliki broj realizovanih mjera.

Ostali nalazi i preporuke

Analizom dobijenih podataka kroz izvještaje o sprovođenju plana integriteta u sistemu prosvjete, može se zaključiti je da je najuspješnija oblast „**Planiranje i upravljanje finansijama**“ u kojoj je realizovano 89,5% predloženih mjera, a slijedi oblast „**Rukovođenje i upravljanje**“, u kojoj je realizovano 88,6% mjera. Treća oblast je „**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**“, u kojoj je realizovano 86,9% mjera i na posljednjem mjestu po stepenu realizacije mjera je „**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanja zaposlenih**“, u kojoj je realizovano 78,1% predloženih mjera.

Od **posebnih oblasti rizika**, relativno visok stepen uspješnosti sprovođenja mjera ostvaren je u oblasti „*Vannastavne aktivnosti*“, u okviru koje je od 141 predložene mjere uspješno sprovedeno 128, odnosno 90,8%, što je znatno više u odnosu na izvještavanje iz 2022. godine, kada je procenat realizovanih mjera iznosio 77,5%. Takođe, visok nivo realizacije mjera je ostvaren u oblasti „*Zakup školske sale*“, gdje je sprovedeno 83,6% predloženih mjera.

Oblast „*Odnosi s javnošću*“ karakteriše veliki broj mjera, od kojih je realizovano 73%, dok je u oblasti „*Slobodan pristup informacijama*“ realizovano 79,7% predloženih mjera. Iako je veliki broj realizovanih mjera, kroz procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, na pitanje da li institucije objavljuju vodič za slobodan pristup informacijama, ukupno 123 organa su, prema 235 dostavljena odgovora, objavila vodič za slobodan pristup informacijama na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedena 123 organa, 87 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, odnosno da je užuriran u posljednjih godinu dana, te se prosvjetnim ustanovama preporučuje da objave vodič za slobodan pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Kroz planove integriteta sistema prosvjete u posebnoj oblasti prepoznata je i oblast „Polaganje stručnih i popravnih ispita“, „Ocjenjivanje učenika“, „Preporučivanje uzimanja dopunskih

časova“, „Raspodjela mjesta u Domu učenika“, „Uslovljavanje polaganja ispita kupovinom literature“, „Planiranje i realizacija vanrednih polaganja“ i „Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova“, gdje je takođe prisutan veliki broj realizovanih mjera u odnosu na broj predloženih mjera.

Kada je u pitanju oblast „Poštovanje propisa iz oblasti obrazovanja“, institucije su predvidjele mjeru da je potrebno donijeti Plan za unapređenje kvaliteta nastave i osnažiti proces interne evaluacije, a dale su ocjenu da je mjera realizovana, jer su u kontinuitetu otklanjani nedostaci uočeni prilikom interne i eksterne evaluacije. Prilikom procjene efektivnosti i efikasnosti planova integriteta, od 230 prosvjetnih ustanova, 222 (96,5%) su navele da se redovno sprovodi samoevaluacija procesa rada, dok je negativno odgovorilo samo 7 organa¹⁰¹, te se tim organima preporučuje da u skladu sa Opšim zakonom o obrazovanju i vaspitanju i Pravilnikom o sadržaju, oblicima i načinu utvrđivanja kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada u ustanovama utvrđuju kvalitet obrazovno-vaspitnog rada na osnovu interne i eksterne evaluacije. Interno utvrđivanje kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada ustanova (samoevaluacija) obavljaju stručni i drugi organi i subjekti ustanove u skladu sa statutom i godišnjim planom rada. Ustanova sačinjava izvještaj o interno utvrđenom kvalitetu obrazovno-vaspitnog rada jednom u dvije godine i dostavlja ga Zavodu za školstvo.

U oblasti „Ocjenjivanje učenika“, prepoznat je rizik „Nedekvatno ocjenjivanje učenika“, a planirana je mjera objektivne evaluacije znanja kroz redovno, javno i obrazloženo ocjenjivanje i periodični nadzor rada zaposlenih. Ocijenjeno je da je mjera realizovana, navedeno je da se od strane nadležnih lica u instituciji vršio redovan nadzor rada zaposlenih, kao i uvid u pedagošku dokumentaciju zaposlenih. Takođe, da bi se spriječio nastanak ovog rizika, pojedine škole predložile su mjeru da je potrebno vršiti redovne hospitacije časova i dato je obrazloženje da se one redovno realizuju od strane direktora, pomoćnika direktora i pedagoga, te da se vodi zabilješka o hospitaciji časova.

U oblasti „Privatni časovi“ predložena je mjera da se sankcionišu nastavnici koji učenicima iste škole drže dodatne časove i naplaćuju ih. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da nije realizovana zbog nemogućnosti utvrđivanja činjenica vezanih za privatno učenje. Ovaj rizik je ocijenjen kao rizik povećanog intenziteta i ostaje široko polje djelovanja u smislu koruptivnih i neetičnih radnji. U cilju sprječavanja takvih radnji stalno se upozorava nastavnički kadar o sukobu interesa i zabrani držanja privatnih časova.

Kroz upitnik o procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, na pitanje „Da li su usavršene interne procedure u procesu pripreme vanrednog polaganja“, 115 prosvjetnih institucija (68,5% organa na koje je primjenjivo pitanje) je odgovorilo potvrdno. Osim toga, 15 organa se izjasnilo da ima djelimično razrađene procedure, a 38 organa (22,6%) da ih nema. Ovakvi rezultati mogu biti posljedica toga što je manji broj organa vlasti u svojim planovima integriteta obradio oblast „Vanredna polaganja“, gdje je kao mjera predloženo usavršavanje internih procedura u procesu pripreme vanrednih polaganja, te se na osnovu toga

¹⁰¹ Procjena efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta, str. 302
<https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvjestaji/>

preporučuje da, prilikom ažuriranja mjera, prosvjetne institucije koje realizuju vanredna polaganja uzmu u obzir rizike u ovom radnom procesu i da na adekvatan i praktičan način izrade odgovarajuće procedure.

Jedna od oblasti koje je kroz svoj plan integriteta obradio Univerzitet Crne Gore je „*Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova*“, u okviru koje su kao mjere za smanjenje odnosno otklanjanje rizika predložene: upotreba softvera za provjeru plagijarizma, izrada priručnika za pravilno citiranje i navođenje izvora, kao i transparentna baza elektronskih verzija magistarskih i doktorskih radova. Mjere su ocijenjene kao realizovane i navedeno je da Univerzitet redovno vrši provjere na plagijat u skladu sa propisima i da na sajtu Univerziteta ima više prezentacija vezanih za pravilno citiranje i navođenje izvora.

Kada je u pitanju promocija načela akademskog integriteta i postupka koji studenti mogu pokrenuti pred Etičkim komitetom, obje visokoškolske institucije koje primjenjuju Zakon o akademskom integritetu (Univerzitet Crne Gore i Fakultet za crnogorski jezik i književnost) su navele da istu vrše, što ukazuje na poštovanje studenata i akademske zajednice. U svojim izvještajima o sprovođenju plana integriteta te institucije su navodile da se akademski integritet promoviše kroz seminare, okrugle stolove, treninge i dr. i da se na taj način studenti upoznaju sa načelima akademskog integriteta. Održavaju se radionice za studente i mlade istraživače, online kursevi, a svaka organizaciona jedinica ima svog predstavnika za akademski integritet iz reda akademskog osoblja. Na stranici Centra za unapređenje kvaliteta mogu se naći prezentacije koje se odnose na važne teme akademskog integriteta i smjernice za pisanje seminarskih radova. Takođe, na pitanje „Da li su usavršene procedure za provjeru plagijata?“, iste institucije su odgovorile potvrdno, ali da bi se spriječili slučajevi plagijarizma, prosvjetne institucije bi trebalo prvenstveno da djeluju preventivno, između ostalog kroz dosljednu primjenu Zakona o akademskom integritetu.

* * *

Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Državna revizorska institucija – DRI¹⁰², iskazala je pozitivno mišljenje na Godišnji finansijski izvještaj **JU Centra za stručno obrazovanje** za 2022. godinu i negativno mišljenje na pravilnost poslovanja.

Revizijom pravilnosti je uvrđeno da Centar za stručno obrazovanje nije obezbijedio evidenciju prisustva na poslu zaposlenih, shodno članu 19 stav 1 tačka 7 Zakona o radu; da određeni broj zaposlenih ne ispunjava uslove koji su, za radna mjesta na koja su raspoređeni, propisani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta; nijesu u ugovorima o djelu precizno definisani zadaci (poslovi) koje treba da obavi uposlenih, nije obezbijeđeno da uposlenici dostavljaju izvještaje o izvršenom poslu; nije obezbijeđena precizna evidencija ugovora o djelu; ne vodi se evidencija nepokretne i pokretne imovine koju Centar koristi, što

¹⁰² Državna revizorska institucija – revizorski izvještaji, dostupni na: www.dri.co.me

nije u skladu sa čl. 44 Zakona o državnoj imovini; Komisija nije popis vršila na Obrascu PL, koji je propisan čl. 6 Uputstva o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini; nije ažurirana većina internih pravila u skladu sa izmjenama i propisa na osnovu koji su donešeni i nije ažuriran registar rizika za 2023. godinu.

Takođe, revizijom je utvrđeno da Centar za stručno obrazovanje nije u Izvještaj o jednostavnim nabavkama unio precizan iznos nabavke, kao i da su pojedini podaci dva puta unešeni; nije tačno obračunat minuli staž za jednog zaposlenog prilikom obračuna zarade; nijesu tačno utvrđeni kriterijumi prilikom ostvarivanja prava na varijabilni dodatak za sve zaposlene; Centar nije podnosio IOPPD obrasce Upravi prihoda i carina Crne Gore do 15-og u mjesecu za prethodni obračunski period (mjesec), što nije u skladu sa tačkom 3, čl. 47 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, ne vodi glavnu knjigu potrošačke jedinice kako bi kroz istu obezbijedio evidenciju poslovnih događaja (stanje i promjene na imovini, obavezama, neto imovini, prihodima i rashodima, primicima i izdacima).

Na osnovu utvrđenih nepravilnosti na koje je Državna revizorska institucija ukazala svojom revizijom i na osnovu datih preporuka, Agencija preporučuje ne samo organu vlasti u kojem su uočene nepravilnosti, u ovom slučaju JU Centar za stručno obrazovanje, već i svim ostalim prosvjetnim institucijama da unaprijede planove integriteta u oblasti rizika „**Planiranje i upravljanje finansijama**“ i da izvrše procjenu rizika, te da planiraju mjere za savladavanje rizika u cilju obezbjeđivanja kontrole i načina vođenja finansija u instituciji, poštovanje Zakona o budžetu, Zakona o javnim nabavkama i Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

* * *

Izvještaj Evropske komisije¹⁰³ sadrži ocjene i preporuke za oblast prosvjete, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta ovih organa, tokom ažuriranja, odnosno donošenja novog plana integriteta. U nastavku su citirani određeni dijelovi Izvještaja koji se odnose na oblast prosvjete.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- Usvoji budžetski plan uključujući analizu ekonomskog uticaja na opsežne obrazovne reforme, uz istovremen rad na inkluzivnom obrazovanju, i poboljša pristup kvalitetnom obrazovanju na svim nivoima obrazovanja;
- Ubrza sprovođenje nove strategije o ranom i predškolskom obrazovanju za period 2021–2025. godine kako bi se povećao upis u predškolske ustanove za svu djecu;
- Završi i usvoji plan za sprovođenje nacionalne strategije stručnog obrazovanja i osposobljavanja za period 2022–2023. godine u okviru Strategije razvoja stručnog obrazovanja i osposobljavanja za period 2020–2024. godine, i uspostavi mehanizam za ocjenjivanje praktičnog učenja na nivou stručnog i visokog obrazovanja.

¹⁰³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu. str. 120, dostupan na adresi: <https://www.eu.me/biblioteka/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

Izveštaj o radu Uprave za inspekcijske poslove – Prosvjetna inspekcija¹⁰⁴ sadrži podatke o inspekcijskom nadzoru i ukazane nepravilnosti, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta prosvjetnih organa, prilikom ažuriranja, odnosno donošenja novog plana integriteta.

Inspekcijski nadzor vršen je u dijelu poštovanja primjene propisa u ustanovama iz oblasti predškolskog i osnovnog vaspitanja i obrazovanja, srednjeg opšteg obrazovanja, stručnog obrazovanja, obrazovanja odraslih i visokog obrazovanja.

Najveći broj utvrđenih nepravilnosti odnosio se na: nestručnu zastupljenost nastave; zapošljavanje nastavnika bez poštovanja propisanih uslova (od 30 dana, bez raspisivanja konkursa, položen stručni ispit i licenca za rad, sporazum o dopuni norme časova i sporazum o preuzimanju nastavnika); raspisivanje konkursa bez dokaza Ministarstva prosvjete da su obezbijeđena finansijska sredstva; podjelu predmeta na nastavnike i razredna starješinstva; ocjenjivanje učenika i izdavanje javnih isprava; prava djece, učenika i studenata, nastavnog i drugog osoblja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja; izdavanje javnih isprava polaznicima obrazovanja odraslih; vjerodostojnost javnih isprava koje izdaju ustanove obrazovanja i vaspitanja; obavljanje pripravničkog staža i stručnog osposobljavanja nastavnika; polaganje stručnog ispita nastavnika; rad organa upravljanja i rukovođenja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja; rad neregistrovanih pravnih i fizičkih lica koja se bave radom sa djecom i učenicima, te na vođenje propisane evidencije i dokumentacije u ustanovama.

Preduzete upravne mjere: Za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, inspektori su u 266 slučajeva izrekli mjeru ukazivanje i donijeli 16 rješenja, od kojih je pet rješenja o otklanjanju nepravilnosti, a 11 rješenja o privremenoj zabrani rada (nastavniku).

Postupanje po inicijativama: U izvještajnoj godini primljeno je 847 inicijativa, a koje su se najčešće odnosile na: zapošljavanje nastavnika bez javnog konkursa; prijavu na izbor kandidata po konkursu; pritužbu na neregularno zasnivanje radnog odnosa po osnovu stručnosti; dopunu do norme časova; sporazumno preuzimanje nastavnika; raspoređivanje časova; provjeru vjerodostojnosti diploma, odnosno javnih isprava; stručni ispit; komisijsku provjeru znanja učenika; prigovor na ocjenu; nepohađanje nastave od strane učenika; povredu prava učenika i studenta.

U odnosu na ukazane nepravilnosti, organi vlasti su većim dijelom u svojim planovima integriteta analizirali oblasti koje obuhvataju radne procese sa identifikovanim mogućnostima nastanka rizika i predloženim mjerama za sprječavanje tih rizika. Međutim, kada se uzme broj utvrđenih nepravilnosti prilikom inspekcijskog nadzora može se zaključiti da određeni broj organa vlasti ne poštuje primjenu zakona (Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju, Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakona o gimnaziji, Zakona o stručnom obrazovanju, Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece

¹⁰⁴ Izveštaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2022. godinu, dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/83faea2c-5453-468a-a3ef-563dfd6e513f>

sa posebnim obrazovnim potrebama, Zakona o visokom obrazovanju, Zakona o obrazovanju odraslih, Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija, Zakona o nacionalnim stručnim kvalifikacijama, kao i podzakonske akte i druge propise koji su donešeni za primjenu navedenih zakona, a koji su predmet kontrole prosvjetnih institucija, te Agencija preporučuje da ove institucije dosljedno primjenjuju zakonsku regulativu i interne procedure u obavljanju radnih zadataka i da prilikom izvještavanja o predloženim mjerama u planu integriteta objektivnije ocjenjuju njihovu realizaciju.

* * *

PREPORUKE ZA SISTEM PROSVJETE

Za sve organe vlasti u sistemu prosvjete, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njegovom sprovođenju, i to:

Preporučuje se da rukovodeći kadar u organima vlasti preduzme mjere za podizanje svijesti svih zaposlenih o značaju plana integriteta, a naročito za afirmisanje uloge menadžera integriteta i uspostavljanje prakse u kojoj će svi zaposleni dostavljati menadžeru integriteta podatke koji su od značaja za identifikovanje i eliminisanje rizika od korupcije u instituciji.

