



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

IZVJEŠTAJ O DONOŠENJU I SPROVOĐENJU PLANOVA INTEGRITETA U 2024. GODINI

Podgorica, mart 2025. godine

Sadržaj

Uvod.....	3
Rezime	4
1. Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u 2024. 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)	24
7. Transparentnost planova integriteta.....	27
8. Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera	29
9. Procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta	33
10. Zaključak	34
11. Preporuke	35
I. Pravosuđe	53
II. Socijalna i dječja zaštita	76
III. Privredna društva, ustanove i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad.....	93
IV. Privredna društva, fondovi i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik država	109
V. Nezavisni i regulatorni organi.....	123
VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica i Glavni grad).....	134
VII. Kultura	151
VIII. Zdravstvo	167
IX. Prosvjeta	183
X. Državna uprava i drugi državni organi	201
Pojmovnik.....	217

Uvod

Shodno Zakonu o sprečavanju korupcije („Sl. list CG“, br. 54/2024), praćenje donošenja i sprovođenja planova integriteta vrši Agencija za sprečavanje korupcije (ASK). Organi vlasti su dužni da donesu plan integriteta u roku od šest mjeseci od dana osnivanja i dostave ga Agenciji u roku od osam dana od dana donošenja. Svi organi koji su donijeli plan integriteta do kraja 2023. godine bili su dužni da usvoje i dostave Agenciji do 15. aprila 2024. 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 sprečavaju 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“, 100/2024) i učine ga dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način (član 79 stav 2 Zakona o sprečavanju 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 80 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 2024. godini**, koji je sastavni dio Izvještaja o radu ASK za 2024. 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 sprečavanje 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 2024. godini

Prema evidencijama Agencije, 760 organa vlasti je u obavezi da donese plan integriteta. U 2024. godini 13 organa vlasti je prvi put usvojilo i Agenciji dostavilo plan integriteta, u štampanoj i elektronskoj formi. Do 31. decembra 2024. godine **zakonsku obavezu donošenja plana integriteta ispunilo je ukupno 740 organa vlasti (97,4% organa)**.



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

Organi koji su do kraja 2023. godine donijeli plan integriteta bili su u obavezi da do 15. aprila 2024. godine usvoje i dostave Agenciji izvještaj o sprovođenju plana integriteta u prethodnoj godini. Tokom 2024. godine, Agenciji je dostavljeno **ukupno 729 izvještaja o sprovođenju planova integriteta** za 2023. godinu.

Organi vlasti su 2024. godine dostavljali Agenciji izvještaje o sprovođenju plana integriteta u pisanoj formi, kao i u elektronskoj formi putem veb aplikacije za planove integriteta. Tokom godine je **u aplikaciju unijeto ukupno 717 izvještaja o sprovođenju plana integriteta** za 2023. godinu.

Za većinu organa vlasti, **2024. godine počeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta**. Četvrti ciklus je započet 2022. godine, pa je 2023. i 2024. godine izvještavano o prvoj odnosno drugoj 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 podataka i preporuke predstavljeni su u na kraju Rezimea, kao i u okviru posebnih poglavlja ovog izvještaja koja se odnose na **deset sistema organa vlasti**.

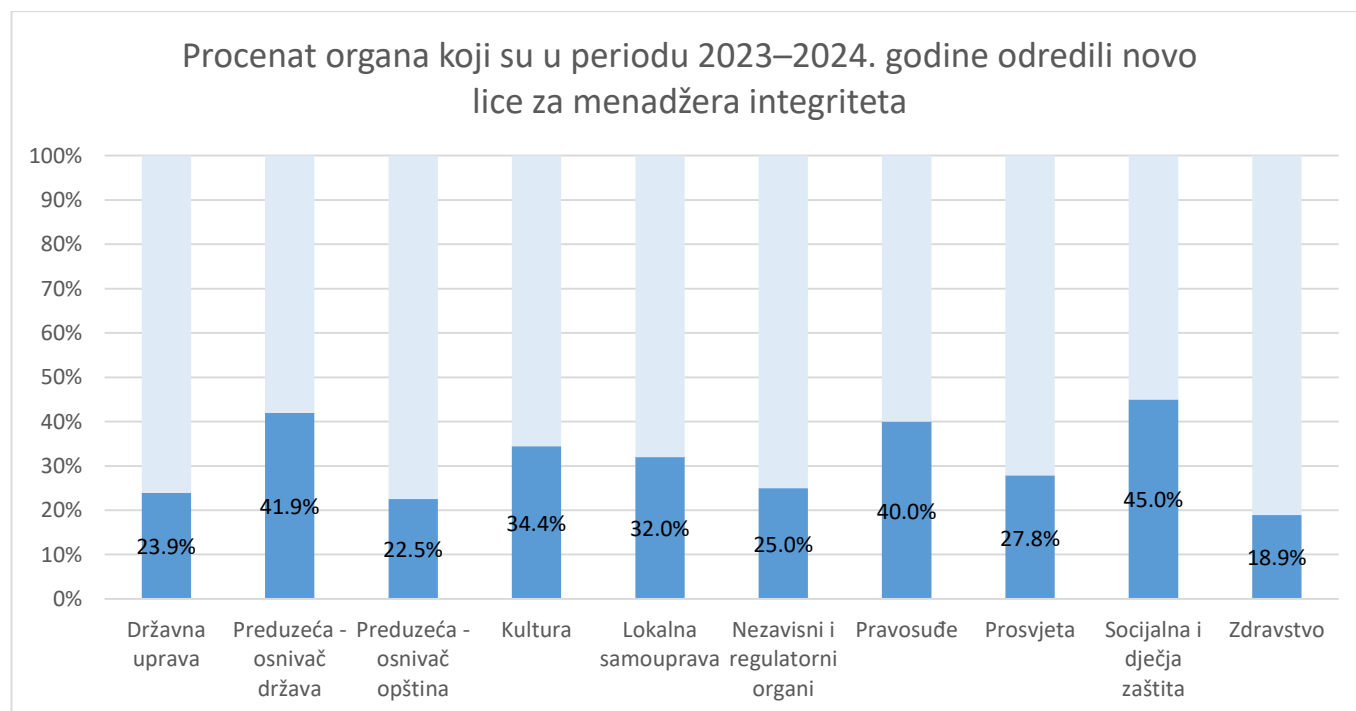
Nadležni odsjek u Agenciji redovno ažurira listu odgovornih lica za izradu i sprovođenje plana integriteta (menadžeri integriteta). Prema evidenciji Agencije, 2024. godine je rješenje o određivanju menadžera integriteta prvi put donijelo 15 organa vlasti. **Ukupan broj organa vlasti koji su odredili menadžera integriteta od 1. januara 2016. godine do kraja 2024. godine je 741** (97,5% od ukupnog broja organa vlasti).

Ukupno **151 organ vlasti** je tokom 2024. godine informisao Agenciju da je **određeno novo lice za menadžera integriteta**. Tokom 2023. godine bilo je 68 takvih slučajeva. 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 2024. godine.

Godina	Broj novoimenovanih menadžera integriteta
2017.	17
2018.	126
2019.	50
2020.	159
2021.	52
2022.	208
2023.	68
2024.	151

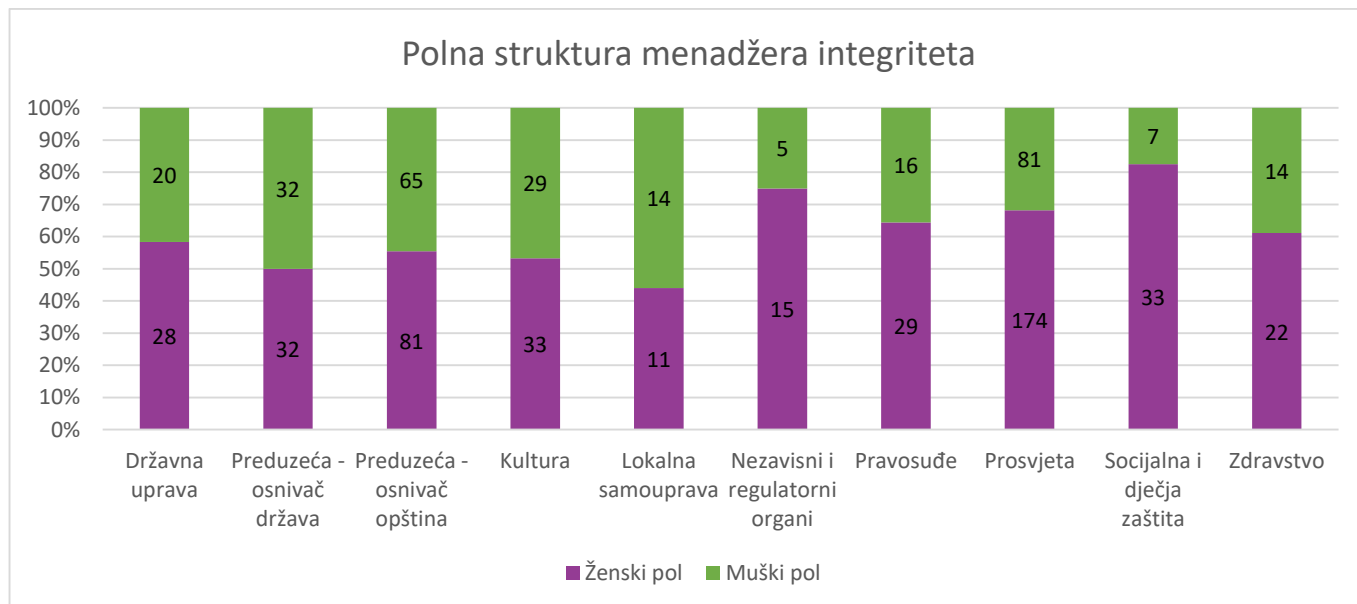
Tabela 1: Broj promjena menadžera integriteta u organima vlasti na godišnjem nivou

Procentualno posmatrano, najviše organa u kojima je tokom 2023–2024. godine došlo do promjene menadžera integriteta zabilježeno je u sistemima: socijalna i dječja zaštita (45% organa), privredna društva čiji je osnivač država (41,9%) i pravosuđe (40%).



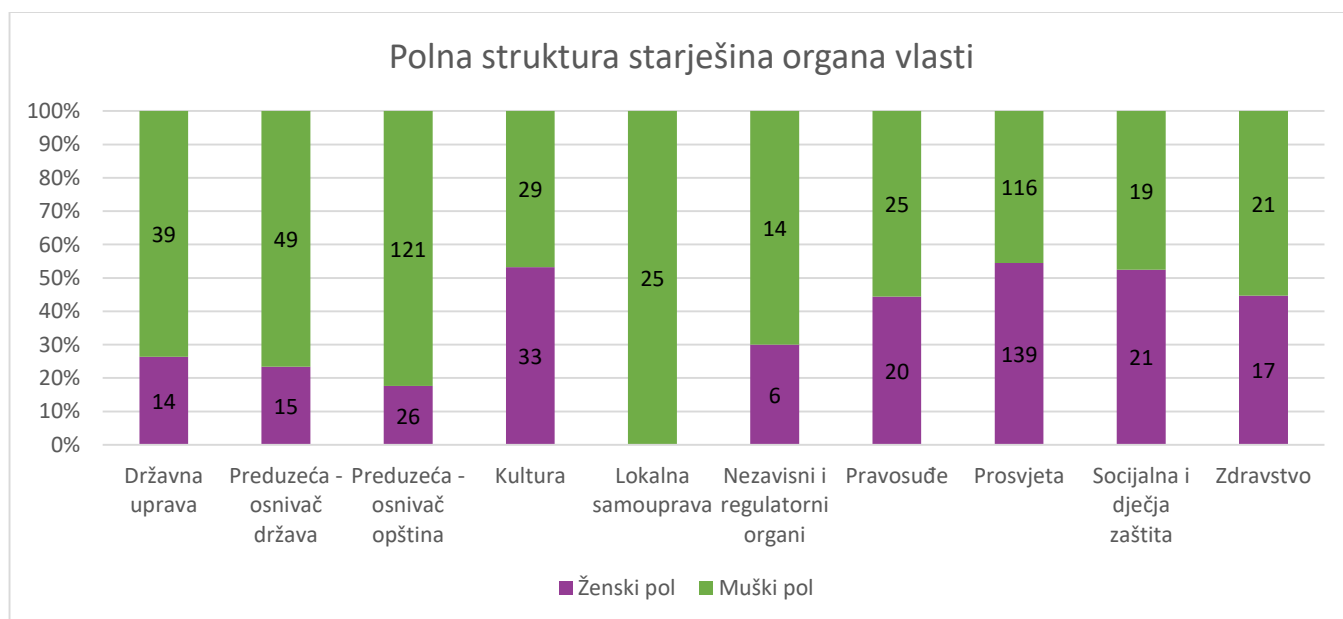
Grafikon 2: Određivanje novog lica za menadžera integriteta tokom 2023–2024. godine

Od ukupnog broja menadžera integriteta, 61,8% je ženskog, a 38,2% muškog pola. Zastupljenost menadžerki integriteta se smanjila za 0,5% u odnosu 2023. godinu, na istom je nivou kao 2022. godine, a za 2% je veća nego što je bila 2021. godine. Najviše menadžerki integriteta je u organima socijalne i dječje zaštite (82,5%), nezavisnim i regulatornim organima (75%) i prosvjetnim institucijama (68,2%), a najmanje u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (50%) i jedinicama lokalne samouprave (44%), jedinom sistemu u kojem su muškarci zastupljeniji od žena, kada je u pitanju kategorija menadžera integriteta.



Grafikon 3: Polna struktura menadžera integriteta

Situacija je suprotna kada su u pitanju starješine organa vlasti, koji su u 61,1% slučajeva muškog, a u 38,9% ženskog pola. Najviše rukovoditeljki institucija je u sektorima prosvjete (54,5%), kulture (53,2%) i socijalne i dječje zaštite (52,5%), a najmanje u državnoj upravi (26,4%), preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (23,4%) odnosno opština (17,7%), dok nijedna jedinica lokalne samouprave nema predsjednicu, odnosno gradonačelnicu.



Grafikon 4: Polna struktura starješina organa vlasti

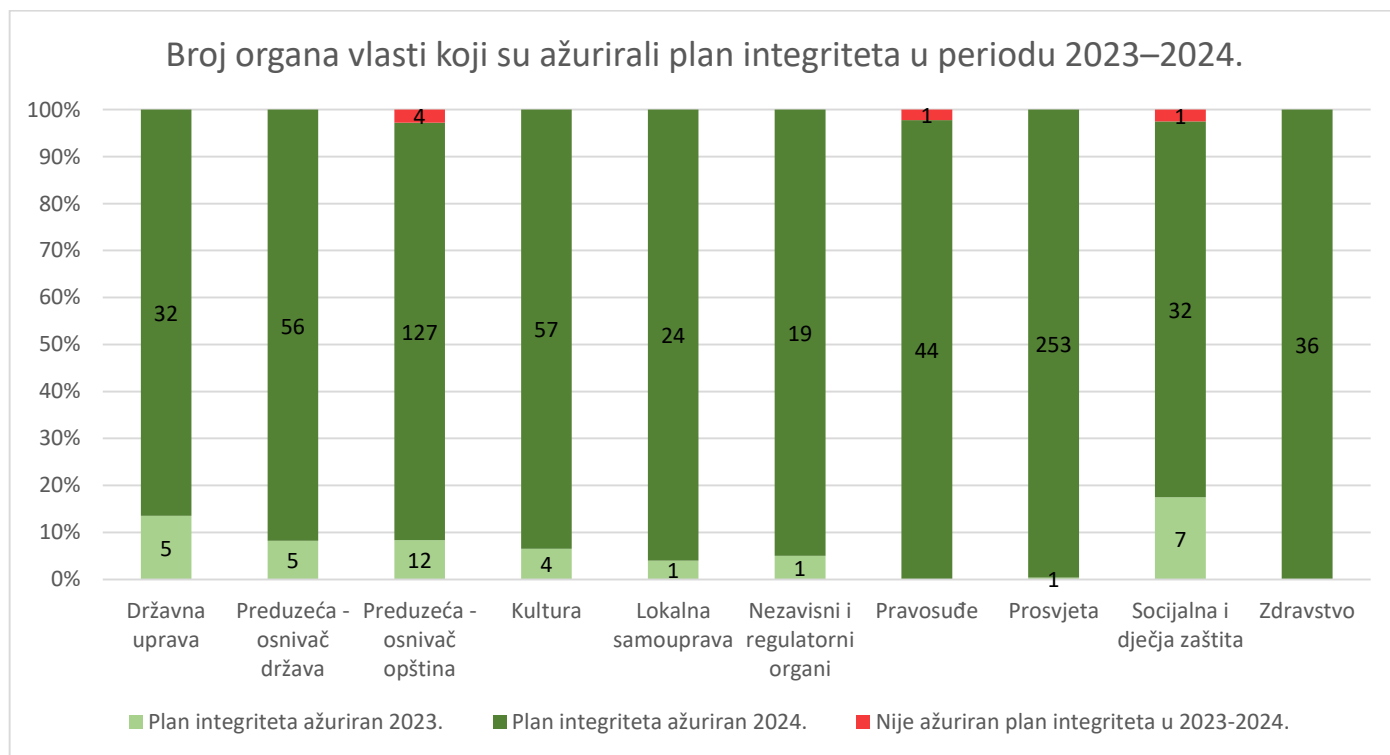
Agencija je tokom 2024. godine redovno i blagovremeno informisala sve ostale organe vlasti o obavezama u oblasti planova integriteta, imajući u vidu veliki broj organa vlasti i različito vrijeme u koje dospijevaju obaveze za pojedine organe vlasti. U II kvartalu 2024. godine Agencija je obavijestila organe vlasti koji su 2022. godine ili ranije usvojili posljednji plan integriteta da je 2024. godine potrebno da **izrade novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period, 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 680 organa je 2024. godine popunilo upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta putem aplikacije. Upitnik je 2023. popunilo 35 organa vlasti. Agencija će u prvoj polovini 2025. godine na osnovu analize 715 upitnika popunjenih 2023. i 2024. godine izvršiti **procjenu efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta** i predstaviti je u posebnom izvještaju, u odnosu na deset sistema u koje su svrstani organi vlasti.

Agencija je na ovaj način izvršila analizu 654 upitnika popunjenih 2021. i 2022. godine (na kraju trećeg ciklusa planova integriteta) i predstavila je kroz „Procjenu efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta“, koja je objavljena u februaru 2024. godine 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 kvalitet plana integriteta. Procjena je izrađena po sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti.

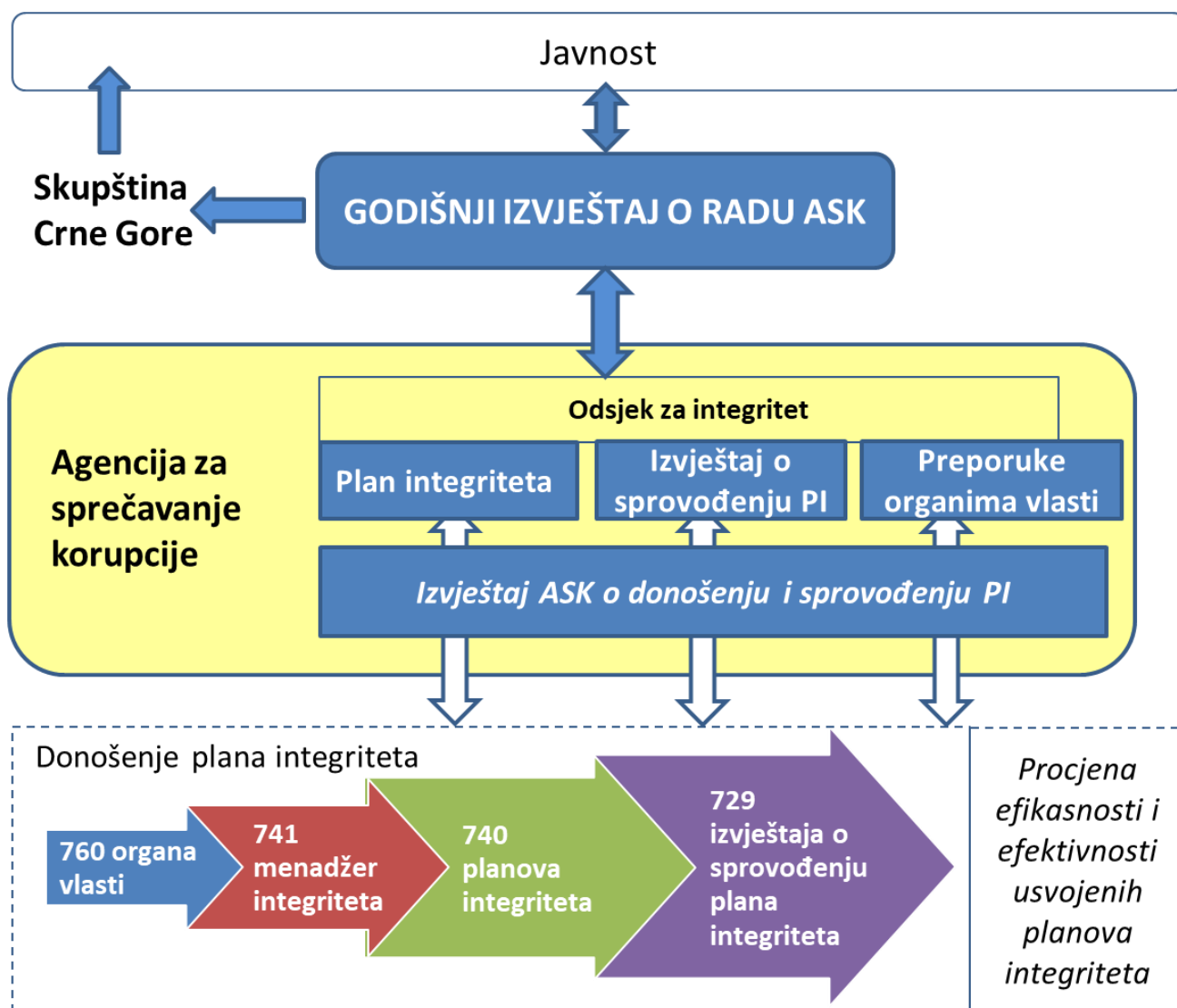


Grafikon 5: Broj organa vlasti koji su ažurirali plan integriteta u periodu 2023–2024. godine

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 je 2024. godine ažuriralo ukupno 680 organa vlasti.** Tokom 2023. godine 36 organa je ažuriralo plan integriteta (od kojih su neki ponovo ažurirali plan 2024. godine, pa su na gornjem grafikonu prikazani u grupi organa koji su plan integriteta ažurirali 2024. godine).

Plan integriteta nije ažuriralo 6 organa (jedan sud, jedan centar za socijalni rad i četiri preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština), iako je njihov važeći plan usvojen 2022. godine ili ranije.

Na grafikonu nijesu predstavljeni organi koji su svoj prvi plan integriteta usvojili 2023. ili 2024. godine, već isključivo organi koji su do kraja 2022. godine već imali važeći plan integriteta.



Dijagram 1: Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

Svi organi vlasti podnose elektronsku verziju planova integriteta, izvještaja o njihovom sprovođenju i upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta isključivo putem **aplikacije za planove integriteta**. Organi 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.

U 2024. godini je na internet stranici Agencije objavljena ažurirana Lista menadžera integriteta, kao i četiri verzije Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta. Takođe, početkom 2025. godine je po prvi put objavljena Lista internet adresa na kojima su objavljeni važeći planovi integriteta.

Odsjek za integritet je 2024. godine nastavio intenzivnu komunikaciju sa organima vlasti, pružao im podršku i davao komentare, sugestije i preporuke u vezi sa donošenjem i sprovođenjem planova integriteta.

U 2024. godini zaposleni u nadležnom odsjeku obavili su **1.839 konsultacija** sa organima vlasti. Menadžeri integriteta su Agenciju 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 **četiri radna sastanka** sa menadžerima integriteta, i održano je **13 obuka** na temu donošenja i sprovođenja planova integriteta za organe vlasti, kao i jedno predavanje za studente na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore. Detaljnije informacije o održanim obukama dostupne su u Izvještaju o radu Agencije u 2024. godini¹. 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
2024.	1.839	4	13

Tabela 2: Broj konsultacija, radnih sastanaka i obuka na temu planova integriteta, u periodu 2016–2024. 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,

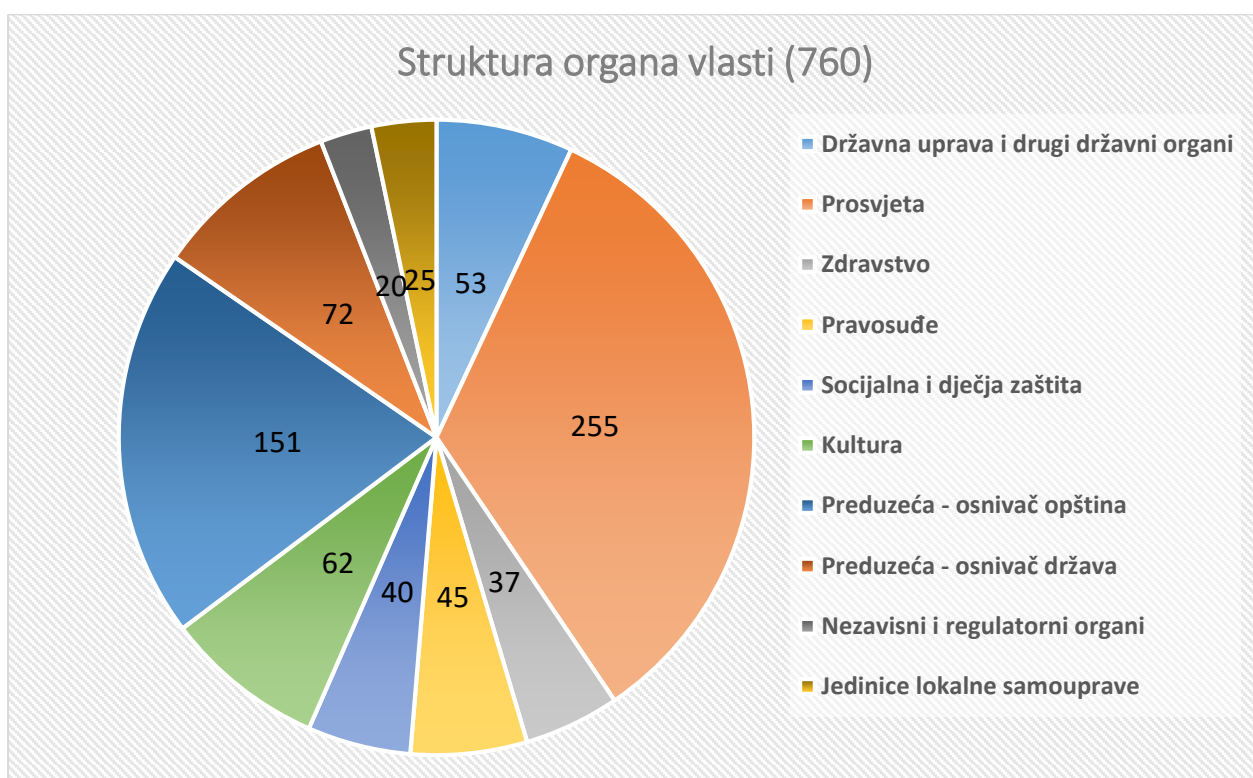
¹ <https://www.antikorupcija.me/me/2110070719-izvjestaji-radu-ask/>

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 2024. godine, Crna Gora već drugi put zaredom ostvaruje najveću ocjenu (4,5) u regionu u oblasti procjene rizika od korupcije na institucionalnom nivou (planovi integriteta). OECD naglašava visoku stopu poštovanja obaveza donošenja planova integriteta, pri čemu su prikazani neki od ključnih nalaza iz analiza planova koje je izradila Agencija. OECD prepoznaje kao važnu i Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, koju je Agencija razvila u saradnji sa UNDP, s ciljem unapređenja efekata planova integriteta.

2. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta

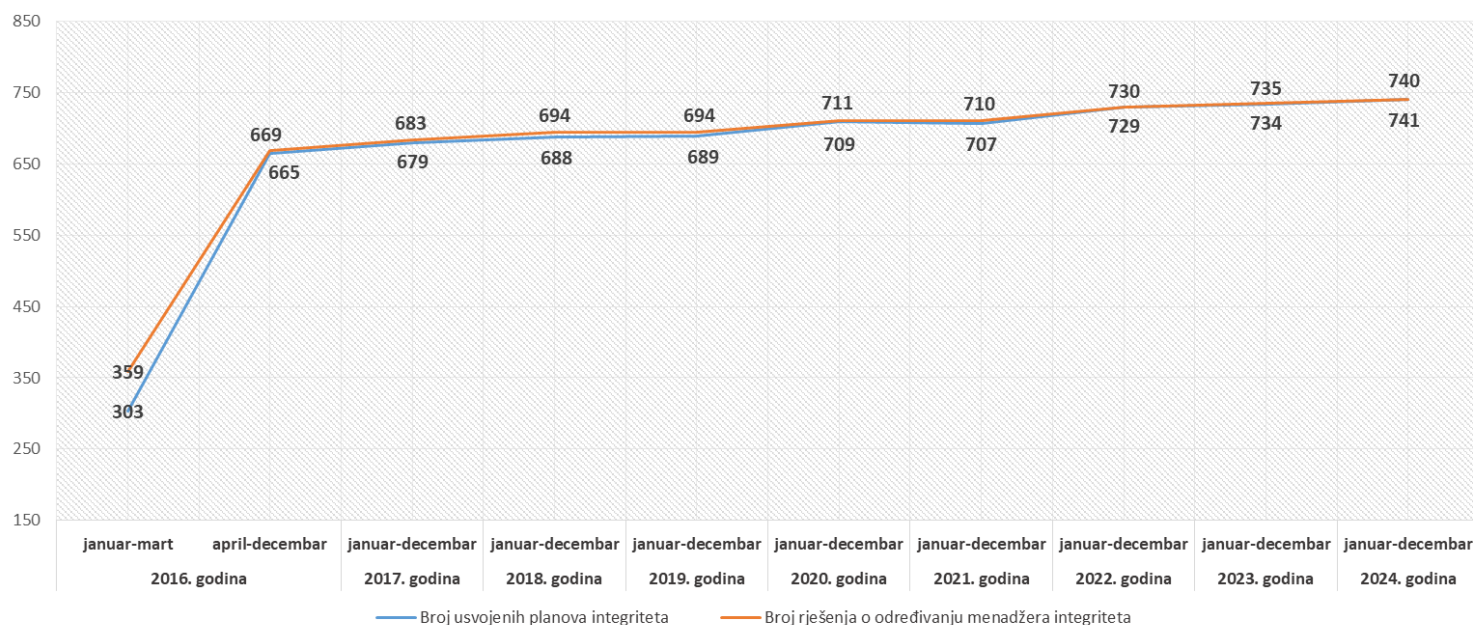
Svi organi vlasti svrstani su u deset sistema, a određeni broj sistema je radi što detaljnije analize planova integriteta podijeljen na podsisteme.



Grafikon 6: Struktura organa vlasti

Grafikon 7 prikazuje trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o određivanju menadžera integriteta, dostavljenih Agenciji u periodu od 2016. do 2024. godine.

Trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta tokom 2016-2024. godine

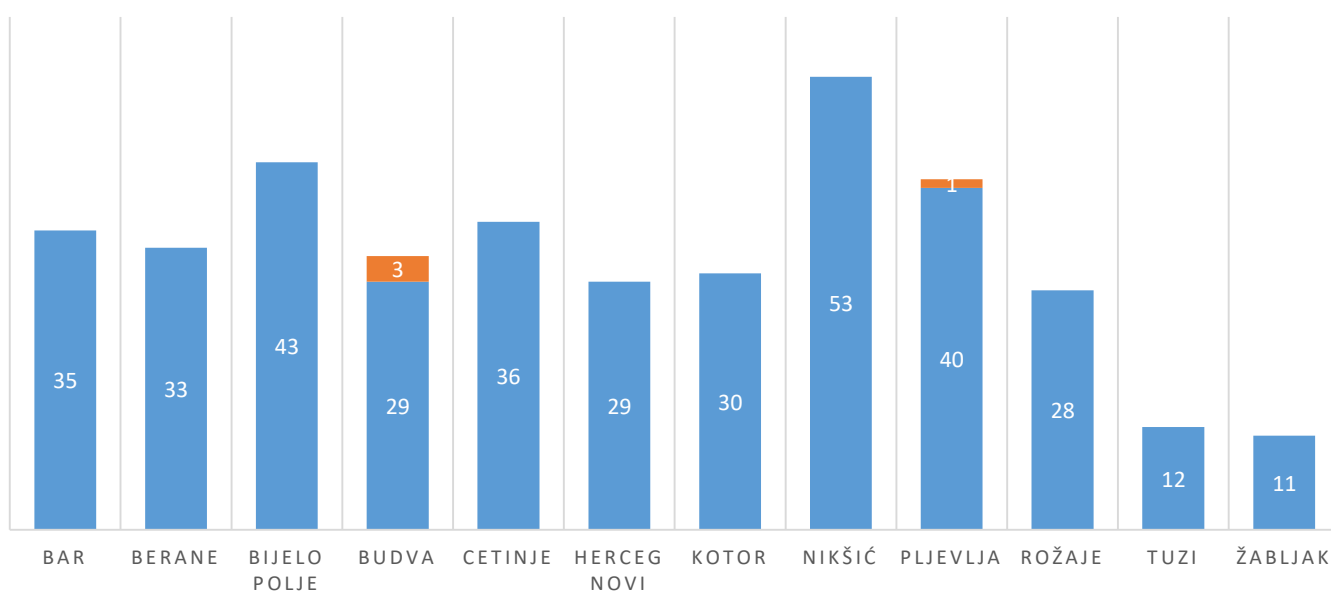


Grafikon 7: Trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta u periodu 2016–2024. godine

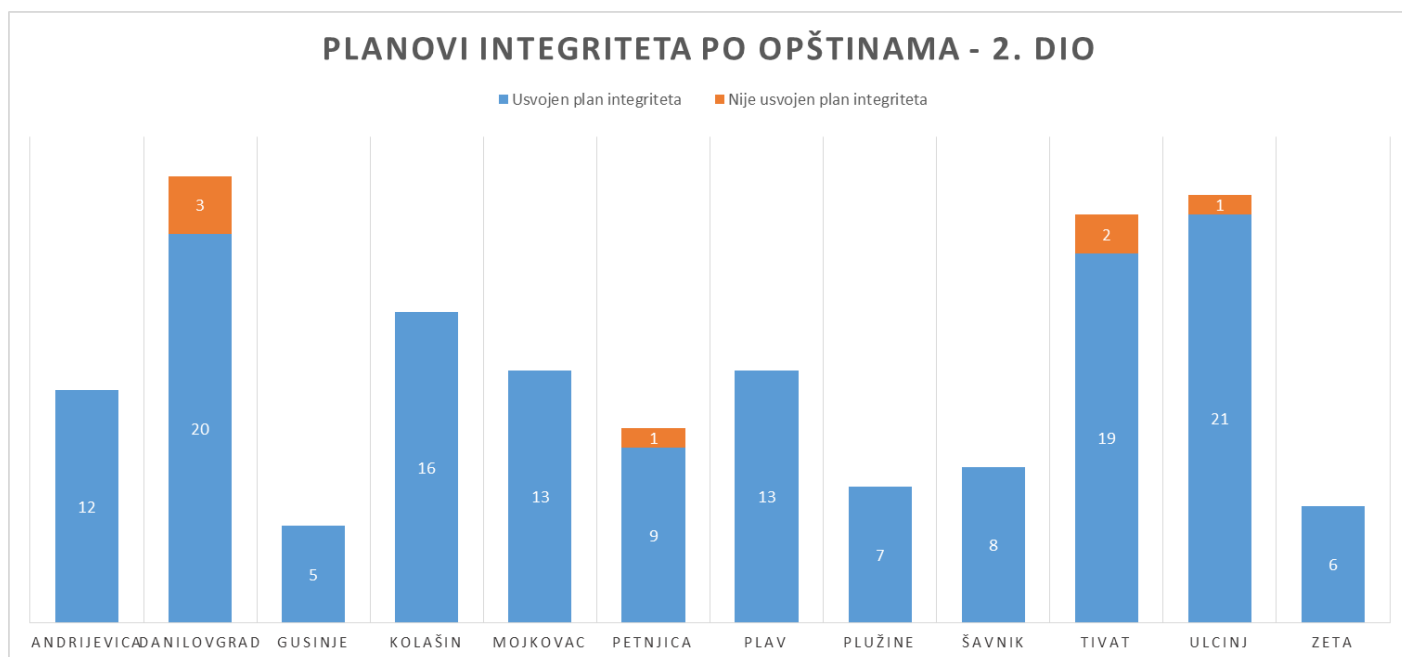
Stoprocentna ispunjenost zakonske obaveze donošenja plana integriteta ostvarena je u svim opštinama osim u: Budvi (3 organa vlasti u toj opštini nijesu donijela plan integriteta), Danilovgradu (3), Petnjici (1), Pljevljima (1), Podgorici (9), Tivtu (2) i Ulcinju (1). Svi organi vlasti sa sjedištem u ostalim opštinama donijeli su plan integriteta tokom 2016–2024. godine.

PLANOVI INTEGRITETA PO OPŠTINAMA - 1. DIO

■ Usvojen plan integriteta ■ Nije usvojen plan integriteta



Grafikon 8: Planovi integriteta po opštinama – 1. dio



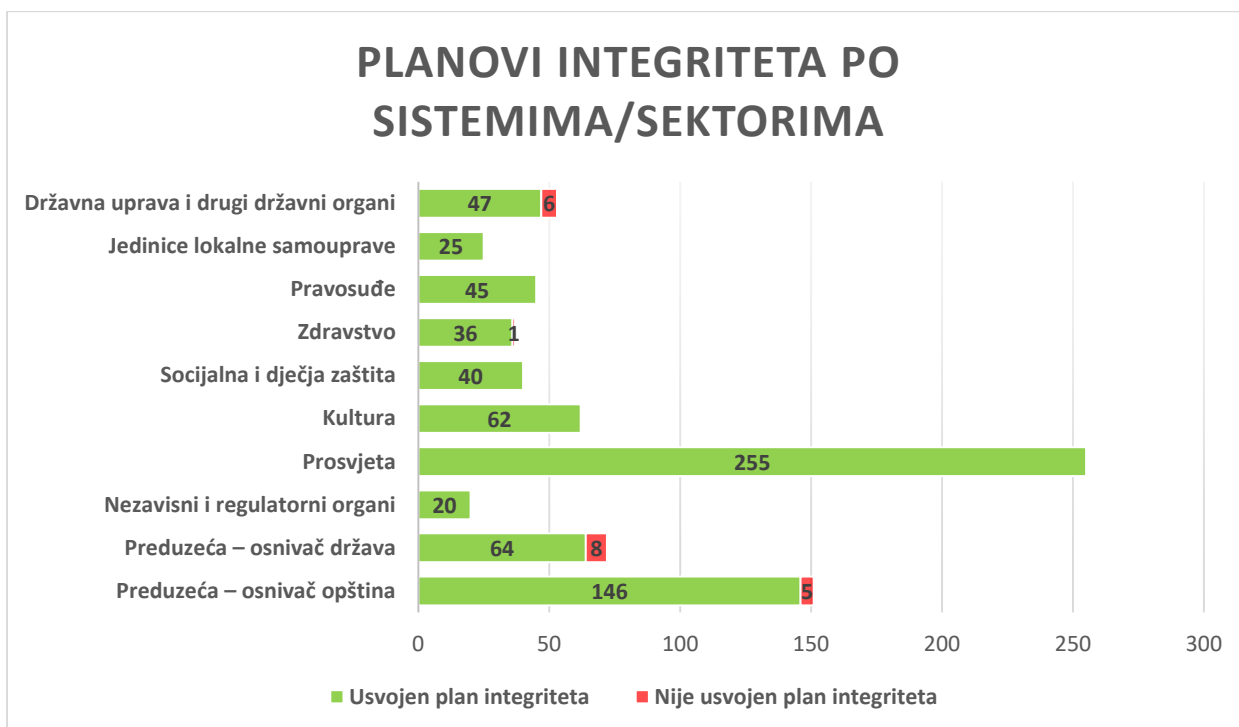
Grafikon 9: Planovi integriteta po opštinama – 2. dio



Grafikon 10: Planovi integriteta organa vlasti sa sjedištem u Glavnom gradu

Posmatrano po sistemima/sektorima, obavezu izrade plana integriteta je do kraja 2024. godine ispunilo: 45 pravosudnih organa, 47 organa državne uprave i drugih državnih organa, 40 organa socijalne i dječje zaštite, 36 zdravstvenih institucija, 255 obrazovno-vaspitnih institucija, 62 institucije iz oblasti kulture, 25 jedinica lokalne samouprave, 20 nezavisnih i regulatornih organa i 210 preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik država ili opština.

Najveći broj organa koji nijesu usvojili plan integriteta karakterističan je za privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik država (8 privrednih društava) ili jedinica lokalne samouprave (5 privrednih društava), kao i za organe državne uprave (5 ministarstava i jedna uprava), zbog reorganizacije državne uprave iz 2024. godine.



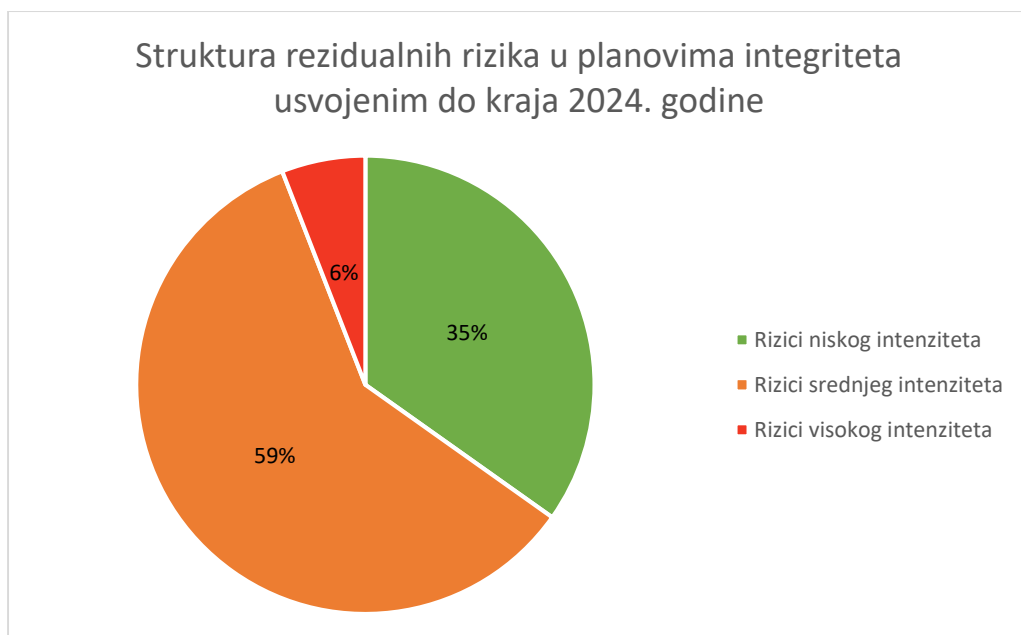
Grafikon 11: Broj usvojenih planova integriteta po sistemima/sektorima

3. Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta koji su Agenciji dostavljeni do kraja 2024. godine, za 59,3% svih rizika procijenjeno je da su srednjeg intenziteta, za 34,8% rizika da su niskog intenziteta, a za 5,9% rizika da su visokog intenziteta.

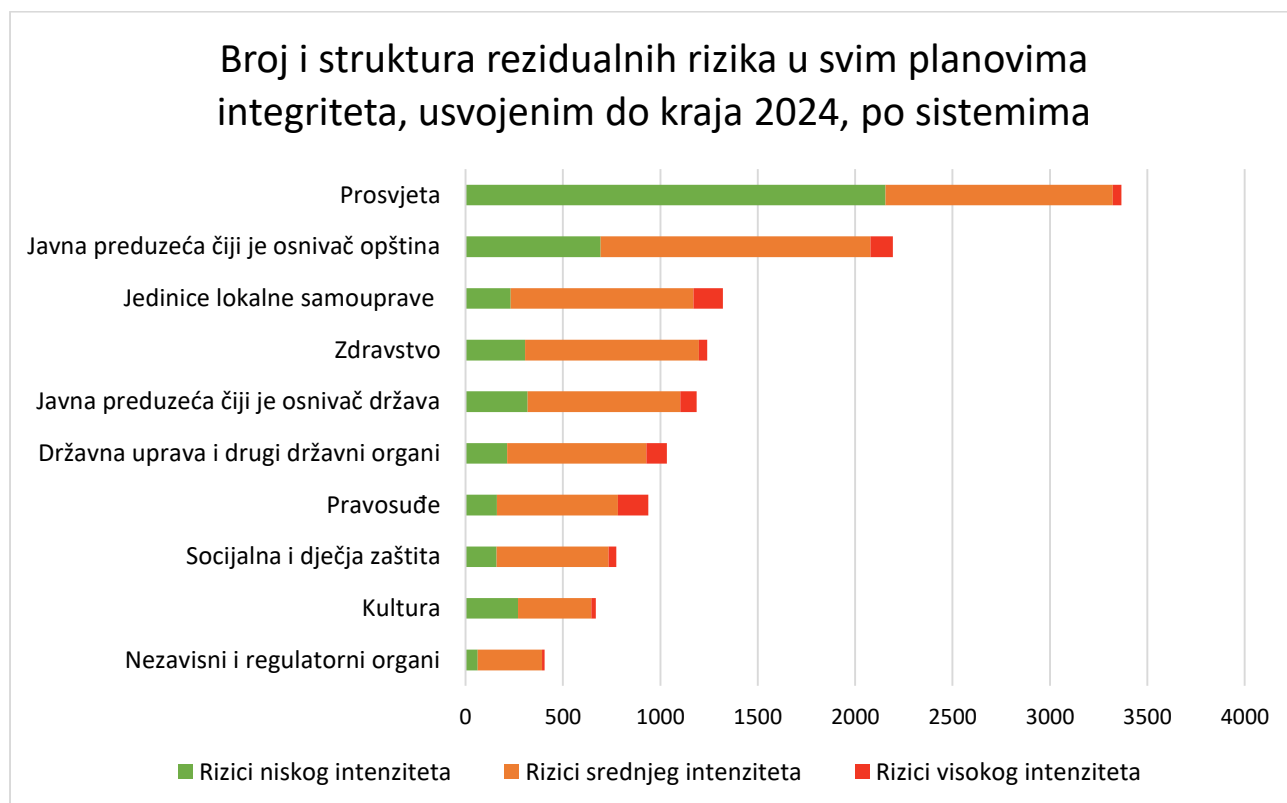
U odnosu na planove integriteta usvojene 2022–2023. godine (četvrti ciklus planova integriteta), udio rizika niskog intenziteta u planovima integriteta usvojenim 2024. godine (peti ciklus) povećao se za oko 2,5%, za koliko se smanjio udio rizika srednjeg intenziteta, dok je udio rizika visokog intenziteta 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 16,6% rizika visokog intenziteta (što je ipak manje nego u prethodnim planovima integriteta pravosudnih institucija), u jedinicama lokalne samouprave 11,5% i u državnoj upravi 10,3%, dok je visokih rizika najmanje u prosvjeti – svega 1,3% rizika.



Grafikon 12: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine

Najviše rizika sadrže planovi integriteta u sistemu „Jedinice lokalne samouprave“, u kojem plan u prosjeku sadrži 55 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 11.



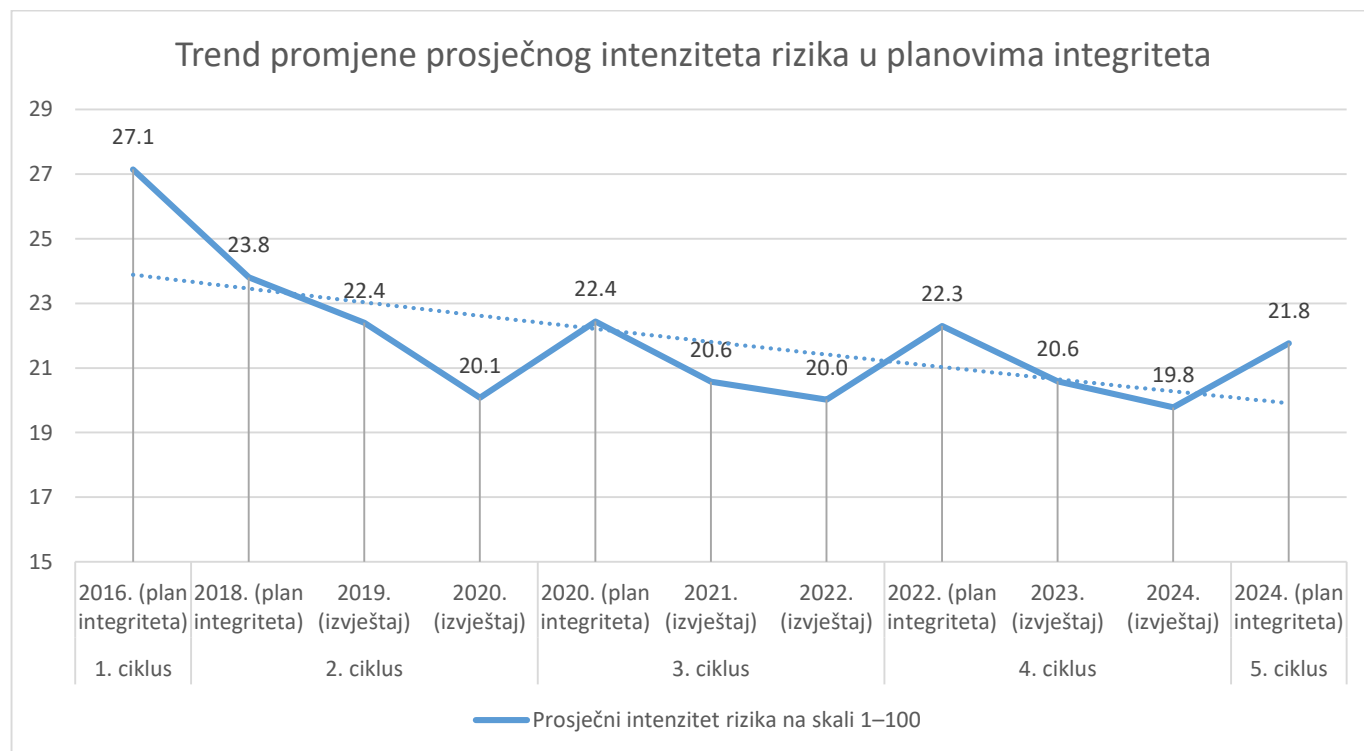
Grafikon 13: Broj i struktura rezidualnih rizika u planovima usvojenim do kraja 2024. godine, po sistemima

Uočeno je **kontinuirano smanjenje intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta od 2016. godine do kraja 2024. godine, što može ukazati na efektivnost sprovedenih mjera.** Posmatrajući podatke za svih pet generacija 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 2022. godine na 22,3. **Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine dodatno se smanjio u odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta i iznosi 21,8.**

Organi vlasti prilikom izrade godišnjih izvještaja o sprovođenju plana integriteta ponovo vrše procjenu rizika, pa su podaci o intenzitetu rizika dostupni za svaku godinu i moguće je pratiti trend rizika u okviru pojedinačnih dvogodišnjih ciklusa planova integriteta.

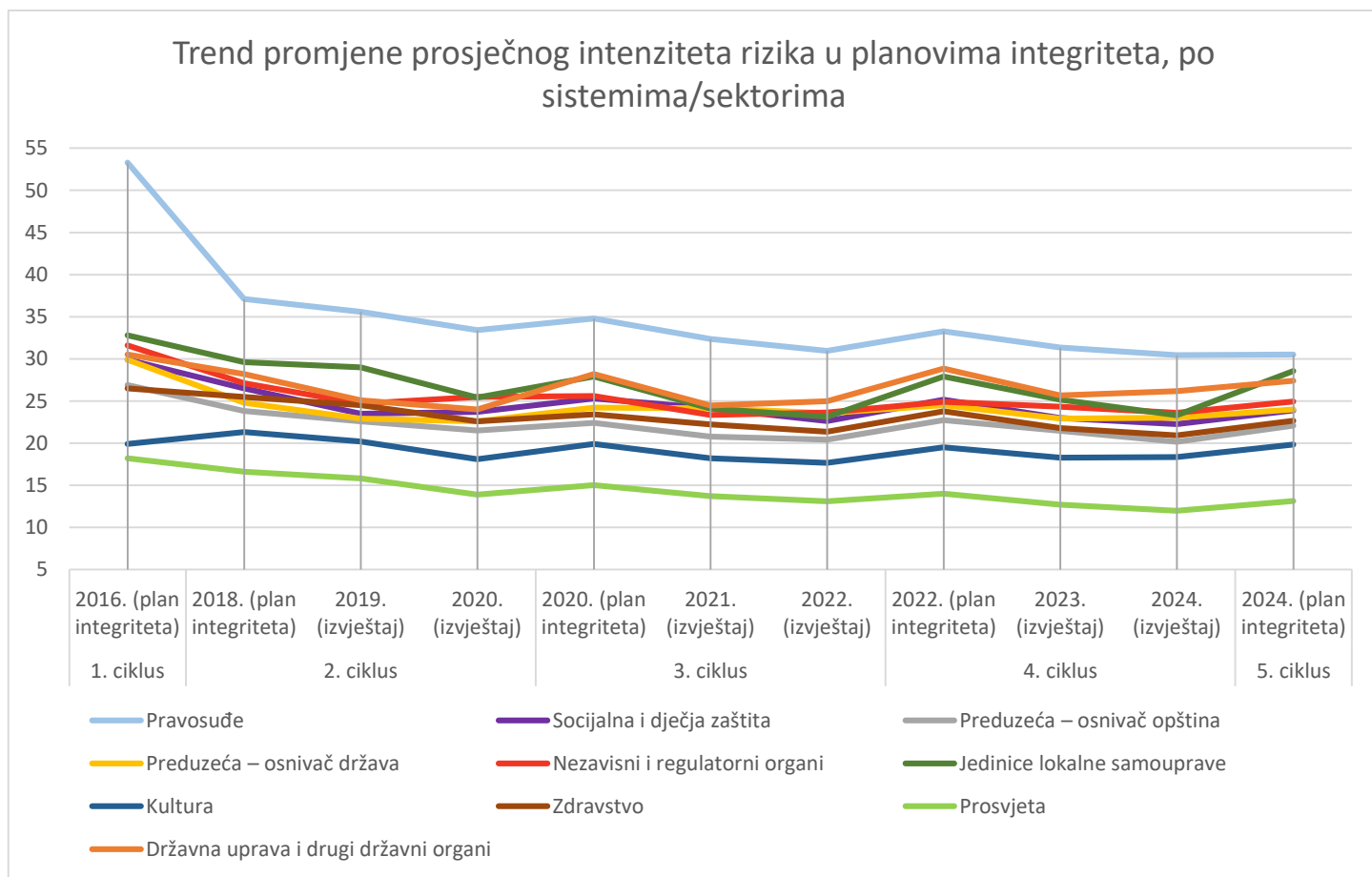
Zabilježeno je smanjenje rizika i tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023. godine). Naime, prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2022. godine iznosio je 22,3, a tokom naredne dvije godine sprovođenja tih planova integriteta kontinuirano je dolazilo do smanjenja intenziteta rizika – u prvoj godini do vrijednosti 20,6 (prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine), a **u drugoj godini do 19,8 na skali 1–100 (prema izvještajima dostavljenim 2024. godine), što je do sada najniži zabilježeni prosječni intenzitet rizika.**

Smanjenje intenziteta je bilo zabilježeno i u okviru sva tri prethodna ciklusa donošenja i sprovođenja 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 14: 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 planovima koji su usvojeni 2024. godine iznosi 30,5, dok je najmanji u oblasti prosvjete, gdje iznosi 13,1.



Grafikon 15: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta svih organa vlasti, po sistemima/sektorima

U većini sistema zabilježeno je kontinuirano smanjenje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika u periodu od 2016–2024. 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. (izv.)	2024. (izv.)	2024. (plan)
Pravosuđe	17,2%	66,2%	16,6%	53,3	37,1	34,8	33,3	31,3	30,4	30,5
Socijalna i dječja zaštita	20,7%	74,3%	5,0%	29,9	26,5	25,3	25,2	23	22,3	23,9
Preduzeća – osnivač i većinski vlasnik opština	31,6%	63,1%	5,3%	26,9	23,8	22,4	22,7	21,5	20,2	22,1
Preduzeća – osnivač i većinski vlasnik država	26,8%	66,0%	7,2%	29,9	24,8	24,2	24,5	22,9	23	24

Nezavisni i regulatorni organi	15,6%	81,2%	3,2%	31,6	27,1	25,6	24,9	24,3	23,6	24,9
Jedinice lokalne samouprave	17,5%	71,0%	11,5%	32,8	29,6	27,9	27,9	25,2	23,3	28,6
Kultura	40,2%	56,4%	3,4%	19,9	21,3	19,9	19,5	18,3	18,3	19,8
Zdravstvo	24,7%	71,9%	3,4%	26,5	25,5	23,4	23,8	21,8	20,9	22,7
Prosvjeta	64,1%	34,6%	1,3%	18,2	16,6	15	14	12,7	12	13,1
Državna uprava i drugi državni organi	20,7%	69,1%	10,3%	30,5	28,2	28,2	28,9	25,7	26,2	27,4
UKUPNO	34,8%	59,3%	5,9%	27,1	23,8	22,4	22,3	20,6	19,8	21,8

Tabela 3: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u svim planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika u dosadašnjih pet generacija planova integriteta (u desnom dijelu tabele prosječni intenzitet rizika u četvrtoj generaciji planova integriteta prikazan je žutom bojom, za tri relevantne tačke, dok je početak pete generacije planova integriteta prikazan zelenom bojom)

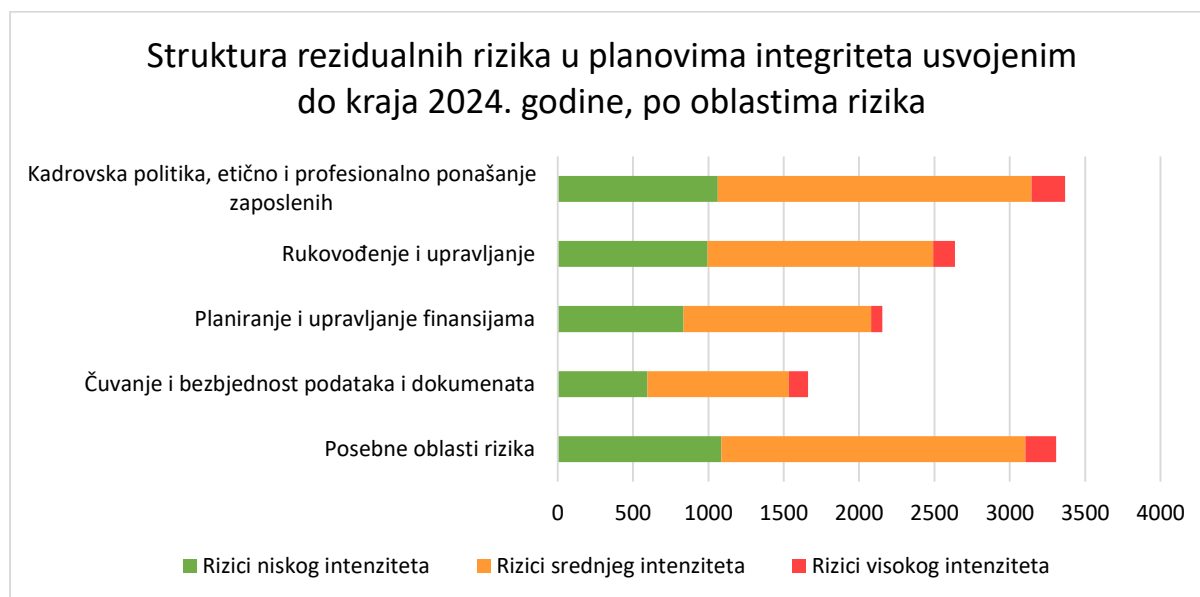
Jedina dva sistema u kojima je prosječni intenzitet rizika u petoj generaciji planova integriteta veći u odnosu na četvrtu generaciju su jedinice lokalne samouprave i kultura. Treba imati u vidu da je 2024. godine u sektoru jedinica lokalne samouprave sprovedena Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, koju je Agencija razvila u saradnji sa UNDP, pa su planovi integriteta u svojoj petoj generaciji značajno unaprijeđeni shodno indikatorima iz Metodologije. Uvedeni su novi rizici i mjere u planove integriteta, što je dovelo i do značajne promjene u strukturi i intenzitetu rizika.

Takođe, u tri sistema nije došlo do smanjenja intenziteta rizika u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta. To su: kultura (intenzitet ostao na istom nivou kao u prvoj godini), preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik država (povećao se za 0,1) i državna uprava (povećao se za 0,5). Ipak, i u tim sistemima je prosječni intenzitet rizika na kraju četvrtog ciklusa smanjen u odnosu na početak istog ciklusa, što ukazuje da je u svih deset sistema ostvaren određeni nivo efektivnosti četvrte generacije planova integriteta.

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta (koji su donijeti do kraja 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 3.368 rezidualnih rizika. Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 2.637 rizika, „Planiranje i upravljanje finansijama“ sa 2.154 rizika i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 1.661 rizikom.

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: 3,5% u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, 5,5% u „Rukovođenju i upravljanju“, 6,7% u „Kadrovskoj politici“ i 7,6% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Ipak, prosječni intenzitet svih rizika najveći je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, gdje iznosi 23,2 (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 22,1 u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, 20,7 u „Rukovođenju i upravljanju“ i 19,6 u „Planiranju i upravljanju finansijama“.