Preporučuje se organima da se prilikom izrade plana integriteta uzmu u obzir nalazi istraživanja o ocjeni rada organa, kao i relevantni i domaći i međunarodni izvještaji, u cilju unapređenje rada.

Preporučuje se navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere (realizovano, djelimično realizovano i nije realizovano).

Preporučuje se da, prilikom ažuriranja mjera, prosvjetne institucije koje realizuju vanredna polaganja uzmu u obzir rizike u ovom radnom procesu i da na adekvatan i praktičan način izrade odgovarajuće procedure.

Preporučuje se prosvjetnim institucijama da prilikom planiranja i realizovanja eksternih ispita, a sve u organizaciji Ispitnog centra, ispoštuju sve procedure koje se primjenjuju tokom realizacije eksternih ispita i testiranja, naročito kada je u pitanju način čuvanja testova i pristupa zaposlenih štampanim testovima.

Preporučuje se redovno sprovođenje samoevaluacije procesa rada, a sve u skladu sa Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju i Pravilnikom o sadržaju, oblicima i načinu utvrđivanja kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada u ustanovama, kojim se utvrđuje kvalitet obrazovno-vaspitnog rada na osnovu interne i eksterne evaluacije.

Preporučuje se svim visokoškolskim ustanovama da svojim planovima integriteta obuhvate rizike i mjere u vezi sa procesom angažovanja saradnika kroz ugovor o radu, uz apsolutno poštovanje zakonskih normi i redovno praćenje usklađenosti angažovanja saradnika sa sistematizacijom radnih mjesta, kao i poštovanje načela akademskog integriteta i postupka koji studenti mogu pokrenuti pred Etičkim komitetom.

Preporuke za opšte oblasti – PROSVJETA

U cilju daljeg jačanja integriteta u oblasti obrazovanja, preporučuje se organima da sprovedu naredne mjere, odnosno da razmotre potrebu uvođenja tih mjera u planove integriteta:

- obezbijediti da menadžeri integriteta budu istovremeno i rukovodioci radne grupe za pripremu i izradu plana integriteta, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta;
- plan integriteta učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način;
- svake druge godine procjenjivati efikasnost i efektivnost plana integriteta;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- donijeti uputstvo za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- voditi evidencije o primljenim sponzorstvima i donacijama i dostavljati Agenciji izvod iz evidencije u zakonskom roku;
- voditi evidencije poklona i pratiti obavezu za njihovo prijavljivanje;
- objavljivati na internet stranici propise koji regulišu rad institucije;
- redovno pratiti realizaciju preporuka za unapređenje rada institucije;
- redovno dostavljati Agenciji izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- definisati procedure prilikom zapošljavanja;
- jasno definisati procedure i utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- donijeti budžetski plan na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije;
- donijeti budžetski plan kojim će se omogućiti kvalitetno i inkluzivno obrazovanje;
- uspostaviti procedure racionalnog trošenja budžetskih sredstava;
- planirati izdatke za sudske sporove na osnovu evidencija o sudskim sporovima;
- postupati po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa u cilju izbjegavanja neekonomičnog trošenja budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- uspostaviti redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajati nova znanja iz te oblasti;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci;
- voditi evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama;
- predvidjeti mjere u planu integriteta za uspostavljanje unutrašnje revizije, kroz fomiranje službe za unutrašnju reviziju, odnosno zaključivanje sporazuma o obavljanju poslova interne unutrašnje revizije sa drugim organom;

- utvrditi precizne procedure za kancelarijsko poslovanje i obezbijediti njihovu dosljednu primjenu;
- analizirati rizike i uvoditi mjere u cilju sprečavanja curenja informacija;
- redovno vršiti obuku zaposlenih o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema.

Preporuke za posebne oblasti – PROSVJETA

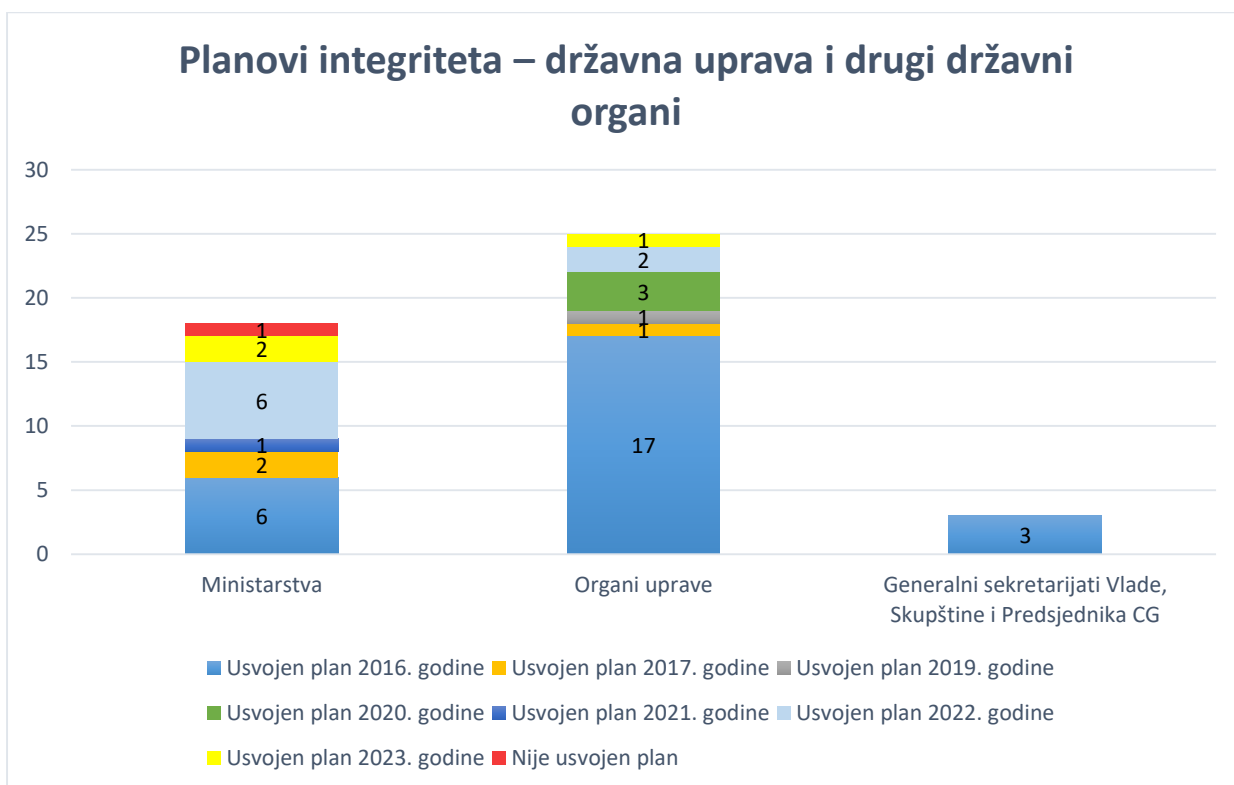
U cilju daljeg jačanja integriteta obrazovanja preporučuje se uvođenje mjera u planove integriteta kao što su:

- uspostaviti internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative koja se odnosi na rad zaposlenih prilikom upisa djece u predškolsku ustanovu;
- implementirati Strategiju o ranom i predškolskom obrazovanju za 2021–2025;
- obezbijediti dovoljan broj zaposlenih za obavljanje poslova prilikom upisa djece u predškolske ustanove;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka izdavanja prostorija škole (osnovne i srednje škole), procijeniti rizike od korupcije u tom procesu i planirati adekvatne mjere za njihovo savladavanje;
- implementirati Strategiju za digitalizaciju obrazovnog sistema u Crnoj Gori za 2022–2027;
- obezbijediti stručno usavršavanje svih nastavnika;
- donijeti interni akt za odobrenje i sprovođenje izborne nastave;
- usavršiti internu proceduru koja se tiče bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita;
- voditi evidenciju o pohađanju programa za profesionalni razvoj nastavnika, tj. voditi podatke o nivou stručnog usavršavanja nastavnika, broju, vrsti i trajanju obuka koje su pohađali u određenom roku;
- utvrditi jasne kriterijume za raspodjelu fonda časova nastavnicima;
- redovno ažurirati MEIS aplikaciju uz dobro razrađenu internu proceduru, usavršavanje programa na već postavljenoj platformi za unos podataka, dobre saradnje sa IT koordinatorom i redovne edukacije u vezi sa pomenutom aplikacijom;
- obezbijediti transparentnost prilikom raspodjele mjesta u studentskim domovima;
- objavljivati na internet stranici ustanove Rang listu za raspodjelu mjesta u studentskim domovima;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati proceduru prilikom polaganja ispita na fakultetima i vanrednih polaganja u srednjim školama;
- normativno obezbijediti autonomiju državnog univerziteta u dobijanju i korišćenju budžetskih sredstava;

- unaprijediti sadržinu i kvalitet internet prezentacija univerzitetskih jedinica;
- promocija načela akademskog integriteta i postupka koji studenti mogu pokrenuti pred Etičkim komitetom;
- objaviti i učiniti lako dostupnim na sajtu institucije Vodič za pristup informacijama;
- ažurirati Vodič za pristup informacijama, u skladu sa obavezom iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, imajući u vidu da je organ vlasti dužan da vodič za pristup informacijama ažurira najmanje jednom godišnje, odnosno u roku od 30 dana od dana promjene vrsta informacija u njihovom posjedu i podataka od značaja za pristup informacija;
- izraditi Registar rizika u skladu sa čl. 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru („Sl. list Crne Gore“, br. 075/18 od 23.11.2018), redovno ga ažurirati i objaviti na internet stranici organa vlasti;
- prilikom izrade novog plana integriteta ili revidiranjem važećeg prepoznati rizike i definisati mjere u odnosu na oblasti definisane Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o rodnoj ravnopravnosti i Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu;
- osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključiti dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, jer je analizom utvrđeno da 45 (17,7%) organa vlasti prosvjete nije obradilo posebne oblasti u svojim planovima integriteta. Posebne oblasti rizika najčešće se poklapaju sa nadležnostima ključnih organizacionih jedinica u organima vlasti i na taj način se i određuju;
- poštovati odredbe Zakona o lobiranju, koje se odnose na obavezu lobiranog lica da prijavi nedozvoljeno lobiranje i da sačini službenu zabilješku o lobističkom kontaktu, kao i obavezu organa vlasti da na internet stranici objavi podatke o lobističkim kontaktima;
- uvesti mjere u cilju ispunjavanja obaveza koje su predviđene Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, a tiču se redovnog objavljivanja i dostavljanja dokumenata u toku izborne kampanje Agenciji (analitičke kartice, putni nalozi i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom).

X. Državna uprava i drugi državni organi

Sistem državne uprave i drugih državnih organa obuhvata obradu planova integriteta i izvještaja ministarstava¹⁰⁵, organa uprave¹⁰⁶ i Generalnih sekretarijata Vlade Crne Gore, Skupštine i Predsjednika Crne Gore. Plan integriteta usvojila su 45 organa vlasti u ovom sistemu, dok tokom 2023. godine to nije učinilo jedno ministarstvo¹⁰⁷. Tokom 2022. godine 8 organa usvojilo je svoj prvi plan integriteta (6 ministarstava i dva organa uprave), a tokom 2023. godine 3 organa (dva ministarstva i jedan organ uprave). Na narednom grafikonu prikazan je broj organa koji su ispunili zakonsku obavezu usvajanja plana integriteta.



Grafikon 81: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

¹⁰⁵ Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo pravde, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo javne uprave.

¹⁰⁶ Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za ljudske resurse, Uprava za inspekcijske poslove, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zavod za metrologiju, Uprava za statistiku, Zavod za školstvo, Državni arhiv, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Uprava prihoda i carina, Uprava za katastar i državnu imovinu, Uprava za saradnju sa dijasporom-iseljenicima, Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama, Uprava za saobraćaj, Uprava za željeznice, Uprava za ugljovodonike, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprava za gazdovanje šumama i lovištima, Uprava za vode, Uprava za kapitalne projekte, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, Uprava za zaštitu kulturnih dobara.

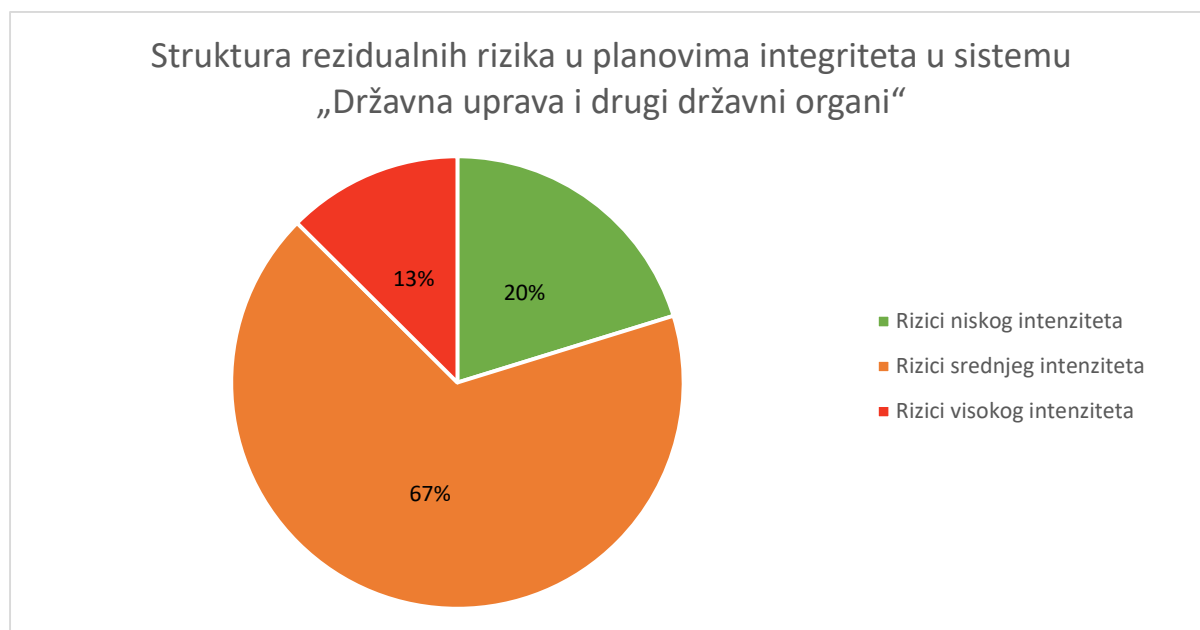
¹⁰⁷ Plan integriteta do 2023. godine nije usvojilo Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja.

Tokom 2022–2023. godine 29 organa državne uprave donijelo je novi plan integriteta (23 organa 2022. godine, a 6 organa 2023. godine), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok to nije učinilo 5 organa.

Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih identifikovano je ukupno 949 rezidualnih rizika.



Grafikon 82: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa državne uprave i drugih državnih organa

Najveći broj rizika prepoznatih u državnoj upravi je srednjeg intenziteta, ukupno 638 (67%). Identifikovana su 192 rizika niskog intenziteta (20%) i 119 rizika visokog intenziteta (13%).