Grafikon 16: Broj i struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine, po oblastima rizika

Osnovni rizik koji je najučestaliji u važećim planovima integriteta je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 1.439 osnovnih rizika spada u tu kategoriju (5,4% svih osnovnih rizika). Slijede *sukob interesa* (1.234 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (1.223 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni i nedozvoljeni uticaj* (1.165 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (1.112 rizika) i *donošenje nezakonitih odluka* (1.009 osnovnih rizika).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprečavanju korupcije. Osnovni rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjeni su 76 puta, a rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o sponzorstvima i donacijama* 64 puta. Ukupno 745 osnovnih rizika odnosi se na *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi*, a 58 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 592 puta, u 125 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

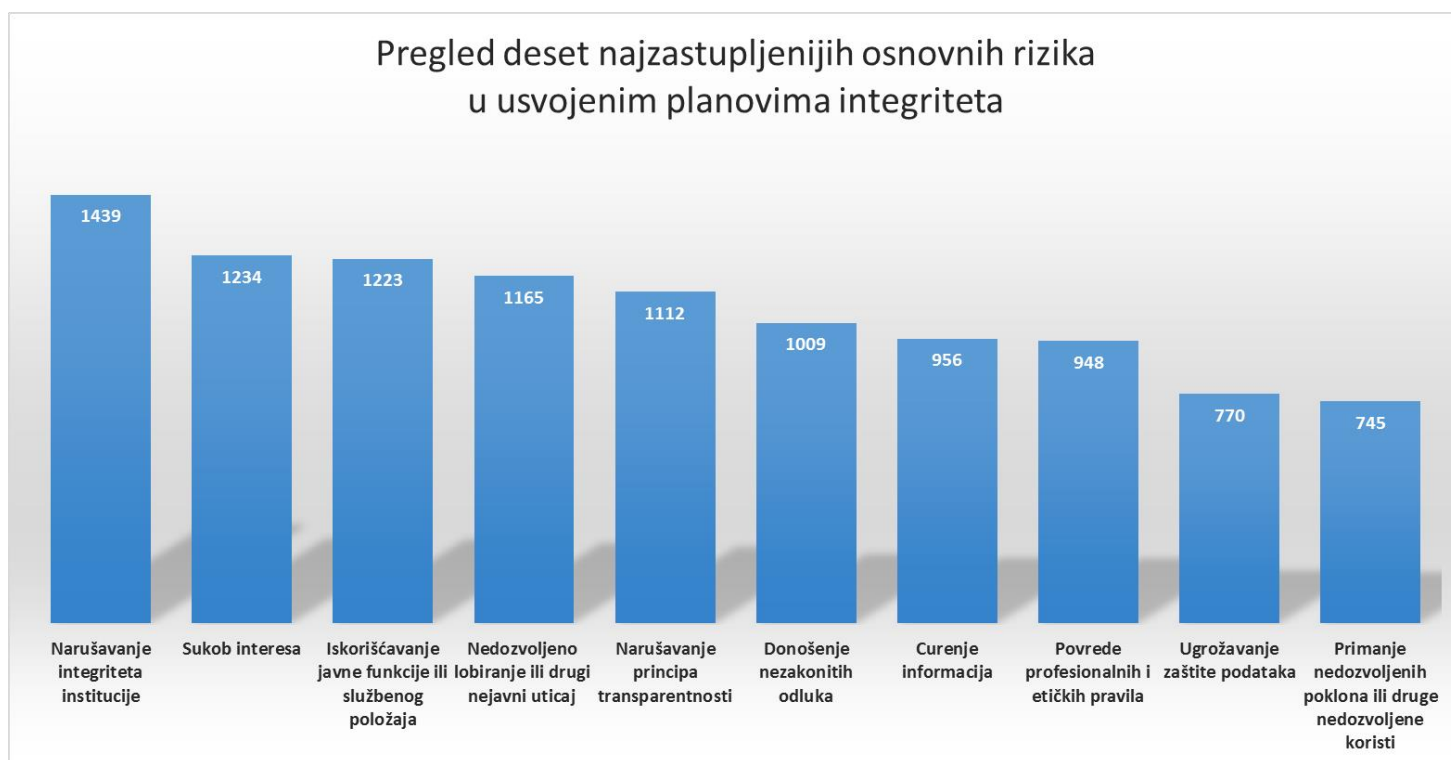
Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	1.439	5,39%
2. Sukob interesa	1.234	4,62%
3. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	1.223	4,58%
4. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	1.165	4,36%

5. Narušavanje principa transparentnosti	1.112	4,17%
6. Donošenje nezakonitih odluka	1.009	3,78%
7. Curenje informacija	956	3,58%
8. 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	948	3,56%
9. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	770	2,89%
10. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	745	2,79%
11. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	592	2,22%
12. Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	572	2,14%
13. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	483	1,81%
14. Nesavjestan rad	474	1,78%
15. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	468	1,76%
16. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	439	1,65%
17. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	297	1,11%
18. Zloupotreba službenih podataka i informacija	265	0,99%
19. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / Nezakonito donošenje odluka pri procesu zapošljavanja	246	0,92%
20. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	228	0,85%
21. Narušavanje integriteta zaposlenih	215	0,81%
22. Zloupotreba finansijskih ovlaštenja	171	0,64%
23. Nesavjesno čuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih u njihovom radu	129	0,48%
24. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	125	0,47%
25. Odavanje tajnih podataka	121	0,45%
26. Bezbjednost zaposlenih / Bezbjednost korisnika usluga	91	0,34%
27. Nesavjesno postupanje sa dokumentacijom	84	0,31%
28. Neadekvatno postupanje sa povjerljivim i ličnim podacima	82	0,31%
29. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija o korisnicima usluga / strankama	82	0,31%
30. Neblagovremen i netačan unos podataka u informacijski sistem	82	0,31%
31. Neblagovremeno postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama	78	0,29%
32. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	76	0,28%

33. Široka diskreciona ovlašćenja / Široka diskreciona ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje institucijom	75	0,28%
34. Neadekvatna zaštita od mobinga (zlostavljanja na radu i u vezi sa radom)	69	0,26%
35. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama	64	0,24%
36. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	58	0,22%
37. Nedostatak kadra	58	0,22%
38. Neadekvatno zastupanje interesa institucije	58	0,22%
39. Nedožvoljeno davanje na uvid dokumentacije licima van organizacije	51	0,19%
40. Neefikasan sistem računovodstvene evidencije	50	0,19%

Tabela 4: Najzastupljeniji osnovni rizici u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. 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 9.910 (37,1% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje organima vlasti da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.



Grafikon 17: 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 (eventualna promjena visine rezidualnih rizika na kraju izvještajnog perioda u odnosu na prethodnu procjenu rizika).

Agencija je 2024. godine prikupila **729 izvještaja** o sprovođenju planova integriteta za prethodnu (2023.) godinu i analizirala informacije o realizaciji planiranih mjera i promjeni statusa rizika.

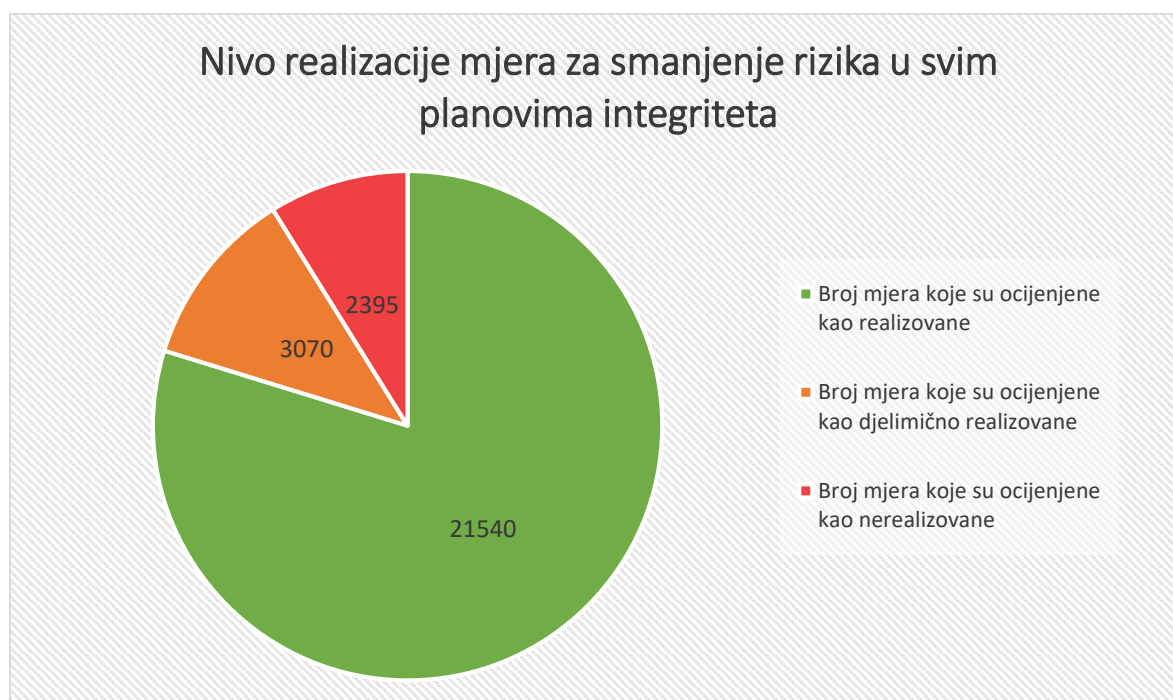
Ukupno 717 izvještaja o sprovođenju planova integriteta za 2023. godinu je unijeto u aplikaciju (98,4% podnijetih izvještaja). Organi su u tim izvještajima **izvijestili o statusu ukupno 12.423 rizika i realizaciji 27.005 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika**. Izvještaji koji nijesu unijeti u aplikaciju, 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 osma godina izvještavanja o sprovođenju plana integriteta, odnosno druga godina izvještavanja o planovima integriteta koji su usvojeni 2022. godine (**druga 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 717 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su unijeti u aplikaciju za planove integriteta tokom 2024. godine (za aktivnosti sprovedene 2023. godine).

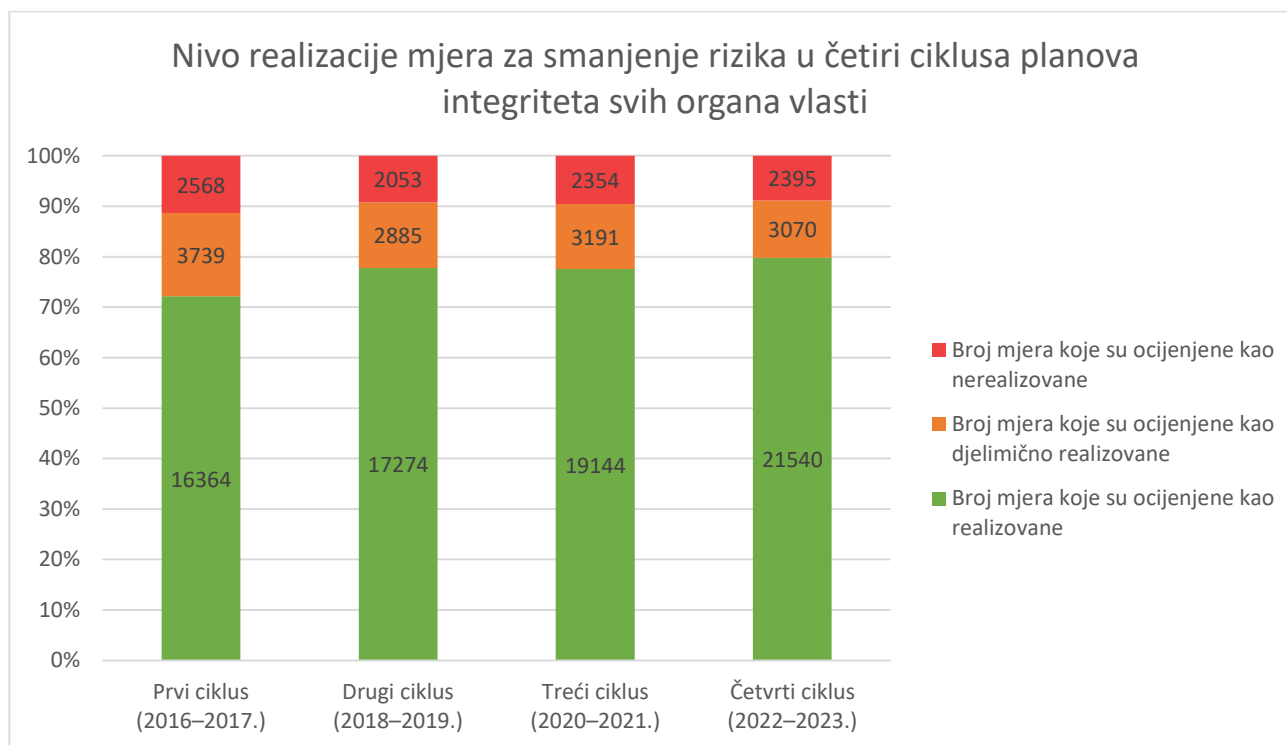
Organi vlasti izvijestili su o realizaciji ukupno 27.005 mjera za savladavanje rizika. Od tog broja, ocijenjeno je da je **21.540 mjera realizovano (79,8%), 3.070 mjera djelimično realizovano (11,4%), dok je za 2.395 mjera izviješteno da nijesu realizovane (8,9%)**.



Grafikon 18: Nivo realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika u 2023. godini, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2024. godine

Stepen realizacije mjera zabilježen 2024. godine na višem je nivou od onog iz 2023. godine (**za 1,2% veći udio realizovanih mjera**), što ukazuje da su u drugoj izvještajnoj godini organi ostvarili napredak u sprovođenju planiranih mjera iz četvrte generacije planova integriteta. Istovremeno, došlo je do smanjenja procenta djelimično realizovanih mjera za 0,9% i procenta nerealizovanih mjera za 0,3%.

Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) na većem je nivou u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), imajući u vidu da je stepen realizacije veći za 2,2%. **Organi vlasti su bili efikasniji u sprovođenju mjera iz četvrte generacije planova integriteta u odnosu na sve prethodne generacije.**



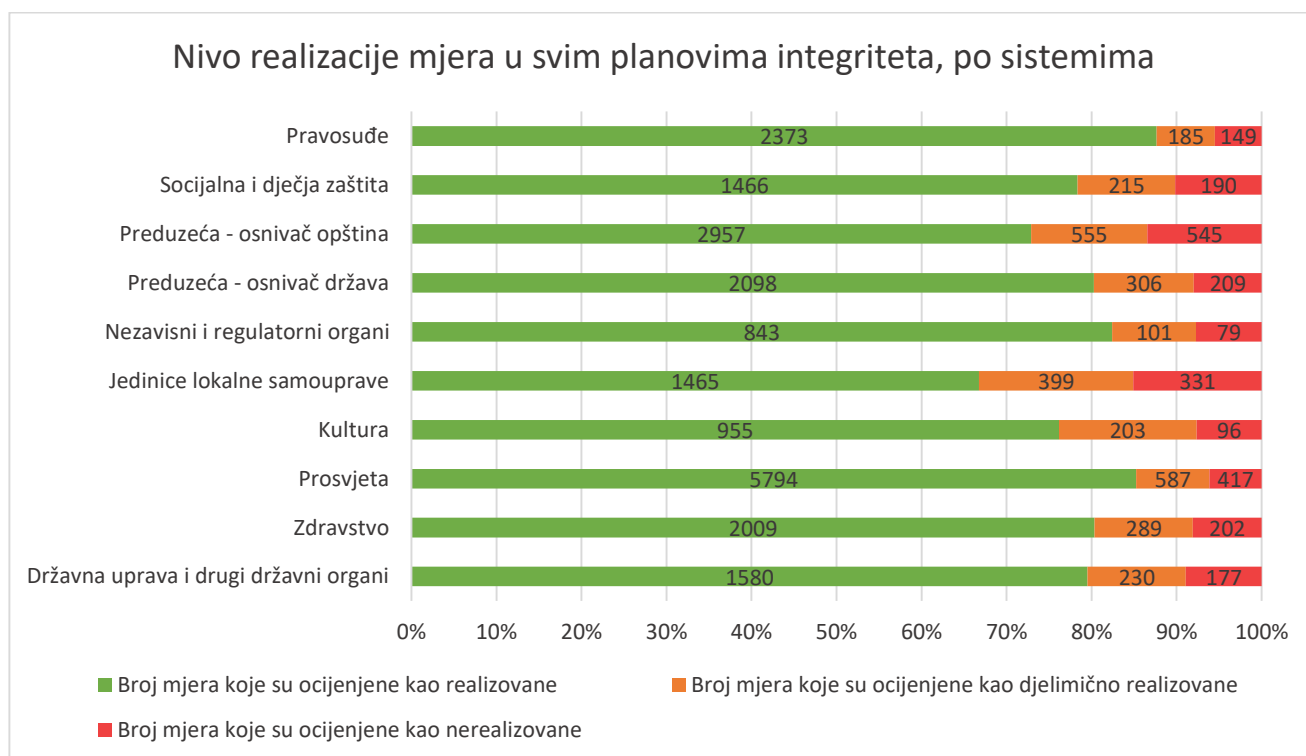
Grafikon 19: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta svih organa vlasti

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 (85,2%), nezavisnim i regulatornim organima (82,4%), zdravstvenim institucijama (80,4%) i preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (80,3%).** Realizovano je 79,5% mjera u državnoj upravi i drugim državnim organima, 78,4% u organima socijalne i dječje zaštite, 76,2% u sistemu kulture i 72,9% mjera u preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština. **U jedinicama lokalne samouprave je treću godinu zaredom zabilježen najmanji procenat realizovanih mjera – sprovedeno je 66,7% mjera.** Takođe, drugu godinu zaredom je **u opštinama zabilježen i najveći udio nerealizovanih mjera (15,1%).** Taj procenat je u ranijim godinama bio najveći u sistemu socijalne i dječje zaštite.

Kada je u pitanju udio realizovanih mjera, najveći napredak u 2023. u odnosu na 2022. godinu ostvaren je u nezavisnim i regulatornim organima (za 7% veći stepen realizacije mjera), u sistemu kulture (za 3,8%) i u zdravstvenim institucijama (za 3,2%).

Organi u osam od deset sistema bili su uspješniji u sprovođenju četvrte generacije planova integriteta u odnosu na treću. **Jedina dva sistema u kojima je zabilježeno smanjenje stepena realizacije mjera između dvije posljednje generacije planova integriteta su jedinice lokalne samouprave (za 5,4%) i preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (za 1,3%).**

Pad u realizaciji mjera u jedinicama lokalne samouprave pokazuje opravdanost izbora ovog sistema da bude predmet Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera 2024. godine, na osnovu čega su planovi integriteta opština unaprijeđeni u septembru 2024. godine. Agencija će pratiti ispunjavanje preporuka datih kroz Metodologiju, pa se očekuje i napredak u realizaciji planiranih mjera za savladavanje identifikovanih rizika u petoj generaciji planova integriteta.



Grafikon 20: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta, po sistemima, prema izvještajima koji su dostavljeni 2024. godine

Od opštih oblasti rizika, **najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“** (84,4% mjera je realizovano) i **„Rukovođenje i upravljanje“** (83,3% mjera). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 78,4% mjera, dok je u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano 74,5% 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** (921 mjera, odnosno 13,1%) pa je u narednom periodu posebnu pažnju potrebno usmjeriti na ovu oblast rizika, pogotovo u pogledu planiranja adekvatnih mjera i njihovog efikasnog sprovođenja.

U sve četiri opšte oblasti je na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta došlo do povećanja stepena realizovanih mjera u odnosu na prvu godinu istog ciklusa (od 0,5% do 1,5%), kao i u odnosu na završetak trećeg ciklusa (od 0,5% do 2,3%).

Nivo realizacije mjera u svim planovima integriteta, po oblastima rizika



Grafikon 21: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta, po oblastima rizika, prema izvještajima koji su dostavljeni 2024. godine

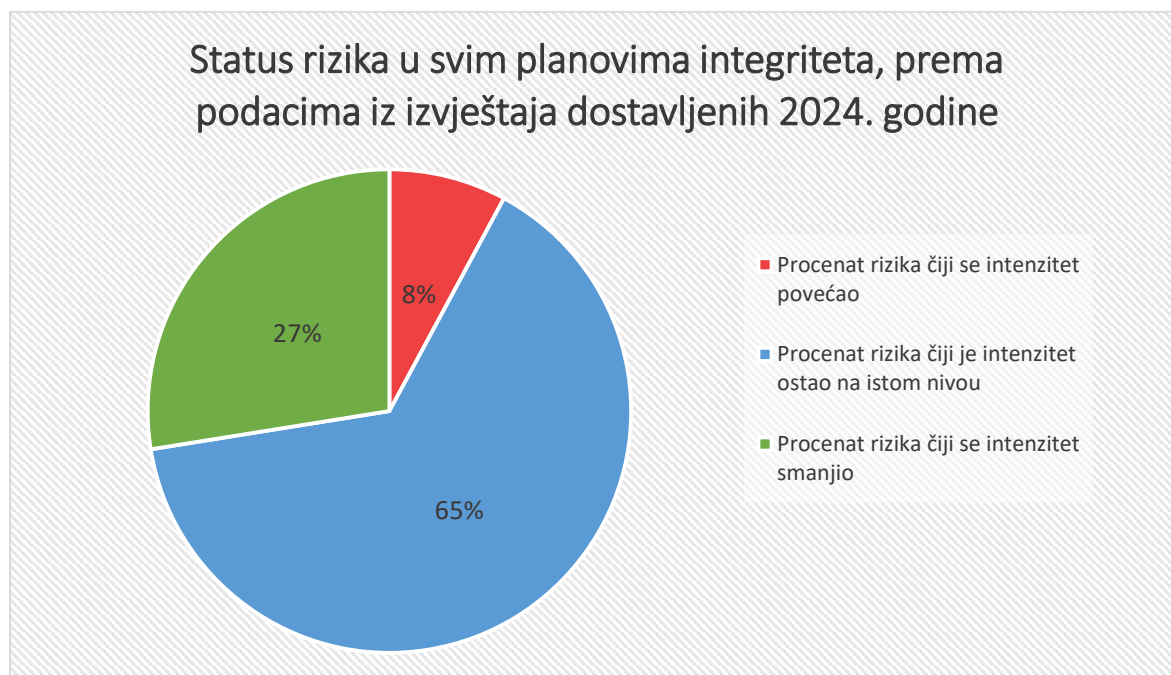
Od posebnih oblasti rizika, izdvajaju se „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“, koje je veliki broj organa vlasti obradio i uključio u plan integriteta vodeći se modelom objavljenim na internet stranici Agencije. U oblasti „Odnosi s javnošću“ realizovano je 77,4% mjera, a u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ 84,1% mjera. Obje oblasti karakteriše napredak u odnosu na prethodnu godinu i prethodni ciklus planova integriteta. 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 79,9% mjera, što je takođe napredak u odnosu na prethodne 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 717 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su 2024. godine unijeti 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 intenzitet rizika sa prethodnom procjenom rizika.

Organi su 2024. godine putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 12.423 rizika. Od tog broja, ocijenjeno je da se **intenzitet 3.420 rizika smanjio (27,5%), intenzitet 8.026 rizika ostao na istom nivou (64,6%), dok je za ukupno 977 rizika (7,9% rizika) izviješteno da su povećanog**

intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika, izvršenu 2023. godine (uglavnom prilikom podnošenja izvještaja o sprovođenju plana integriteta).



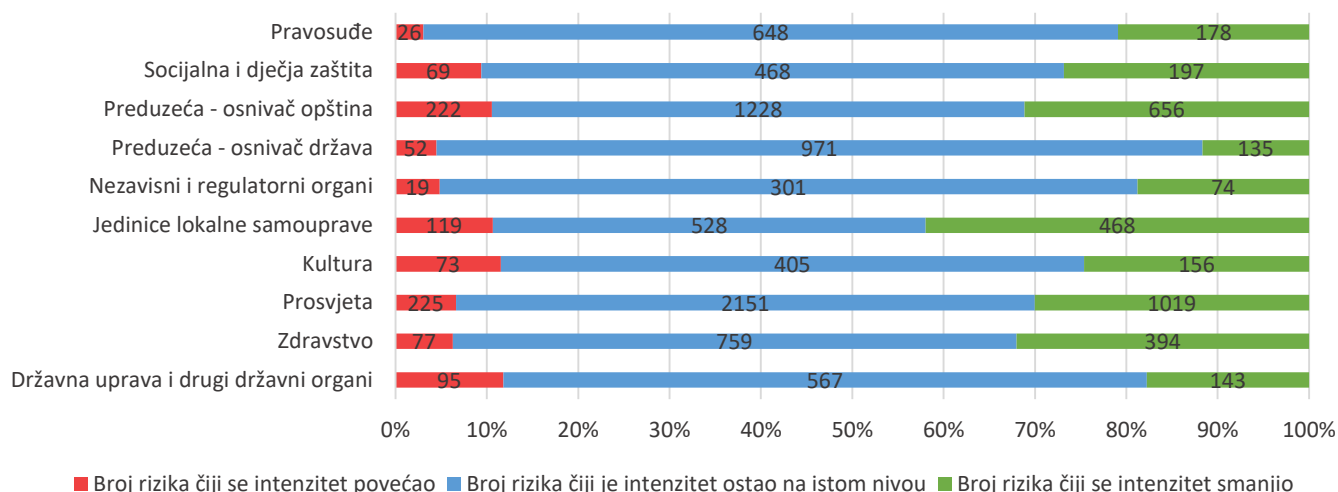
Grafikon 22: Status rizika (promjena intenziteta rizika) u svim planovima integriteta koji su usvojeni do kraja 2023. godine, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2024. godine

Procenat rizika za koje je izviješteno da su povećanog intenziteta na početku 2024. godine (7,9%) 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 jedinicama lokalne samouprave.** Prema njihovim izvještajima iz 2024. godine, 42% 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: zdravstvene institucije (koje su za 32% rizika procijenile da je došlo do određenog smanjenja intenziteta rizika), privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (31,1%) i prosvjetne institucije (30% rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu).

Organe državne uprave i institucije kulture karakteriše najveći udio rizika povećanog intenziteta. Naime, za 11,8% rizika u državnoj upravi i 11,5% rizika u sistemu „Kultura“ procijenjeno je da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu. Relativno visok udio rizika povećanog intenziteta zabilježen je i u jedinicama lokalne samouprave (10,7%), privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (10,5%) i organima socijalne i dječje zaštite (9,4% povećanih rizika).

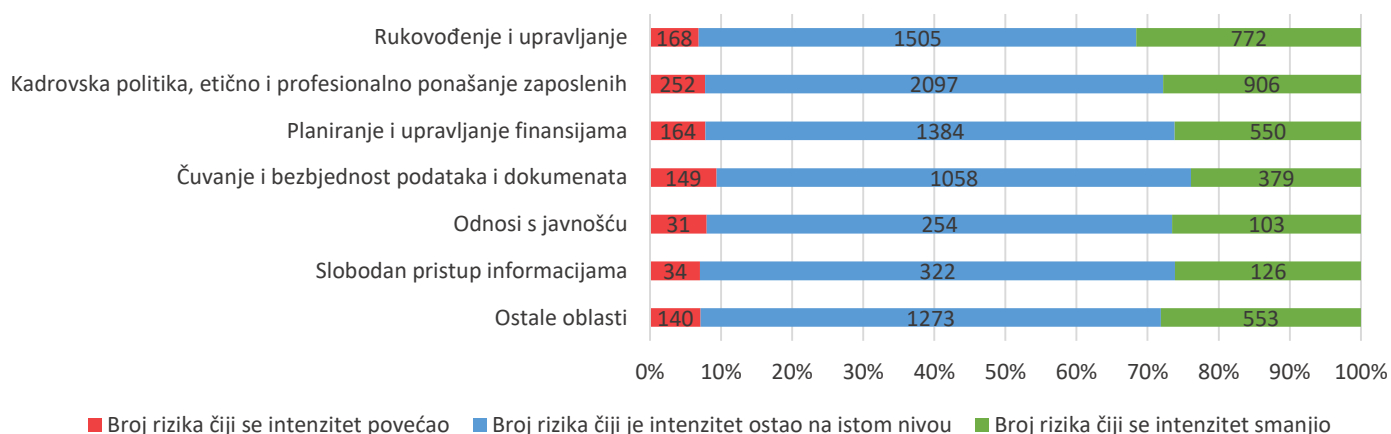
Status rizika u svim planovima integriteta, po sistemima, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2024. godine



Grafikon 23: Status rizika (promjena intenziteta rizika) u svim planovima integriteta, po sistemima, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2024. 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 2024. godine



Grafikon 24: Status rizika (promjena intenziteta rizika) u svim planovima integriteta, po oblastima rizika, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2024. 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 (31,6% svih rizika u toj oblasti), dok je taj udio najmanji u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (oko 23,9%), koju karakteriše i najveći udio rizika povećanog intenziteta – 9,4%, a taj udio u ostale tri opšte oblasti rizika iznosi oko 7-8%.

7. Transparentnost planova integriteta

Imajući u vidu član 79 stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije, kojim je predviđena obaveza organa vlasti da plan integriteta učine dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, Agencija je u novembru 2024. godine, u cilju proaktivnog pristupa, uputila dopis svim organima vlasti kojim je od njih zatražila da dostave informaciju o tome da li su i na koji način ispunili navedenu zakonsku obavezu, kao i da dostave internet adresu na kojoj je dostupan plan integriteta.

Informacija je zatražena od 740 organa vlasti koji imaju plan integriteta (od ukupno 760 organa vlasti). Agencija je izvršila uvid u internet stranice organa vlasti koji nijesu odgovorili na dopis. Na narednoj tabeli predstavljeni su odgovori organa (po sistemima) i načini na koje su plan integriteta učinili dostupnim javnosti.

Sistem	Način na koji su organi vlasti učinili plan integriteta dostupnim javnosti						UKUPAN BROJ ORGANA VLASTI
	Na internet stranici	Na internet stranici i na oglasnoj tabli	Na oglasnoj tabli	Na fejsbuku	Na fejsbuku i na oglasnoj tabli	Plan integriteta nije usvojen ili objavljen	
I Pravosuđe	43 (95,6%)	2 (4,4%)	/	/	/	/	45
II Socijalna i dječja zaštita	31 (77,5%)	4 (10%)	5 (12,5%)	/	/	/	40
III Preduzeća – osnivač opština	104 (68,9%)	7 (4,6%)	25 (16,6%)	1 (0,7%)	/	14 (9,3%)	151
IV Preduzeća – osnivač država	55 (76,4%)	3 (4,2%)	6 (8,3%)	/	/	8 (11,1%)	72
V Nezavisni i regulatorni organi	13 (65%)	5 (25%)	1 (5%)	/	/	1 (5%)	20
VI Jedinice lokalne samouprave	23 (92%)	1 (4%)	1 (4%)	/	/	/	25
VII Kultura	32 (51,6%)	8 (12,9%)	18 (29%)	/	1 (1,6%)	3 (4,8%)	62
VIII Zdravstvo	34 (91,9%)	/	2 (5,4%)	/	/	1 (2,7%)	37
IX Prosvjeta	102 (40%)	21 (8,2%)	117 (45,9%)	6 (2,4%)	7 (2,7%)	2 (0,8%)	255
X Državna uprava i drugi državni organi	39 (73,6%)	4 (7,5%)	3 (5,7%)	/	/	7 (13,2%)	53
UKUPNO (svi sistemi)	476 (62,6%)	55 (7,2%)	178 (23,4%)	7 (0,9%)	8 (1,1%)	36 (4,7%)	760

Tabela 5: Transparentnost planova integriteta

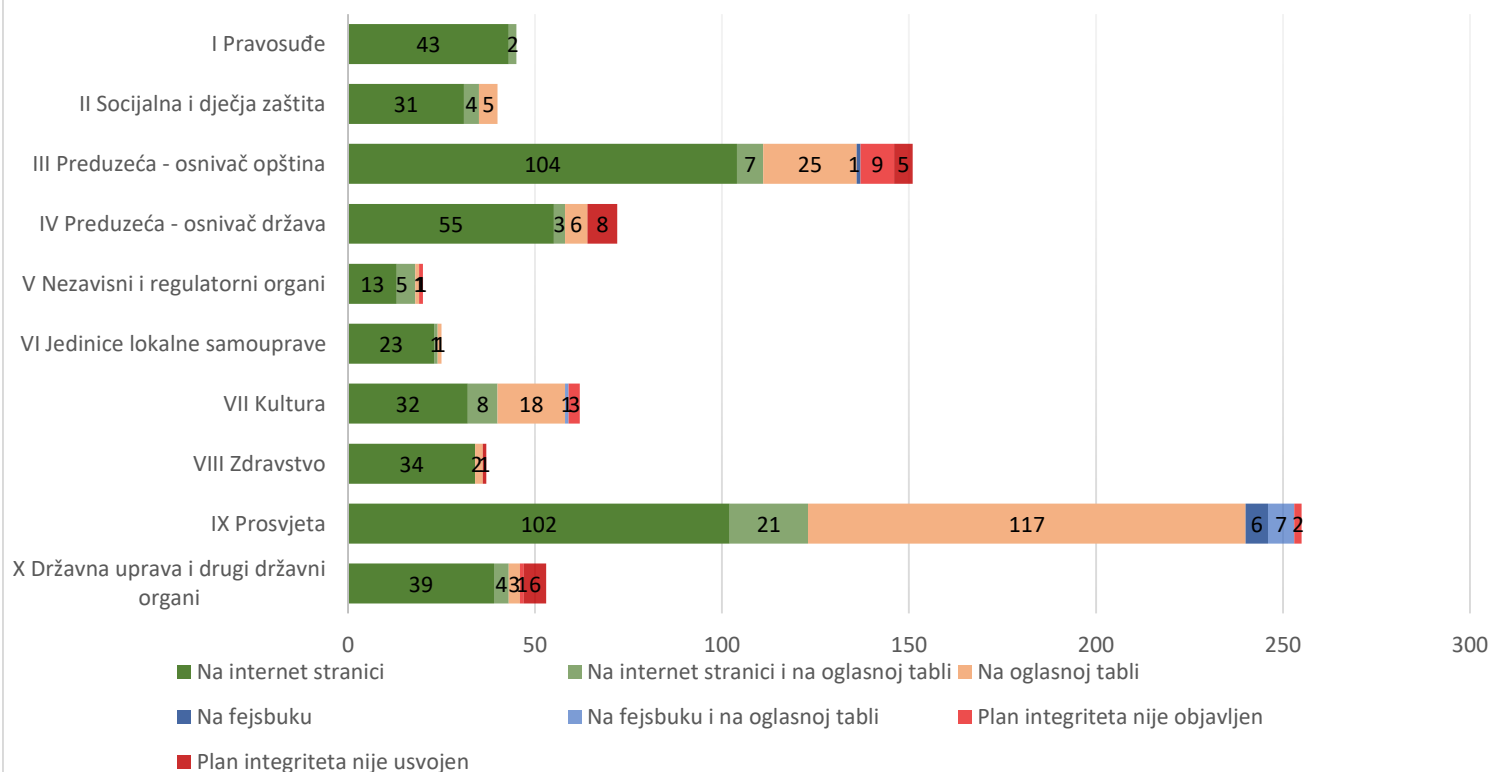
Prema dostavljenim informacijama i nakon uvida Agencije u internet stranice organa vlasti, utvrđeno je da je **važeci plan integriteta na internet stranicu postavio 531 organ vlasti (69,9% svih organa vlasti)**. Ovo znači da je za **čak 9% povećan udio organa koji su objavili plan integriteta na internet stranici**, imajući u vidu da je 60,9% organa vlasti u decembru 2022. godine obavijestilo Agenciju da je na taj način učinilo plan dostupnim javnosti. Taj procenat je u decembru 2020. godine iznosio 60,2%.

Osim toga, **15 organa** (13 škola, jedna institucija kulture i jedno preduzeće čiji je većinski vlasnik opština) je važeci **plan učinilo dostupnim javnosti putem društvene mreže Fejsbuk**.

Na internet stranici Agencije je objavljena lista organa organa sa linkovima internet adresa i objava na društvenim mrežama na kojima su dostupni njihovi važeci planovi integriteta².

Ukupno je 241 organ (31,7% svih organa vlasti) objavio plan integriteta na oglasnoj tabli, što je za 1,4% manje nego 2022. godine.

NAČINI NA KOJE SU ORGANI VLASTI UČINILI PLAN INTEGRITETA DOSTUPNIM JAVNOSTI

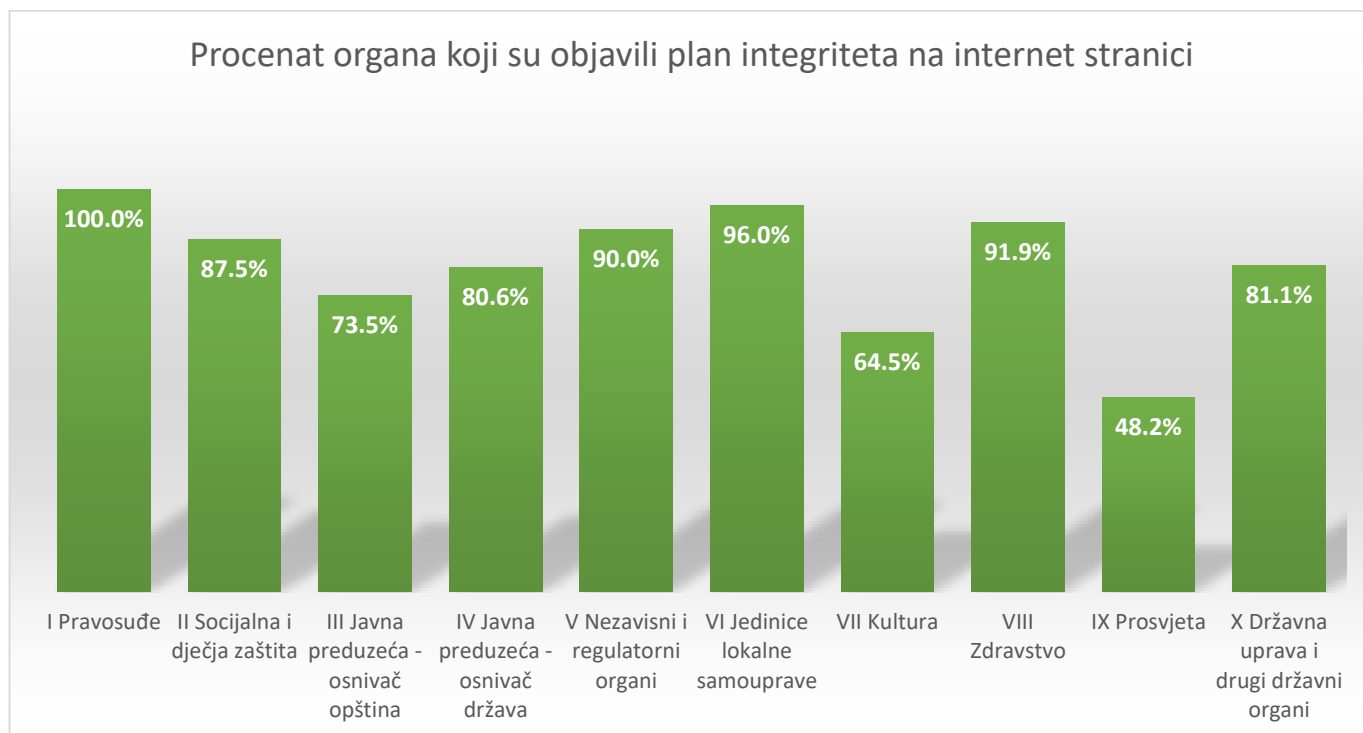


Grafikon 25: Načini na koje su organi vlasti plan integriteta učinili dostupnim javnosti

Najveći procenat organa koji su objavili plan integriteta na internet stranici zabilježen je u sistemima: **Pravosuđe (100% organa u tom sistemu je objavilo plan na internet stranici)**, **Jedinice lokalne samouprave (96%)**, **Zdravstvo (91,9%)**, **Nezavisni i regulatorni organi (90%)**

² <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/>

i Socijalna i dječja zaštita (87,5%). Slijede Državna uprava i drugi državni organi (81,1%), Preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik država (80,6%) odnosno jedinica lokalne samouprave (73,5%). Najmanji udio organa koji su plan integriteta objavili na internet stranici zabilježen je u sistemima: **Kultura (64,5%) i Prosvjeta (48,2%)**. Planovi integriteta određenih organa vlasti koji nemaju svoju internet stranicu objavljeni su na stranici jedinice lokalne samouprave koja je njihov osnivač i većinski vlasnik. **U svih deset sistema je povećan broj organa koji su objavili plan integriteta, u odnosu na mjerenje iz 2022. godine.**



Grafikon 26: Procentat organa su objavili plan integriteta na internet stranici

Preporučuje se da organi vlasti koji nemaju svoju internet stranicu uspostave saradnju sa opštinom koja je njihov osnivač i većinski vlasnik u cilju objavljivanja plana integriteta tih organa vlasti na internet stranici opštine.

8. 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 ASK³.

Ključni nalazi prve faze primjene Metodologije predstavljani 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 projekta⁴.

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.

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%)**.

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 **uvedu 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.

Druga faza Metodologije: pravosuđe

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

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

⁴ <https://www.undp.org/cnr/montenegro/stories/integritet-na-djelu-sistem-bez-korupcije>

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 septembru 2024. godine finalizovani su pojedinačni izvještaji i dostavljeni svim pravosudnim organima.** Početkom 2025. godine biće završena dva sektorska izvještaja – za sudstvo i tužilaštvo.

Treća faza Metodologije: lokalna samouprava

Agencija je u julu 2024. godine u saradnji sa UNDP izradila **Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u jedinicama lokalne samouprave**, četvrtom sektoru koji je do sada odabran da bude predmet Metodologije, nakon državne uprave, socijalne i dječje zaštite i pravosuđa.

Nacrt Metodologije za sektor lokalne samouprave Agencija je izradila uz podršku konsultanta kojeg je angažovao UNDP. U julu 2024. održana je **radionica za menadžere integriteta iz jedinica lokalne samouprave**, na kojoj su polaznici upoznati sa Nacrtom Metodologije i pružili komentare i sugestije za njeno unapređenje.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u jedinicama lokalne samouprave **finalizovana je u julu 2024. godine**, a tokom avgusta opštine su Agenciji dostavljale dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora definisanih Metodologijom.

Na osnovu **dokumentacije koju je dostavila 21 jedinica lokalne samouprave**, u septembru su izrađeni **nacrti pojedinačnih izvještaja sa preporukama** za unapređenje antikorupcijskih mjera i dostavljeni opštinama na komentare i dopunu u IV kvartalu, nakon čega su finalizovani.

U januaru 2025. godine izrađen je nacrt sektorskog izvještaja za jedinice lokalne samouprave.

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.

9. Procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta

Agencija za sprečavanje korupcije je u februaru 2024. godine objavila **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. godine⁵, 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 bilo uočljivo da je sisteme lokalne samouprave i zdravstva karakterisao kontinuiran i drastičan pad efikasnosti i efektivnosti planova integriteta tokom tri do tada 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 dovela je do povećanja nivoa efikasnosti i efektivnosti tokom četvrtog ciklusa, što potvrđuju nalazi iz izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023. i 2024. godini. Sistem socijalne i dječje zaštite je odabran da bude predmet procjene upravo zbog manje uspješnosti u sprovođenju planova integriteta u odnosu na druge sisteme u prethodnom periodu.

⁵ <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

Prema procjeni organa vlasti izraženoj u potpunim 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 tri puta. 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.

Ukupno 680 organa je 2024. godine popunilo upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta putem aplikacije. Upitnik je 2023. popunilo 35 organa vlasti. Agencija će u prvoj polovini 2025. godine na osnovu analize 715 upitnika popunjenih 2023. i 2024. godine izvršiti **procjenu efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta** i predstaviti je u posebnom izvještaju, u odnosu na deset sistema u koje su svrstani organi vlasti.

10. Zaključak

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 2016–2024. 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.** Zbog negativnih trendova zabilježenih u analizama Agencije, jedinice lokalne samouprave su 2024. godine odabrane da budu predmet 3. faze Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera.

U zdravstvu je u prethodnom periodu bio zabilježen negativan trend, ali je **u četvrtom ciklusu planova integriteta 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 koje su ti organi dostavili 2023. i 2024. 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.

Agencija kroz procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta 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. **Kroz navedene procjene uočeni su brojni nedostaci i prostor za unapređenje primjene**

antikorupcijskih mjera. Agencija će 2025. godine izvršiti procjenu efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta i dati preporuke organima na nivou deset sistema.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera pokazala se kao značajan alat za unapređenje efekata planova integriteta. Metodologija, koja se sprovodi pod sloganom „Integritet na djelu“, zasnovana je na dokazima, što znači da organi dostavljaju Agenciji dokumentaciju kojom dokazuju da su uspostavili i da primjenjuju antikorupcijske mjere.

Organi iz četiri do sada obrađena sektora su kao rezultat Metodologije donijeli više stotina dokumenata, među kojima su i interne procedure kojima se uređuju razne vrste privremenog angažovanja – ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima i ugovori o dopunskom radu, interne procedure za postupanje po prijavama zviždača, registri rizika, rješenja o određivanju lica za sprovođenje antikorupcijskih mjera, objavili veliki broj dokumenata i uspostavili nove prakse u vezi sa sprečavanjem korupcije, etikom i integritetom.

U periodu koji slijedi **planirano je da Metodologija bude primijenjena i na organe vlasti iz ostalih šest sistema:** zdravstvo, prosvjeta, kultura, preduzeća u državnom vlasništvu, preduzeća u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i nezavisni i regulatorni organi, uz priložavanje 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.

Važeći plan integriteta je do kraja 2024. godine na internet stranicu postavio 531 organ vlasti (69,9% svih organa vlasti), što je za 9% više u odnosu na 2022. godinu.

11. Preporuke

Rukovođenje i upravljanje

Potrebno je uspostaviti sistem **srednjoročnog i dugoročnog strateškog planiranja** sa jasno definisanom misijom, vizijom i ciljevima (npr. kroz donošenje strategija razvoja institucije u višegodišnjem periodu uz mjerenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije strategije).

Preporučuje se organima vlasti da prilikom **izrade godišnjih planova rada** neposredno uključe rukovodioce svih organizacionih jedinica.

Preporučuje se organima vlasti da **poboljšaju koordinaciju** sa resornim ministarstvima odnosno opštinama u **određivanju politike razvoja i upravljanja**.

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 organima vlasti, uključujući prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih. Kako bi bile efikasne i efektivne,

interne procedure treba da **jasno definišu radni tok i korake i predvide efikasan nadzor** nad odvijanjem procesa.

Veliki broj mjera koje se odnose na donošenje internih procedura i uputstava nije realizovan, iako su često iste mjere bile predviđene i prethodnim generacijama 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.

Preporučuje se i da se kao sastavni mjera koje se odnose na izmjenu ili donošenje internih procedura, pravilnika i uputstava **precizno navede u kom dijelu je potrebno izmijeniti proceduru**, odnosno koji su obavezni elementi koje taj akt treba da sadrži.

Preporučuje se da se razmotri potreba i mogućnost **pojednostavljenja određenih procedura**.

Prilikom izrade propisa i internih procedura, potrebno je obezbijediti **transparentne i jasne kriterijume u odlučivanju**.

Preporučuje se organima vlasti da omoguće **bolju kontrolu diskrecionih odluka** kroz njihovo adekvatno obrazlaganje, objavljivanje donijetih odluka, definisanje jasnih kriterijuma za njihovo donošenje, zatim kroz formiranje komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini.

Preporučuje se određivanje **lica zaduženog za praćenje pozitivno-pravnih 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, a sve u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Preporučuje se organima vlasti da razvijaju **ISO standarde** u svojim institucijama kako bi doprinijeli većem stepenu zadovoljstva korisnika i ispunjavanju njihovih zahtjeva, većem stepenu ispunjenja zakonskih, ugovornih i drugih preuzetih obaveza, porastu povjerenja javnosti u kvalitet rada, poboljšanju poslovne sposobnosti i produktivnosti, boljoj iskorišćenosti poslovne infrastrukture i kapaciteta, i većem usmjerenju na ostvarivanje poslovnih ciljeva i očekivanja korisnika.

Potrebno je na svim nivoima obezbijediti **blagovremeno, stručno i transparentno odlučivanje po zahtjevima** građana, korisnika, obveznika zakona i drugih fizičkih i pravnih lica.

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. Preporučuje se da 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 prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir **izvještaje Državne revizorske institucije** o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja, odnosno da **blagovremeno postupaju po preporukama** koje su date u izvještajima.

Na nivou organa vlasti treba izraditi **analizu donijetih pravnosnažnih presuda** (iz radnih, upravnih sporova, sporova za naknadu štete i dr.) na štetu organa, kako bi se utvrdili uzroci i preduzele adekvatne mjere.

Na nivou sistema treba izraditi analizu donijetih pravnosnažnih presuda protiv organa u radnim/upravnim sporovima kako bi se utvrdilo **da li postoje sistemski uzroci**, kao što su zastarjelost pojedinih zakonskih odredbi, prevelika diskreciona ovlašćenja donosioca odluka i sl, koji zahtijevaju rješavanje iniciranjem izmjena pozitivnih propisa.

Kako ne bi došlo do **zastarjelosti pokretanja i vođenja disciplinskih postupaka** zbog rada drugih organa potrebno je utvrditi uzroke dugog vođenja postupka pred Komisijom za žalbe ili Upravnim sudom. Ako se desilo da je usljed takvog postupanja nastupila zastarjelost, potrebno je utvrditi odgovornost u tim organima.

Preporučuje se organima da se upoznaju sa **Zakonom o lobiranju** („Sl. list CG“ br. 54/2024).

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da **lobirana lica** u tim organima prijavljuju ASK **nedozvoljeno lobiranje** i dostavljaju podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem, kao i da dostavljaju kopiju **službene zabilješke** ASK. Takođe, organi vlasti treba da vode evidenciju lobističkih kontakata i da objavljuju podatke o **lobističkim kontaktima** na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju.

Preporučuje se da 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 prepoznato nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj.

Preporučuje se organima vlasti da prilikom ažuriranja plana integriteta uvedu 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).

Zakon o medijima predviđa obavezu da organi javnog sektora na nacionalnom i lokalnom nivou **podnose Ministarstvu kulture i medija 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 poželjno uvesti u plan integriteta i kada su druge oblasti u pitanju.

Potrebno je da organi vlasti koji su bili predmet **Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera** ulože napor da **realizuju preporuke** koje su dobili u pojedinačnim izvještajima izrađenim u odnosu na njihov učinak u ispunjavanju indikatora definisanih u Metodologiji.

Preporučuje se usaglašavanje planova integriteta sa **relevantnim strateškim i antikorupcijskim dokumentima**, npr. sa **Strategijom za borbu protiv korupcije 2024–2028**,

gdje je to moguće. Takođe, ukoliko se procijeni da je to svrsishodno, preporučuje se uvođenje mjera koje se odnose na praćenje relevantnih strateških dokumenata i akcionih planova.

Proces izrade propisa, strategija i pratećih akcionih planova treba da omogući **istinsko i konstruktivno učešće svih relevantnih aktera**, uključujući i organizacije civilnog društva.

Osim toga, preporučuje se razvoj sistema **redovne komunikacije sa organizacijama civilnog i privatnog sektora** kroz pokretanje godišnjih susreta/seminara/dijaloga/okruglih stolova sa predstavnicima tih organizacija na aktuelne teme.

Takođe se preporučuje procjena rizika i uvođenje mjera u cilju unapređenja **saradnje sa međunarodnim institucijama i relevantnim organima drugih država**. Preporučuje se institucijama da procijene svoje administrativne i budžetske kapacitete kada je u pitanju međunarodna saradnja i da planiraju odgovarajuće mjere kako bi odgovorile na potrebe.

Organima se preporučuje i uvođenje mjera koje se odnose na **saradnju sa drugim crnogorskim institucijama**, naročito u okviru iste oblasti odnosno sektora.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede bolju **međusobnu razmjenu podataka** iz službenih evidencija organa vlasti.

Za određeni broj mjera je izvješteno da **nijesu realizovane jer su u nadležnosti drugih organa**, pa se preporučuje organima da ponovo razmotre potrebu uvođenja takvih mjera u plan integriteta ili da uspostave saradnju sa nadležnim organom u cilju zajedničke realizacije mjere.

Preporučuje se organima vlasti da kontinuirano **podstiču uključenost zajednice/građana** u praćenje rada i sagledavanju uzroka određenih performansi.

Preporučuje se organima vlasti da omoguće posjetiocima internet stranice povremena **ispitivanja o radu institucije** kroz ispunjavanje odgovorajućeg upitnika i periodično anketiranje korisnika o stepenu zadovoljstva uslugama koje pružaju građanima.

Agencija ukazuje na potrebu **afirmacije menadžera integriteta** i članova radne grupe za izradu i sprovođenje plana integriteta kroz adekvatno vrednovanje njihovog doprinosa, srazmjerno veličini organa vlasti, te obimu zadataka i ovlašćenjima koja ta lica imaju. Agencija poziva organe vlasti da u skladu sa relevantnim propisima kojima se reguliše pitanje zarada i drugih naknada zaposlenih adekvatno **nagrade sve aktere u tom procesu**, naročito menadžere integriteta.

Preporučuje se da rukovodeći kadar u organima vlasti preduzme mjere za **podizanje svijesti svih zaposlenih o značaju plana integriteta** i uspostavljanje prakse u kojoj će zaposleni dostavljati menadžeru integriteta podatke koji su od značaja za identifikovanje i eliminisanje rizika od korupcije u instituciji.

Preporučuje se organima vlasti da se pobrinu da promjene unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione i kadrovske promjene) ne utiču na **kontinuitet u sprovođenju antikorupcijskih mjera i na ulogu menadžera integriteta** kao jedne od ključnih figura u tom procesu.

Preporučuje se resornim ministarstvima da vrše adekvatniji **nadzor nad poslovanjem privrednih društava** u većinskom vlasništvu države, a opštinama nad poslovanjem privrednih društava koje su u njihovom vlasništvu.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Potrebno je da organi u narednom ciklusu donošenja 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, u cilju obezbjeđivanja zakonitosti i transparentnosti u tom procesu.

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 stručnost, motivisanost i dr).

Preporučuje se organima da donesu **godišnji plan i program stručnog usavršavanja zaposlenih**, kao i da donesu strategiju za upravljanje ljudskim resursima.

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. Na nivou organa vlasti važno je utvrditi **potrebe za obukama zaposlenih i rukovodilaca**.

Posebno se preporučuje **intenziviranje saradnje i komunikacije sa Upravom za ljudske resurse, Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu** i drugim domaćim i međunarodnim organizacijama koje mogu pružiti podršku u organizaciji edukacija.

Preporučuje se organima vlasti da planiraju uspostavljanje mehanizama za nadgledanje i **vrednovanje rezultata profesionalnog razvoja i obuke zaposlenih**, kao i donošenje internog akta o vrednovanju učinka zaposlenih.

Preporučuje se svim organima vlasti da **sačine nacrt kadrovskog plana** koji bi bio 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.

Preporučuje se organima vlasti koji u procesu zapošljavanja primjenjuju Zakon o radu da donesu **interni akt** kojim se preciziraju **procedure zapošljavanja** u pogledu trajanja oglasa, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i sl.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede dalju **profesionalizaciju menadžmenta** na način da će biti propisani jasni kriterijumi za selekciju najboljih kadrova, a sve u cilju većeg stepena odgovornosti i nezavisnosti menadženta.

Preporučuje se svim organima vlasti da 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 su zaključivali za obavljanje poslova, iznosu

sredstava (bruto-neto iznos) koja su isplaćivana fizičkim licima, vremenskom periodu angažovanja i drugo.

Preporučuje se organima da izrade **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**.

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. Dalje, potrebno je obezbijediti da se ugovori sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa zaključuju samo za poslove za koje nijesu sistematizovana radna mjesta i poslove koji nijesu iz osnovne nadležnosti organa.

Takođe se preporučuje izrada **internog pravila/procedure** sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o dopunskom radu**, kao i interno pravilo za zaposlene o **vršenju drugih poslova** (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i slično).

Organima se takođe preporučuje da otvore posebni odjeljak na internet stranicama za **prijavljivanje sumnji u postojanje koruptivnih radnji**.

Preporučuje se organima da obezbijede da u svakom momentu imaju **određeno lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača** ili organizacionu jedinicu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, i u slučajevima kada organ vlasti ima manje od 20 zaposlenih.

Potrebno je učiniti **transparentnim podatke o određivanju tog lica** u radnom okruženju i na internet strani, i obavezno **voditi evidenciju** o primljenim prijavama. Organima se preporučuje da **o svim promjenama u vezi sa tim licem obavještavaju Agenciju**, u cilju redovnog ažuriranja liste određenih lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, koja je objavljena na internet stranici Agencije.

Preporučuje se da se obezbijedi **edukacija zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije** i drugih nezakonitih radnji unutar institucije.

Potrebno je donijeti **proceduru za postupanje po prijavama zviždača**, sa načinom i kriterijumima za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača.

Preporučuje se organima vlasti da **intenziviraju saradnju sa medijima** kako bi se izviještavalo o **promotivnim kampanjama** koje imaju za cilj ohrabrivanje građana i zaposlenih da prijavljuju korupciju.

Potrebno je redovno dostavljati **izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera**, sa tačnim i potpunim podacima. Preporučuje se da se prilikom ažuriranja plana integriteta procijeni rizik od **nepravilnosti prilikom podnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera**, i osmisle mjere i kontrolne aktivnosti koje će uticati na unapređenje ove zakonske obaveze (npr. upozorenje od strane menadžera integriteta).

Takođe je potrebno prilikom ažuriranja plana integriteta procijeniti **druge rizike koji se odnose na poštovanje obaveza javnih funkcionera** propisanih Zakonom o sprečavanju korupcije, i odrediti mjere koje će uticati na unapređenje ispunjenja ovih obaveza (npr. prilikom stupanja na funkciju upoznati javnog funkcionera sa obavezama koje proizilaze iz zakona, podnošenje zahtjeva za davanje mišljenja/saglasnosti u slučaju obavljanja drugog posla, poštovanje ograničenja u obavljanju više javnih funkcija, prenos upravljačkih prava u privrednom društvu i drugo).

Agencija preporučuje uvođenje mjera koje se odnose na dostavljanje **izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama** i izvoda iz evidencije **poklona koje su primili javni funkcioneri**.

Preporučuje se organima vlasti da **usvoje i sprovede interna pravila o prijemu i evidentiranju donacija i sponzorstava**, te da se planovi potreba za donacijama redovno objavljuju na internet stranicama organa vlasti.

Preporučuje se javnim funkcionerima da se upoznaju sa praktičnim **priručnikom za javne funkcionere**, koji su pod nazivom „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“ izradili Agencija i Centar za građansko obrazovanje. Priručnik je dostupan na internet stranici Agencije.

Neophodno je da organi vlasti usvoje odnosno dopune **interne akte o upravljanju poklonima**, tako što će bliže definisati prigodan poklon, situacije u kojima se mogu primiti prigodni pokloni, i postupak raspolaganja sa primljenim poklonima od strane svih zaposlenih.

Potrebno je da organi vlasti usvoje odnosno dopune **interna akta o upravljanju sukobom interesa** i dodatno ih prilagode prirodi i specifičnosti poslova, kao i da uredi postupak upravljanja sukobom interesa za zaposlene (ko je zadužen za savjetovanje u slučaju sumnje na sukob interesa, kome se podnose zahtjevi za mišljenja, rokovi razmatranja i slično).

Preporučuje se organima vlasti koji već imaju usvojene pomenute interne procedure da u svijetlu **izmjena antikorupcijskih zakonskih odredbi ažuriraju interna pravila** i to u odnosu na postupanje u cilju sprečavanja sukoba interesa, sadržaj i način vođenja poklona, način postupanja po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje ukazuje na postojanje korupcije, itd.

Neophodno je da organi u narednom ciklusu donošenja 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**, i drugim relevantnim propisima koji su u vezi sa etičnim ponašanjem zaposlenih.

Preporučuje se organima da obezbijede **pristupačnost osobama s invaliditetom** i to za različite vrste invaliditeta: korisnike invalidskih kolica, osobe sa oštećenjem vida, osobe sa oštećenjem sluha, osobe s razvojnim problemima (postavljanjem rampi, rukohvata, taktilnih staza, liftova). Preporučuje se da organi vlasti uvedu u planove integriteta mjere koje se odnose na obezbjeđivanje odgovarajućih **uslova za život, rad i pristup uslugama lica sa invaliditetom**. Obavezne mjere koje treba da sprovedu javne ustanove, uprave i lokalne samouprave treba obezbijediti 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.

Potrebno je da organi vlasti obezbijede **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

Internet stranicu potrebno je prilagoditi licima sa invaliditetom. Preporučuje se 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.

Preporučuje se organima vlasti da u cilju **prepoznavanja, prevencije i sprečavanja zlostavljanja na radu (mobinga)**, sprovedu mjere obavješćavanja i osposobljavanja zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga. Dalje se preporučuje kontinuirano podsticanje dobrih međuljudskih odnosa i netolerancija diskriminacije po bilo kom osnovu i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja.

Preporučuje se organima vlasti da 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.

Preporučuje se organima vlasti da u cilju sprečavanja mobinga upoznaju zaposlene i sa Pravilnikom o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog o prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu.

Preporučuje se organima da **odrede lice/lica za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing)**, ukoliko to još uvijek nijesu učinili, 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. Preporučuje se organima i da obezbijede **adekvatnu edukaciju za ta lica**.

Preporučuje se redovno **praćenje sprovođenja Etičkog kodeksa i njegovo promovisanje** na obukama, kao i kroz različite vidove komunikacije među zaposlenima. Organima se takođe preporučuje da razmotre **usvajanje posebnog etičkog kodeksa zaposlenih**, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, i da se u okviru tog dokumenata obrade između ostalog i obaveze prijavljivanja poklona, prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije, kao i oblast sprečavanja sukoba interesa.

Potrebno je, barem u većim organima, razmotriti sistematizovanje posebne **organizacione jedinice ili radnih mjesta za borbu protiv korupcije, bavljenje integritetom ili etikom, davanje savjeta** i slično. Drugačije, to radno mjesto ili organizacionu jedinicu moguće je uspostaviti na nivou krovnih organa, uz nadležnost koja bi bila proširena da obuhvati i druge organe u istoj oblasti ili sektoru.

Preporučuje se organima vlasti 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.

Preporučuje se organima vlasti da povećaju **transparentnost 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.

Potrebno je vršiti periodičnu **kontrolu sertifikata** o položenim stručnim ispitima, **licenci** za rad i licenci za obavljanje djelatnosti.

Planiranje i upravljanje finansijama

Preporučuje se organima vlasti da osiguraju **učesće svih relevantnih subjekata i jedinica** prilikom **planiranja budžeta**, te da se budžetski plan donosi na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, sa unaprijed propisanom formom/obrascom, gdje je to primjenjivo.

Preporučuje se organima vlasti da donesu **interni akt kojim se utvrđuje postupak planiranja budžeta**.

Treba sačinjavati **izvještaj o budžetskoj potrošnji**, na način da se jasno prikaže potrošnja po potrošačkim jedinicama, sa prikazom šta je ostvareno za utrošeni novac.

Preporučuje se organima vlasti da zaposlenima obezbijede pohađanje **obuke** vezano za **upravljanje finansijama, planiranje budžeta i finansijsku transparentnost**.

Preporučuje se organima da **plan javnih nabavki** zasnivaju na procjeni stvarnih potreba i da u skladu sa raspoloživim sredstvima planiraju postupke javnih nabavki.

Potrebno je obezbijediti **transparentnost u svim fazama javnih nabavki**.

Treba donijeti **interno uputstvo za sprovođenje postupaka javne nabavke**, kao i za praćenje **sprovođenja ugovora** o javnoj nabavci, i redovno objavljivati sve ugovore i anekse.

Važno je da **tehnička specifikacija** sadrži sve bitne karakteristike predmeta nabavke u pogledu kvaliteta, dimenzija i drugih performansi.

Preporučuje se organima vlasti da vrše adekvatnu **provjeru izjava o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke** i obrazaca za imovinu kroz uključivanje po jednog stručnog lica iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u cilju izrade tehničke specifikacije koja ne smije sadržati diskriminatorne kriterije.

Preporučuje se organima vlasti da vrše **kontrolu izvršavanja zaključenih ugovora o javnim nabavkama** i sačinjavaju izvještaje o realizaciji ugovora na način utvrđen Zakonom o javnim nabavkama.

Preporučuje se organima da uspostave redovno pohađanje **obuka iz oblasti javnih nabavki**, odnosno kontinuirano usvajanje novih znanja iz te oblasti.

Preporučuje se organima da **rezervišu troškove** koji se odnose na **sudske postupke** nakon pouzdane procjene iznosa buduće obaveze po osnovu sudskih sporova. Organima se takođe preporučuje da **postupaju po pravosnažnim i izvršnim odlukama** nadležnih sudova i drugih organa u cilju izbjegavanja neekonomičnog trošenja budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja.

Treba analizirati i dosljedno sprovoditi **Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama** u javnom sektoru. Preporučuje se organima da u plan integriteta uvedu odgovarajuće mjere, naročito kada su u pitanju registar rizika, knjige procedura, vršenje unutrašnje revizije i određivanje tri lica u skladu sa ovim zakonom: za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, lica odgovornog za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, i lica za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu.

Potrebno je **usvojiti i najmanje jednom godišnje ažurirati registar rizika** shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, i jednom godišnje sačinjavati konsolidovani izvještaj o upravljanju rizicima.

Preporučuje se uvođenje mjera u plan integriteta za **uspostavljanje unutrašnje revizije**, kroz formiranje službe za unutrašnju reviziju, odnosno zaključivanje sporazuma o obavljanju poslova unutrašnje revizije sa drugim organom. Preporučuje se i uvođenje mjera za **osnaživanje kapaciteta za vršenje unutrašnje revizije**.