Godina dostavljanja plana integriteta	rizici srednjeg intenziteta	rizici niskog intenziteta	rizici visokog intenziteta
2016. godina	75,3%	12%	12,7%
2018. godina	69,1%	17,4%	13,5%
2020. godina	68%	19%	13%
2021. godina	65%	20%	15%
2022. godina	69%	18%	13%
2023. godina	67%	20%	13%

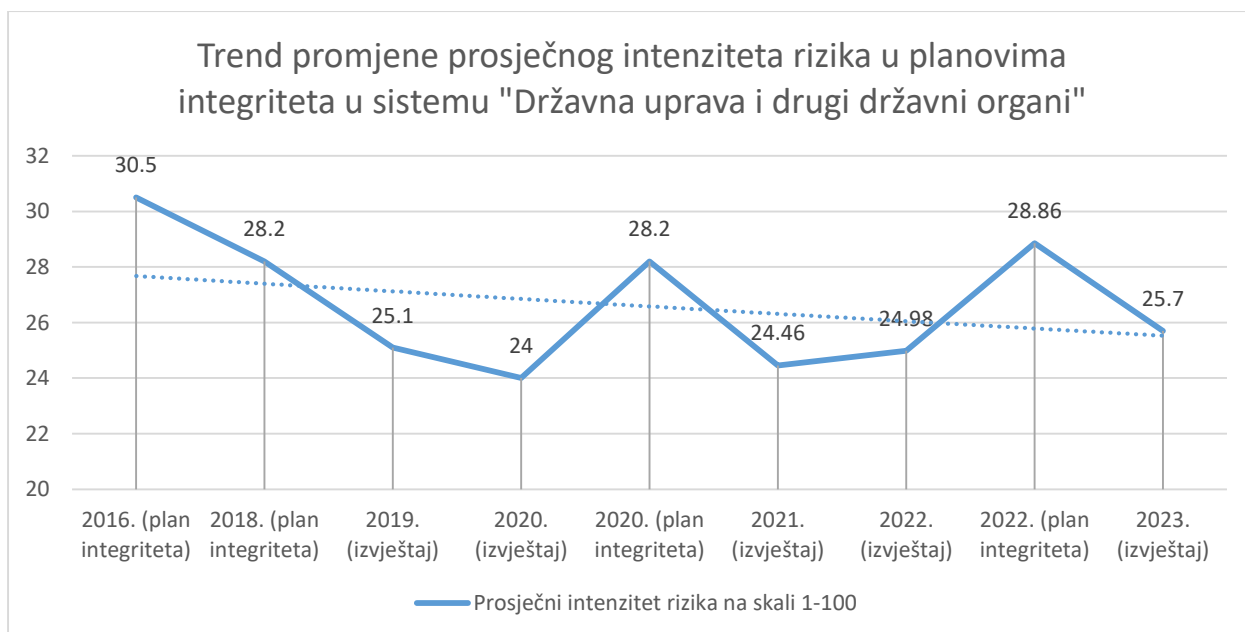
Tabela 38: Zastupljenost rizika u planovima integriteta u periodu od 2016–2023. godine

Iz tabele se može uočiti da u ažuriranim planovima integriteta, ali i u prethodnoj generaciji planova, preovladavaju rizici srednjeg intenziteta. U planovima integriteta koji su usvojeni 2022. godine došlo je do smanjenja procenta rizika niskog intenziteta za 1% u odnosu na planove iz 2020. godine (2022: 18% i 2020: 19%). Udio rizika niskog intenziteta u izvještajima nakon prve godine sprovođenja trećeg ciklusa poklapa se sa rezultatima u prvoj godini sprovođenja četvrtog ciklusa planova integriteta (po 20%).

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa (koji su donijeti do kraja 2023. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (249) i „Rukovođenje i upravljanje“ (165), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (155) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (97).

Oblasti rizika	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
„Rukovođenje i upravljanje“	37	117	11	165
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	55	158	36	249
„Planiranje i upravljanje finansijama“	33	109	13	155
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“	14	62	21	97

Tabela 39: Broj i struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“



Grafikon 83: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta organa državne uprave i drugih državnih organa

Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2023. godine na skali od 1 do 100 iznosi 25,7 dok je 2016. godine, kada su organi vlasti prvi put usvojili plan integriteta, iznosio 30,5. Tokom usvajanja novog plana integriteta 2022. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema na skali od 1 do 100 iznosio je 28,86.

Osnovni rizik koji je najzastupljeniji u planovima integriteta u ovom sistemu je narušavanje integriteta institucije, što se podudara sa podacima iz perioda 2016–2022. godine. Drugi po redu osnovni rizik odnosi se na „narušavanje principa transparentnosti“, a slijedi „sukob interesa“.

Osim navedenih, zastupljeni su i rizici koji se odnose na sprovođenje Zakona o sprječavanju korupcije – „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“. Primanje poklona, sponzorstava i donacija u državnim organima i drugim organima vlasti nosi sa sobom rizik od korupcije te se primanje poklona, sponzorstava i donacija može negativno odraziti na zakonske regulative, odnosno ugroziti nezavisnost i nepristrasnost rada javnih funkcionera, državnih službenika i organa vlasti kojima su omogućeni pomenuti benefiti. Stoga, ZSK predviđa obavezu Agencije, kao centralnog antikorupcijskog tijela, da vodi, redovno ažurira i objavljuje na sajtu ASK katalog o svim primljenim poklonima, sponzorstvima i donacijama u državnim organima, u cilju obezbjeđivanja što većeg stepena transparentnosti, integriteta i povjerenja u rad organa vlasti. Organi vlasti dužni su da izvode iz evidencije poklona koju vode, kao i pisane izvještaje o primljenim sponzorstvima i donacijama sa kopijom dokumentacije u vezi sa tim sponzorstvima ili donacijama, dostave Agenciji do kraja marta tekuće godine, za prethodnu godinu.

Prema podacima ASK, u 2023. godini Agenciji je u zakonskom roku, do kraja marta tekuće godine, od strane 25 organa vlasti prijavljeno ukupno 159 poklona primljenih tokom 2022. godine. Ukupno 136 organa vlasti na državnom i lokalnom nivou dostavilo je obavještenja da nijesu primali poklone u toku 2022. godine. Najviše poklona je, kao i prethodnih godina, protokolarne prirode (138), a riječ je o poklonima koje su javni funkcioneri primili prilikom međunarodnih susreta i koji uvijek, bez obzira na njihovu vrijednost, ostaju državna imovina. Takođe, prijavljeno je i 15 prigodnih i 6 poklona koji se ne mogu odbiti ili vratiti. Najviše poklona prijavljeno je od strane Ministarstva vanjskih poslova (32 protokolarna poklona).¹⁰⁸

U vezi sa sprovođenjem zakonskih nadležnosti koje se odnose na ograničenja primanja donacija i sponzorstava, Agenciji je u zakonskom roku do kraja marta 2023. godine 38 organa vlasti prijavilo 185 sponzorstava, a 238 organa vlasti prijavilo 2.024 donacije iz 2022. godine. Nakon isteka zakonskog roka, tri organa vlasti prijavila su ukupno 18 donacija, od kojih je jedan prijavio i dva sponzorstva. Takođe, 116 organa vlasti dostavilo je obavještenje da nijesu primali donacije i sponzorstva u toku 2022. godine. Najviše donacija odnosi na oblast socijalne i dječje zaštite (657), oblast obrazovanja (632), zdravstva (511), državne organe i organe lokalne samouprave (174) i opštine (78). Posmatrano po oblastima, najviše sponzorstava prijavili su državni organi i organi lokalne samouprave (77), zdravstva (76), obrazovanja (24) i

¹⁰⁸ Izvještaji o radu ASK objavljuju se na linku <https://www.antikorupcija.me/me/2110070719-izvjestaji-radu-ask/2110070811-izvjestaji-radu-ask/>

opštine (10). Agencija je u 2023. upućivala dopise i obavještenja organima vlasti o njihovoj zakonskoj obavezi da blagovremeno podnesu izvode iz evidencije poklona i izvještaje o primljenim sponzorstvima i donacijama sa pratećom dokumentacijom, u cilju što većeg prijavljivanja sponzorstava i donacija tom organu.

Osnovni rizik „sukob interesa“ prepoznat je u planovima integriteta većine organa vlasti u ovom sistemu. Navedeni osnovni rizik organi vlasti su konkretizovali kroz neke od rezidualnih rizika: Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura; Mogućnost sukoba interesa zaposlenih koji učestvuju u postupku javnih nabavki; Mogućnost postojanja sukoba interesa prilikom donošenja odluka u svim oblastima rada Ministarstva; Mogućnost davanja prednosti određenoj firmi kroz neobjektivno bodovanje pristiglih ponuda zbog prijateljskih i rođачkih veza (klijentelizam, nepotizam, kronizam) ili sukoba interesa; Davanje prednosti ponuđačima u postupcima javnih nabavki kroz definisanje tehničkih specifikacija; Nepotizam i sukob interesa u oblasti zapošljavanja, itd.

Imajući u vidu značaj preventivnog djelovanja na suzbijanju korupcije i promovisanje integriteta i etičkih vrijednosti u javnom sektoru, kao i realizaciju GRECO preporuke u okviru V kruga evaluacije, u saradnji sa MUP-om, predstavnici Agencije održali su su obuku za službenike Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije „Mjere o uzbunjivanju u policiji – podizanje svijesti i procedure uzbunjivanja“, na kojoj se govorilo o procedurama postupanja po prijavama zviždača i zaštite zviždača, kao i na temu integriteta u javnoj upravi. Takođe, u 2023. godini 27 državnih službenika i namještenika prošlo je online obuku na temu izrade i sprovođenja planova integriteta, namijenjene menadžerima integriteta i drugim zaposlenim koji učestvuju u tom procesu.

Prijavljivanje sumnje u ugrožavanje javnog interesa i zaštita zviždača predstavljaju snažan mehanizam prevencije korupcije koji doprinosi sveukupnom jačanju integriteta u radu kako javnog, tako i privatnog sektora.

Državna uprava i drugi državni organi prepoznali su i druge osnovne rizike. Većina organa vlasti u sistemu državne uprave i drugih državnih organa prepoznala je u planu integriteta rizike i mjere koje se odnose na neadekvatno postupanje po prijavama zviždača i neadekvatnu zaštitu zviždača. Naime, 58 osnovnih rizika u važećim planovima integriteta odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa se preporučuje svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju neregularnosti.

Prema podacima ASK, tokom 2023. godine najviše prijava odnosilo se na oblast radnih odnosa (39%), nepravilnosti u radu državnih organa (19,8%), raspolaganje državnom imovinom (13,9%) i ostalo.¹⁰⁹

U skladu sa ZSK, organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik dužan je da imenuje lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača, koje će provjeravati istinitost navoda iz prijave i predlagati mjere starješini organa, odnosno odgovornom licu u pravnom licu ili kod preduzetnika, te o ishodu preduzetih mjera obavijestiti zviždača u roku od 45 dana od dana podnošenja prijave.

Redni broj	Osnovni rizik	Broj osnovnih rizika
1.	Narušavanje integriteta institucije	152
2.	Narušavanje principa transparentnosti	121
3.	Sukob interesa	115
4.	Donošenje nezakonitih odluka	77
5.	Curenje informacija	73
6.	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	58
7.	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	58
8.	Iskorišćavanje javne funkcije ili zloupotreba položaja	56
9.	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	56
10.	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	45

Tabela 40: Zastupljenost osnovnih rizika u planovima integriteta organa državne uprave i drugih državnih organa

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. U sistemu državne uprave i drugih državnih organa je ukupno 1.021 takav slučaj (44,4% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje ovim organima da biraju osnovne rizike koji su dostupni u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2023. godine prikupila 37 izveštaja o sprovođenju planova integriteta u sistemu državne uprave za prethodnu godinu i obradila informacije o realizaciji mjera za savladavanje

¹⁰⁹Podaci su preuzeti iz Izveštaja o radu ASK za 2023. godinu, koji je objavljen na linku <https://www.antikorupcija.me/me/2110070719-izvjestaji-radu-ask/2110070811-izvjestaji-radu-ask/>

rizika. U taj broj su uključeni i izvještaji o sprovođenju plana integriteta organa vlasti koji su ukinuti reorganizacijom rada državne uprave 2023. godine.

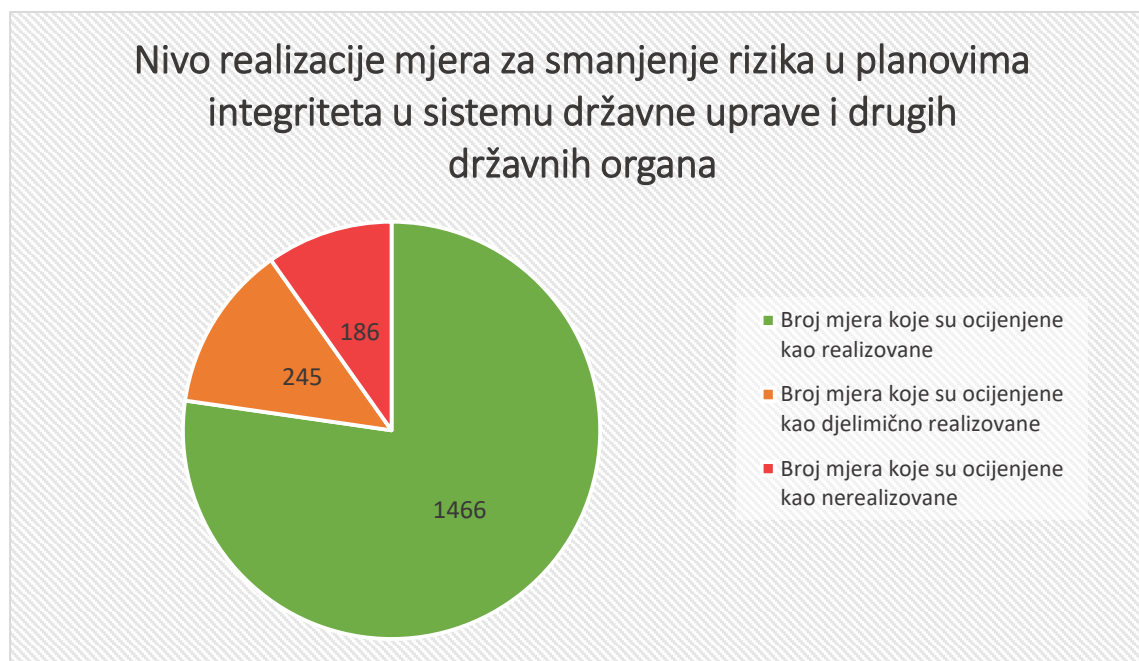
U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 36 (97,3% podnijetih izvještaja). Organi vlasti u ovom sistemu su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 777 rizika i realizaciji 1.897 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova nije unijet u aplikaciju, već je dostavljen Agenciji u štampanoj formi, pa taj izvještaj nije statistički obrađen, ali je uzet u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta državne uprave i drugih državnih organa.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 1.466 mjera realizovano (77,3%), 245 mjera djelimično realizovano (12,9%), a da je 186 mjera ne realizovano (9,8%).



Grafikon 84: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta

Upoređujući stepen realizacije mjera u izvještajima koji su dostavljeni 2021. godine sa izvještajima koji su dostavljeni 2023. godine, u izvještajnom periodu 01.01.2022–31.12.2022.

zabilježen je blagi rast uspješnosti realizacije mjera u ovom sistemu. Istovremeno, zabilježen je i porast broja djelimično realizovanih mjera.