Potrebno je razmotriti da li je **mehanizam za praćenje sprovođenja Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru** od strane Ministarstva finansija dovoljno efikasan, u cilju obezbjeđivanja pune i dosljedne primjene mjera koje taj zakon propisuje.

Neophodno je naročito da **nadležno ministarstvo analizira** uspješnost modela **sprovođenja unutrašnje revizije od strane drugog organa, na osnovu sporazuma**, imajući u vidu broj unutrašnjih revizora odnosno kapacitete organa da vrše reviziju u drugim organima (sa posebnim osvrtom na kvalitet izvršenih revizija, broj sprovednih revizija na godišnjem nivou, organizaciju i metodologiju obavljanja unutrašnjih revizija i drugo).

Potrebno je uspostaviti koordinaciju između Ministarstva finansija i rukovodilaca organa vlasti 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, u cilju iniciranja izmjena nejasnih zakonskih odredbi i preciziranja da li postoji obaveza da se sporazum zaključi i u slučajevima kada je Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru definisano da će jedinica za unutrašnju reviziju određenog organa vršiti unutrašnju reviziju nad drugim organom.

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 unutrašnje revizije.

Potrebno je da organi vlasti redovno prate **ispunjavanje preporuka interne i eksterne revizije**.

Potrebno je donijeti **plan unapređenja upravljanja i kontrola**, nadležnom organu dostavljati Godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola i Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare, kao i obezbijediti **razdvajanje odgovornosti** na način predviđen Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Preporučuje se Ministarstvu finansija da izradi **analizu dostavljenih godišnjih izvještaja o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama**. Analiza treba da sadrži podatke o tome da li organi vlasti redovno dostavljaju izvještaje, da li je jasno šta izvještaji treba da sadrže, koliko organa vlasti je u izvještaju navelo da je bilo sumnji na nepravilnosti i prevare i koje su nepravilnosti i prevare najčešće prijavljivane. U odnosu na dobijene nalaze, potrebno je preduzeti mjere za efikasnije sprovođenje ove zakonske odredbe.

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 državnoj imovini, Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini i drugih relevantnih propisa).

Preporučuje se organima vlasti da **objavljaju javne pozive za davanje u zakup nepokretnosti**, kao i odluke o cijenama zakupa, što bi doprinijelo povećanju transparentnosti rada, te da redovno podnose izvještaj o raspodjeli prihoda po osnovu zakupa poslovnog prostora radi sprečavanja zloupotrebe trošenja ostvarenih prihoda.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **obučenost kadra za pisanje projektnih aplikacija** u okviru dostupnih fondova i pronađu adekvatne mehanizme za kofinansiranje dobijenih grantova.

Potrebno je da organi vlasti obračunavaju i uplaćuju poseban **doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom**, u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Preporučuje se organima vlasti da izvrše **procjenu efikasnosti mjera informacione bezbjednosti**, fizičke zaštite objekata i prostorija, te da uspostave bezbjednosna pravila i edukaciju zaposlenih radi obezbjeđivanja informacione bezbjednosti podataka.

Organima se preporučuje i da uvedu mjere u plan integriteta u cilju utvrđivanja **pravila pristupa elektronskim dokumentima i podacima** u posjedu institucije, kao i uspostavljanja kontrole i stručnog nadzora.

Preporučuje se organima da dodatno unaprijede tehničke mogućnosti za **sprečavanje curenja informacija**.

Potrebno je obezbijediti dosljednu **primjenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti** i nadzor nad **zaštitom povjerljivih podataka**, naročito kod postupanja sa prijavama i zaštitom zviždača.

Preporučuje se organima vlasti da u narednom periodu usvoje **pravilnike o ličnim i povjerljivim podacima**.

Potrebno je da organi obezbijede **edukaciju službenika o načinu čuvanja poslovne tajne**, te o unapređenju **informacione bezbjednosti**, adekvatnom čuvanju i arhiviranju podataka i dokumenata, kao i o slobodnom pristupu informacijama.

Preporučuje se svim organima vlasti da obezbijede da službenici zaduženi za uspostavljanje **sistema zaštite od računarskih i bezbjednosnih incidenata na internetu** i drugih rizika bezbjednosti tih sistema redovno pohađaju obuke iz navedenih oblasti.

Potrebno je utvrditi precizne **procedure za kancelarijsko poslovanje** i obezbijediti njihovu dosljednu primjenu.

Slobodan pristup informacijama

Preporučuje se organima da uvedu mjere u cilju dosljednog **sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama**.

Potrebno je da organi **redovno ažuriraju vodič za slobodan pristup informacijama**, imajući u vidu da je organ vlasti dužan da vodič ažurira najmanje jednom godišnje, odnosno u roku od 30 dana od dana promjene vrsta informacija u njegovom posjedu i podataka od značaja za pristup informacijama.

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, godišnji izvještaj o radu, programe pružanja usluga, procedure i druge informacije bitne za građane 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 te podatke dostupnim licima sa invaliditetom.

Potrebno je uspostaviti saradnju krovnih institucija i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama radi uspostavljanja **jedinstvene prakse objavljivanja informacija kojima je pristup po zahtjevu odobren**, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

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, odnosno potrebno 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 izvode iz ovih evidencija učine javno dostupnim kao još jedan način povećanja nivoa transparentnosti i izbjegavanja dupliranja zahtjeva za već objavljenim informacijama.

U slučajevima **neblagovremenog postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama utvrditi uzroke** – da li je problem u nedostatku kadrova koji se bave rješavanjem po zahtjevima, neadekvatnoj organizaciji posla ili nečemu drugom; da li utvrđeni problemi zahtijevaju sistemski pristup, u smislu izmjene kadrovskog plana, plana stručnog usavršavanja zaposlenih, promjene sistematizacije i opisa poslova zaposlenih koji obavljaju poslove rješavanja po zahtjevima u organu i sl.

Potrebno je da, ako ne svi organi pojedinačno, onda krovni organi, objavljuju podatke o radu i rezultatima koristeći **formate otvorenih podataka na istoimenom Portalu**.

Preporučuje se organima vlasti da **objavljaju informacije vezano za antikorupcijsko djelovanje** institucije na internet stranici.

Preporučuje se organima da **plan integriteta i izvještaj o njegovom sprovođenju učine dostupnim javnosti** objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način.

Preporučuje se da **organi vlasti koji nemaju svoju internet stranicu** uspostave saradnju sa opštinom koja je njihov osnivač i većinski vlasnik (ili sa krovnom institucijom) u cilju objavljivanja plana integriteta tih organa vlasti i drugih relevantnih dokumenata i podataka **na internet stranici opštine** (odnosno krovne institucije).

Odnosi s javnošću

Preporučuje se organima vlasti da uspostave **direktnu komunikaciju sa medijima** i to: po sopstvenoj inicijativi, putem redovnog ažuriranja sajta, dostavljanjem saopštenja medijima i informacija vezanih za najnovije aktivnosti, te dostavljanjem javnih poziva i odluka.

Preporučuje se organima vlasti da koriste različite vidove **komunikacije sa javnošću**, poput društvenih mreža, kako bi informacije od značaja za rad organa vlasti dospjele do različitih ciljnih grupa.

Preporučuje se svim organima vlasti da razmotre usvajanje **komunikacione strategije ili strategije odnosa s javnošću**, jer većina organa ne posjeduje takav dokument.

Izrada i sadržaj plana integriteta

Preporučuje se svim javnim preduzećima i visokoškolskim ustanovama da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir **Smjernice za procjenu rizika od korupcije sa kontrolnim listama**, koje je za ta dva sektora 2022. godine izradila **Regionalna antikorupcijska inicijativa** u saradnji sa Agencijom i drugim nadležnim institucijama u regionu⁶. Glavni cilj Smjernica je da pomogne državama u regionu u identifikovanju i smanjivanju rizika od korupcije i faktora rizika od korupcije u sektorima visokog obrazovanja i javnih preduzeća, imajući u vidu da su sve države članice RAI-ja koje su učestvovalе u projektu identifikovale obrazovanje i javna

⁶ https://rai-see.org/php_sets/uploads/2022/06/BOS-Public-Enterprises-Sector-CRA-Guidance-with-checklists.pdf i https://rai-see.org/php_sets/uploads/2022/06/BOS-Higher-Education-Sector-CRA-Guidance-with-checklists.pdf

preduzeća kao sektore podložne korupciji i tražile dodatne intervencije kako bi se smanjili rizici od korupcije.

Neophodno je da organi u narednom ciklusu donošenja planova integriteta posvete više pažnje **definisanju posebnih oblasti rizika**, koje bi se odnosile na njihove nadležnosti ili specifični položaj, uz detaljno razrađene rezidualne rizike i mjere za njihovo otklanjanje i sprečavanje. U skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, preporučuje se svim organima da planom integriteta obuhvate **najmanje dvije posebne oblasti rizika**.

Veliki broj organa nije prepoznao nijednu posebnu oblast rizika, pa se tim organima preporučuje cjelokupno sagledavanje radnih procesa koje će uključivati najznačajnije organizacione jedinice i ključne djelatnosti institucije.

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 bitan su dio procjene i analize rizika (npr. rizik može da glasi „donošenje nezakonitih odluka zbog nerazumljivih i nedorečenih propisa“ ili „nepoštovanje zakonskih obaveza i propuštanje zakonskih rokova zbog velike koncentracije zadataka na jednoj osobi“ ili „mogućnost zloupotrebe širokih diskrecionih ovlašćenja zbog velike koncentracije zadataka na jednoj osobi i nedostatka kontrole nad njenim radom“). Unutrašnji faktori rizika mogu biti normativni, organizacioni i kadrovski. Ukoliko organi ne uzmu u obzir faktore rizika, otežano je i planiranje adekvatnih i efektivnih mjera za savladavanje rizika.

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.

U nekim slučajevima **mjere za smanjenje rizika nijesu dovoljno konkretne**, ili **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.

Određeni broj mjera za savladavanje rizika 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 često ocijenjene kao realizovane i kada indikator uspjeha ima vrijednost nula („nije bilo pokrenutih postupaka“, „nije bilo prijava“, „nije bilo prijavljenih poklona“ i sl). Preporučuje se organima koji su mjeru definisali u obliku indikatora uspjeha (npr. broj prijavljenih poklona), **da prošire formulaciju mjere kako bi ona obuhvatila radnju koju je potrebno sprovesti** (npr. vođenje evidencije poklona).

Ukoliko su uvedeni u plan integriteta, **indikator jedino mogu da budu sastavni dio mjere**, a ne zasebno uvedene i ocjenjivane kategorije (npr. mjera može da glasi „vođenje evidencije

poklona i broj primljenih poklona“). Naime, indikatori treba da služe kao pokazatelj da li je određena mjera realizovana i u kom stepenu. 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“, potrebno je 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.

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 često u planovima integriteta označen starješina organa 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.

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. Često 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. Ukoliko se radi o mjerama koje su kontinuirane prirode (kao što može biti edukacija), preporučuje se navođenje kvantitativnih podataka prilikom izvještavanja o realizaciji mjera.

Obavezan 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 određenih organa je primijećen zajednički unos svih mjera, pa je neophodno da planovi integriteta u tom dijelu budu ispravljani i usaglašeni sa korisničkim uputstvima za aplikaciju, koja su dostavljena svim organima vlasti.

Za određene planove 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.

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.

Potrebno je da **plan integriteta sadrži iscrpnu i što detaljniju prateću dokumentaciju**. Treba navesti sve dokumente koji su razmotreni i analizirani, kao i pobrojati sve radne procese u instituciji koji su mapirani i obrađeni. Plan integriteta bi trebalo da logički proizilazi iz dokumentovanih aktivnosti menadžera integriteta i radne grupe tokom izrade plana.

Preporučuje se da se prilikom izrade plana integriteta pripremaju i sprovode **upitnici, ankete i intervjui** za utvrđivanje radnih procesa i radnih mjesta posebno ugroženih korupcijom, jer isti mogu značajno da unaprijede kvalitet plana integriteta. U tim slučajevima, preporučuje se navođenje rezultata u okviru dokumentacije plana integriteta.

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.

Potrebno je 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.

Preporučuje se većim organima vlasti da **među članove radne grupe** za pripremu i izradu plana integriteta (prilikom ažuriranja plana) **uključe predstavnike svih organizacionih jedinica i nosioce glavnih radnih procesa**, 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.

Sprovođenje plana integriteta, izrada izvještaja o sprovođenju i naknadne aktivnosti

Preporučuje se organima da prilikom sprovođenja planova integriteta **daju prioritet mjerama za savladavanje rizika najvećeg intenziteta**.

Takođe se preporučuje da se naročita pažnja posveti **mjerama koje su ocijenjene kao nerealizovane** u prethodnom izvještajnom periodu.

Prilikom sačinjavanja izvještaja o sprovođenju plana integriteta, potrebno je za sve mjere iz plana navesti ocjenu i opis realizacije, dok je za nerealizovane mjere potrebno navesti **razloge zbog kojih one nijesu realizovane** u planiranom roku.

U slučajevima **kada je mjera nerealizovana**, i kada su organu poznate okolnosti koje sprečavaju 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.

U slučajevima kada je došlo do **povećanja intenziteta rizika**, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti **utvrđivanju i otklanjanju faktora rizika**, odnosno okolnosti koje su dovele do povećanja intenziteta rizika. Potrebno je da organi 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.

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.

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.

Preporučuje se organima da posebnu pažnju posvete što **preciznijem i 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.

Preporučuje se dosljedna primjena **korisničkih uputstava za unos plana integriteta i izvještaja o njegovom sprovođenju u aplikaciju**. Veliki broj organa nije zasebno unio 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 kod organa koji su bili obuhvaćeni Metodologijom za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, koja podrazumijeva dodjelu dodatnog boda za pravilan unos plana integriteta u aplikaciju.

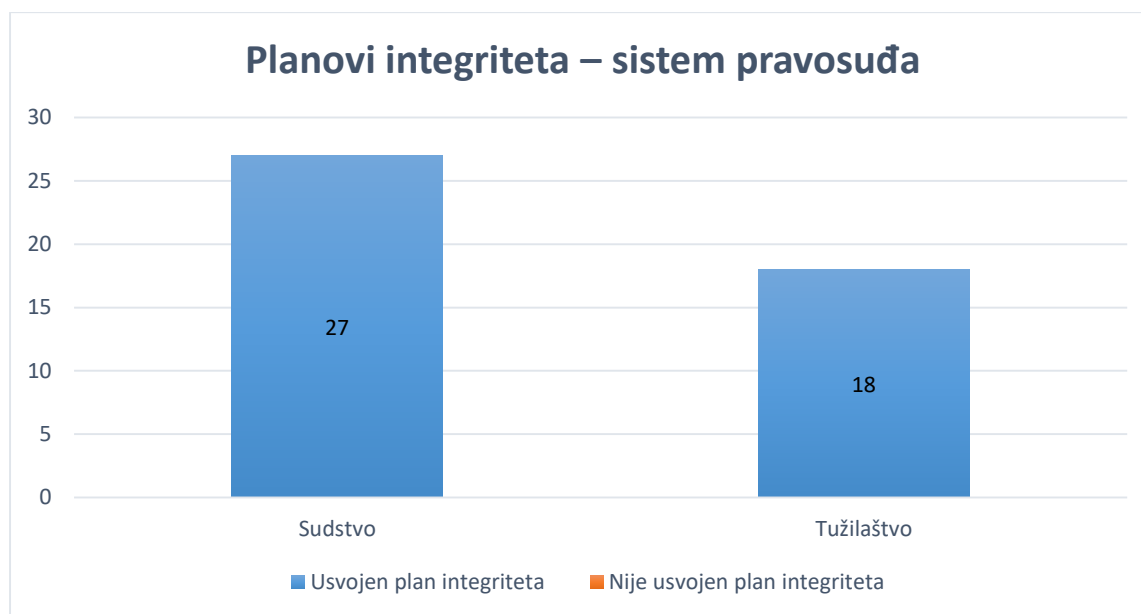
Prilikom izvještavanja je za sve rezidualne rizike potrebno **procijeniti da li je u izvještajnom periodu došlo do promjene intenziteta rizika**, i eventualno unijeti nove brojčane vrijednosti za vjerovatnoću i posljedice nastanka rizika.

Prilikom unosa plana integriteta u web aplikaciju, potrebno je voditi računa da se **osnovni rizici biraju 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.**

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.**⁷



Grafikon 27: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu pravosuđa

Tokom 2024. godine 44 od 45 pravosudnih organa donijela su novi plan integriteta, nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok plan integriteta nije ažurirao jedan sud, iako je posljednji plan donio 2022. godine⁸. Taj sud je obavijestio Agenciju da nije u mogućnosti da donese novi plan integriteta, jer u sudu nije imenovan nijedan sudija niti predsjednik suda.

Donošenjem novih planova integriteta 2024. godine **započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta**. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

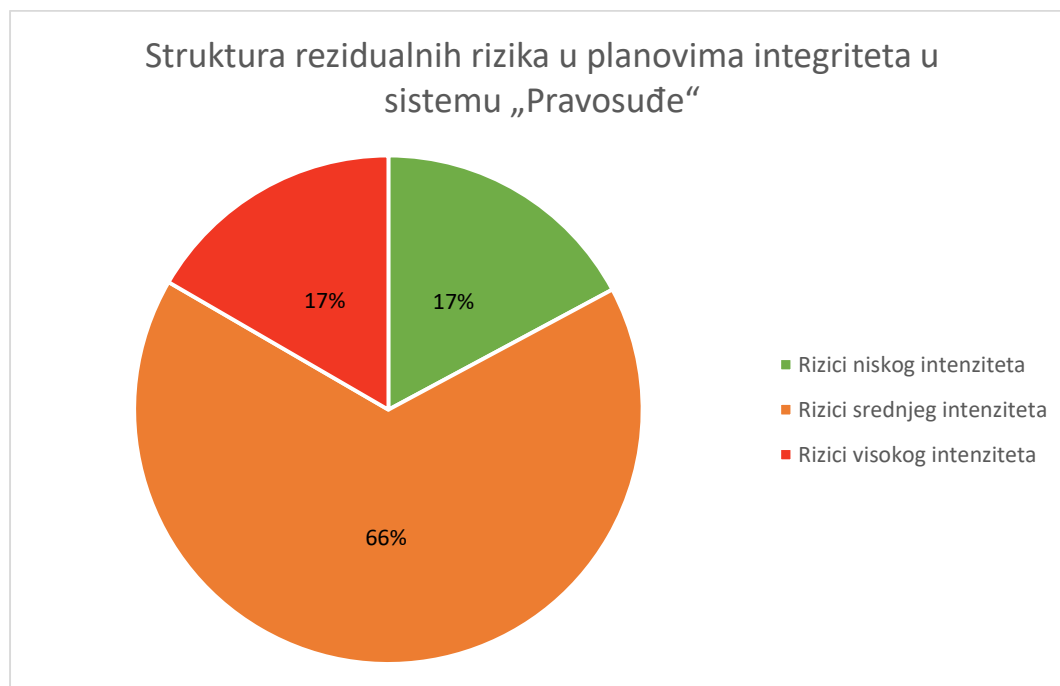
⁷ **Plan integriteta su donijeli:** Vrhovni sud Crne Gore, Viši sud Podgorica, Viši sud Bijelo Polje, Osnovni sud Bar, Osnovni sud Berane, Osnovni sud Bijelo Polje, Osnovni sud Cetinje, Osnovni sud Danilovgrad, Osnovni sud Herceg Novi, Osnovni sud Kolašin, Osnovni sud Kotor, Osnovni sud Nikšić, Osnovni 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.

⁸ Osnovni sud Žabljak je posljednji plan integriteta Agenciji dostavio 2022. 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 identificovano je ukupno 938 rezidualnih rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 621 (66,2%). Identifikovan je 161 rizik niskog intenziteta (17,2%) i 156 rizika visokog intenziteta (16,6%).



Grafikon 28: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu pravosuđa

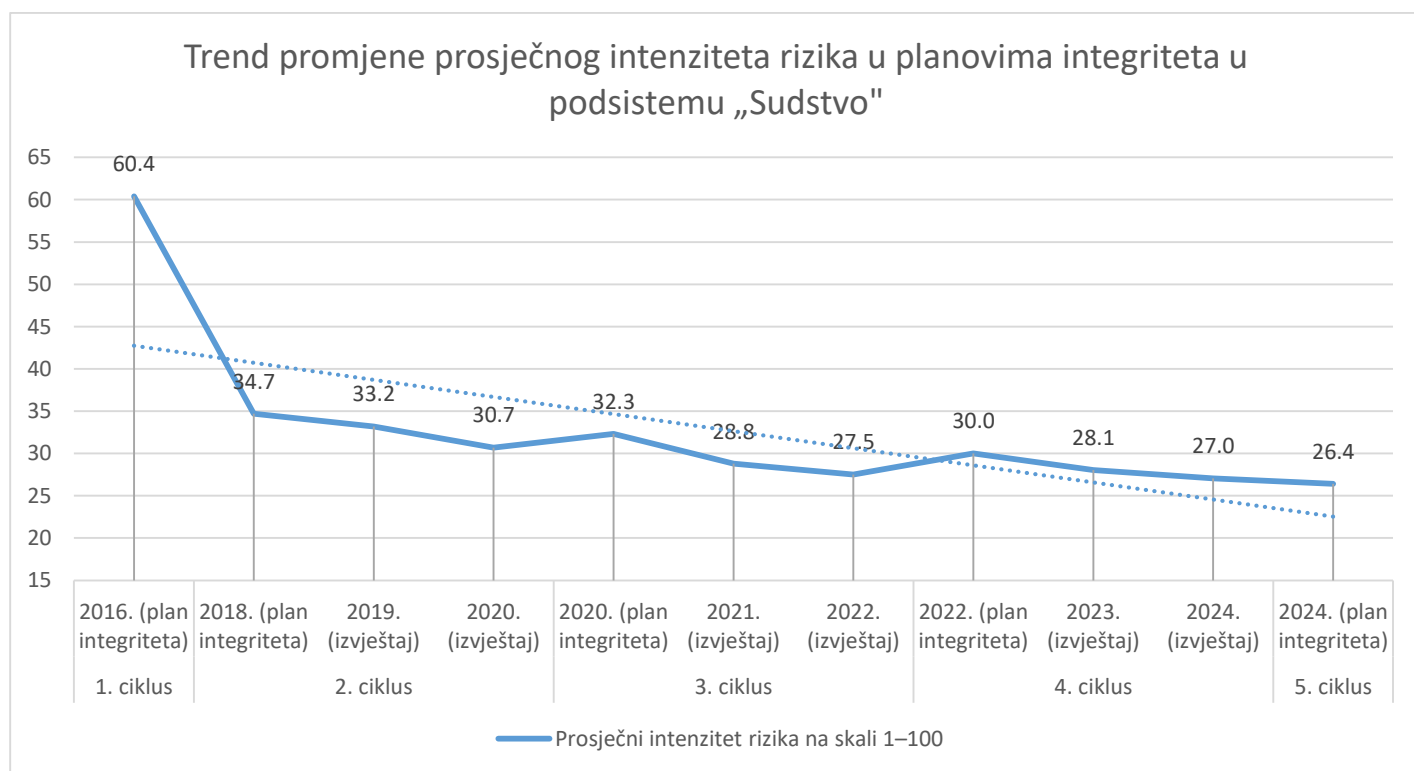
Struktura rizika u petoj generaciji planova integriteta u pravosuđu se značajno razlikuje u odnosu na četvrtu generaciju. **Nove planove integriteta katarakteriše veći broj rizika**, koji su uglavnom **identifikovani na osnovu sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, odnosno preporuka koje je Agencija dala pravosudnim organima u pojedinačnim izvještajima o sprovođenju Metodologije. Posebno je uočljivo **povećanje broja rizika niskog intenziteta, i to uglavnom u sudstvu**. Naime, broj niskih rizika u pravosuđu je povećan za skoro 100, a udio tih rizika se povećao sa 7,5% na 17,2%. Peta generacija planova integriteta pravosudnih organa je zapravo prva generacija u kojoj su najmanje zastupljeni rizici visokog intenziteta, a do sada je uvijek bilo ubjedljivo najmanje niskih rizika.

Gledano po podsistemima, u planovima integriteta sudskih organa identificovano je 650 rezidualnih rizika: 450 srednjeg intenziteta (69,2% rizika), 139 niskog intenziteta (21,4%) i 61 rizik visokog intenziteta (9,4%), dok je u planovima integriteta tužilačkih organa identificovano ukupno 288 rezidualnih rizika: 171 srednjeg intenziteta (59,4%), 95 visokog intenziteta (33%) i samo 22 rizika niskog intenziteta (7,6%), što je ipak dvostruko više nego u prethodnoj generaciji planova integriteta u državnom tužilaštvu.

Uzimajući u obzir te podatke, kao i prosječni intenzitet rizika, može se zaključiti da je **za planove integriteta u pravosuđu usvojene 2024. godine karakteristično smanjenje intenziteta rizika u odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2022. godine**, a isto važi i za oba podsistema pojedinačno.

I pored smanjene visine rizika, **podsistem „Tužilaštvo“ i dalje karakteriše najveći intenzitet rizika u poređenju sa drugim organima vlasti**, odnosno sa ostalim sistemima i podsistemima obrađenim u ovom izvještaju, što je bio slučaj i kod prethodne tri generacije planova integriteta (iz 2018, 2020. i 2022. godine). Kada je u pitanju prva generacija planova (iz 2016. godine), najveći rizici bili su identifikovani u podsistemu „Sudstvo“.

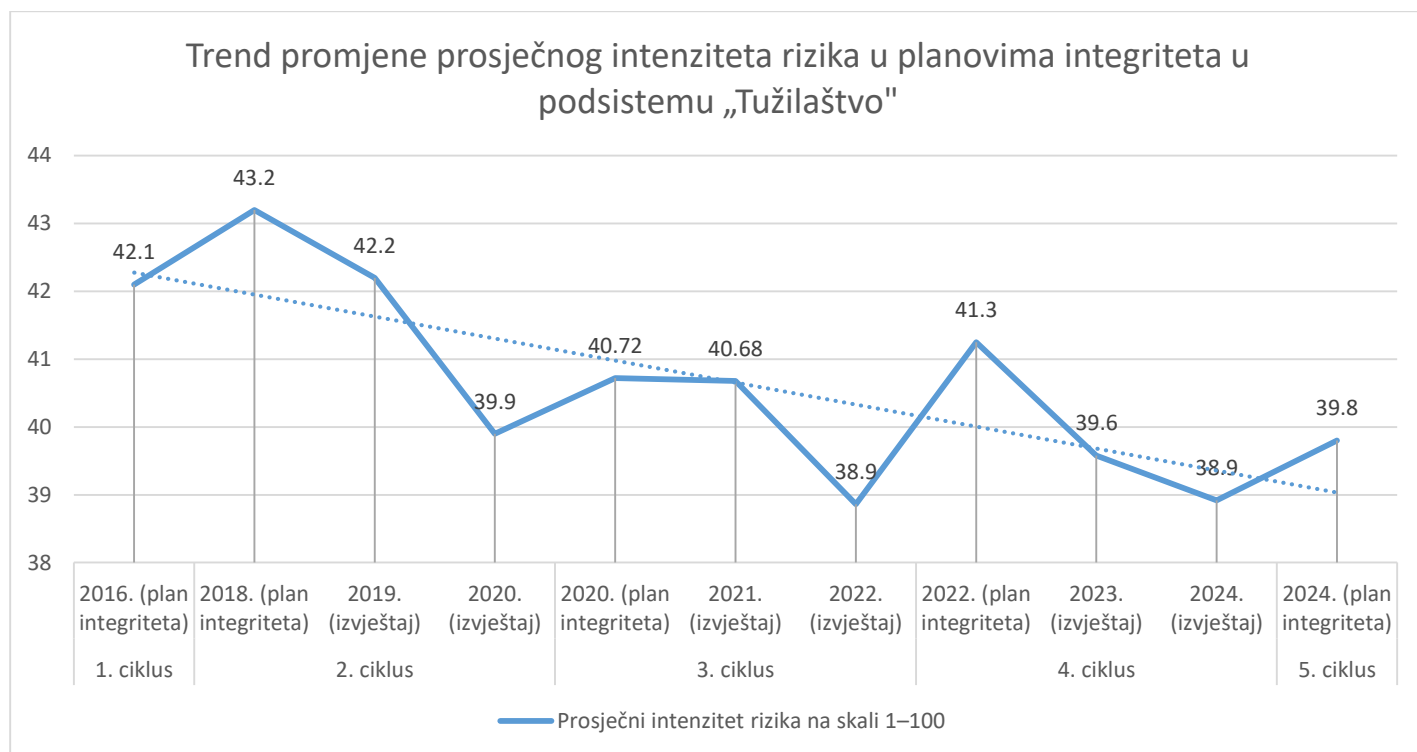
Posmatrajući prosječni intenzitet rizika u podsistemu „Sudstvo“, može se uočiti kontinuirani trend smanjenja rizika od 2016. godine do kraja 2024. godine. Naime, na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta sudskih organa iznosio je 60,4 (na skali 1–100), u planovima usvojenim 2018. smanjen je na 34,7, u planovima usvojenim 2020. na 30,7, a u planovima usvojenim 2022. godine na 30. **Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine u sudstvu dodatno se smanjio i iznosi 26,4, što je niže u odnosu na sve prethodne generacije planova integriteta u ovom podsistemu.**



Grafikon 29: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u podsistemu „Sudstvo“

Podsistem „Tužilaštvo“ takođe karakteriše smanjenje intenziteta rizika u petoj u odnosu na četvrtu generaciju planova integriteta (kada je zabilježeno povećanje rizika u odnosu na treću generaciju). 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. **Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine u državnom tužilaštvu se smanjio i iznosi 39,8, što označava prvu generaciju planova integriteta u ovom podsistemu čiji je intenzitet rizika niži od 40** (na početku svakog od pet dosadašnjih ciklusa planova integriteta), na skali 1–100.



Grafikon 30: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“

Smanjenje intenziteta rizika zabilježeno je i u okviru četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta u oba podsistema (2022–2023. godine), kao rezultat sprovođenja planiranih mjera. Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2022. godine, kao što je rečeno, iznosio je 30 u sudstvu i 41,3 u tužilaštvu, a tokom naredne dvije godine sprovođenja tih planova kontinuirano je dolazilo do smanjenja intenziteta rizika – u prvoj godini do vrijednosti 28,1 u sudstvu i 39,6 u tužilaštvu (prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine), a u drugoj godini do 27 u sudstvu i 38,9 u tužilaštvu, na skali 1–100 (prema izvještajima dostavljenim 2024. godine), čime je završen četvrti ciklus. Uoči početka novog dvogodišnjeg ciklusa dolazi po pravilu do povećanja prosječnog intenziteta rizika, što je rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja, pa prosječni intenzitet rizika na početku petog ciklusa planova integriteta pravosudnih organa iznosi 26,4 u sudstvu i 39,8 u tužilaštvu.