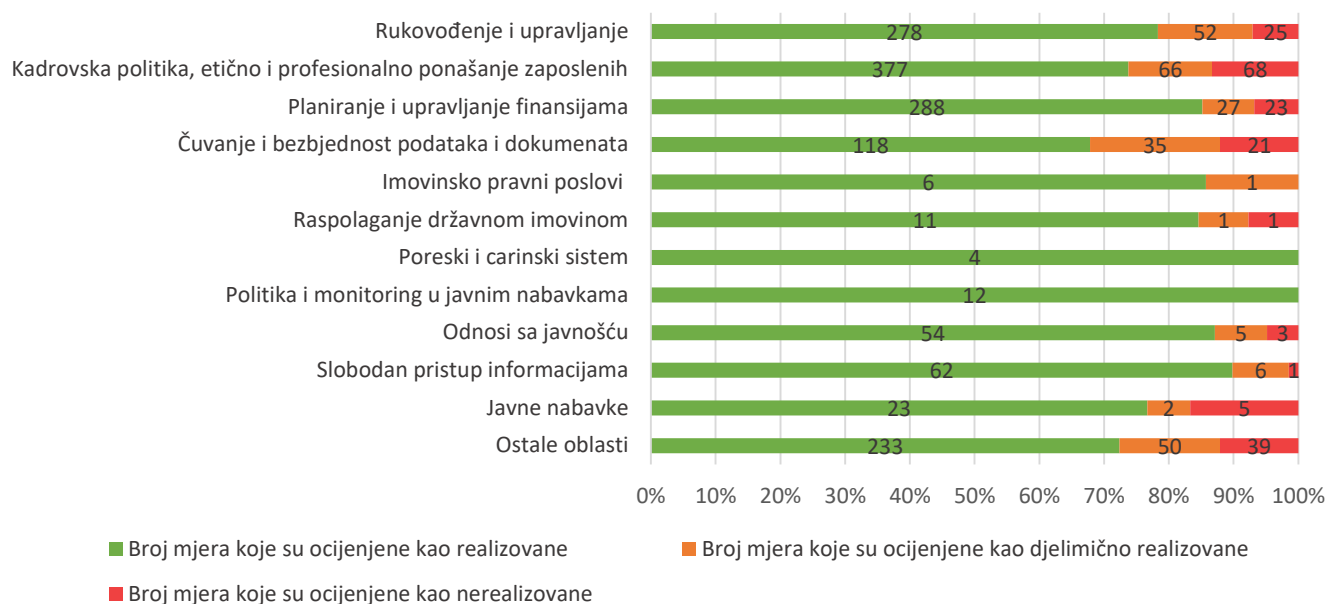
Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2017.	69,1%	18.9%	12.1%
2018.	72,8%	18.5%	8.7%
2019.	65%	18.4%	16.6%
2020.	71,14%	16,68%	12,19%
2021.	76%	11,21%	12,79%
2022.	73,69%	14,45%	11,86%
2023.	77,28%	12,92%	9,80%

Tabela 41: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta, prema godišnjim izvještajima

Procenat realizovanih mjera u izvještajima dostavljenim 2023. godine povećao se u odnosu na sve prethodne izvještajne godine. Iz tabele se može uočiti da je krajem 2016. godine realizovano 69% mjera (zanemarujući mjere o kojima nema dovoljno podataka o realizaciji), na kraju 2017. godine 72% mjera, a na kraju 2018. godine (kada su organi po prvi put podnosili izvještaj putem aplikacije) 65% mjera. Treba uzeti u obzir i to da je određen broj organa u ovom sistemu 2020. godine podnio izvještaj u štampanoj formi te je stvarni procenat realizacije mogao u određenoj mjeri odstupati od navedenog (71,1%). Upoređujući podatke iz 2019. godine (prvi izvještajni period nakon usvajanja novih planova 2018. godine) sa podacima iz izvještaja koji su dostavljeni tokom 2021. uočava se da je tada došlo do značajnog povećanja procenta realizovanih mjera za 11%. Istovremeno došlo je do smanjenja broja nerealizovanih mjera za 3,8%. U izvještajima koji su dostavljeni 2023. godine, uočen je porast broja realizovanih mjera u odnosu na prethodnu godinu, za 3,6%. Česte promjene u organizaciji i načinu rada državne uprave otežavaju praćenje trenda uspješnosti realizacije mjera iz godine u godinu.

Na narednom grafikonu predstavljen je nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast kao i prethodnih godina je „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 85,2% mjera, potom slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 78,3% realizovanih mjera, „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sa 73,8% i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa udjelom realizovanih mjera od 67,8%. U oblasti kadrovske politike organi vlasti su planirali i najviše mjera za savladavanje rizika (ukupno 511).

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“



Grafikon 85: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

Od posebnih oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima „Politika i monitoring u javnim nabavkama“ (100%) i „Poreski i carinski sistem“ (100%) gdje je realizovano svih 12 odnosno 4 mjere, zatim u oblasti „Imovinsko pravni poslovi“ (85,7%) i „Slobodan pristup informacijama“ (89,9%). U planovima integriteta prepoznata je i oblast „Odnosi s javnošću“ u kojoj je takođe ostvaren visok nivo realizacije mjera (87,1%) i gdje od 62 mjere tri nijesu realizovane.

Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili o statusu **ukupno 777 rizika**. Za 69 rizika (8,9% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 554 rizika (71,3%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 154 rizika (19,8%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblast rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Od opštih oblasti rizika, najveći procenat rizika smanjenog intenziteta karakterističan je za oblast „Rukovođenje i upravljanje“, koja je druga po redu najuspješnija oblast po pitanju realizacije mjera, pa to može ukazati na efektivnost mjera sprovedenih u izvještajnom periodu.

Opšte oblasti rizika

Analizom dobijenih podataka u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ uočeno je da je u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“**, predviđeno ukupno 355 mjera. Od tog broja, 278 mjera je ocijenjeno kao uspješno realizovano.

Organi vlasti su u okviru oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ izvještavali o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa rada institucija, usvojenim internim pravilima kojima se obezbjeđuje puna transparentnost u radu i procedurama odlučivanja; zatim o uključivanju predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava; realizaciji Zaključaka i Programa rada Vlade Crne Gore, itd.

Prema izvještajima iz 2023. godine, organi vlasti su tokom 2022. godine sprovodili strateška dokumenta, planove i programe rada. U cilju realizacije planiranih aktivnosti koje se odnose na kreiranje politike razvoja i upravljanja, uglavnom su uključivane sve organizacione jedinice i to kroz održavanje redovnih sastanaka užih i širih kolegijuma, kako bi kroz razmjenu informacija, predlaganje inicijativa, pružili podršku u procesu odlučivanja. U ministarstvima, direktorati su sačinjavali izvještaje o svojim aktivnostima i isti su se objedinjavali u godišnji izvještaj o radu ministarstva, koji se potom dostavljao na uvid i dalje postupanje Vladi Crne Gore. Taj dokument se objavljivao na internet stranicama ministarstava i portalu e-uprava. Pripremljen je Nacrt Strategije razvoja zdravstva za period 2023–2027, kao i Akcionog plana 2023–2024. Donošenje četvorogodišnje Strategije je uslovljeno budžetskim sredstvima koja su varijabilna. Izmjenom zakonskih propisa Vlada je na sjednici održanoj u januaru 2022. donijela Srednjoročni program rada Vlade 2022–2024. Prema navodima iz izvještaja, komunikacija povodom pripreme Izvještaja o realizaciji Srednjoročnog programa (2022–2024) u 2022, kao i Programa rada Vlade za 2023. je u određenoj mjeri bila usporena usljed izazova uzrokovanih hibridnim prijetnjama i obustave u radu informacionih sistema na određeno vrijeme, ali je predlog Programa finalizovan tokom januara 2023. i usvojen na sjednici Vlade od 2.2.2023. godine.

O realizaciji Srednjoročnog programa rada Vlade (2022–2024.) pripremani su, tokom 2022, izvještaji na kvartalnom nivou, u interesu praćenja dinamike realizacije obaveza iz tematskog i normativnog dijela Programa i za potrebe članova užeg kabineta. Godišnji izvještaj o realizaciji Srednjoročnog programa rada Vlade (2022–2024) u 2022, u skladu s odredbama čl. 31 Poslovnika Vlade Crne Gore, pripremljen je za potrebe informisanja članova Vlade o stepenu realizacije obaveza u prethodnoj godini.

Određeni državni organi su u izvještajnom periodu izvijestili o sprovođenju postojećih politika i strategija. Tako se u Ministarstvu odbrane u kontinuitetu implementirala NATO politika izgradnje integriteta. U skladu sa Akcionim planom za implementaciju Strategije odbrane Crne Gore, izrađeno je interno pravilo za odbrambeno planiranje u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore. Praćenje realizacije mjera vrši se godišnjim izvještavanjem o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije nacionalne bezbjednosti i Akcionog plana za implementaciju Strategije odbrane. U fazi izrade je novi Akcioni plan za implementaciju Strategije odbrane 2023–2026, koji je prepoznao novi operativni cilj „Unapređenje integriteta u sistemu odbrane“. U istom organu izvijestili su da je započet proces formiranja Komisije za

izradu Predloga akcionog plana za implementaciju Strategije nacionalne bezbjednosti 2022–2024.

U određenim organima nije došlo do usvajanja novih strateških dokumenata ili u izvještajima nedostaju informacije o pojedinačnim strategijama razvoja. U jednom organu je u izradi srednjoročna strategija razvoja institucije, koja treba da sadrži definisanu misiju, viziju i ciljeve koje planira da postigne.

Prema nalazima iz Upitnika o procjeni efikasnosti i efektivnosti plana integriteta¹¹⁰ koji su organi vlasti dostavili Agenciji u prethodnom periodu, ukupno 14 organa u ovom sistemu je 2022. godine navelo da nema usvojenu strategiju razvoja (46,7% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 11 organa usvojilo navedenu strategiju (3 organa za dvije godine, 2 organa za tri godine i 6 organa za više od tri godine). Ostali organi su naveli da su pravci razvoja insitucije prepoznati kroz Strategiju reforme javne uprave i prateći akcioni plan, i dr. Od 14 organa koji su usvojili strategiju razvoja, njih 13 je istu objavilo na svojoj internet stranici.

Dostavljanje predloga zakona i drugih akata Vladi vršilo se u skladu sa Poslovníkom Vlade, a svi predlozi zakona i drugih akata koje Vlada utvrdi mogu se naći na internet stranici Vlade CG i ministarstava.

U postupku pripreme zakonskih propisa sprovodi se postupak propisan Uredbom o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenja javne rasprave, pozivaju se NVO u postupak pripreme, i to u postupku konsultovanja i javne rasprave. Izvještaj o realizaciji javnog konkursa je dio godišnjeg Izvještaja o realizaciji javnih konkursa i odobrenih projekata u skladu sa Zakonom o NVO. Izvještaj se usvaja za prethodnu godinu i za 2021. usvojen je u decembru 2022. Takođe, upućivani su pozivi svim stručnim licima i NVO za učešće u izradi godišnjeg programa rada za 2022. godinu i za predlaganje kandidata za sastav Komisija. Javni pozivi za učešće u kreiranju programa rada se objavljuju na zvaničnom sajtu institucija.

Nacrti zakona i izvještaji sa javnih rasprava uredno se objavljuju na internet stranicama državnih organa (npr. Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava za zaštitu kulturnih dobara redovno su organizovale javne rasprave). Redovno se objavljuju pozivi za sprovođenje javnih rasprava na internet stranici ministarstava.

Uprava za inspekcijske poslove je navela da je u izvještajnom periodu sarađivala (učešćem u pripremi ili sugestijama), na izmjeni i dopuni sljedećih zakona: Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Zakon o energetici, što je rezultiralo pojačanom normativnom aktivnošću organa u pogledu ažuriranja internih pravilna i pravilnika kojima se dalje sprovode zakonska rješenja.

Ministarstva su uglavnom izvještavala da postoji puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti ministarstava i direktorata. Organi su izvještavali da svi zaposleni aktivno učestvuju u odlučivanjima iz oblasti svoje nadležnosti i upoznaju se sa svim

¹¹⁰ Dokument „Procjena efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta“ koji je izradila Agencija za sprječavanje korupcije, dostupan je na linku <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

odlukama na kolegijumu organa. Odluke od značaja za rad, edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih objavljivane su na oglasnoj tabli ili na internet stranici.

Međutim, nekoliko organa vlasti ni u ovom izvještajnom periodu nije realizovalo predloženu mjeru koja se odnosi na donošenje procedura o diskrecionom odlučivanju, ali se njena realizacija očekuje u narednom periodu. Sve diskrecione odluke rukovodilaca sadrže adekvatno obrazloženje (u skladu sa Zakonom o upravnom postupku), prema dostavljenim izvještajima.

Prema nalazima iz Upitnika, ukupno 19 organa u ovom sistemu (67,9%) je popunjavajući upitnik navelo da u instituciji postoji mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja, dok je 9 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima preporučuje da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Ovo predstavlja značajan pad u odnosu na prethodnu procjenu, kada je 74% organa navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi. Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši kroz obrazlaganje diskrecionih odluka (17 odgovora), objavljivanje donijetih odluka (10), definisanje jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (9), sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (5 odgovora), i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (5).

U jednom organu određeno je lice zaduženo za praćenje pozitivnopravnih propisa iz oblasti koje imaju uticaj na poslovanje organa i koje o svim izmjenama, odnosno dopunama propisa ili donošenju novih propisa blagovremeno obavještava starješinu organa i rukovodioce organizacionih jedinica. U jednom organu usvojena je procedura praćenja i usklađivanja propisa.

U odgovorima državnih organa na Upitnik, 26 od 30 organa (86,7%) je navelo da postoji lice ili lica koja su zadužena da prate propise, dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. Preporučuje se tim organima da razmotre određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Analizom dobijenih podataka iz predmetnog sistema uočeno je da je najviše mjera predviđeno u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje“** i to ukupno 511 mjera, od kojih je 377 mjera ocijenjeno kao realizovano.

U organizacionim jedinicama nekih organa vlasti donijeti su pravilnici o postupanju i ponašanju državnih službenika. Izvršena je izmjena i dopuna kadrovskog plana u cilju jačanja kadrovskih kapaciteta. Izvršene su izmjene Kadrovskog plana u cilju angažovanja zaposlenih i povećanja kadrovskih kapaciteta. Na osnovu analize postojećih i potrebnih kadrovskih kapaciteta pripremljen je kadrovski plan za tekuću godinu, kojim je planiran broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i druga strateška pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada Vlade. Kroz sagledavanje administrativnih kapaciteta i potreba organa vlasti, kadrovski plan se sastoji od zbirnih i pojedinačnih podataka o zaposlenima i potreba za zapošljavanjem novih izvršilaca, a donosi se na osnovu opredijeljenih sredstava i usvojenog budžeta za fiskalnu godinu. Kadrovski planovi usklađeni su sa pravilnicima o sistematizaciji radnih mjesta.

Prema navodima iz Upitnika, ukupno 7 organa u ovom sistemu (24,1%) navelo je da je izrađena strategija upravljanja i razvoja kadrova, dok su preostala 22 organa odgovorila odrično. Takođe, 28 organa (93,3%) ima plan zapošljavanja kadrova, dok ga 2 organa nijesu izradila.

Organi vlasti koji pripadaju ovom sistemu izvještavali su o sprovođenju antikorupcijskih propisa: Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o lobiranju i Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Prema evidenciji ASK, Agenciji je 2023. godine dostavljeno više izvještaja o prihodima i imovini po svim osnovima podnošenja u odnosu na godišnje nivoe svih prethodnih godina rada ASK. Rast broja dostavljenih izvještaja posljedica je povećanja broja novoimenovanih javnih funkcionera, kao i većeg broja izvještaja koje javni funkcioneri dostavljaju po prestanku funkcije. Većina organa vlasti je u izvještaju navela da su javni funkcioneri u tim institucijama blagovremeno podnosili ASK izvještaje o imovinskom stanju.

U većini organa vlasti određeno je lice koje je zaduženo za evidenciju poklona javnih funkcionera. Vođenje evidencije se vršilo u skladu sa internim pravilima i Pravilnikom o načinu raspolaganja poklonima javnih funkcionera, podzakonskim aktom Zakona o sprječavanju korupcije. Javni funkcioneri su upoznati sa obavezom prijavljivanja primljenih poklona i isti su dostavljeni Agenciji za sprječavanje korupcije na propisanom obrascu. U Ministarstvu sporta i mladih, Upravi za zaštitu kulturnih dobara u izvještajnom periodu nije određen službenik zadužen za evidenciju poklona (javnih funkcionera), ali je izviješteno da je popunjen obrazac uredno dostavljen Agenciji.

Organi vlasti su, prema navodima iz izvještaja, vodili redovnu evidenciju o primljenim sponzorstvima i donacijama i na propisanom obrascu dostavljali pisane izvještaje Agenciji za sprječavanje korupcije, u skladu sa članom 22 ZSK. U nekoliko organa vlasti sprovodi se interno pravilo o prijemu i evidentiranju donacija i sponzorstava. Takođe, kroz interni softver za evidenciju imovine, u Ministarstvu javne uprave redovno se evidentiraju sva sredstva dobijena iz donacija i dostavljaju izvještaji ASK. U toku 2022. godine Ministarstvo zdravlja je svim zdravstvenim ustanovama dalo saglasnost na Planove potreba za donacijama, koji su nakon toga objavljeni na internet stranici Ministarstva zdravlja.

U odnosu na realizaciju mjera koje se odnose na prijem i postupanje po prijavi zviždača, većina organa je izvijestila da su određena lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Preporučuje se organima vlasti koji još uvijek nijesu ispunili tu zakonsku obavezu da u što skorijem roku odrede ovo lice, shodno članu 49 ZSK. U Ministarstvu finansija nije uspostavljen mehanizam otkrivanja korupcije po prijavama zviždača, jer nije imenovano lice odgovorno za prijem i postupanje po prijavama zviždača, ali je izviješteno da je realizacija navedene mjere planirana za naredni period.

Prema navodima iz Upitnika, od 30 organa koji su odgovorili na pitanje, 24 (80%) su navela da je određeno lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača, dok je 6 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 15 organa je izvijestilo da je ono pohađalo odgovarajuću edukaciju, dok je ostatak odgovorio suprotno. Ukupno 28 organa

je navelo da su zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije unutar organa (svi organi su 2020. godine naveli da su zaposleni upoznati). Prema odgovorima iz upitnika, interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa donijelo je 16 organa (četiri više u poređenju sa procenom izvršenom 2020. godine), što je uglavnom rezultat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u ovom sistemu, kojom je, između ostalog, predviđeno dodjeljivanje bodova organima koji su izradili ovo uputstvo. Preostalih 13 organa to nije uradilo, pa se tim organima preporučuje da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Nekoliko organa vlasti je u izvještajnom periodu donijelo ili ažuriralo interni pravilnik o načinu postupanja po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje ukazuje na postojanje korupcije. Ministarstvo vanjskih poslova nije donijelo interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu, zbog promjene unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione i kadrovske promjene). U izvještaju Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma navodi se da su građani informisani o mogućnosti prijave korupcije putem telefonske linije i emaila.

U izvještajnom periodu, niti jedan organ nije u izvještaju za 2022. naveo da je bilo prijava korupcije unutar organa. Međutim, prema odgovorima iz Upitnika, jedan organ državne uprave je 2022. godine naveo da je bilo prijava zviždača unutar institucije u prethodnom dvogodišnjem periodu. Taj organ je naveo da je zaprimljeno više prijava (2–3).

U odnosu na sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, organi vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ su tokom lokalnih izbora koji su održani u 2022. godini objavljivali analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju na zvaničnim internet stranicama i dostavljali ih Agenciji za sprječavanje korupcije (od dana raspisivanja izbora do mjesec dana nakon datuma održavanja izbora).

Na pitanje iz Upitnika da li je u instituciji bilo kršenja odredaba Zakona o sprječavanju korupcije u prethodnom dvogodišnjem periodu, 24 od 30 organa (80%) je 2022. godine odgovorilo da takvih kršenja nije bilo. Četiri organa su precizirala da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, a jedan organ je naveo da se kršenje odnosilo na čl. 14, stav 2 Zakona, dok preostali organi nisu odgovorili na pitanje ili nisu precizirali do kršenja kojih odredaba Zakona je došlo. Ukupno 29 organa iz ovog sistema je 2022. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Prema dostavljenim izvještajima, u ministarstvima i drugim državnim organima poštovale su se odredbe Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika kao i posebni kodeksi državnih organa. Etički kodeks državnih službenika i namještenika sprovodi se u skladu sa zakonom i sadrži visoke standarde prema kojima se u profesionalnom i javnom redu ponašaju zaposleni, čime se podstiče afirmacija i unapređenje dostojanstva i ugleda državnih službenika i jačanje povjerenja građana u rad institucije. Etički kodeks državnih službenika i namještenika promoviše se na obukama, kao i kroz različite vidove komunikacije među zaposlenima.

Takođe, Etički kodeks državnih službenika i namještenika istaknut je na oglasnoj tabli ministarstava, objavljen na internet stranici ministarstava kao i na portalu eUprava.

U jednom ministarstvu, shodno ovlašćenju određen je službenik koji upoznaje zaposlene sa odredbama Etičkog kodeksa. Novozaposleni se redovno informišu o obavezama poštovanja etičkog kodeksa i sankcijama usljed nepoštovanja istog, te se potpisuju izjave o upoznavanju sa istim, a te izjave postaju sastavni dio njihovih personalnih dosijea.

Ministarstvo odbrane je izvijestilo da je donijet Kodeks vojne etike. Shodno članu 69 Zakona o Vojsci Crne Gore propisano je da je lice koje se prima prvi put u službu u Vojsci Crne Gore obavezno da se upozna sa Kodeksom, a isti član definiše da se redovna obuka kojom se lice u službi u Vojsci Crne Gore upoznaje sa Kodeksom sprovodi najmanje jednom godišnje. Takođe, Ministarstvo odbrane donijelo je novo Pravilo službe Vojske Crne Gore, koje je dopunjeno i usklađeno sa potrebama Vojske Crne Gore. Zaposleni u Ministarstvu odbrane i Generalštabu VCG popunili su Upitnik za utvrđivanje radnih procesa posebno ugroženih korupcijom, koji predstavlja polazni osnov za izradu metodologije.

U izvještaju Uprave za izvršenje krivičnih sankcija navedeno je da je Etički odbor, koji je formiran u skladu sa Etičkom kodeksom, u izvještajnom periodu započeo razmatranje pet pritužbi na rad pet službenika obezbjeđenja te institucije.

Prema odgovorima iz Upitnika, ukupno 28 organa je 2021–2022. navelo da primjenjuje etički kodeks ponašanja zaposlenih (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks državnih službenika i namještenika i dr). Svih 30 organa u ovom sistemu (100%) je 2022. godine izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa.

U izvještajnom periodu, organizovane su obuke u sklopu Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika Uprave za ljudske resurse.

U toku 2022. godine zaposleni u državnoj upravi pohađali su obuke na sljedeće teme: izgradnja integriteta, etika i moral, upravni postupak, mobing, mirno rješavanje radnih sporova, zaštita ličnih podataka, slobodan pristup informacijama, rodna ravnopravnost, disciplinska odgovornost, centralizovani sistem obračuna zarada, srednjoročni budžetski okvir, programsko budžetiranje, donošenje kadrovskog plana, javne nabavke, unutrašnja kontrola u vezi planiranja javnih nabavki, kancelarijsko poslovanje, inspekcijski nadzor, sistem unutrašnje kontrole, itd.

Prema upitnicima dostavljenim 2021–2022. godine, ukupno je 93,1% organa u ovom sistemu (27 od 29 organa koji su odgovorili na pitanje), organizovalo ili uzelo učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodne dvije godine, što je za 1,6% manji procenat u odnosu na iste odgovore iz 2020. godine, ali za 9,3% veći u odnosu na 2018. godinu. To je takođe značajno iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (41,3%). Veći stepen pohađanja obuka u sistemu državne uprave ne iznenađuje s obzirom na to da se u okviru Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika i Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta, koje organizuje Uprava za ljudske resurse, redovno sprovode obuke

na pomenute teme. Od 27 organa koji su 2020–2021. godine učestvovali na obukama, 20 je pohađalo jednu do tri obuke, a 7 organa je uzelo učešća na više od tri obuke. Svim organima se preporučuje da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Rad zaposlenih se ocjenjivao u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Uredbom o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika, te posebnim zakonima. Ocjenjivanje se sprovodilo na osnovu kontinuiranog praćenja rada zaposlenih od strane neposrednih rukovodilaca, ali i na osnovu kvartalnih izvještaja o radu koji su svi zaposleni obavezni da dostavljaju, a sve u odnosu na mjerila koja su propisana pomenutom Uredbom. Nakon što se zaposleni upoznaju sa svojom ocjenom, slijedi unos podataka u HRMIS aplikaciju. Ta aplikacija se redovno ažurira i vrši se kontrola ažurnosti i zaštite ličnih podataka putem autorizacije lica koje pristupa HRMIS aplikaciji. Takođe, svi organi u ovom sistemu koji su dostavili odgovore na Upitnik naveli su da se vrši redovno ocjenjivanje zaposlenih.

U Ministarstvu odbrane je na snazi i dalje interna online platforma Program uvođenja u posao novozaposlenih, koji u svom sadržaju prepoznaje poseban segment koji se odnosi na integritet.

U Upravi za inspekcijske poslove sproveden je pojačan nadzor koji se ogledao i kroz metod „rotacije“ inspektora sa jednog na drugo područje odnosno iz jedne opštine u drugu. Naime, priroda inspekcijskog nadzora podrazumijeva stalno prisustvo inspektora na terenu (uz njihovu obaveznu rotaciju sa jednog na drugo područje), što zahtijeva obezbjeđivanje odgovarajućih sredstava za nabavku i održavanje vozila, dnevnica i smještaj inspektora.

U prethodnom periodu Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju donijeli su interno pravilo o dodjeljivanju varijabilnog dijela zarade. Predlog dodjele varijabilnog dijela zarade službenicima vršio se shodno obrazloženom predlogu od strane neposrednog rukovodioca a dio zarade utvrđivao se na osnovu postignutih rezultata rada službenika. Nakon odlučivanja, donosi se rješenje i svi službenici se upoznaju sa odlukom i obrazloženjem iste.

U skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu svaki zaposleni, prije stupanja na rad, u pisanoj formi upoznaje se sa pravima, obavezama i odgovornostima u vezi sa mobingom. U cilju prepoznavanja, prevencije i sprečavanja mobinga, sprovode se mjere obavještanja i osposobljavanja zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga. Tako su se u određenim organima kontinuirano podsticali dobri međuljudski odnosi i netolerancija diskriminacije po bilo kom osnovu i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja.

Prema odgovorima iz Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, ukupno 17 državnih organa (56,7%) navelo je da je rukovodilac tih institucija odredio lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing), dok je 13 organa odgovorilo suprotno, od kojih je 7 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima preporučuje da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 4 organa su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica,

dok je preostalih 26 organa navelo da takvih prijava nije bilo. Svim organima se preporučuje da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavješćavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Uprava za ljudske resurse izvijestila je da u postupcima javnog oglasa, internog oglasa i javnog konkursa, u slučaju postojanja sukoba interesa, izuzima službenike koji rade na ovim poslovima, kao i stručna lica i renomirane stručnjake. Takođe, u postupku izbora predavača, kao i u slučaju provjere znanja i vještina polaznika programa obrazovanja, članovi Komisije potpisuju izjavu o nepostojanju sukoba interesa i izuzimanju se u slučajevima sukoba interesa. U tom organu donijeta su interna pravila o: sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona, sprečavanju sukoba interesa, postupanju po prijavama zviždača, načinu i vođenju registra sponzorstava i donacija i sadržini izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama.

U izvještajnom periodu organi vlasti su uglavnom izvještavali da nijesu pokretani postupci utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika i namještenika, te da se vodila evidencija o istim.

Prema nalazima iz Upitnika, 20 od 30 organa u ovom sistemu (66,7%) je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka jer nije bilo kršenja utvrđenih pravila. Ukupno 3 organa su navela da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 3 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok su 4 organa izvijestila da je bilo samo težih povreda radnih obaveza.

Kada su u pitanju disciplinski postupci pokrenuti u prethodne dvije godine, 23 organa su 2022. navela da ih nije bilo (76,7%), 3 organa su navela da su pokrenuta najviše 2 postupka, 1 organ da je bilo 3–5 postupaka, 1 organ da je bilo 6–7 postupaka, a 2 organa da je bilo više od 7 disciplinskih postupaka. Prilikom prethodne procjene (2020.) 63,2% organa je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu.

Prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 8 organa (26,7%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih kako bi se izbjegli eventualni rizici od korupcije. Od preostalih organa, 4 su navela da se vrši rotacija poslova, 2 rotacija članova tima, 2 teritorijalna rotacija, a 14 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

U oblasti „**Planiranje i upravljanja finansijama**“, organi su predvidjeli ukupno 338 mjera, a od tog broja, sprovedeno je 288 mjera. U toj oblasti, organi vlasti su izvještavali o mjerama koje se odnose na proces planiranja budžeta, planiranje i sprovođenje javnih nabavki, finansijsko upravljanje i kontrole, izvršavanje budžeta, sprovedene revizije, obuke itd.

Prema dostavljenim izvještajima, u nekoliko organa vlasti određena su lica za postupanje po obavješćenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu.

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru predviđena je obaveza određivanja tri lica. Sagledavajući upitnik, ukupno su 22 organa izvijestila da su odredila lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, 21 organ da je odredio lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, a 18 organa da je odredilo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu.

Prema izvještaju jednog organa, u skladu sa pravilnicima internih procedura (Finansijsko upravljanje i kontrola – FMC), u okviru Uputstva o načinu planiranja budžeta, uključeni su svi sektori, odsjeci i odjeljenja sa ciljem boljeg i sveobuhvatnijeg planiranja aktivnosti i budžeta za realizaciju istih na godišnjem nivou. Sagledavajući Upitnik, ukupno je 28 organa u državnoj upravi i drugim državnim organima izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni uključeni u proces planiranja budžeta, a 2 organa su navela da je to djelimično slučaj. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi analiza potreba po organizacionim jedinicama?“, većina organa (18 od 30 organa koji su popunili upitnik) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, ali uglavnom bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa se preporučuje uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Jedan organ je izvijestio da se u izvještajnom periodu vršila kontinuirana i unaprijeđena komunikacija sa sektorom budžeta Ministarstva finansija, a sve u cilju preciznijeg planiranja i izvršenja budžeta za tekuću godinu. Za sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i revizija u tom organu zaduženo je Odjeljenje za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija, a što je definisano Sporazumom o povjeravanju poslova unutrašnje revizije. Preporuke iz izvještaja o reviziji se primjenjuju u daljem radu nakon prethodnog izjašnjavanja o njima. S tim u vezi, u 2022. godini od strane unutrašnje revizije sprovedena je revizija procesa upravljanja tog organa sa preporukama. Datom preporukom predviđeno je popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u Službi za opšte, kadrovske poslove i finansije i imajući u vidu rok za ispunjenje preporuke, ista je djelimično sprovedena.

Kada je u pitanju uspostavljanje unutrašnje revizije, prema odgovorima iz Upitnika 10 organa navelo je da u tim organima postoji služba za unutrašnju reviziju, dok njih 12 prema dostavljenim informacijama ima zaključen sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije sa drugim organom. Takođe, 4 organa su kroz odgovor „Ostalo“ navela druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane nadzornog organa. Ukupno su 4 organa u ovom sistemu navela da nemaju uspostavljenu unutrašnju reviziju.

U dijelu izvještaja koji se odnosi na javne nabavke, planom javnih nabavki za 2022. godinu planirane su javne nabavke u skladu sa odobrenim budžetom. U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i u skladu sa odobrenim budžetom, objavljivan je Plan javnih nabavki za 2022. godinu.

Sačinjeni su izvještaji o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i u skladu sa zakonom proslijeđeni Direktoratu za politiku javnih nabavki u Ministarstvu finansija.

Redovno se vodila evidencija o broju i predmetu pokrenutih postupaka javnih nabavki te nadležnom organu dostavljali izvještaji.

I u ovom izvještajnom periodu u cilju sprečavanja davanja prednosti određenim firmama u procesu javnih nabavki, kroz prilagođavanje tehničkih specifikacija i neobjektivno bodovanje pristiglih ponuda, u ugovore o javnim nabavkama su unijete antikorupcijske klauzule. Prilikom sprovođenja postupaka, vršena je provjera izjava o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke i obrazaca za imovinu. Uključivalo se po jedno stručno lice iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u cilju izrade tehničke specifikacije koja ne smije sadržati diskriminatorne kriterije.

U kontinuitetu su se pratile preporuke Državne revizorske institucije koje su upućene određenim organima i o njihovom sprovođenju obavještavale organizacione jedinice. Tako je Ministarstvo kulture i medija dostavilo DRI Plan aktivnosti za realizaciju preporuka koji sadrži mjere, nosioce, aktivnosti i rokove.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 29 organa na Upitnik, u posljednjih pet godina vršena u 23 organa (79,3%). Prilikom procjene vršene 2020. godine, 84,2% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija.