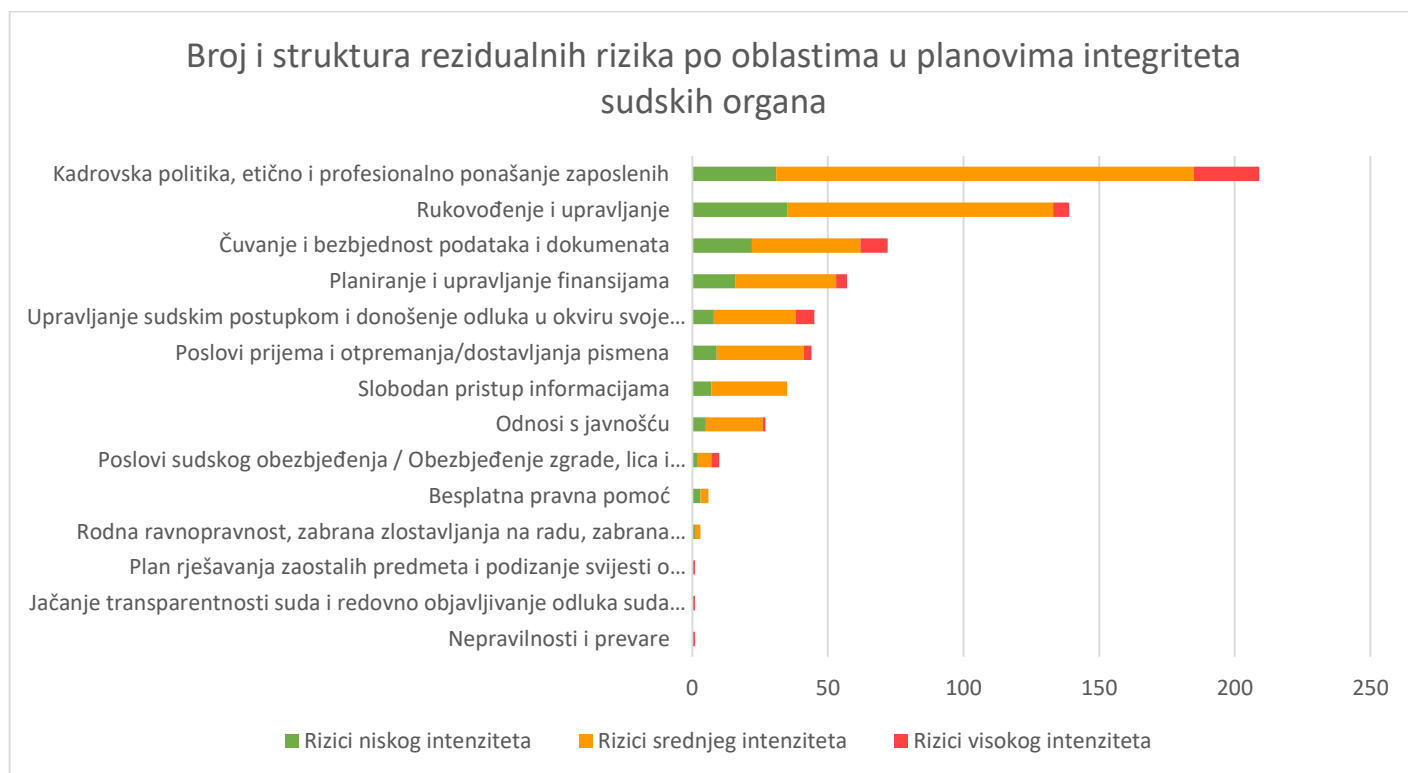
Navedeni podaci mogu da ukažu da su mjere koje su u pravosudnim organima sprovedene tokom dvije godine sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022. i 2023.) bile efektivne, odnosno da su dovele do smanjenja intenziteta identifikovanih rizika.

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u oblasti sudstva (koji su donijeti do kraja 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska

politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (209), a najmanje u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ (57).

Sve opšte oblasti rizika u planovima integriteta sudstva karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 4,3% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 13,9% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Ipak, **prosječni intenzitet svih rizika u sudstvu najveći je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** i iznosi 29,5 (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 27,4. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ ova vrijednost iznosi 23,5 na utvrđenoj skali, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 22,9.

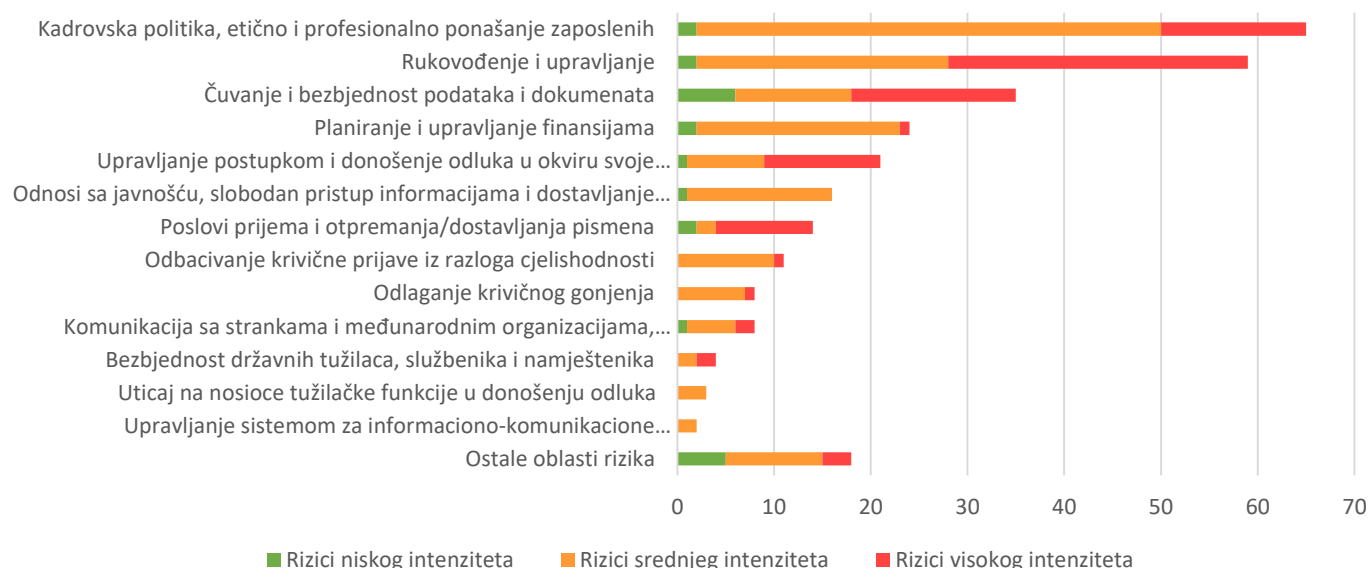
Od posebnih oblasti rizika u sudstvu, visoki rizici su zastupljeni u oblastima „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (15,6% rizika je visokog intenziteta), „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (6,8%) i „Poslovi sudskog obezbjeđenja / Obezbjeđenje zgrade, lica i imovine suda“ (30%).



Grafikon 31: 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 „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (65) i „Rukovođenje i upravljanje“ (59), a slijede „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (35) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (24).

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



Grafikon 32: 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 (52,5% odnosno 48,6% rizika). U „Kadrovskoj politici“ je 23,1% rizika procijenjeno visokim intenzitetom (što je porast u odnosu na 16,7% iz četvrte generacije planova integriteta), dok je u „Planiranju i upravljanju finansijama“ 4,2% takvih rizika. Prosječni intenzitet svih rizika u petoj generaciji planova integriteta takođe je najveći u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojima iznosi 42,6 odnosno 42 (na skali 1–100), što ove dvije oblasti čini najrizičnijim u podsistemu tužilaštva, **ali je intenzitet rizika visok i u oblasti kadrovske politike**, u kojoj iznosi 40,2.

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“ – 57,1% visokih rizika, i „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ – 71,4% rizika, pa se preporučuje da se prilikom sprovođenja planova integriteta prioritet da upravo mjerama za savladavanje rizika najvećeg intenziteta. Novi planovi integriteta sadrže i četiri rizika koja se odnose na bezbjednost državnih tužilaca, službenika i namještenika, a od kojih su dva visokog intenziteta.

Osnovni rizici koji je najučestaliji u planovima integriteta pravosudnih organa su *narušavanje integriteta institucije* i *curenje informacija / odavanje tajnih podataka / nedozvoljeno davanje na uvid dokumentacije licima van organizacije*. Ukupno 150 odnosno 149 osnovnih rizika se može podvesti pod te dvije kategorije (6,8% odnosno 6,7% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (112 rizika), *sukob interesa* (112 rizika), *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / nestručan i neprofesionalan rad* (103

rizika) i *ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka* (97 osnovnih rizika).

U planovima integriteta su procijenjeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprečavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je devet puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* 13 puta. Ukupno 11 osnovnih rizika odnosi se na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 61 osnovni rizik, a u 17 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	150	6,78%
2. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka / Nedozvoljeno davanje na uvid dokumentacije licima van organizacije	149	6,73%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	112	5,06%
4. Sukob interesa	112	5,06%
5. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku	103	4,66%
6. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	97	4,39%
7. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	80	3,62%
8. Donošenje nezakonitih odluka	80	3,62%
9. Narušavanje principa transparentnosti	79	3,57%
10. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	77	3,48%
11. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	72	3,25%
12. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	61	2,76%
13. Nesavjestan rad	42	1,90%
14. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	32	1,45%
15. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	23	1,04%

Tabela 6: Najzastupljeniji osnovni rizici u pravosudnim organima

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta ni rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika je u planovima integriteta pravosudnih organa ukupno 702 (31,7% 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 2024. 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 2.707 mjera** za smanjenje ili otklanjanje tih rizika.

Imajući u vidu da je većina pravosudnih organa usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta, a 2023. i 2024. dostavila godišnji izveštaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na drugu godinu sprovođenja četvrtre generacije planova integriteta u ovom sistemu, uz poređenje sa podacima iz prve godine (koji su predstavljeni u Izveštaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023. godini). Na taj način razmotrena je i predstavljena sveukupna uspješnost dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni 2022. godine.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, pravosudni organi su 2024. godine izvijestili da su do kraja 2023. godine realizovali ukupno 2.373 mjere (87,7%). Takođe, 185 mjere ocijenjeno je kao djelimično realizovano (6,8%), a 149 mjera nije realizovano (5,5% mjera). Navedeni procenti su identični procentima ostvarenim do kraja 2022. godine.

Udio realizovanih mjera je, prema ocjeni organa, značajno veći u sudstvu (90,1%) u odnosu na tužilaštvo (81,2%). 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 je **učinak na nivou cijelog sistema pravosuđa identičan na kraju prve i druge godine sprovođenja četvrtre generacije planova integriteta**, u podsistemima je zabilježena razlika – u sudstvu je došlo do smanjenja broja realizovanih mjera za 13, a u tužilaštvu do povećanja za 12 mjera. Broj nerealizovanih mjera je u oba sistema ostao isti, što znači da u drugoj godini nije došlo do suštinskog napretka u sprovođenju plana integriteta.

Stagnacija u sprovođenju planova integriteta je između ostalog posljedica činjenice da su mjere uglavnom bile kontinuirane prirode i da su obuhvatale aktivnosti koje pravosudni organi, a naročito sudski, već sprovode u okviru svog rada. Nedostajale su suštinske i inovativne mjere za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije ili nije uložan dovoljan

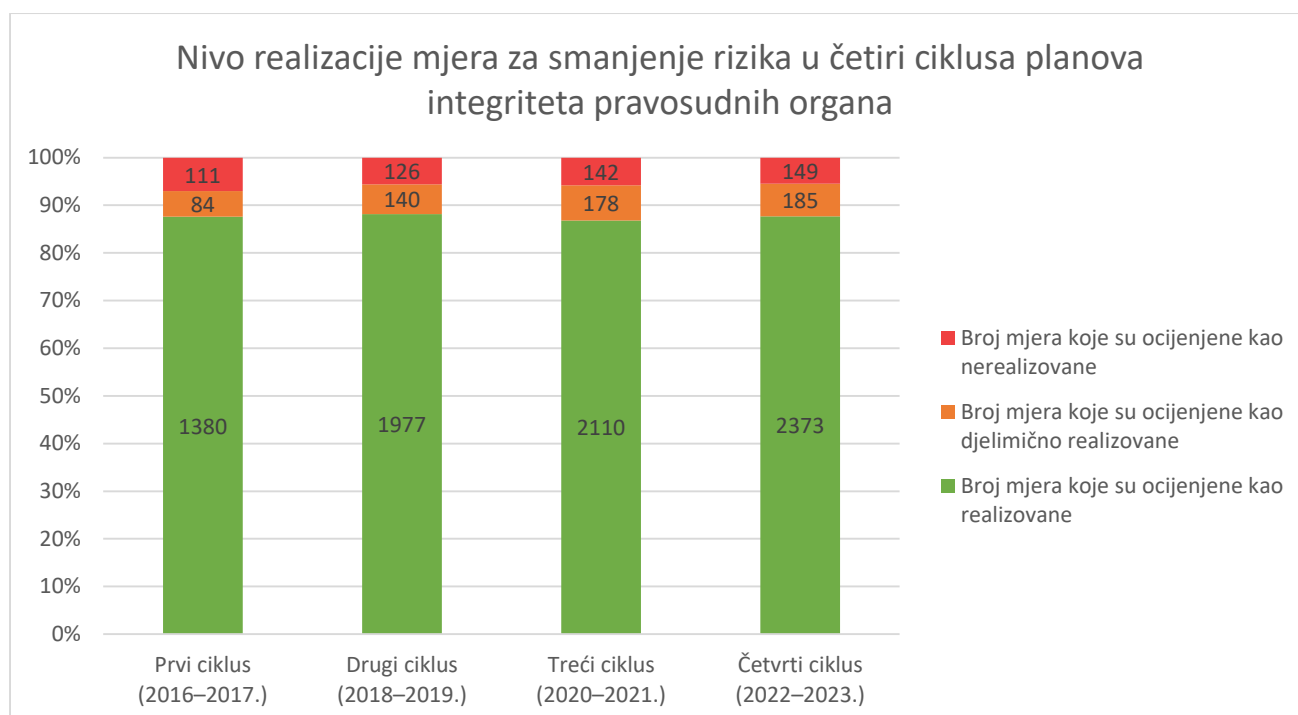
napor da se takve mjere sprovedu, ukoliko jesu bile predviđene planom integriteta. Navedeno dodatno **potvrđuje da je bila opravdana odluka da sistem pravosuđa bude odabran za drugu fazu sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, što je dovelo do značajnog unapređenja planova integriteta ovih organa, prilikom njihovog ažuriranja 2024. godine.

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 33: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu „Pravosuđe“, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2024. godine

Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na nešto većem nivou u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), imajući u vidu da je stepen realizacije povećan za 0,8%. Uspješnost realizacije mjera je ipak za 0,5% na nižem nivou u odnosu na drugi ciklus planova integriteta (2018–2019.), a na istom nivou kao u prvom ciklusu (2016–2017. godine), što je prikazano na narednom grafikonu. Ipak, broj planiranih mjera je veći u svakoj narednoj generaciji planova integriteta, kao i broj realizovanih mjera (ali i djelimično realizovanih i nerealizovanih).

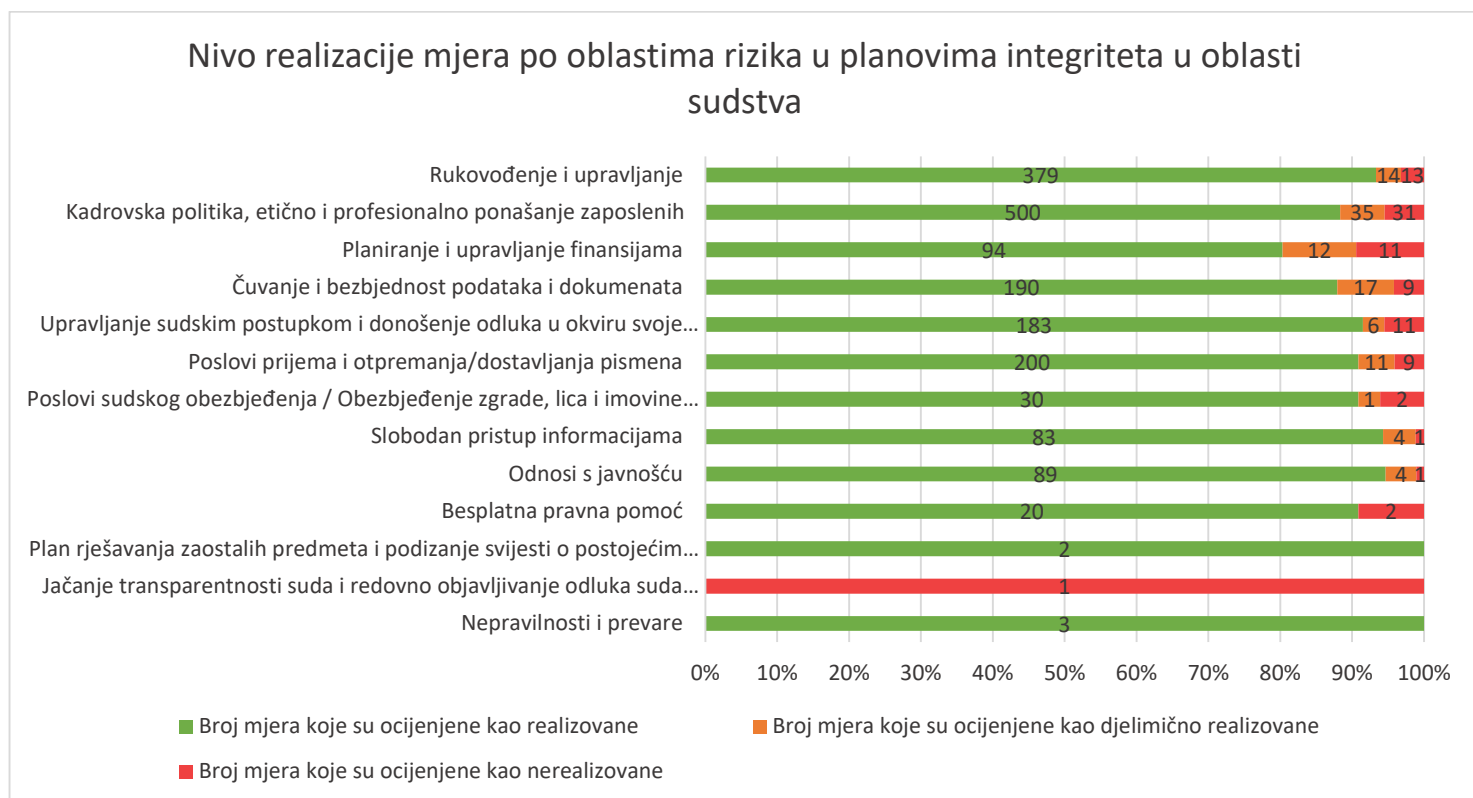


Grafikon 34: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta u sistemu „Pravosuđe“

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 93,3% mjera. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano je 88,3% mjera, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 88% mjera. U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ ostvaren je najslabiji učinak – realizovano je 80,3% mjera, i zabilježen najveći pad u odnosu na prethodni izvještajni period, za skoro 10%. Smanjenje stepena realizacije u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta u odnosu na prvu zabilježeno je u svim opštim oblastima rizika, osim u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Osim toga, **stepen realizacije je u sve četiri opšte oblasti rizika niži na kraju četvrtog u odnosu na treći ciklus planova integriteta u sudstvu.**

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima „Odnosi s javnošću“ (94,7% realizovanih mjera), „Slobodan pristup informacijama“ (94,3%) „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (91,5%), „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (90,9%), „Poslovi sudskog obezbjeđenja“ (90,9%) i „Besplatna pravna pomoć“ (90,9%). U posljednje dvije oblasti je ostvaren najveći napredak u odnosu na prvu godinu četvrtog ciklusa, a određeni napredak je ostvaren i oblasti slobodnog pristupa informacija. Još ranije su realizovane 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. i 2024. godine izvijestio da su sve tri mjere u toj oblasti realizovane.



Grafikon 35: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u podsistemu „Sudstvo“

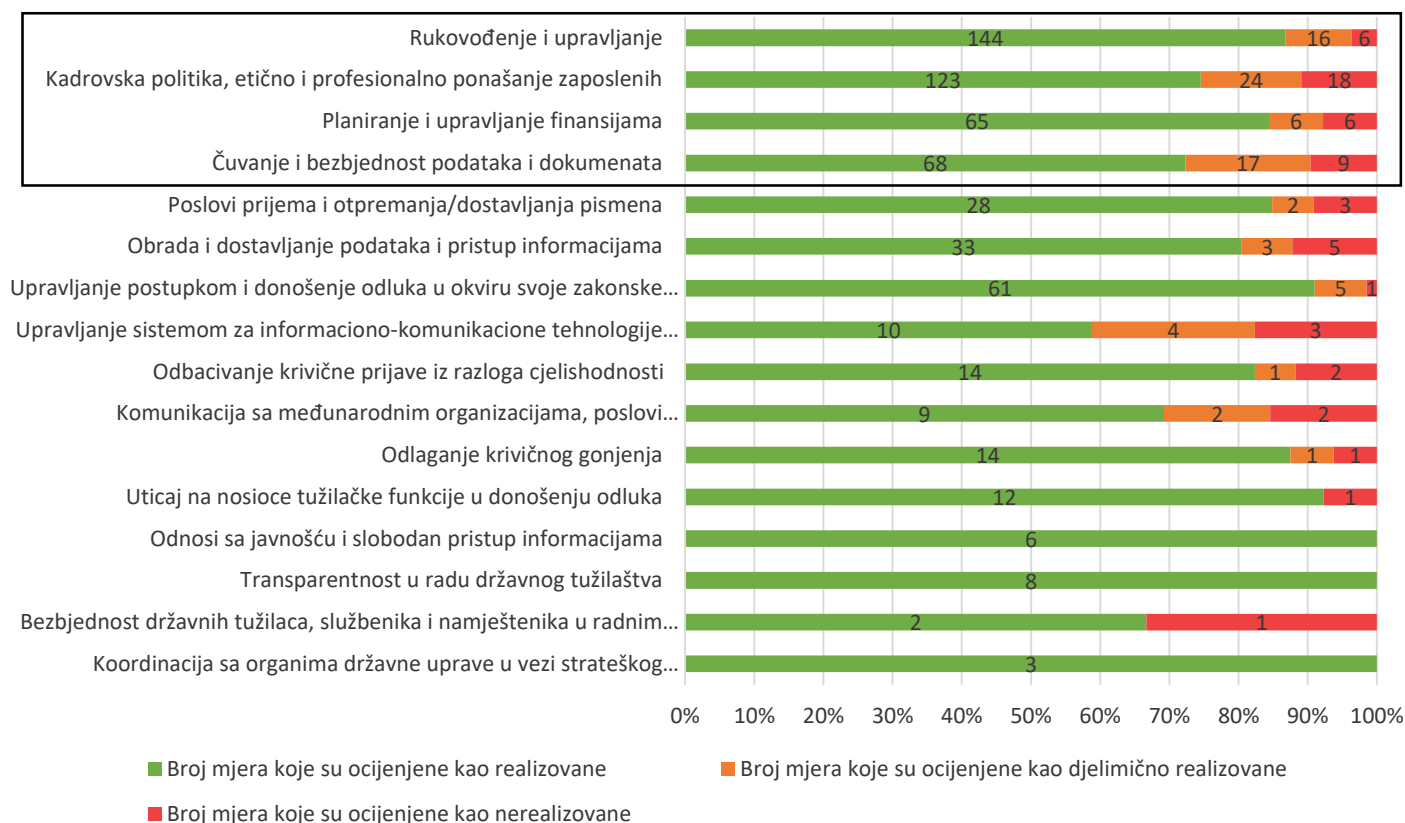
Organi vlasti u izvještajima o sprovođenju planova integriteta takođe izvještavaju o trenutnom statusu rizika, odnosno o **promjeni intenziteta rizika** u odnosu na prethodnu procjenu, kao rezultatu sprovođenja mjera. Sudski organi su izvijestili o statusu **ukupno 609 rizika**. Za 15 rizika (2,5% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 451 rizik (74,1%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 143 rizika (23,5%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

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 „Rukovođenje i upravljanje“ – 86,7% i „Planiranje i upravljanje finansijama“ – 84,4%. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano je 74,5% mjera, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 72,3% mjera.

Stepen realizacije je u svim opštim oblastima rizika, osim u oblasti planiranja i upravljanja finansijama, veći (za 3-4%) u odnosu na prvu godinu četvrtog ciklusa planova integriteta. Takođe, **sve četiri opšte oblasti rizika karakteriše veći stepen realizacije mjera na kraju četvrtog u odnosu na treći ciklus planova integriteta u tužilaštvima, a napredak između dva ciklusa je najveći u oblasti kadrovske politike.**

Preporučuje se državnim tužilaštvima da se **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 podsistemu „Tužilaštvo“



Grafikon 36: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u podsistemu „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 91% 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), „Odlaganje krivičnog gonjenja“ (87,5%) 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 58,5% mjera, ali to ipak predstavlja napredak u odnosu na prethodnu godinu (za 11,8%).

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 197 rizika (80,7%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 35 rizika (14,3%) 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 oblast kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih (8 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.

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. i 2024. 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 septembru 2024. finalizovani su pojedinačni izvještaji o sprovođenju Metodologije u pravosuđu i dostavljeni na adrese svih 45 pravosudnih organa. Agencija je u okviru tih izvještaja dala 547 preporuka u odnosu na poštovanje zakonskih obaveza, transparentnost, interne procedure, sadržaj plana integriteta i posvećenost edukaciji na teme etike, integriteta i antikorupcije. U četvrtom kvartalu 2024. je priveden kraju rad na nacrtima sektorskih izvještaja za sudstvo i tužilaštvo.

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.

Preporuke

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 prioritarno preduzmu aktivnosti u cilju njihove realizacije ili da razmotre da li je su mjere i dalje od značaja za savladavanje identifikovanih rizika.

Za određeni broj mjera je izviješteno da **nijesu realizovane jer su u nadležnosti drugih organa** (najčešće Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i Uprave za ljudske resurse), 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.

Na nivou organa vlasti treba izraditi **analizu donijetih pravnosnažnih presuda** (iz radnih, upravnih sporova, sporova za naknadu štete i dr) na štetu organa, kako bi se utvrdili uzroci i preduzele adekvatne mjere.

Na nivou sistema izraditi analizu donijetih pravnosnažnih presuda protiv pravosudnih organa u radnim/upravnim sporovima kako bi se utvrdilo **da li postoje sistemski uzroci**, kao što su zastarjelost pojedinih zakonskih odredbi, prevelika diskreciona ovlašćenja donosioca odluka i sl, koji zahtijevaju rješavanje iniciranjem izmjena pozitivnih propisa.

Potrebno je uspostaviti dobru **koordinaciju između Sudskog savjeta i drugih sudova** u smislu sprovođenja i blagovremenog **izvještavanja o sprovednim preporukama iz Izvještaja DRI**, imajući u vidu da se Izvještaj DRI odnosi na potrošačku jedinicu Sudstvo, da je Sudski savjet dostavio svim sudovima dopis sa preporukama u oktobru 2020. godine, da je rok za sprovođenje preporuka 6 mjeseci, te da je izvještaj o sprovođenju preporuka poslat DRI u februaru 2022. godine.

Kako ne bi došlo do **zastarjelosti pokretanja i vođenja disciplinskih postupaka** zbog rada drugih organa potrebno je utvrditi uzroke dugog vođenja postupka pred Komisijom za žalbe ili Upravnim sudom. Ako se desilo da je usljed takvog postupanja nastupila zastarjelost potrebno je utvrditi odgovornost u tim organima.

Potrebno je da pravosudni organi ulože napor da **realizuju preporuke** koje su dobili u pojedinačnim izvještajima izrađenim u odnosu na učinak tog organa u sprovođenju **Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, a koji su dostavljeni na adrese svih 45 pravosudnih organa u septembru 2024. godine.

Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu sadrži veliki broj ocjena i preporuka za oblast pravosuđa, koje bi trebalo razmotriti prilikom narednog ažuriranja planova integriteta pravosudnih organa.

EK u izvještaju o Crnoj Gori za 2024. godinu stavlja akcenat na **nezavisnost, nepristrasnost, integritet, odgovornost, efikasnost i profesionalizam pravosudnog sistema**⁹. 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, efikasnost pravosuđa je smanjena zbog **nedostatka strateškog ulaganja u ljudske resurse, IKT sistem i pravosudnu infrastrukturu**¹⁰, pa se preporučuje revidiranje i uvođenje novih mjera koje se odnose na te oblasti.

Kako je navedeno u Izvještaju EK, potrebno je dalje **jačanje administrativnih kapaciteta sekretarijata oba savjeta (Sudskog i Tužilačkog)**¹¹. Takođe su, prema izvještaju EK, **prostorije i uslovi rada** u oba savjeta neadekvatni, a potrebno je unaprijediti i **njihov strateški pristup** adresiranju nedostataka u funkcionisanju sudova i tužilaštava, pa bi ovo trebalo uzeti u obzir prilikom planiranja i sprovođenja mjera u planu integriteta tih organa.

Preporučuje se Sudskom i Tužilačkom savjetu da prilikom planiranja i sprovođenja mjera iz plana integriteta posebnu pažnju posvete **mjerama za jačanje transparentnosti**, 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.

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.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju daljih poboljšanja i djelotvornog sprovođenja **pravosudne inspekcije**, uključujući temeljnije i nenajavljene inspekcije. Nalaze pravosudne inspekcije je potrebno uzeti u obzir prilikom ažuriranja planova integriteta sudova i tužilaštava u cilju smanjenja rizika od ponovnog nastanka utvrđenih nepravilnosti.

Vlada Crne Gore je u maju 2024. usvojila **Strategiju reforme pravosuđa** u Crnoj Gori za 2024–2027, sa Akcionim planom za 2024–2025. godinu. Akcionim planom planirane su aktivnosti za ostvarivanje 22 operativna cilja predviđena Strategijom, sa odgovarajućim indikatorima na osnovu kojih će se mjeriti napredak u sprovođenju planirane reforme. 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.

⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 5, dostupan na engleskom jeziku na linku: https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en

¹⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 30

¹¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 28

Potrebno je uzeti u obzir i **Plan racionalizacije pravosudne mreže**, koji je usvojen u maju 2024. godine.

U izvještaju iz 2024. godine EK konstatuje da je **nasumična dodjela predmeta** propisana Zakonom o sudovima i da se automatski primjenjuje kroz **pravosudni informacijski sistem** (PRIS). Međutim, i dalje postoje ograničenja u manjim sudovima, gdje sistem ne funkcioniše zbog nedostatka sudija¹². U svrhu efikasnijeg opredjeljivanja ljudskih resursa i postavljanja realističnijih standarda za obim posla za sudije, preporučuje se iznalaženje alternativnih rješenja, naročito u sudovima za prekršaje, ako PRIS nije instaliran odnosno ako nije obezbijeđena automatska nasumična dodjela predmeta. Preporučuje se uvođenje dodatnih mjera koje se odnose na izradu, uvođenje i korišćenje novih funkcionalnosti PRIS-a, nakon njegovog planiranog unapređenja, kao i usklađivanje sa **Strategijom digitalizacije pravosuđa** Crne Gore za 2024–2027. godinu, u cilju unapređenja sudske statistike i daljeg povećanja efikasnosti i transparentnosti pravosudnog sistema.

Planovi integriteta pravosudnih organa uglavnom ne sadrže rizike i mjere koji se odnose na dostupnost, pouzdanost i analizu **statističkih podataka u cilju unapređenja strateškog planiranja i upravljanja**, pa se preporučuje dopuna planova u tom pravcu. Izuzetak je Osnovni sud u Kolašinu, koji je planom integriteta iz 2024. 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. Potrebno je obezbijediti punu implementaciju uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu (engl. European Commission for the Efficiency of Justice – **CEPEJ**)

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 u plan integriteta 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.

Preporučuje se uvođenje mjera u planove integriteta u cilju uspostavljanja sistema djelotvornog praćenja **izvršenja sudskih odluka**.

¹² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 28

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.

Takođe se preporučuje procjena rizika i uvođenje mjera u cilju unapređenja **saradnje sa međunarodnim institucijama i pravosudnim organima drugih država**. 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**. Potrebno je obezbijediti **usklađeno tumačenje sudske prakse** Evropskog suda za ljudska prava i evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava u cijelom sistemu pravosuđa, kao i međusobno razumijevanje između sudova i tužilaštva o ključnim pravnim konceptima, kao što su pranje novca i kvalitet dokaza.

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 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. Preporučuje se da se **prilikom razvoja programa** obuke u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu **uključi veći broj sudija i tužilaca**, da se kontinuirano radi na unapređenju prakse pružanja obuke i evaluacije, i da se obezbijedi multidisciplinarna i praktična priroda pravosudne obuke, koja je u osnovi namijenjena prenošenju profesionalnih tehnika i vrijednosti komplementarnih pravnom obrazovanju.

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. Na nivou organa vlasti važno je utvrditi **potrebe za obukama zaposlenih i rukovodilaca**.

Preporučuje se analiza potreba za unapređenjem kadrovskih i stručnih kapaciteta u svim oblastima, kao i organizacija **odgovarajućih specijalizovanih obuka** u ključnim oblastima kao što su finansijske istrage, visokotehnološki kriminal i posebne istražne mjere, što se može predvidjeti kroz nove mjere u planovima integriteta.

Potrebno je da organi u narednom ciklusu donošenja 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.

Evropska komisija je u izvještaju iz 2024. godine navela da Sudski i Tužilački savjet i dalje nisu obezbijedili sistematsko sprovođenje redovnih **ocjena sudija i tužilaca**, da evaluacije moraju

detaljnije da opišu individualni učinak, uključujući kvalitet i kvantitet obavljenih zadataka¹³. Preporučuje se puno obrazlaganje i objavljivanje ocjena o unapređenjima i imenovanjima sudija i tužilaca, kao i dosljedno sprovođenje pravila o ocjenjivanju sudija i tužilaca.

Promovisanje i sprovođenje **etičkih kodeksa** i standarda i **pokretanje postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti** za sudije i tužioce i dalje ostaje izazov, prema ocjeni Evropske komisije u izvještaju iz 2024. godine¹⁴. Potrebno je da Sudski i Tužilački savjet unaprijede praksu i proaktivnost, imajući u vidu da disciplincki postupci najčešće rezultiraju manjim sankcijama.

Preporučuje se da se **dodatno promoviše etika i profesionalno ponašanje u pravosuđu**, kao i informacije o postojećim žalbenim mehanizmima. U skladu sa time, preporučuje se i uvođenje mjera usmjerenih na podizanje svijesti (putem raspoloživih modela komunikacije) o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi.

Potrebno je da Komisija za etički kodeks sudija dopuni **analizu primjene Etičkog kodeksa sudija** tako da pored statističkih podataka o tome koliko inicijativa je podnijeto i koliko njih je osnovano, sadrži i razloge njihove osnovanosti, kako bi se uočene nepravilnosti mogle otkloniti kroz preporuke u strateškim dokumentima.

Preporučuje se pravosudnim organima da obezbijede da u svakom momentu imaju **određeno lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača**. U vrijeme sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u pravosuđu, svi organi osim jednog tužilaštva imali su određeno lice. Često je to lice određeno tek nakon izrade Metodologije, imajući u vidu da se jedan od indikatora odnosi upravo na tu zakonsku obavezu. Organima se preporučuje da **o svim promjenama obavještavaju Agenciju**, u cilju redovnog ažuriranja liste određenih lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, koja je objavljena na internet stranici Agencije.

Neophodno je da organi u narednom ciklusu donošenja 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**.

Preporučuje se pravosudnim organima da **odrede lice odnosno lica za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing)**, ukoliko to još uvijek nijesu učinili, 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. Preporučuje se organima i da obezbijede adekvatnu edukaciju za ta lica, imajući u vidu da su određeni pravosudni organi naveli da je ista neophodna kako bi se adekvatno postupalo po prijavama mobinga.

¹³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 30

¹⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 28 i 29

Potrebno je uložiti više napora kako bi se obezbijedio **pristup pravdi** i ostvarivanje prava u upravnim i sudskim postupcima, **posebno za ranjive grupe**. EK je u izvještaju iz 2024. godine naglasila da postoje izazovi i nedostaci u ovoj oblasti.¹⁵

Potrebno je, barem na nivou Sudskog odnosno Tužilačkog savjeta ili Vrhovnog suda odnosno Vrhovnog državnog tužilaštva, razmotriti sistematizovanje posebne **organizacione jedinice ili radnih mjesta za borbu protiv korupcije, bavljenje integritetom ili etikom**, koja bi bila nadležna za ostale organe u sudskoj odnosno tužilačkoj organizaciji.

Neophodno je da organi vlasti usvoje odnosno dopune **interne akte o upravljanju poklonima**, tako što će bliže definisati prigodan poklon, situacije u kojima se mogu primiti prigodni pokloni, i postupak raspolaganja sa primljenim poklonima od strane zaposlenih.

Potrebno je da organi vlasti usvoje odnosno dopune **interna akta o upravljanju sukobom interesa** i dodatno ih prilagode prirodi i specifičnosti poslova, kao i da uredi postupak upravljanja sukobom interesa za zaposlene (ko je zadužen za savjetovanje u slučaju sumnje na sukob interesa, kome se podnose zahtjevi za mišljenja, rokovi razmatranja i slično).

Preporučuje se svim pravosudnim organima da analiziraju obaveze koje proizilaze iz **Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru** 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“ od značaja otkad je Zakonom o budžetu Crne Gore za 2022. godinu uveden sistem raspodjele finansijskih sredstava po pojedinačnim sudovima i tužilaštvima.

Neophodno je da **nadležno ministarstvo analizira** uspješnost modela **sprovedenja unutrašnje revizije od strane Odjeljenja za unutrašnju reviziju Sudskog savjeta** imajući u vidu broj sudova i broj internih revizora u Odjeljenju (sa posebnim osvrtom na kvalitet izvršenih revizija, broj sprovednih revizija na godišnjem nivou, organizaciju i metodologiju obavljanja unutrašnjih revizija i dr.).

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 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.

Potrebno je da **Sudski savjet izradi analizu primjene jedinstvenog registra rizika za potrošačku jedinicu Sudstvo**, imajući u vidu član 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i činjenicu da procjena rizika treba da odražava događaje,

¹⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 35

okolnosti, specifičnosti svakog pojedinačnog suda koje mogu uticati na ostvarivanje njihove nadležnosti, te da ukoliko na osnovu dosadašnje prakse zaključi da je efikasnije izraditi jedinstveni registar rizika za potrošačku jedinicu Sudstvo, obavijesti o tome nadležno ministarstvo i u saradnji sa njim izradi metodologiju (upitnik, fokus grupe i sl.) koja bi omogućila sistematično, sveobuhvatno prikupljanje podataka od sudova i njihovu analizu, za potrebe izrade jedinstvenog registra rizika za Sudstvo.

EK u izvještaju iz 2024. godine ponavlja da su **radni prostor i uslovi rada, uključujući opremu, neadekvatni na svim nivoima pravosuđa**¹⁶. Postoji hitna potreba za strateškim ulaganjem u infrastrukturu. 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.

Potrebno je **proaktivno objavljivati informacije od javnog značaja** i redovno ih ažurirati.

U cilju daljeg jačanja transparentnosti, svim organima se preporučuje uvođenje mjere „objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama“.

Potrebno 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 izvode iz ovih evidencija učine javno dostupnim kao još jedan način povećanja nivoa transparentnosti i izbjegavanja dupliranja zahtjeva za već objavljenim informacijama.

Potrebno je uspostaviti saradnju između Sudskog odnosno Tužilačkog savjeta i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama radi uspostavljanja **jedinstvene prakse** na nivou pravosuđa u smislu definisanja šta podrazumjeva **objavljivanje informacija kojima je po zahtjevu pristup odobren** (ukoliko rješenja ne sadrže informacije koje su tražene, na koji način informacije objaviti i da li je dovoljno obavještenje podnosiocu zahtjeva o tome gdje se tražena informacija nalazi i drugo).

U slučajevima **neblagovremenog postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama utvrditi uzroke** – da li je problem u nedostatku kadrova koji se bave rješavanjem po zahtjevima, neadekvatnoj organizaciji posla ili nečemu drugom; da li utvrđeni problemi zahtijevaju sistemski pristup, u smislu izmjene kadrovskog plana, plana stručnog usavršavanja zaposlenih, promjene sistematizacije i opisa poslova zaposlenih koji obavljaju poslove rješavanja po zahtjevima u organu i sl.

Potrebno je da, ako ne svi organi pojedinačno, onda Vrhovni sud, VDT, Sudski ili Tužilački savjet, objavljuje podatke o radu i rezultatima sudstva odnosno državnog tužilaštva koristeći **formate otvorenih podataka na istoimenom Portalu**.

¹⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, str. 30

Preporučuje se pravosudnim organima da prilikom sprovođenja planova integriteta **daju prioritet mjerama za savladavanje rizika najvećeg intenziteta**. U sudstvu je najrizičnija oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, dok je u tužilaštvima najviše visokih rizika u „Rukovođenju i upravljanju“ i „Čuvanju i bezbjednosti podataka i dokumenata“, ali i posebnim oblastima „Upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ i „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“.

Preporučuje se državnim tužilaštvima da se naročita **pažnja posveti mjerama** koji se odnose na kadrovsku politiku i čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata, imajući u vidu nešto **slabiju uspešnost u sprovođenju planova integriteta** u tom dijelu. Organima u sudstvu se isto preporučuje za oblast planiranja i upravljanja finansijama.

U tužilaštvima je najveći broj **rizika povećanog intenziteta** karakterističan za oblast kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih (8 od 11), u kojoj je ostvaren i relativno nizak stepen realizacije mjera, pa bi **posebnu pažnju trebalo posvetiti utvrđivanju i otklanjanju faktora rizika**, odnosno okolnosti koje su dovele do povećanja intenziteta rizika.

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.

U slučajevima **kada je mjera nerealizovana**, i kada su organu poznate okolnosti koje sprečavaju 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.

Preporučuje se dosljedna primjena **korisničkih uputstava za unos plana integriteta i izvještaja o njegovom sprovođenju u aplikaciju**. 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 **preciznijem i 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 **moгу 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 koji 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 bitan su dio procjene i analize rizika (npr. rizik može da glasi „donošenje nezakonitih odluka zbog nerazumljivih i nedorečenih propisa“ ili „nepoštovanje zakonskih obaveza i propuštanje zakonskih rokova zbog velike koncentracije zadataka na jednoj osobi“ ili „mogućnost zloupotrebe širokih diskrecionih ovlašćenja zbog velike koncentracije zadataka na jednoj osobi i nedostatka kontrole nad njenim radom“). Unutrašnji faktori rizika mogu biti normativni, organizacioni i kadrovski.

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.

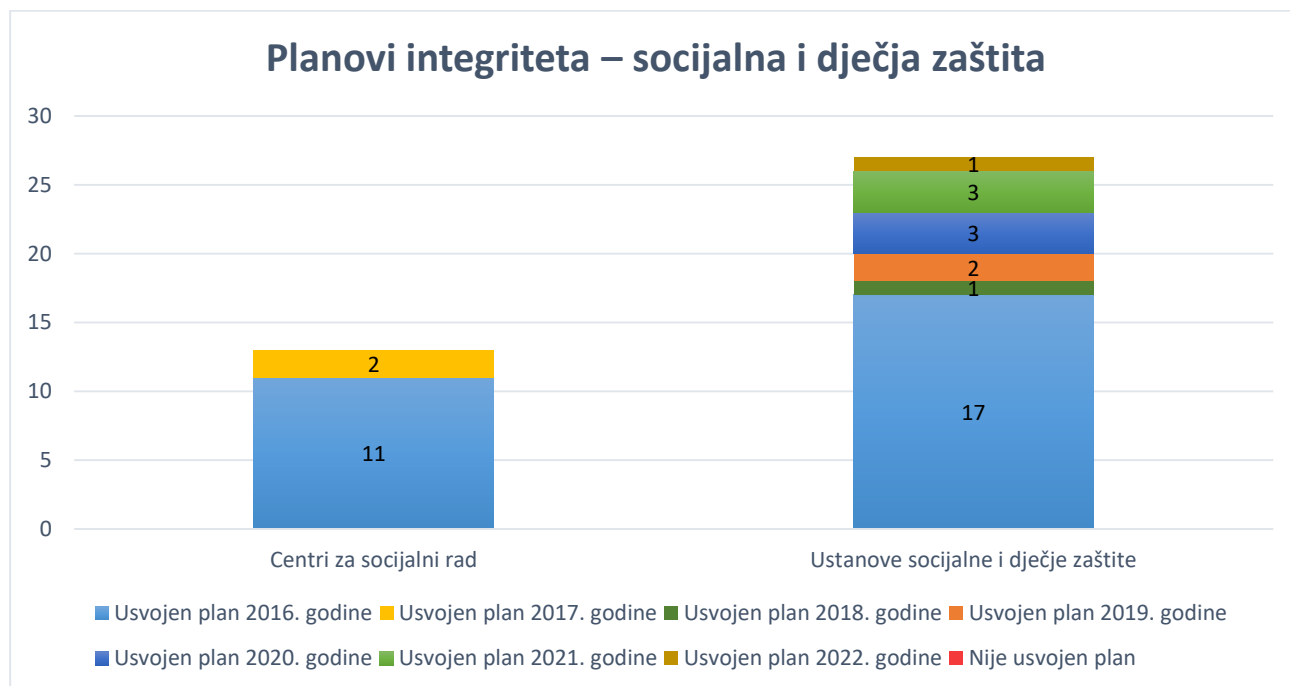
Umjesto zajedničke procjene intenziteta većeg broja rezidualnih rizika, organima se preporučuje da izvrše **pojedinačnu procjenu intenziteta svakog rezidualnog rizika** ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, te da za svaki rizik (ili grupu rizika) definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokove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

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.**¹⁷



Grafikon 37: Broj usvojenih planova integriteta u organima socijalne i dječje zaštite, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

¹⁷ **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“.

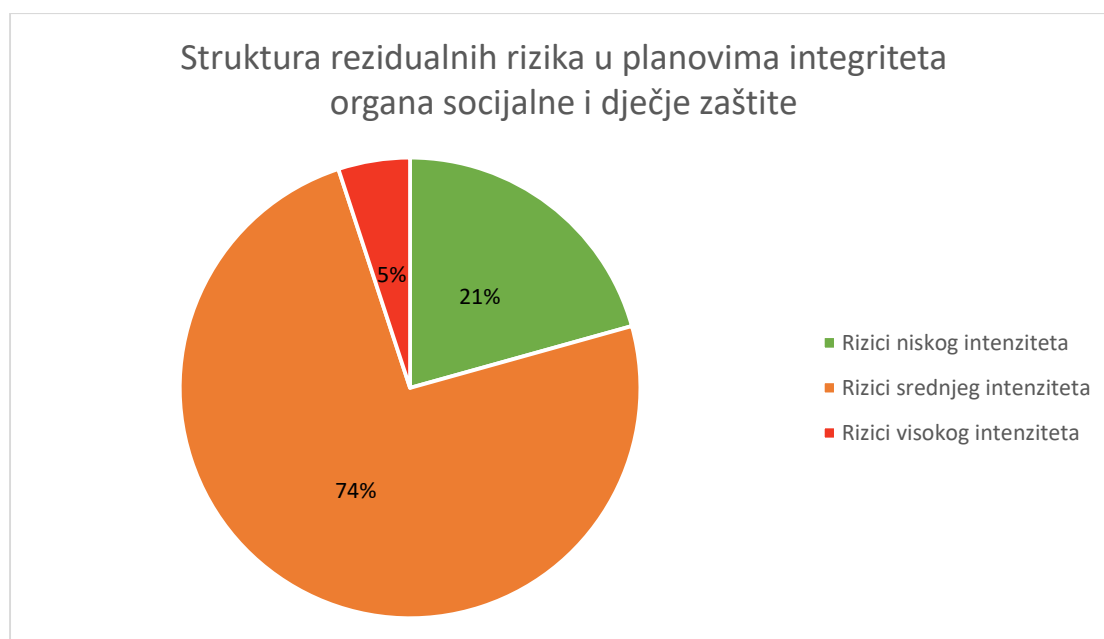
Tokom 2023–2024. godine 39 organa socijalne i dječje zaštite donijelo je novi plan integriteta (32 organa 2024. godine, a 7 organa 2023. godine), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok to nije učinio jedan organ, iako je posljednji plan integriteta usvojio 2020. godine¹⁸.

Donošenjem novih planova integriteta 2024. godine započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije 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 identifikovana su ukupno 774 rezidualna rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 575 (74,3%). Identifikovano je 39 rizika visokog intenziteta (5%) i 160 rizika niskog intenziteta (20,7%).



Grafikon 38: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

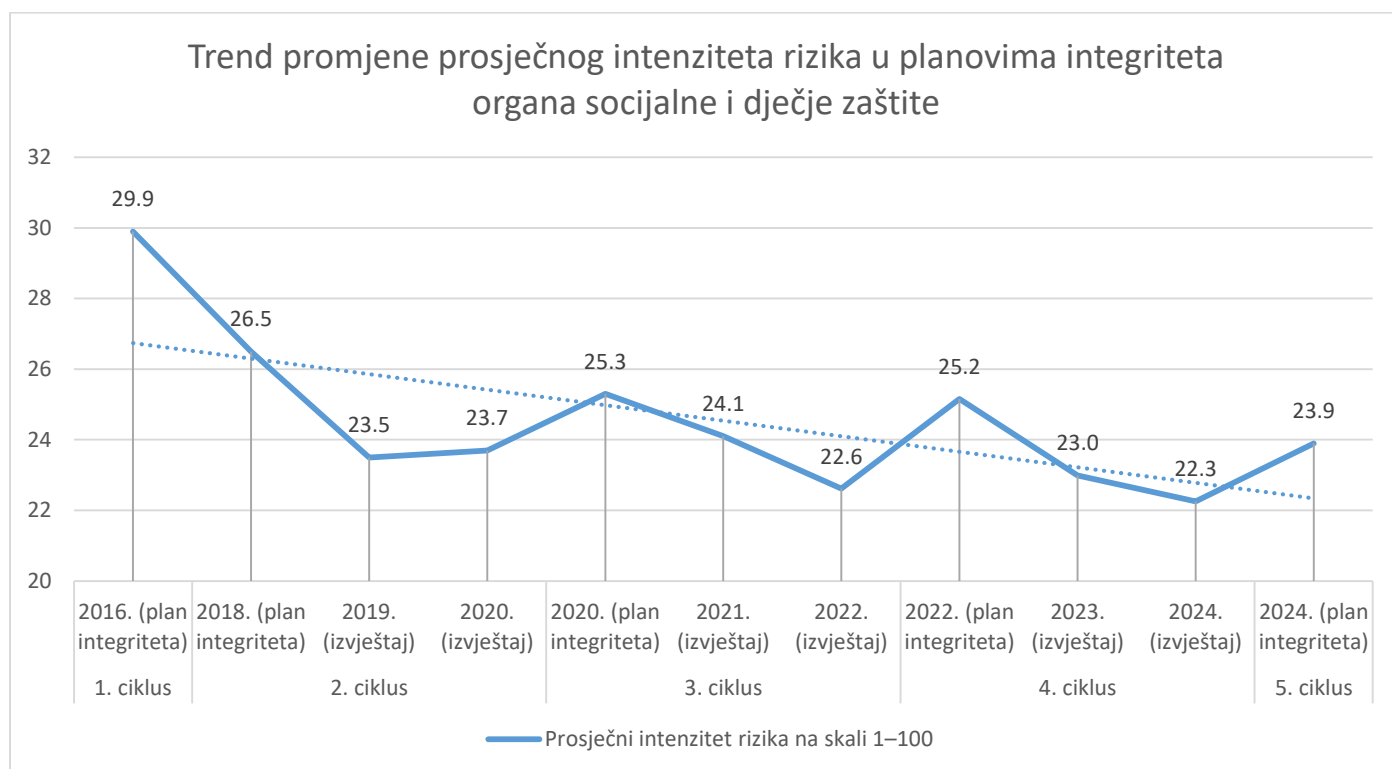
Petu generaciju planova integriteta karakterišu sličan broj i struktura rizika kao četvrtu, sa blagim povećanjem udjela niskih (za oko 1%) i smanjenjem udjela visokih rizika (za oko 0,5%). Bitno je podsjetiti na to da je četvrta generacija planova integriteta 2022. godine značajno unaprijeđena u odnosu na treću i da je tada identifikovan veliki broj novih rizika, što je rezultat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, a rizici i mjere koji su tada unijeti

¹⁸ 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

u planove integriteta shodno preporukama Agencije obuhvaćeni su u najvećoj mjeri i trenutno važećim planovima integriteta.

Posmatrajući prosječni intenzitet rizika u organima socijalne i dječje zaštite, može se uočiti kontinuirani trend smanjenja visine rizika od 2016. godine do kraja 2024. godine. Prosječni intenzitet rizika u ovom sistemu 2016. godine bio je 29,9 (na skali 1–100), u planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 26,5, u planovima usvojenim 2020. godine na 25,3, a u planovima usvojenim 2022. godine na 25,2. **Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine u sektoru socijalne i dječje zaštite dodatno se smanjio i iznosi 23,9, što je niže u odnosu na sve prethodne generacije planova integriteta u ovom sistemu.**

Smanjenje intenziteta rizika zabilježeno je i u okviru četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta u sistemu socijalne i dječje zaštite (2022–2023. godine), kao rezultat sprovođenja planiranih mjera. Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2022. godine, kao što je rečeno, iznosio je 25,2, a tokom naredne dvije godine sprovođenja tih planova kontinuirano je dolazilo do smanjenja intenziteta rizika – u prvoj godini do vrijednosti 23 (prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine), a u drugoj godini do 22,3, na skali 1–100 (prema izvještajima dostavljenim 2024. godine), čime je završen četvrti ciklus. 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, pa prosječni intenzitet rizika na početku petog ciklusa planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite iznosi 23,9 na utvrđenoj skali.



Grafikon 39: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

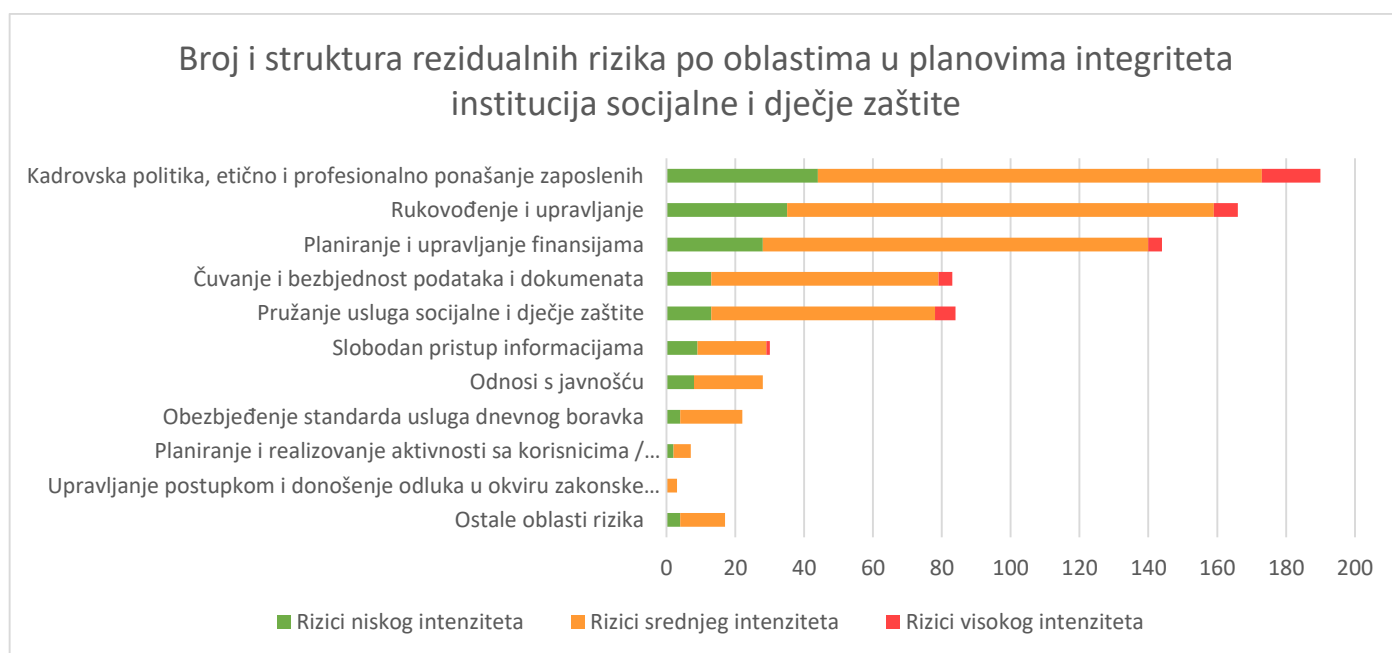
Prosječni intenzitet rizika je nešto veći u centrima za socijalni rad u odnosu na ustanove socijalne i dječje zaštite, a u oba podsistema je smanjen u odnosu na četvrtu generaciju planova integriteta (i kontinuirano se smanjivao tokom četvrtog ciklusa planova integriteta).

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite (koji su donijeti do kraja 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (190), a najmanje u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (83).

Oblast kadrovske politike karakteriše i najveći udio rizika visokog intenziteta – 8,9% rizika, što je za pola procenta više u odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta. U ostale tri oblasti je došlo do smanjenja udjela visokih rizika. **Prosječni intenzitet rizika u planovima donijetim do kraja 2024. godine takođe je najveći u oblasti kadrovske politike**, gdje iznosi 26,2 (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 25,6. Kada su preostale dvije opšte oblasti u pitanju, ova vrijednost iznosi 21,7 u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i 21,1 u „Planiranju i upravljanju finansijama“. **U sve četiri opšte oblasti rizika je prosječni intenzitet rizika niži u odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta.**

Od posebnih oblasti rizika, visoki rizici su u petoj generaciji planova integriteta značajno zastupljeni u oblasti „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ – 7,1% rizika, što je za nekoliko procenata više u odnosu na četvrtu generaciju.

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



Grafikon 40: 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 *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti*. Ukupno 96 osnovnih rizika se može podvesti pod tu kategoriju (5,9% svih osnovnih rizika). Slijede *donošenje nezakonitih odluka* (89 rizika), *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / nestručan i neprofesionalan rad* (85 rizika), *narušavanje integriteta institucije* (84 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (61 rizika) i *sukob interesa* (60 osnovnih rizika).

U planovima integriteta su procijenjeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprečavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je dva puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* šest puta. Četiri osnovna rizika odnose se na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 38 osnovnih rizika, a u sedam 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	96	5,87%
2. Donošenje nezakonitih odluka	89	5,44%
3. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga	85	5,20%
4. Narušavanje integriteta institucije	84	5,14%
5. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	61	3,74%
6. Sukob interesa	60	3,67%
7. Narušavanje principa transparentnosti	52	3,18%
8. Curenje informacija	50	3,06%
9. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	38	2,32%
10. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	38	2,32%
11. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	37	2,26%
12. Ugrožavanje zaštite podataka	37	2,26%
13. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	33	2,02%
14. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	32	1,96%

15. Nesavjestan rad	30	1,83%
---------------------	----	-------

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 565 (34,5% 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 2024. 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.

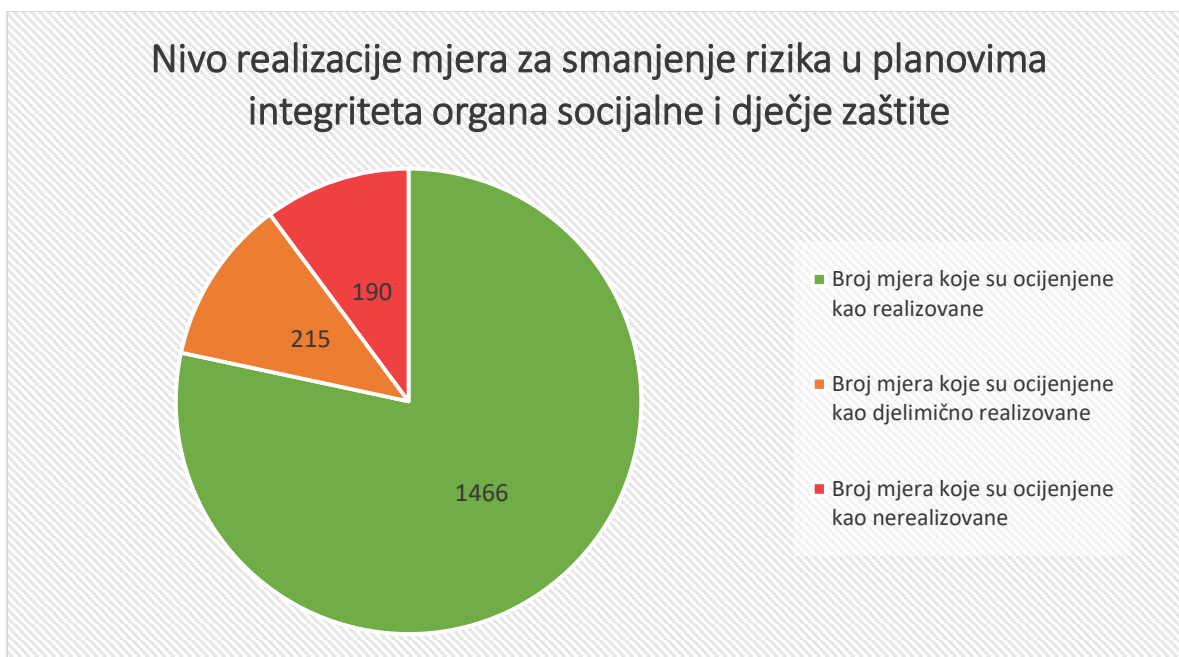
Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 39 (97,5% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 734 rizika i realizaciji 1.871 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Jedan izvještaj koji 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. i 2024. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na drugu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite, uz poređenje sa podacima iz prve godine (koji su predstavljeni u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023. godini). Na taj način razmotrena je i predstavljena sveukupna uspješnost dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni 2022. godine.

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 (78,4%), 215 mjera djelimično realizovano (11,5%), a da je 190 mjera ostalo ne realizovano (10,2%).

Došlo je do povećanja udjela realizovanih mjera i smanjenja udjela nerealizovanih mjera u odnosu na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta, ali i u odnosu na sve ranije izvještajne godine, što ukazuje da su organi socijalne i dječje zaštite, prema sopstvenoj ocjeni realizacije mjera, 2023. 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 bio upravo unapređenje planova integriteta i njihovih efekata.

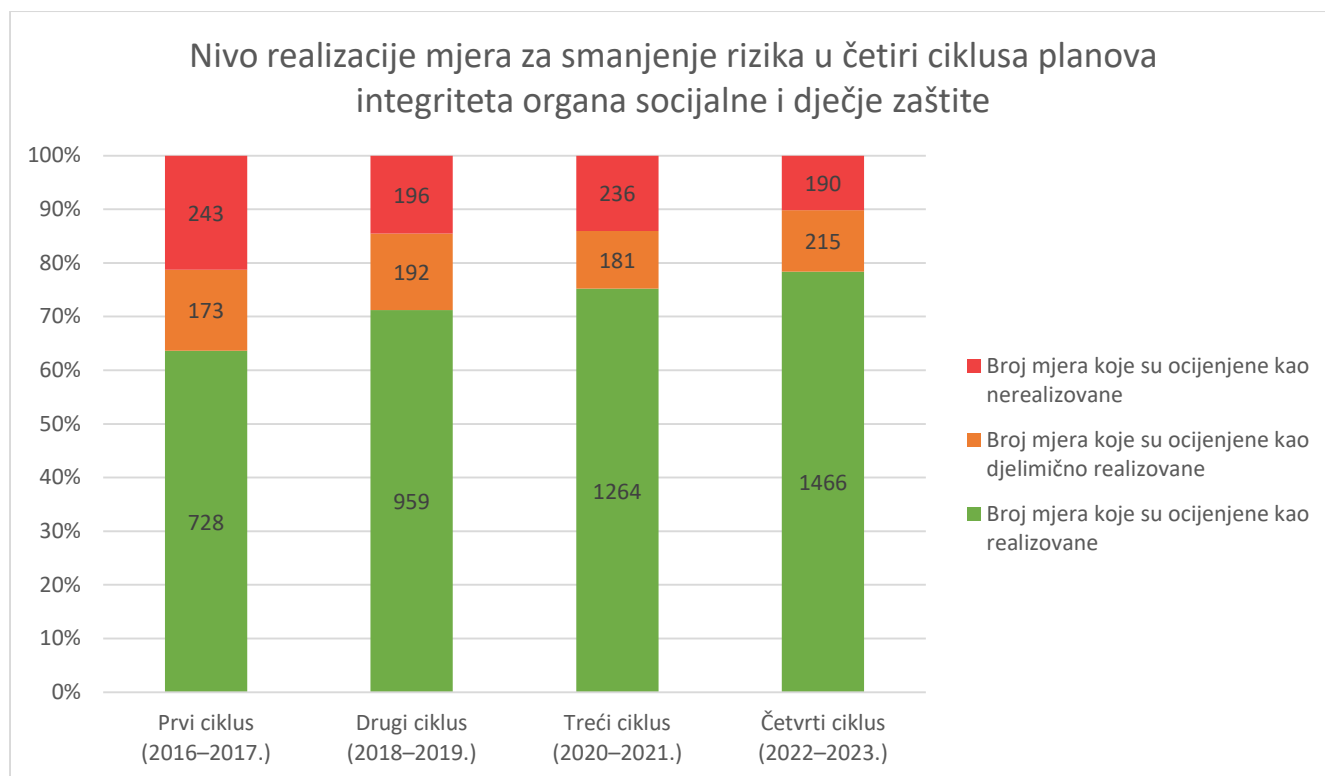


Grafikon 41: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2024. godine

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. Obje grupe organa karakteriše napredak u odnosu na prethodne izvještajne godine. Prema izvještajima iz 2024. godine, 77,4% mjera je realizovano u centrima za socijalni rad (porast za oko 3%), a 78,9% u ustanovama socijalne i dječje zaštite (porast za oko 2%). Procenat nerealizovanih mjera u prvoj grupi organa iznosi 11,9%, a u drugoj 9,2%.