Na pitanje iz Upitnika da li institucija sprovodi preporuke eksterne revizije, 7 organa je navelo da je sprovelo više od 50% preporuka, dok su preostali organi naveli da su ispunili sve preporuke. Kao i kod unutrašnje revizije, preporučuje se organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

U potpunosti su se izvršavale i implementirale preporuke unutrašnje revizije, kroz donošenje novih internih procedura i druge aktivnosti. Prema izvještaju jednog organa, tokom 2022. godine izrađen je Strateški plan, kao i godišnji plan rada za 2022. godinu. U nekim organima uvedene su interne procedure kontrole budžetskih sredstava i formirane organizacione jedinice za unutrašnju reviziju. Takođe, u drugim organima praćenje preporuka unutrašnje revizije se vrši kontinuirano kroz Centralni registar preporuka te se godišnji izvještaj dostavljao Ministarstvu finansija.

Prema izvještaju jednog organa, na osnovu godišnjeg Plana sprovođenja unutrašnjih finansijskih kontrola, unutrašnja revizija je kontrolisala službe i službenike u skladu sa utvrđenim djelokrugom. U mjeri dozvoljenog i dostupnih informacija, vršila se provjera izjava o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke i obrazaca za imovinu. Registar rizika se redovno ažurirao u većini organa.

Jedan organ je izvijestio da je do 31. marta 2023. dostavljen Godišnji finansijski izvještaj za 2022. godinu. Takođe, u zadatim rokovima dostavljeni su ostali finansijski prateći izvještaji od 31. decembra 2022. do kraja marta tekuće godine.

Prema odgovorima iz Upitnika, ukupno 23 organa su izvijestila da su izradila godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola i podnijela ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija (22 organa) ili Skupštini Crne Gore (1 organ). Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj Ministarstvu odnosno Skupštini ili da nemaju obavezu podnošenja izvještaja shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Osim toga, 20 organa je navelo da su podnijeli Ministarstvu finansija godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Takođe, 7 organa je navelo da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj, od kojih su 2 navela da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

U nekoliko organa, popunjavanje radnih mjesta unutrašnjeg revizora nije realizovano, dok je u jednom organu tokom izvještajnog perioda zapošljen stariji unutrašnji revizor.

U Ministarstvu odbrane izvijestili su da je izvršena implementacija Knjige ulaznih faktura kojom je unaprijeđeno praćenje finansijske dokumentacije, vođenje računovodstvenih evidencija i pregled plaćenih faktura.

Prema navodima iz Upitnika, ukupno 29 organa izvijestilo je da vodi evidenciju osnovnih sredstava u vlasništvu institucije. Takođe, od organa koji vode evidenciju osnovnih sredstava, 25 organa je navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih nepravilnosti u vođenju evidencije, dok je jedan organ naveo da je data preporuka DRI u pogledu popisa imovine, zbog neodgovarajućeg obrasca propisanog od strane Ministarstva finansija. Svim organima se preporučuje da procijene rizike u vezi sa procesom evidentiranja imovine i procesom upravljanja, raspolaganja, korišćenja i izdavanja imovine u skladu sa važećim propisima.

U nekoliko organa državni službenici i namještenici koji su zaposleni na poslovima finansija i javnih nabavki tokom 2022. godine pohađali su obuke o planiranju budžeta, primjeni Zakona o javnim nabavkama – obuka za popunjavanje plana u skladu sa CeJN-om – obuka za korišćenje novog elektronskog sistema, obuka za evaluaciju ponuda i obuka za centralizovani obračun zarada i programsko planiranje budžeta.

U oblasti „**Čuvanje i bezbjednost podataka**“, koja sadrži najmanje prepoznatih rizika, organi su planirali ukupno 174 mjera. Od tog broja, sprovedeno je 118 mjera.

Državna uprava i drugi državni organi su u izvještajima navodili da su postojeći informacioni sistemi u određenoj mjeri bezbjedni i dovoljni za nesmetano funkcionisanje organa te da se vrši redovno unapređenje i nadogradnja tih sistema.

Prema navodima iz Upitnika, od 30 organa u ovom sistemu koji su odgovorili na pitanje, 24 (80%) su izvijestila da redovno vrše rezervno kopiranje dokumenata (backup podataka), dok je preostalih 6 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima preporučuje da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2020. godine, 78,9% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenata.

Zaposleni u ministarstvima i organima uprave pohađali su obuke na temu zaštite i bezbjednosti podataka, kao i na temu sajber bezbjednosti.

U Ministarstvu odbrane, budžetom za 2022. godinu opredijeljena su sredstva za izradu novog jedinstvenog informacionog sistema za podršku upravljanju ljudskim resursima, materijalnim poslovanjem i finansijama. U tom ministarstvu, radilo se na podizanju svijesti o sajber prijetnjama, preko online platformi i kroz svakodnevnu e-mail komunikaciju.

U skladu sa Zakonom o informacionoj bezbjednosti, za zaštitu podataka u ministarstvima i organima uprave zaduženo je Ministarstvo javne uprave. Na zahtjev tog ministarstva u organima vlasti određivali su se službenici zaduženi za uspostavljanje sistema zaštite od računarskih i bezbjednosnih incidenata na internetu i drugih rizika bezbjednosti tih sistema.

I u ovom izvještajnom periodu, mjera koja se odnosi na usvajanje internog akta kojim će se regulisati IT bezbjednost podataka ostala je u većini organa vlasti nerealizovana.

Prema rezultatima Upitnika, ukupno 21 organ je 2021–2022. godine izvijestio da su obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka. Od tog broja, 20 organa je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok je jedan naveo da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 6 organa u ovom sistemu je navelo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Od 29 organa koji su pružili tražene informacije iz Upitnika, 16 je navelo da su utvrđena pravila postupanja sa tajnim podacima, dok je njih 3 dalo suprotan odgovor. Takođe, 21 organ je naveo da ima utvrđena pravila postupanja sa ličnim podacima, dok 8 organa nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Posebne oblasti

Organi vlasti u sistemu državne uprave i drugih državnih organa redovno su tokom 2022. godine objavljivali informacije iz člana 12 i 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i druge informacije od javnog interesa, uz odgovarajući način zaštite ličnih podataka i podataka koji su označeni stepenom tajnosti.

Na zvaničnoj internet stranici Ministarstva odbrane postoji baner koji upućuje na link za integritet, gdje se redovno ažuriraju informacije i aktivnosti iz oblasti jačanja i izgradnje integriteta u MO i VCG. Takođe, na pomenutom linku nalaze se ažurirani svi propisi iz oblasti odbrane, a služe za informisanje zaposlenih i javnosti.

Nekoliko organa vlasti ažuriralo je vodič za slobodan pristup informacijama i objavilo ga na internet stranici.

Međutim, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta je u izvještaju navelo da nije blagovremeno postupalo po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Takođe, Generalni sekretarijat Vlade CG izvijestio je da je zbog „objektivnih razloga, odnosno odsustva lica zaduženog za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama zbog privremene spriječenosti za rad, kao i nedostatka kadrovskih kapaciteta sa poznavanjem ove oblasti“, došlo do prekoračenja propisanih rokova u donošenju odluka po zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

Služba Predsjednika Crne Gore je izvijestila da je u izvještajnom periodu sprovedeno ispitivanje javnog mnjenja o radu Službe. U odsustvu sprovođenja ispitivanja javnog mnjenja o radu institucije, drugi organi vlasti su građanima omogućili da kroz prigovore, žalbe i knjige žalbi iskažu zadovoljstvo radom u tim institucijama.

Ministarstvo odbrane i VCG u svom radu implementiraju Vladinu „Komunikacionu strategiju – Crna Gora članica NATO za period do 2020. godine“, kao i Komunikacionu strategiju 2018–2020. Na osnovu tih dokumenata, u 2021. godini započeta je izrada novih internih komunikacionih smjernica MO tokom 2021. godine. U Ministarstvu vanjskih poslova naveli su da postoji jasna komunikaciona strategija i da se sprovode ankete o radu tog ministarstva. Zavod za metrologiju izvijestio je da se sprovodi Komunikaciona strategija 2019–2021. koja je usvojena 2019. godine, a da tokom 2022. godine predstoji izrada nove.

U izvještajnom periodu urađene su pripreme za realizaciju promocije procesa izgradnje integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore putem osmišljenih kampanja, izrade brošura i drugih načina podizanja svijesti zaposlenih o integritetu, za koje je navedeno da će se realizovati i tokom 2022. godine.

Organi vlasti blagovremeno su odgovarali na pitanja građana i pravnih lica, putem PR službi ili putem zvaničnih internet stranica. Komunikacija prema zainteresovanoj javnosti se, osim preko web portala ministarstava, obavljala i putem medija, kao i društvenih mreža, koje prati značajan broj građana, a putem kojih su predstavljane najznačajnije aktivnosti i rezultati rada.

U izvještajnom periodu nije izvijesteno o promotivnim kampanjama koje su imale za cilj ohrabrivanje građana i zaposlenih da prijavljuju korupciju.

U cilju koordinacije zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti i razmjene informacija između organa i institucija, a radi zaštite finansijskih interesa, Ministarstvo finansija potpisalo je Protokol o saradnji sa Revizorskim tijelom, dok se očekuje potpisivanje protokola i sa drugim institucijama.

Prilikom popunjavanja upitnika, 5 organa u ovom sistemu je navelo da je usvojilo komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću (iz dostavljenih obrazloženja može se zaključiti da se radi o strateškom okviru za eksternu komunikaciju, posebnim komunikacionim planovima za pojedinačne politike/aktivnosti i strategijama za odnose s javnošću), dok su 23 organa odgovorila suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da obavještavaju javnost o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (24 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (25), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (17), organizovanjem konferencija za novinare (12), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski praćenim događajima (24 odgovora). Takođe, 19 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što se

preporučuje i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Ukupno je 27 od 30 organa u ovom sistemu 2021–2022. godine izvijestilo da objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici, što čini 90% organa u sistemu. Prilikom popunjavanja upitnika 2020. godine isti odgovor je navelo 94,7% organa, a u upitnicima iz 2018. godine 92,1% organa. Ovo predstavlja blagi pad udjela organa koji redovno ažuriraju internet stranicu, ali taj procenat i dalje značajno prelazi prosjek zabilježen na nivou svih organa vlasti (68%). Takođe, 10 organa je u upitnicima iz 2021–2022. godine navelo da dokumenta redovno objavljuje na oglasnoj tabli.

Ukupno 17 organa je izvijestilo da svakodnevno ažurira svoju internet stranicu, 9 organa da to čine najmanje jednom nedjeljno, 2 organa najmanje jednom mjesečno, po jedan organ da to čini najmanje jednom u tri mjeseca i da to čini još rjeđe. Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, po 22 organa su izvijestila da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, da objavljuje spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima i da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Samo jedan organ je naveo da ne objavljuje nijedan od navedenih skupova podataka. Preporučuje se organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 28 organa je, prema 30 dostavljenih odgovora, objavilo vodič za slobodan pristup informacijama na internet stranici, dok su preostala dva organa izvijestila suprotno. Od navedenih 28 organa, 19 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, odnosno da je ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se preporučuje da objave vodič za slobodan pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Ostali nalazi i preporuke

Svi organi vlasti u ovom sistemu obezbijedili su da menadžeri integriteta budu istovremeno i rukovodioci radne grupe za izradu plana integriteta, čime su ispoštovane odredbe Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta. Međutim, shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave potrebno je da određeni organi vlasti ažuriraju odnosno donesu novi plan integriteta, a samim tim i nova rješenja o određivanju menadžera integriteta i rješenja o formiranju radne grupe za izradu plana integriteta.

I u ovom izvještajnom periodu „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ su opšte oblasti rizika sa nešto manjim udjelom realizovanih mjera. Stoga se organima vlasti preporučuje razmatranje novih rizika i mjera, tj. analiziranje radnih procesa koji se odnose na planiranje i sprovođenje procedure zapošljavanja, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, sukob interesa u obavljanju poslova, moguće zloupotrebe službenih dužnosti, nesavjestan rad, zaštitu zaposlenih koji prijavljuju

korupciju ili druge nepravilnosti (zviždači) i druge procese koji mogu sadržati rizike od korupcije ili neetičnog ponašanja.

Takođe, organima vlasti preporučuje se uspostavljanje efikasnog i adekvatnog kontrolnog mehanizma za prijem i razvrstavanje dokumentacije, adekvatnih mjera nadzora, veći stepen informacione bezbjednosti, kao i unapređenje znanja i odgovornosti zaposlenih zaduženih za čuvanje dokumenata i digitalnih formi podataka.

Organima vlasti se i u ovom izvještajnom periodu preporučuje da dosljedno poštuju osnovna načela Pravila za izradu i sprovođenja plana integriteta, a posebno:

- da odrede odgovorna lica za sprovođenje mjera za smanjenje rizika u slučaju da nijesu precizno definisana, pa bi trebalo navesti zaposlene zadužene za sprovođenje planiranih aktivnosti;
- da mjere budu što konkretnije i da po mogućnosti sadrže indikatore uspjeha kako bi se mogao pratiti napredak u realizaciji mjera iz godine u godinu (indikatori uspjeha su npr. broj prijava licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, broj pokrenutih postupaka za uvrđivanje povrede Etičkog kodeksa, broj održanih obuka itd), ili da se prilikom izvještavanja o sprovođenju plana integriteta navode i kvantitativni podaci o realizaciji tih mjera;
- uvrstiti u plan integriteta posebne oblasti rizika (npr. u planu Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove nedostaju posebne oblasti rizika);
- da se posebne oblasti rizika usklade sa najznačajnijim nadležnostima organa vlasti tj. nadležnostima ključnih organizacionih jedinica (najzastupljenije posebne oblasti rizika su: slobodan pristup informacijama i odnosi s javnošću);
- da se procjeni rizik u većem broju radnih procesa u planovima integriteta, posebno u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ (kroz procese planiranja javnih nabavki, sprovođenja javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenja sprovođenja ugovora, finansijskog izvještavanja, finansijskog upravljanja i kontrole, izvršavanja budžeta i drugo);
- da se u izvještajima unosi što konkretniji opis realizacije za svaku mjeru za savladavanje rizika, odnosno što jasnije obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjera, i potrebno je svaku mjeru ocijeniti (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano), kao i da se prilikom opisa realizacije mjera iz plana integriteta unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera, kao i tačni datumi sprovođenja konkretne mjere;
- da predložene mjere odgovaraju identifikovanim rizicima, odnosno da se precizira na koji način mogu dovesti do smanjenja rizika, pa se preporučuje planiranje dodatnih mjera za otklanjanje ili smanjenje tih rizika;
- da se što preciznije formulišu rezidualni rizici i predlože mjere koje odgovaraju tim rizicima;
- da se navede što sadržajnije i preciznije opis realizacije mjera u izvještaju o sprovođenju plana integriteta, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere;

- da se izvrši procjena rizika koji se odnose na sprovođenje Zakona o budžetu, Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru itd. kao i sa internim pravilima, imajući u vidu da su u Izvještaju DRI utvrđene nepravilnosti u njihovom sprovođenju;

U cilju kontinuirane primjene antikorupcijskih zakona, odnosno odredaba čije sprovođenje prati Agencija za sprječavanje korupcije, organima se preporučuje da kroz izvještaje o sprovođenju plana integriteta detaljnije obrazlože aktivnosti koje preduzimaju po pitanju primjene zakonskih obaveza, kao što su: dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri, obezbjeđivanje adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijavama zviždača. Osim toga organima vlasti se preporučuje i uvođenje mjera kojima se podiže transparentnost prilikom procesa zapošljavanja tokom izborne kampanje, kroz objavljivanje svih dokumenata u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera

Agencija je 2021. godine izradila **Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (**UNDP**) u Crnoj Gori, u cilju unapređenja sadržaja i efekata planova integriteta. Metodologija podrazumijeva razvoj kriterijuma i indikatora, koji su u vezi sa planovima integriteta i na osnovu kojih je izvršeno bodovanje i rangiranje organa vlasti u relevantnim sektorima/sistemima. Za pilot fazu projekta odabrana su **dva sektora: državna uprava i socijalna i dječja zaštita**.

Metodologija je izrađena uz **podršku eksperata** koje je angažovao UNDP i uz konsultacije sa menadžerima integriteta. Dva eksperta (lokalni i međunarodni) su u avgustu 2021. analizirali planove integriteta odgovarajućih institucija i druge relevantne dokumente, a u septembru iste godine radili na definisanju Metodologije i razvoju indikatora uspješnosti primjene antikorupcijskih mjera, u saradnji sa Odsjekom za integritet i lobiranje. U oktobru 2021. godine održane su **dvije radionice za menadžere integriteta** iz oba sistema, na kojima su polaznici upoznati sa Metodologijom i dali sugestije za njeno unapređenje. **Metodologija je finalizovana u novembru 2021. godine.**

Organi vlasti su u novembru i decembru 2021. dostavljali **dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora** predviđenih Metodologijom. Dokumentaciju su dostavila 32 organa državne uprave (od 40 organa). Nakon prikupljanja podataka od institucija, u I kvartalu 2022. godine uslijedila je **verifikacija** ispunjenosti pokazatelja, **dodjeljivanje bodova** organima i **izrada pojedinačnih izvještaja o procjeni primjene antikorupcijskih mjera** u organima koji su dostavili dokumentaciju.

Nacrti pojedinačnih izvještaja dostavljeni su organima, sa mogućnošću reagovanja na njihov sadržaj. Dodatne komentare i informacije Agenciji je dostavilo 17 organa državne uprave. Svi komentari su detaljno razmotreni i organima su dostavljeni finalni izvještaji o primjeni antikorupcijskih mjera. Izvještaji sadrže bodove za sve kategorije i indikatore, procentualno

iskazan učinak, pregled ključnih nalaza i **preporuke za uspostavljanje novih antikorupcijskih mjera i unapređenje primjene postojećih.**

Osim izvještaja za pojedinačne organe, izrađena su i **dva sektorska izvještaja**, koja sadrže ključne nalaze i preporuke na nivou sektora državne uprave, odnosno socijalne i dječje zaštite. Ovi izvještaji sadrže i **listu svih organa u sektoru, rangiranih po učinku** koji su ostvarili u pilot fazi projekta, kako bi se istakli najuspješniji organi. Na ovaj način može se izvršiti i poređenje različitih sistema. Izvještaji su u II kvartalu 2022. objavljeni na internet stranici ASK¹¹¹.

U nastavku su **preporuke koje su date u izvještaju o primjeni Metodologije u sektoru državne uprave i drugih državnih organa.**

- Neophodno je da organi u narednom ciklusu izrade planova integriteta posvete više pažnje definisanju posebnih oblasti rizika, koji bi bili specifični za njihove nadležnosti ili specifični položaj koji zauzimaju u državnoj upravi, uz detaljno razrađene rezidualne rizike kao i mjere za otklanjanje i sprečavanje.
- U procesu odobravanja sporazuma o povjeravanju unutrašnje revizije, Ministarstvo finansija bi trebalo da uzme u obzir i kapacitete jedinice za unutrašnju reviziju organa kojem se ovi poslovi povjeravaju, kako ne bi došlo do samo formalne pokrivenosti koja se zbog manjka ljudskih resursa i velikog broja potpisanih sporazuma ne može djelotvorno sprovesti u praksi.
- Neophodno je da nadležno Ministarstvo izvrši analizu sprovođenja sadašnjeg decentralizovanog modela vršenja unutrašnje revizije, posebno u pogledu ograničenja u broju unutrašnjih revizora, organizacije ovog posla na nivou državne uprave i kvaliteta izvršenih revizija.
- Neophodno je da organi vlasti u najkraćem roku ispune zakonsku obavezu i odrede lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i o tome obavijeste Agenciju, kao i da internim aktima detaljnije propišu proceduru izbora, reizbora i ocjene učinka lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača.
- Potrebno je da organi posvete više pažnje ispunjavanju obaveza proaktivnog objavljivanja informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, posebno imajući u vidu izmjene zakona koje su u skupštinskoj proceduri a koje dodatno proširuju opseg informacija čije će objavljivanje biti obavezno.
- Neophodno je jačati kapacitete Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama da vrši učestalije inspekcijske nadzore u oblasti proaktivnog objavljivanja informacija.
- Posebno je važno se kroz djelovanje Agencije uspostavi jednoobrazna praksa objavljivanja informacija kojima je pristup odobren, kod koje su uočeni brojni slučajevi pogrešne primjene zakona od strane organa.
- Važno je da organi poštuju obavezu vođenja evidencije o zahtjevima za slobodan pristup informacijama kroz informacioni sistem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama, kao i da izводе iz ovih evidencija učine javno

¹¹¹<https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

dostupnim kao još jedan način povećanja nivoa transparentnosti i izbjegavanja dupliranja zahtjeva za već objavljenim informacijama.

- Potrebno je omogućiti da uprave, zavodi i drugi organi koji još uvijek nisu dio redizajniranog www.gov.me portala, u što skorijem roku imaju internet stranice koje su dio novog načina navigacije, organizacije i prikaza podataka koji omogućava bolju preglednost sadržaja i dostupnost podataka.
- Potrebno je razmotriti mogućnost propisivanja zakonske obaveze organa da internim aktima detaljno urede procedure, kriterijume, mjerila, evidencije i nadzor svih vrsta privremenog angažovanja u upravi.
- Potrebno je da subjekti revizije i svi ostali organi koji prepoznaju uočene probleme u svom radu, sprovedu preporuke Državne revizorske institucije iz izvještaja o reviziji uspjeha „Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave“ (2020. godina).
- Potrebno je da organi u narednom ciklusu izrade odnosno ažuriranja planova integriteta posvete posebnu pažnju razradi rizika koji se odnose na aspekte upravljanja ljudskim resursima, kao što su planiranje zapošljavanja, postupak zapošljavanja, ocjenjivanje i praćenje radnog učinka kao i nagrađivanje i sankcionisanje.
- Potrebno je analizirati rijetke slučajeve organa koji su sistematizovali posebne organizacione jedinice ili radna mjesta za borbu protiv korupcije, integritet ili etiku, kako bi se sagledali učinci ovih pokušaja i na osnovu njih prikupile naučene lekcije i za ostale organe u sektoru koji po veličini ili nadležnostima zavređuju ovakav vid angažovanja u oblasti integriteta.
- Neophodno je da organi u narednom ciklusu izrade planova integriteta posvete pažnju analizi rizika koji se odnose na oblasti regulisane Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti.
- Potrebno je da rukovodni kadar organa aktivno traži i koristi prilike za dodatnim usavršavanjem u oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta, kao i da omogući isto za ostale zaposlene, posebno u onim oblastima koje su specifične za rad tog organa.
- Neophodno je da organi usvoje interni akt / proceduru kojim će definisati pravila za zaposlene o vršenju drugih poslova (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i sl).
- Neophodno je da organi usvoje interni akt kojim će na bliži način definisati pojmovi sukoba interesa i povezanog lica u kontekstu konkretnih nadležnosti organa i rizika koji su uočeni u planu integriteta i registru rizika.
- Neophodno je da svi javni funkcioneri koji imaju tu obavezu predaju redovni godišnji izvještaj o prihodima i imovini, odnosno izvještaj u slučaju stupanja na funkciju, blagovremeno i na ispravan način. Iako se radi o ličnoj odgovornosti javnih funkcionera, potrebno je prepoznati ovaj rizik u planu integriteta organa i osmisliti mjere i kontrole aktivnosti koje će uticati na unapređenje poštovanja zakonskih obaveza (usvajanje interne procedure, vođenje evidencije i upozoravanje od strane menadžera integriteta i slično).

Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Agencija preporučuje da se prilikom ažuriranja planova integriteta organa vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi organi uprave“, uzmu u obzir i neke od preporuka iz godišnjih revizija Državne revizorske institucije za 2022. godinu koje se odnose na organe vlasti u ovom sistemu, npr. **Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova za 2022. godinu**¹¹².

U tom izvještaju date su preporuke koje Ministarstvo unutrašnjih poslova može koristiti prilikom narednog ažuriranja plana integriteta s obzirom na to da taj organ, čiji plan integriteta obuhvata rizike i mjere Uprave policije, ima obavezu da to učini tokom 2024. Kolegijum DRI je izrazio pozitivno mišljenje na finansijski izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova za 2022. godinu i negativno mišljenje na pravilnost poslovanja zbog neusklađenosti koje su utvrđene u oblastima upravljanja ljudskim resursima i imovinom, javnih nabavki, unutrašnjim finansijskim kontrolama i upravljanju izdacima za sudske sporove. Subjektu revizije je, između ostalog, preporučeno da:

- u cilju efikasnije realizacije Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije, odnosno planiranih aktivnosti, obezbijedi monitoring i interno izvještavanje o realizaciji aktivnosti u toku perioda na koji se odnosi akcioni plan, kako bi se obezbijedila jasna analiza napretka ka postizanju operativnih odnosno strateških ciljeva.
- preduzme aktivnosti kako bi se izvršio raspored neraspoređenih policijskih i ostalih službenika i namještenika.
- sačini Nacrt kadrovskog plana zasnovan na analizi postojećih administrativnih kapaciteta i procjeni potreba za zapošljavanjem u godini za koju se planira budžet i narednoj godini, organizacionih i poslovnih promjena i obima posla, potrebi za povećavanjem ili smanjenjem broja zaposlenih.
- u skladu sa članom 19 Zakona o radu i donešenim internim procedurama, u svim organizacionim jedinicama vodi dnevnu evidenciju prisustva na radu.
- izradi internu proceduru o sadržaju, načinu vođenja i čuvanja personalnih dosijea zaposlenih i da izvrši ažuriranje svih personalnih dosijea kao i da dokumentaciju odlaže i čuva u za to propisanoj poslovnoj knjizi – Personalni dosije.
- rješenjem o raspoređivanju ili drugim rješenjem utvrdi pravo zaposlenog na staž osiguranja sa uvećanim trajanjem.
- izvrši reviziju odnosno ponovnu ocjenu postojanja propisanih uslova iz člana 70 Zakona na osnovu koje se utvrđuje na kojim radnim mjestima odnosno poslovima prestaje računanje staža osiguranja s uvećanim trajanjem, odnosno na kojima se mijenja stepen uvećanja staža,

¹¹²Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova za 2022. godinu dostupan je na linku <https://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji>

kao i na kojim radnim mjestima, odnosno poslovima se uvodi računanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem.

- izradi interno pravilo o proceduri unosa i kontrole podataka koje se unose u aplikaciju „Interna kadrovska evidencija“.

- imajući u vidu nepravilnosti utvrđene revizijom i važnost upravljanja ljudskim resursima, kao i obim i složenost poslova, preduzme aktivnosti na jačanju kapaciteta Direkcije za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove.

- donese akt o procjeni rizika, kojim će za sva radna mjesta procijeniti rizike, u skladu sa Zakonom o zaštiti i zdravlju na radu.

- izradi internu proceduru kojom će se bliže precizirati kriterijumi i način ostvarivanja prava na varijabilni dodatak.

- obezbijedi da se postupa po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa i tako izbjegne neekonomično trošenje budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja i obezbijedi vršenje finansijske kontrole potrošnje državnog novca, na način propisan Uputstvom o radu Državnog trezora.

- u knjigovodstvenoj evidenciji vodi podatke za sve objekta koje koristi, u skladu sa Zakonom o državnoj imovini.

- preduzme aktivnosti u cilju evidentiranja Ministarstva kao korisnika objekata u kojima su smještene organizacione jedinice MUP-a i Uprave policije.

- obezbijedi da se, u postupku i načinu nabavke, zaduženja, izdavanja i razduženja naoružanja i municije, u svim magacinima naoružanja, u potpunosti primjenjuju utvrđene procedure.

- rukovodioci organizacionih jedinica, na osnovu čijih informacija o potrebama su planirane javne nabavke, treba da blagovremeno dostavljaju inicijalne zahtjeve za pokretanje postupka javne nabavke, kako bi se iste efikasno realizovale. Preporučuje se Ministarstvu da dopuni internu proceduru na način što će se odrediti odgovorno lice/služba koja će u toku godine pratiti realizaciju Plana javnih nabavki.

- internom procedurom definiše način postupanja i odgovornosti zaposlenih koji prate realizaciju ugovora u slučajevima kada se ugovori ne realizuju u roku, kako bi se u slučaju neizvršenja ugovora preduzimale odgovarajuće mjere.

- odredi lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola.

- utvrdi plan za uspostavljanje/unaprjeđenje finansijskog upravljanja i kontrola.

- odredi lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare.

- imenuje osobu odgovornu za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizikom. Ministarstvo treba da izvrši procjenu rizika na nivou organizacionih jedinica (podregistri) shodno srateškim i operativnim ciljevima i iste objedini u Registru rizika.

- izvrši ažuriranje rizika iz svoje nadležnosti i dostavi licu zaduženom za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizikom, kako bi iste unio u Registar rizika.

Državna revizorska institucija je nakon sprovedenog postupka revizije uspjeha **„Pripremljenost institucija Crne Gore za realizaciju ciljeva održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030. godine“**¹¹³ ocijenila da institucije u Crnoj Gori nijesu u dovoljnoj mjeri pripremljene za realizaciju ciljeva održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030. godine, te je njihova pripremljenost ocijenjena kao djelimično uspješna. Subjekti revizije bili su Nacionalni savjet za održivi razvoj, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Uprava za statistiku i Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

Jedna od preporuka je da Generalni sekretarijat Vlade - Kancelarija za održivi razvoj, na osnovu izvještaja o sprovođenju Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. (NSOR) izradi preporuke za unapređenje NSOR-a i razmotri potrebu za revizijom NSOR-a 2030.

Nacionalnom savjetu za održivi razvoj preporučeno je da pokrene aktivnosti u cilju dostizanja neophodnog nivoa opremljenosti resursima Uprave za statistiku (prostornim, tehnološkim i finansijskim), koji će omogućiti da Uprava u potpunosti ostvari svoju ulogu u sprovođenju NSOR-a 2030.

„Preporučujemo da preduzme aktivnosti koje će obezbijediti redovno izvještavanje o sprovođenju NSOR-a 2030, kao i aktivnosti kako bi se uspostavio funkcionalan sistem koji će obezbijediti prikupljanje, razmjenu, usklađivanje, kontrolu i potvrđivanje podataka i za rezultat imati praćenje što većeg broja indikatora, na osnovu zvaničnih statističkih podataka“, navodi se u dokumentu.

Jedna od preporuka za Generalni sekretarijat Vlade je da preduzme aktivnosti na izradi procedure koja će urediti način i odgovornosti za dostavu podataka za indikatore od strane zvaničnih i administrativnih proizvođača statističkih podataka za potrebe praćenja i izvještavanja o sprovođenju NSOR-a 2030.

Kako se navodi u izvještaju DRI, svi nadležni resori imali su obavezu da do 2017. godine utvrde vezu između pojedinih ciljeva održivog razvoja i njihovih sektorskih strategija, planova i programa, odnosno mjera i akcija za koje će biti zaduženi u sprovođenju NSOR-a. „Međutim, svi nadležni resori nijesu sproveli analizu postojećih planskih dokumenata kao početni korak u identifikaciji nedostataka u strateškim dokumentima i potrebe za usklađivanjem, što je između ostalog, trebalo da omogući usklađivanje postojećih relevantnih strategija, programa i planova sa COR do 2018. godine, kako je bilo predviđeno u NSOR-u“, navodi se u dokumentu.

Državna revizorska institucija je sprovela reviziju pripremljenosti institucija za realizaciju ciljeva održivog razvoja koja se „posmatrala u kontekstu uspostavljenog zakonskog,

¹¹³ Izvještaj DRI „Pripremljenost institucija Crne Gore za realizaciju ciljeva održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030. godine“ dostupan je na linku <https://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji>

strateškog i institucionalnog okvira, kao i sistema praćenja i izvještavanja o napretku realizacije ciljeva održivog razvoja“.

DRI je ocijenila da u cilju uspješnije realizacije ciljeva održivog razvoja treba preduzeti aktivnosti na daljem unapređenju zakonskog i strateškog okvira kao i jačanju kapaciteta nadležnih institucija. „Posebno je važno razvijati kapacitete Uprave za statistiku, u cilju utvrđivanja jasnih linija za praćenje ciljeva održivog razvoja i ostvarivanja uloge predviđene NSOR 2030. Za ostvarivanje napretka u realizaciji ciljeva održivog razvoja potrebno je intenzivirati aktivnosti na usklađivanju sektorskih strategija i pratećih planova i programa sa NSOR 2030, na način koji će obezbijediti da se precizno definišu obaveze i odgovornosti svih subjekata uključenih u sprovođenje NSOR 2030“, navodi se u dokumentu.

Ocijenjeno je da subjekti koji su uključeni u sprovođenje NSOR 2030 nijesu obezbijedili dovoljno kvalitetnih podataka na osnovu kojih se može mjeriti napredak u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i donositi odluke u cilju postizanja održivog razvoja.

„Uspostavljanjem platforme (krajem 2022.g.) za praćenje indikatora održivog razvoja (www.sdgmontenegro.me) ostvaren je napredak u ovoj oblasti, ali je u narednom periodu potrebno preduzeti aktivnosti na uspostavljanju sistema koji će obezbijediti prikupljanje, razmjenu, usklađivanje, kontrolu i potvrđivanje podataka i za rezultat imati praćenje što većeg broja indikatora COR-a. Na osnovu sprovedene revizije, a u cilju postizanja većeg nivoa pripremljenosti institucija Crne Gore za realizaciju COR-a, vrhovna državna revizija (DRI) dala je subjektima revizije 14 preporuka“, navodi se u dokumentu.

Subjekti revizije, u skladu sa članom 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji treba da, do 22. decembra 2023. godine dostave DRI Akcioni plan za realizaciju preporuka i do 6. oktobra 2024. godine dostave Izvještaj o preduzetim radnjama.

Državna revizorska institucija je nakon sprovedenog postupka revizije uspjeha, ocijenila da angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima, u periodu od 2020. do 2022. godine, nije vršeno uspješno. Kolegijum DRI je na sjednici održanoj u septembru 2023. godine usvojio Konačni izvještaj o reviziji uspjeha **„Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima“**.¹¹⁴

Subjekti revizije obuhvaćeni uzorkom (Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Uprava prihoda i carina i Agencija za zaštitu životne sredine) su u periodu obuhvaćenim revizijom (2020–2022), po osnovu ugovora o djelu kojima su angažovali fizička lica, isplatili 4,5 miliona eura, od čega samo u 2022. godini 2,09 miliona eura. Usljed činjenice da se ne vode odgovarajuće evidencije, nije dostupna informacija o broju angažovanih fizičkih lica i ukupnom iznosu utrošenih sredstava po tom osnovu na državnom nivou.

¹¹⁴ Izvještaj DRI „Pripremljenost institucija Crne Gore za realizaciju ciljeva održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030. godine“ dostupan je na linku <https://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji>

U izvještaju se navodi da je porast izdataka po osnovu ugovora o djelu kod subjekata revizije koji je praćen neadekvatnim planiranjem, netransparentnim izborom angažovanih lica, uz odsustvo nadzora i analize efekata izvršenih poslova, nesaglasan sa ciljevima optimizacije javne uprave.

Takođe, u izvještaju se navodi da izuzetak predstavljaju ugovori koji su zaključeni sa fizičkim licima nakon sprovedenog postupka javne nabavke (ekspertske-konsultantske usluge) ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa). Prema nalazu DRI nedostatak internih procedura i odgovarajućeg praćenja realizacije ugovora ukazuje da postupak angažovanja fizičkih lica nije organizovan na efikasan način. Angažovanje fizičkih lica ugovorom o djelu (ili drugom vrstom ugovora) za obavljanje poslova za koje su sistematizovana radna mjesta, pored činjenice što je u suprotnosti sa Zakonom, dodatno otežava upravljanje i optimizaciju radnih procesa unutar organa, omogućava fizičkim licima pristup podacima koji su namijenjeni državnim službenicima i utiče na gubitak institucionalne memorije. Na osnovu sprovedene revizije, a u cilju obezbjeđenja profesionalizacije i depolitizacije javne uprave i unapređenja postupka angažovanja fizičkih lica u državnim organima, vrhovna državna revizija dala je subjektima revizije 9 preporuka. Subjekti revizije, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji treba da, do 05. oktobra 2023. godine, dostave DRI Akcioni plan za realizaciju preporuka i do 05. marta 2024. godine Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

DRI je subjektima revizije uputio preporuke da:

- donesu planove i na bazi istih planiranju potrebna finansijska sredstva.
- uspostave adekvatne evidencije zaključenih ugovora sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa, koje bi pružale neophodne informacije kako o broju angažovanih fizičkih lica, vrsti ugovora koje se zaključivali za obavljanje poslova, iznosu sredstava (bruto-neto iznos) koja su isplaćivana fizičkim licima, vremenskom periodu angažovanja i drugo.
- donesu i dosljedno primjenjuju u praksi interna pravila/procedure kojima se uređuje postupak angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. Internim pravilima/procedurama neophodno je definisati poslove na kojima se mogu angažovati fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa, način predlaganja i izbora fizičkih lica, način utvrđivanja naknade za angažovana fizička lica, praćenje, način nadzora i kontrole i izvještavanja o obavljenim poslovima.
- fizička lica angažuju kroz postupak javne nabavke ili javnog poziva (oglasa) za prijavu kandidata.
- jasno i precizno definišu: predmet ugovora, način praćenja realizacije ugovora, utvrđivanje izvršenog posla, rezultata i efekata angažmana fizičkih lica, kao i definisati sistem nadzora i način izvještavanja od strane angažovanih lica.
- ugovore sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa zaključuju samo za poslove za koje nijesu sistematizovana radna mjesta i poslove koji nijesu iz osnovne nadležnosti državnog organa, odnosno da za sva nova zapošljavanja primjenjuju Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

- internim procedurama urede sistem nadzora i kontrole realizacije zaključenih ugovora i isti primjenjuju u praksi.
- definišu i uspostave jasan postupak izvještavanja od strane fizičkih lica angažovanih bez zasnivanja radnog odnosa.
- uspostave i primijene sistem praćenja, evaluacije i izvještavanja o angažmanu fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa koji će omogućiti dobijanje podataka o ostvarenim rezultatima, kako bi identifikovali mogućnosti za kvalitetnije upravljanje procesom angažmana i unapređenje učinka angažovanih fizičkih lica.

U Izvještaju o radu **Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2022. godinu**¹¹⁵ navodi se da je na rad državnih organa i organa državne uprave u radu bilo 230 pritužbi. U toj izvještajnoj godini postupak je okončan u 282 predmeta, a ostalo je 38 nezavršenih. Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 34 slučaja utvrđeno da nema povrede prava, u 25 slučaja Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u 23 slučaja Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 52 predmeta postupak je obustavljen, u 88 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u 19 predmeta spajanjem, ukazivanjem u 14 predmeta i u 27 predmeta podnosioci pritužbe upućeni su na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

Ombudsman je posebnu pažnju posvetio pritužbama na rad *Uprave policije*, iako ta institucija ne spada u organe državne uprave, jer pritužbe na rad ovog organa zbog njegovih represivnih ovlašćenja mogu imati uticaja na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Na rad Uprave policije primljene su 62 pritužbe ili 6,96% od ukupnog broja (890). Iz prethodne godine prenešeno je 49 pritužbi. Od ukupnog broja pritužbi u radu (111) okončane su 102, od čega 55 pritužbi iz 2022. godine i 47 pritužbi iz 2021. godine. Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 16 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode.¹¹⁶ Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 17 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u tri predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u četiri predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga i pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi), u 13 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.), u 53 predmeta je utvrđena povreda prava i dato mišljenje sa preporukom, u četiri predmeta spajanjem, ukazivanjem u tri predmeta i u četiri predmeta podnosilac je upućen na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava i u jednom predmetu podnijeta je inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa.

¹¹⁵Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman za 2022. godinu dostupan je na linku https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008_finalizvjestaj_12042023.pdf

¹¹⁶ Ibid, str. 41–42

Analiza podnijetih pritužbi i dalje pokazuje da se građani/ke žale na sporost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, lokalne samouprave, lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, da se građani/ke osjećaju nejednaki pred zakonom, da se o njihovim pravima ne odlučuje u zakonskom roku i da usljed sporosti administracije otežano ostvaruju svoja prava. U određenim slučajevima stranka nije obaviještena o ishodu postupanja po njenom zahtjevu, čime joj je uskraćena mogućnost preispitivanja odluke, odnosno korišćenja pravnog sredstva i eventualno pokretanje upravnog spora. Prema toj instituciji, sve ovo ukazuje da organi javne uprave još uvijek u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica, te da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave. Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na svoje prethodne preporuke, podstičući organe državne uprave da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

- Potrebno je da organi javne uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima/kama i posvete više pažnje potpunoj i dosljednoj primjeni propisa, kako bi se građanima/kama omogućilo blagovremeno, pravilno i zakonito odlučivanje o njihovim zahtjevima.
- Neophodno je nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana/ki.
- Sistem javne uprave treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima/kama. Javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava.
- Neophodno je da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima/kama, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu odredbi propisa u oblasti upravnog postupka, posebno koji se tiče dostavljanja, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku¹¹⁷.

PREPORUKE ZA DRŽAVNU UPRAVU I DRUGE DRŽAVNE ORGANE

Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:

- donijeti strategiju razvoja institucije na kratkoročnom i srednjoročnom nivou (uz mjerenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije) i objavljivati program rada;
- redovno izvještavati o sprovođenju sektorskih strategija;
- obezbijediti veću zastupljenost zainteresovanih subjekata prilikom izrade propisa;
- promovisati modul e-participacija za javne rasprave o prijedlozima propisa;
- raditi na povećanju svijesti zaposlenih o značaju primjene analize uticaja propisa kako bi se smanjio broj komplikovanih, nejasnih i opterećujućih propisa;
- povećati broj elektronskih servisa za građane i unaprijediti elektronsku komunikaciju između organa i stranaka;
- poštovanje procedura i kriterijuma za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;

¹¹⁷Ibid, str. 89–90

- intenzivirati prisustvo državnih službenika i namještenika na obukama iz oblasti antikorupcije (redovno pratiti kalendar obuka Uprave za ljudske resurse), kao i pohađanje specifičnih obuka za menadžere integriteta;
- redovno izvještavati o kršenjima etičkih kodeksa od strane predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti;
- obezbijediti da starješine organa i lica iz kategorije visoko-rukovodnog kadra učestvuju na obukama i edukacijama;
- nastavak digitalizacije sistema upravljanja ljudskim kadrovima i interoperabilnost HRMIS aplikacije sa ostalim registrima u cilju boljeg upravljanja kadrovskom politikom;
- omogućiti da se kadrovski plan priprema paralelno sa nacrtom budžeta;
- obezbijediti cjelovitost i ažurnost HRMIS aplikacije;
- uspostaviti adekvatan sistem praćenja rada službenika od strane neposrednog rukovodioca;
- sačinjavati izvještaje o izuzetnim rezultatima i kvalitetu rada službenika kao osnov ostvarivanja prava na varijabilni dio zarade;
- zaključivati ugovore o djelu isključivo za poslove koji nijesu predviđeni sistematizacijom i organizacijom radnih mjesta, i urediti ovaj proces posebnom procedurom;
- dostaviti godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama;
- redovno mjeriti stepen zadovoljstva građana pruženim uslugama kako bi se na osnovu povratne informacije planirale adekvatne mjere na unapređenju pružanja usluga;
- obezbijediti bolju međusobnu razmjenu podataka iz službenih evidencija organa vlasti;
- objaviti spisak javnih funkcionera sa njihovim zaradama na internet stranici organa vlasti;
- omogućiti da knjigovodstvena evidencija pokretnih stvari sadrži podatke o svim prevoznim sredstvima u posjedu organa vlasti;
- plan integriteta i izvještaje o sprovođenju plana integriteta učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način;
- svake druge godine procjenjivati efikasnost i efektivnost plana integriteta;
- obezbijediti da se javne rasprave o temama od najvećeg značaja ne sprovedu u kratkom periodu, za vrijeme odmora, praznika i vanrednih situacija i da se sve procedure oko zakazivanja i vođenja javnih rasprava do kraja sprovedu u skladu sa zakonom;
- uspostaviti mehanizam kontrole kvaliteta pruženih javnih usluga i upravljanje Katalogom upravnih usluga, uz primjenu once-only principa u cilju pojednostavljenja procedura;
- povezivanje sistema portal e-uprave sa sistemima u cilju efikasnijeg kompletiranja poslovnih procesa; unapređenje portala e-uprava u cilju redizajna kako bi bio u potpunosti orijentisan ka korisnicima;
- unapređenje sistema kadrovskog planiranja i praćenje kvaliteta realizacije kadrovskih planova;
- ažurirati „Portal otvorenih podataka“ informacijama koje su od javnog interesa;

- sprovoditi i promovisati ispitivanja javnog mnjenja o radu institucije;
- omogućiti elektronsku prijavu korupcije i drugih nepravilnosti u radu organa;
- donijeti interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu;
- u organima vlasti povećati broj kadrova koji učestvuju u postupcima upravnog rješavanja i odrediti ovlaštena lica za vođenje i donošenje rješenja u upravnom postupku;
- poštovati zakonske rokove za odlučivanje u prvostepenom i drugostepenom postupku;
- planirati izdatke za sudske sporove na osnovu evidencija o sudskim sporovima;
- donijeti Plan unapređenja upravljanja i kontrola u skladu sa čl. 11 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- uspostaviti Registar rizika na nivou institucije u skladu sa čl. 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- redovnije sprovoditi unutrašnje kontrole kao i izvještavati o izvršenim unutrašnjim revizijama;
- uspostaviti sveobuhvatnu evidenciju (bazu podataka) ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- jačati svijest javnih funkcionera i odgovornost organa vlasti u pogledu poštovanja obaveza propisanih ZSK-om;
- obezbijediti punu primjenu Uputstva o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja i Uputstva o radu državnog trezora;
- poštovati zakonske odredbe, interna pravila i etičke standarde u odnosu na zviždače i njihovu zaštitu kao i postupati bez odlaganja u slučaju internog prijavljivanja;
- voditi evidencije o primljenim sponzorstvima i donacijama i prijavljivati ih ASK;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- voditi evidenciju poklona koje javni funkcioner primi u vezi sa vršenjem javne funkcije i dostaviti je ASK;
- redovno u toku izborne kampanje objavljivati i dostavljati ASK dokumenta shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom);
- u organima vlasti voditi evidenciju o kršenjima antikorupcijskih propisa;
- obezbijediti da lobirana lica u organima vlasti prijavljuju ASK nedozvoljeno lobiranje i dostave podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem;
- obezbijediti da lobirana lica u organima vlasti dostave kopiju službene zabilješke ASK;
- obezbijediti da organi vlasti objavljuju podatke o lobističkim kontaktima na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- sačinjavati izvještaje o budžetskoj potrošnji, kao i obezbijediti efikasniju kontrolu novčanih tokova;
- donijeti interni akt za sprovođenje i kontrolu javnih nabavki;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- izmijeniti potrebnu regulativu u cilju bolje informatičke bezbjednosti i zaštite informacionog sistema institucija;

- proaktivno objavljivati na internet stranici propise koji regulišu rad institucije (obrasce, uputstva, odluke, planska dokumenta i dr.);
- ažurnije objavljivati zahtjeve i rješenja o slobodnom pristupu na internet stranicama organa;
- poštovati sudske odluke koje se odnose na slobodan pristup informacijama;
- izraditi i redovno ažurirati Vodič za slobodan pristup informacijama u posjedu organa vlasti.