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.

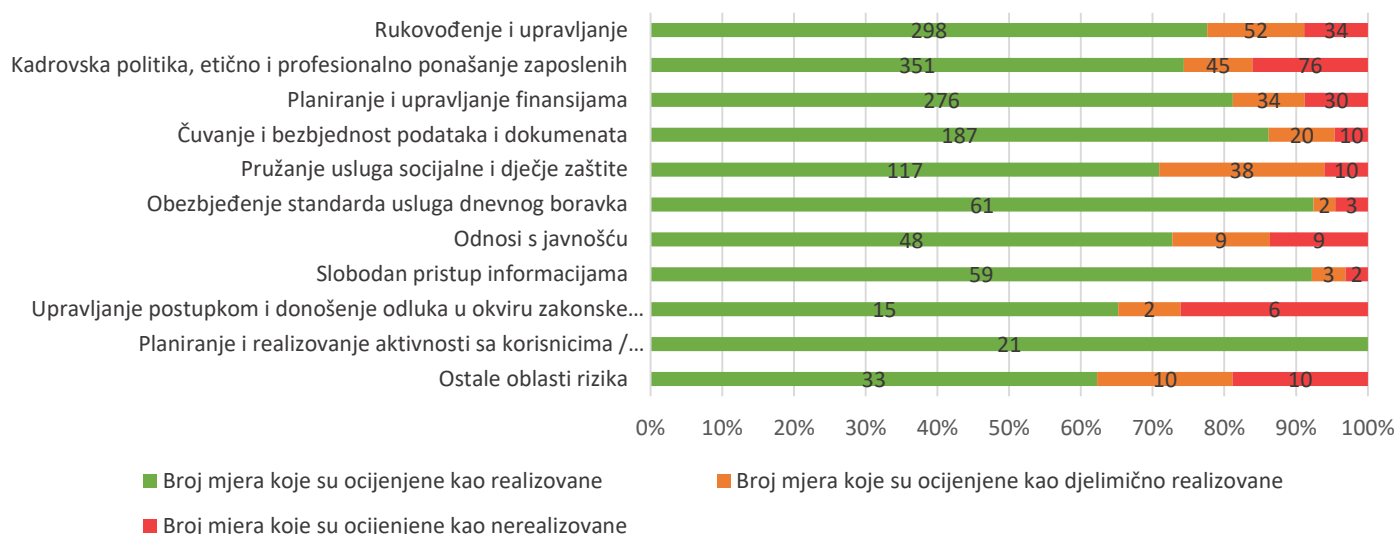
Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na značajno većem nivou u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), imajući u vidu da je udio realizovanih mjera povećan za 3,2%. **Svaku generaciju planova integriteta karakteriše veći stepen realizacije u odnosu na prethodnu.** Osim toga, došlo je i do kontinuiranog smanjenja procenta nerealizovanih mjera tokom dosadašnja četiri ciklusa planova integriteta.



Grafikon 42: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite

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, što je identičan učinak kao prošle godine), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (81,2%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (77,6%). Najniži udio realizovanih mjera zabilježen je i ove godine u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (74,4%), mada je nastavljen napredak u toj oblasti u odnosu na prethodne godine (rast za 1% u odnosu na 2023, za 4,7% u odnosu na 2022, za 8,5% u odnosu na 2021. i za 13,8% u odnosu na 2020. godinu). Ipak, udio nerealizovanih mjera u ovoj oblasti i dalje je značajan (76 mjera, odnosno 16,1%), pa se ponavlja preporuka iz prethodnih izvještaja da je potrebno posebnu pažnju posvetiti kadrovskoj politici, etičnom i profesionalnom ponašanju javnih funkcionera i zaposlenih.**

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



Grafikon 43: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

Sve četiri opšte oblasti rizika karakteriše napredak u odnosu na prvu izvještajnu godinu (uključujući oblast čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata, jer iako je broj realizovanih mjera isti, nekoliko ranije nerealizovanih mjera je sada djelimično realizovano). Napredak je ostvaren i u odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta, izuzev u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“.

Od posebnih oblasti rizika, visok stepen uspješnosti sprovođenja mjera ostvaren je u oblastima „Obezbjedenje standarda usluga dnevnog boravka“ – 92,4% (napredak za skoro 10%) i „Slobodan pristup informacijama“ – 92,2% (napredak za 20%). U oblasti „Odnosi s javnošću“ uspješno je sprovedeno 72,7% mjera, a u oblasti „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ 71,5% mjera. 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 2023. godine. Realizovana je i svaka 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 prethodnih pet godina.

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 734 rizika**. Za 69 rizika (9,4% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika. Za 468 rizika (63,8%) nije izvijesteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 197 rizika (26,8%) 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 ustanovama socijalne i dječje zaštite (12,1% rizika) nego u centrima za socijalni rad (4,6% rizika).

U svim opštim oblastima rizika su zastupljeni rizici povećanog intenziteta, ali ih je najviše u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (21 rizik, odnosno 11,1% rizika) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (16 rizika, odnosno 11,7% rizika u toj oblasti).

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 nadležnim odsjekom u Agenciji. 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 ASK¹⁹.

¹⁹ <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

Preporuke

Uspostaviti sistem **srednjoročnog i dugoročnog strateškog planiranja** (npr. kroz donošenje strategija razvoja institucije u višegodišnjem periodu uz mjerenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije strategije).

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 stručnost, motivisanost i dr).

Prilikom izrade propisa i internih procedura, potrebno je obezbijediti **transparentne i jasne kriterijume u odlučivanju**.

Centri za socijalni rad i ustanove socijalne i dječje zaštite bi trebalo da razmotre 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 Agencije²⁰.

Na nivou organa vlasti treba izraditi **analizu donijetih pravnosnažnih presuda** (iz radnih, upravnih sporova, sporova za naknadu štete i dr.) **na štetu organa** i izvještaja Državne revizorske institucije, kako bi se utvrdili uzroci i preduzele adekvatne mjere. Analizu treba dostaviti nadležnom ministarstvu i Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, radi preduzimanja mjera iz njihove nadležnosti.

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.

Prilikom ažuriranja plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir i ocjene iz **Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori** za 2024. godinu, gdje je to primjenjivo.

Potrebno je da organi socijalne i dječje zaštite ulože napor da **realizuju preporuke** koje su dobili u pojedinačnim izvještajima izrađenim u odnosu na njihov učinak u sprovođenju **Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, a koji su dostavljeni na adrese 32 organa koja su učestvovala u sprovođenju Metodologije. Organima u ovom sektoru koji su odlučili da ne učestvuju u sprovođenju Metodologije se preporučuje da uzmu u obzir sektorski izvještaj koji je dostupan na internet stranici Agencije.

Nalaze i nedostatke koji su identifikovani prilikom sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera je potrebno uzeti u obzir prilikom analize stanja i definisanja razvoja sistema socijalne i dječje zaštite **za potrebe izrade strateških dokumenata**.

Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2025–2028. donijeta je u decembru 2024. godine. U istom mjesecu donijeta je **Strategija za prevenciju i zaštitu djece**

²⁰ <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

od nasilja za period 2025–2029. Da bi ta strategija bila uspješno sprovedena, relevantne institucije, poput škola, centara za socijalni rad, policije, sudstva i domova zdravlja, treba da udruže snage u svakoj lokalnoj zajednici. Donijeta je i **Strategija deinstitucionalizacije 2025–2028.** sa Akcionim planom za 2025. godinu, u cilju smanjenja broja korisnika na rezidencijalnom smještaju i širenju broja usluga koje se pružaju na nivou porodice i zajednice. Istekao je period važenja Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starijih za period 2018–2022. Ranije je donijeta **Strategija ranog razvoja djeteta 2023–2027.**

Preporučuje se da se planovi integriteta, prilikom njihovog ažuriranja, **usaglaise 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.

Potrebno je ojačati **kapacitete centara za socijalni rad** kako bi mogli da pomognu u prelazu sa pružanja usluga u ustanovama na brigu u zajednici. 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 planovima integriteta predvide mjere u cilju unapređenja **saradnje sa drugim institucijama i sektorima.** Između ostalog, važno je dalje unapređivati saradnju između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad, u cilju obezbjeđivanja potpune koordinacije zapošljavanja i socijalnih usluga, odnosno otklanjanja potencijalnih faktora obeshrabrivanja ljudi da se zapošljavaju.

Takođe se preporučuje **uključivanje nevladinog sektora** kako bi se postigli održivi i djelotvorni rezultati u socijalnom sektoru, kako za planiranje i praćenje socijalnih politika, tako i za njihovo sprovođenje kroz socijalne službe, uključujući na lokalnom nivou.

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), a u saradnji sa Odjeljenjem za unapređenje kapaciteta stručnih radnika Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu i resornim ministarstvom raditi na njihovom sprovođenju.

Preporučuje se da se obezbijedi **edukacija zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije** i drugih nezakonitih radnji unutar institucije.

Potrebno je obezbijediti zakonitost i transparentnost u **planiranju i postupku zapošljavanja, ocjenjivanju i praćenju radnog učinka,** nagrađivanju i sankcionisanju.

Preporučuje se organima da izrade **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.**

Takođe se preporučuje izrada **internog pravila/procedure** sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o dopunskom radu,** kao i internog pravila za zaposlene o **vršenju drugih poslova** (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i slično).

Preporučuje se organima da izrade **interno pravilo koje reguliše primanje poklona i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima**.

Potrebno je donijeti **proceduru za postupanje po prijavama zviždača**, sa načinom i kriterijumima za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača.

Važno je redovno dostavljati **izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera**, sa tačnim i potpunim podacima.

Treba obezbijediti **usavršavanje stručnim radnicima i saradnicima**, u skladu sa planom i programom stručnog usavršavanja koje donosi Zavod za socijalnu i dječju zaštitu.

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 koja bi radila na njegovim izmjenama i dopunama, kako bi **pored osnovnih vrijednosti i etičkih načela, obuhvatile 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.

Potrebno je analizirati i dosljedno sprovoditi 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 koji su u vezi sa etičnim ponašanjem zaposlenih.

Potrebno je vršiti periodičnu **kontrolu sertifikata** o položenim stručnim ispitima, **licenci** za rad i licenci za obavljanje djelatnosti.

Potrebno je posebnu pažnju posvetiti **realizaciji mjera u oblasti kadrovske politike**, etičnog i profesionalnog ponašanja javnih funkcionera i zaposlenih, imajući u vidu da ovu oblast karakteriše najveći intenzitet rizika, dodatno povećanje rizika u 2024. godini i najniži stepen realizacije mjera prema izvještajima iz 2024. godine.

Treba 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.

Preporučuje se donošenje **internog uputstva za sprovođenje postupaka javne nabavke**, kao i za praćenje **sprovođenja ugovora** o javnoj nabavci.

Važno je obezbijediti **transparentnost u svim fazama javnih nabavki**.

Treba analizirati i dosljedno sprovoditi **Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama** u javnom sektoru.

Treba **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, u cilju iniciranja izmjena nejasnih zakonskih odredbi i preciziranja da li postoji obaveza da se sporazum zaključi i u slučajevima

kada je Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru definisano da će jedinica za unutrašnju reviziju određenog organa vršiti unutrašnju reviziju nad drugim organom.

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 donošenje odluka o vršenju unutrašnje revizije.

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 redovno pratiti **ispunjavanje preporuka interne i eksterne revizije**.

Potrebno je obezbijediti dosljednu **primjenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti** i povećati nadzor nad **zaštitom povjerljivih podataka**.

Preporučuje se organima da uvedu mjere u cilju dosljednog **sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama**.

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, 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 te podatke treba učiniti 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.

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“, „Obezbjedenje 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 štićenik,
- 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).

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.

Preporučuje se da se razmotri potreba i mogućnost **pojednostavljenja određenih procedura** dodjele prava iz socijalne i dječje zaštite, kao i **izmjene podzakonskih akata**.

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).

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.

Od posebnih oblasti rizika, visoki rizici su u petoj generaciji planova integriteta značajno zastupljeni u oblasti „**Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite**“, a tu oblast karakteriše i relativno nizak nivo realizacije mjera, pa je bitno da u narednom periodu organi socijalne i dječje zaštite **ulože napor da realizuju mjere** u cilju sprečavanja rizika u oblasti rada u kojoj ostvaruju svoju glavnu funkciju.

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

- 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
- Objebijediti 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
- 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

Potrebno je da **plan integriteta sadrži iscrpnu i što detaljniju prateću dokumentaciju**. Treba navesti sve dokumente koji su razmotreni i analizirani, kao i pobrojati sve radne procese u instituciji koji su mapirani i obrađeni. Plan integriteta bi trebalo da logički proizilazi iz

dokumentovanih aktivnosti menadžera integriteta i radne grupe koje prethode izradi i usvajanju plana integriteta. 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 intervju Agencija ističe kao primjer dobre prakse, jer isto može značajno unaprijediti kvalitet plana integriteta.

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.

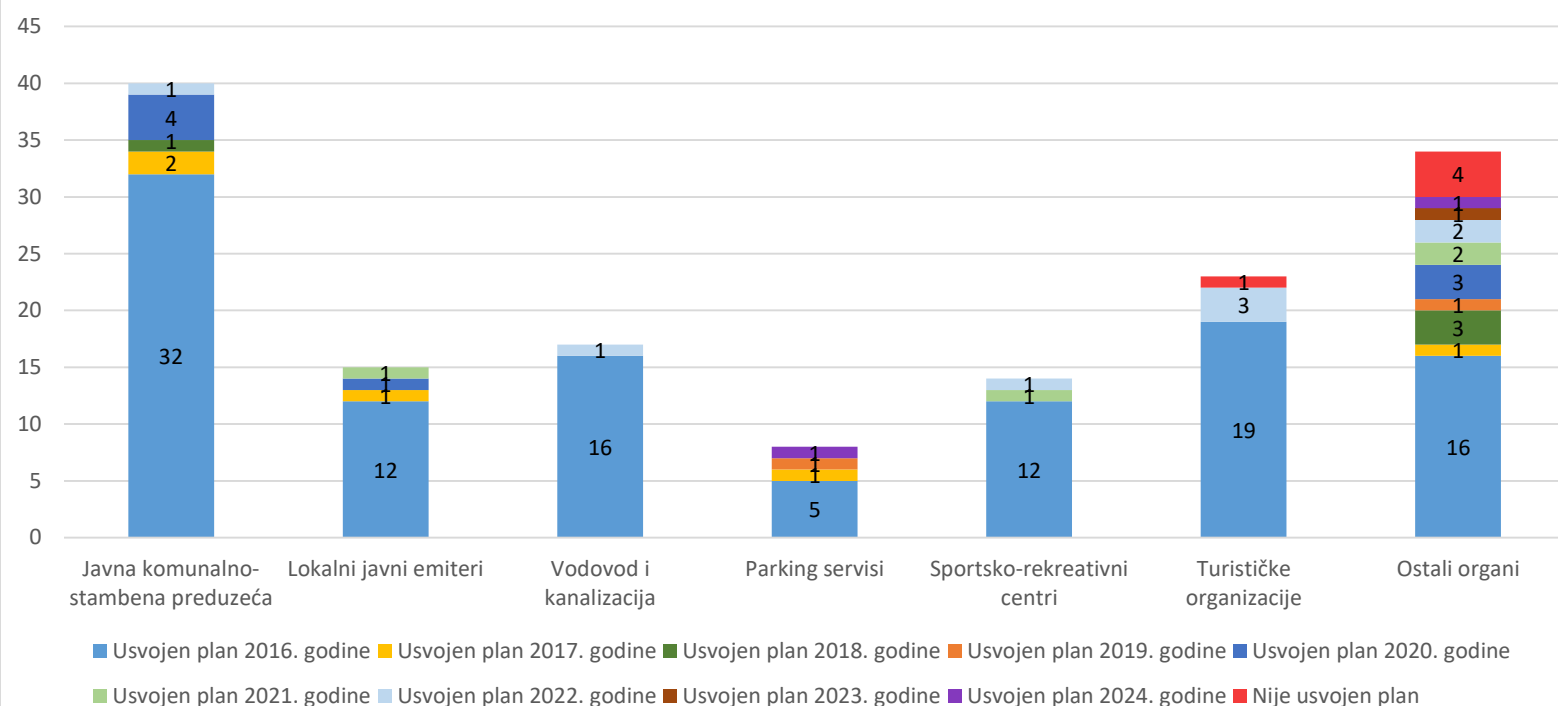
U nekoliko slučajeva **mjere za smanjenje rizika nijesu dovoljno konkretne**, a u nekim planovima je **potrebno precizirati rokove za realizaciju mjera**. U nekoliko planova integriteta su rokovi za realizaciju svih mjera označeni sa „kontinuirano“, čak i za mjere koje su konkretne i koje nijesu vrsta 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.

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

Ovaj sistem obuhvata privredna društva, ustanove i druga pravna lica 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, 8 parking servisa, 14 sportsko-rekreativnih centara, 23 turističke organizacije i 34 druga organa. Od njih, **plan integriteta je do kraja 2024. godine donijelo 146 organa**²¹. Dva privredna društva su 2024. godine donijela svoj prvi plan integriteta.

²¹ **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, 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 „Benergo“ 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 „Otpadne vode“ Budva, DOO Park prirode „Dragišnica i Komarnica“ Šavnik, DOO „Regionalni edukativni

Planovi integriteta – privredna društva čiji je osnivač opština



Grafikon 44: Broj usvojenih planova integriteta u privrednim društvima i drugim pravnim licima 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 2023–2024. godine 139 organa u ovom sistemu donijelo je novi plan integriteta (127 organa 2024. godine, a 12 organa 2023. godine), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, dok to nijesu učinila četiri privredna društva, iako je njihov posljednji plan integriteta usvojen 2022. godine ili ranije²². Za preostala tri organa, koja su svoj prvi plan integriteta donijela 2023. odnosno 2024. godine, obaveza procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta i donošenja novog plana dopijeva 2025. odnosno 2026. godine.

Donošenjem novih planova integriteta 2024. godine **započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta**. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024.

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, „Agencija za razvoj i podršku poslovanju“ d.o.o. Cetinje, Kuća maslina d.o.o. Bar i „Parking servis Žabljak“ d.o.o. Žabljak. **Plan integriteta nijesu donijeli:** Turistička organizacija Petnjica, Sportski klub „Plivački vaterpolo klub Budva – Budvanska rivijera“ Budva, „Park prirode rijeka Zeta“ DOO Danilovgrad, „Brand New Tivat“ DOO Tivat i Agencija za izgradnju i razvoj Danilovgrad.

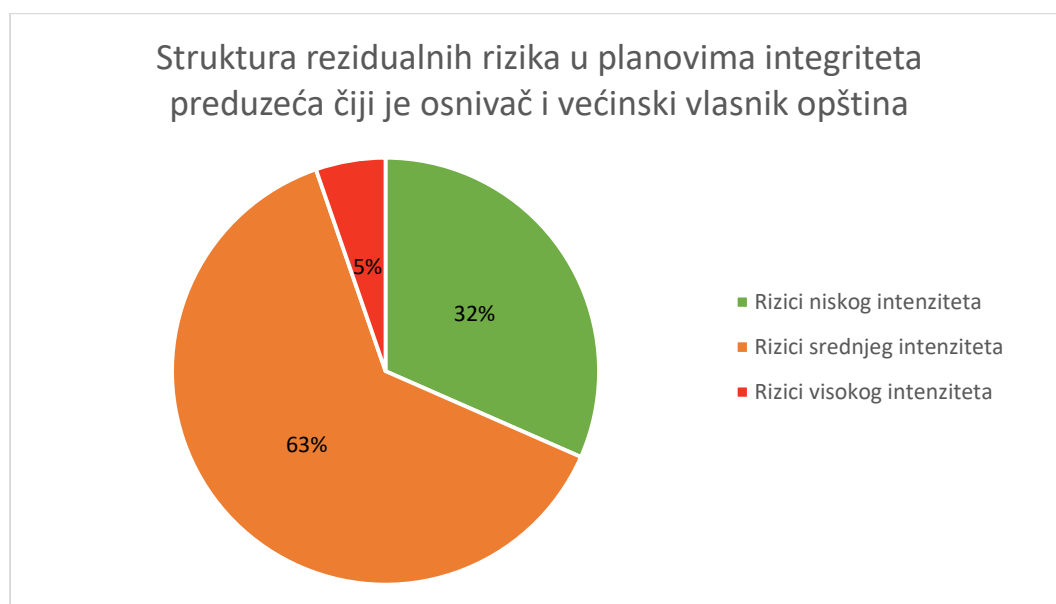
²² **Plan integriteta u periodu 2023–2024. nijesu ažurirali:** Preduzeće za konsalting i inženjering „Budva-Sv. Stefan-Petrovac“ d.o.o. Budva (2016. godine donijet posljednji plan integriteta), „Komunalne djelatnosti“ d.o.o. Plav (2020), „Vodovod i kanalizacija“ d.o.o. Rožaje (2022.) i „Komunalne djelatnosti“ d.o.o. Gusinje (2022). Posljednje od ova četiri privredna društva je ažurirani plan integriteta dostavilo u januaru 2025. godine.

godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije za planove integriteta. Ukupno su u aplikaciju unijeta 144 plana integriteta preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (98,6% svih planova u ovom sistemu²³). Preostala dva plana integriteta koja su dostavljena Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađena, ali su obuhvaćena kvalitativnim dijelom analize²⁴.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovana su ukupno 2.194 rezidualna rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 1.385 (63,1%). Identifikovana su 693 rizika niskog intenziteta (31,6%) i 116 rizika visokog intenziteta (5,3%).



Grafikon 45: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

U odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta, u petoj generaciji došlo je do blagog povećanja udjela niskih rizika i do smanjenja udjela srednjih i visokih rizika.

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

²³ Od 144 plana integriteta koja su unijeta u aplikaciju i koja su obuhvaćena statistikom u ovom izvještaju, 142 su važeća plana, a dva su prethodno važeća, imajući u vidu da su „Komunalno“ d.o.o. Cetinje 2023. godine i Fudbalski klub „Budućnost“ a.d. Podgorica 2024. godine dostavili novi plan integriteta u štampanoj formi, a ne i putem aplikacije, dok su 2021. odnosno 2022. godine plan dostavili na oba načina, pa ih nije moguće izuzeti iz statistike dok novi plan integriteta ovih privrednih društava ne bude unijet u aplikaciju. Statistikom je takođe obuhvaćen i plan integriteta „Komunalne djelatnosti“ d.o.o. Gusinje iz januara 2025. godine, a ne plan integriteta iz 2022. godine, koji je bio važeći na kraju 2024. godine.

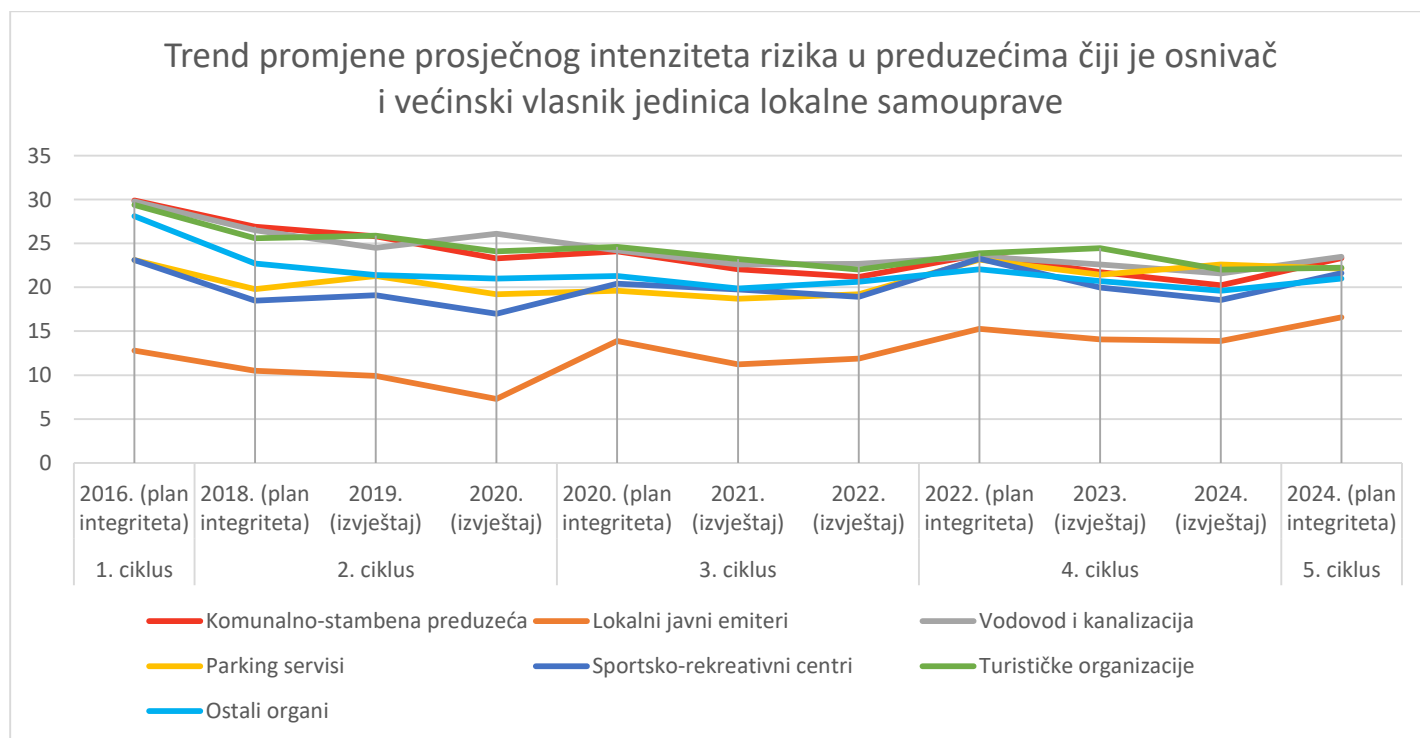
²⁴ **Plan integriteta u aplikaciju nijesu unijeli:** Turistička organizacija Kolašin i Preduzeće za konsalting i inženjering „Budva-Sv. Stefan-Petrovac“ DOO Budva.

planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 23,8, u planovima usvojenim 2020. godine na 22,4, a u planovima usvojenim 2022. godine se povećao na 22,7. **Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine u preduzećima i drugim pravnim licima u većinskom vlasništvu opštine ponovo se smanjio i iznosi 22,1, što je niže u odnosu na sve prethodne generacije planova integriteta u ovom sistemu.**

Prosječni intenzitet rizika pete generacije planova niži je u odnosu na četvrtu i u svakom pojedinačnom podsistemu, osim u lokalnim javnim emiterima, gdje se intenzitet povećao u odnosu na sva ranija mjerenja.

Smanjenje intenziteta rizika zabilježeno je i u okviru četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta u ovom sistemu (2022–2023. godine), kao rezultat sprovođenja planiranih mjera. Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2022. godine, kao što je rečeno, iznosio je 22,7, a tokom naredne dvije godine sprovođenja tih planova kontinuirano je dolazilo do smanjenja intenziteta rizika – u prvoj godini do vrijednosti 21,5 (prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine), a u drugoj godini do 20,2, na skali 1–100 (prema izvještajima dostavljenim 2024. godine), čime je završen četvrti ciklus. Uoči početka novog dvogodišnjeg ciklusa dolazi po pravilu do povećanja prosječnog intenziteta rizika, što je rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja, pa prosječni intenzitet rizika na početku petog ciklusa planova integriteta opštinskih privrednih društava i drugih pravnih lica iznosi 22,1 na utvrđenoj skali.

Prosječni intenzitet rizika se tokom četvrtog ciklusa planova integriteta kontinuirano smanjivao i u svakom podsistemu, osim u parking servisima, gdje je nakon druge godine sprovođenja planova integriteta intenzitet rizika povećan u odnosu na završetak prve godine.



Grafikon 46: 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 43,3% rizika niskog intenziteta (što je ipak značajno manje u odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta), dok je rizika te kategorije u komunalno-stambenim preduzećima 26,1%. Takođe, u lokalnim javnim emiterima identifikovan je samo jedan rizik visokog intenziteta, dok se udio visokih rizika u ostalim podsistemima kreće od 3,5% do 7,9%. Najveći udio visokih rizika zabilježen je u turističkim organizacijama (7,9% visokih rizika) i komunalno-stambenim preduzećima (6,3%). Ipak, udio visokih rizika je u svim podsistemima manji u odnosu na prethodnu generaciju.

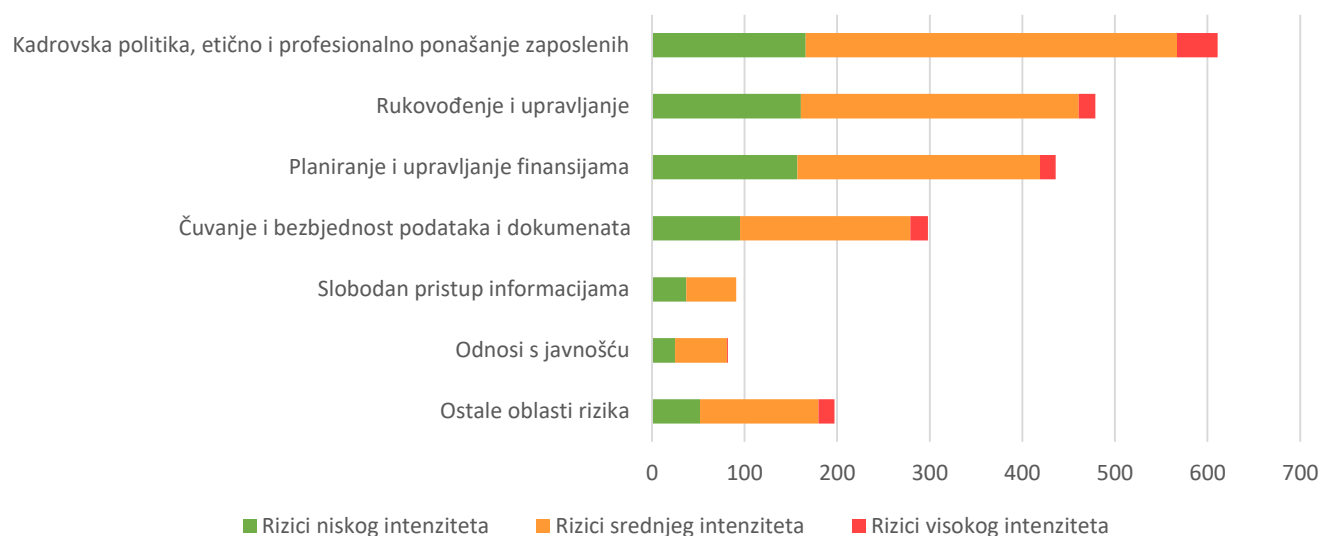
Najveći prosječni intenzitet rizika prema izvještajima koji su dostavljeni 2024. godine zabilježen je u preduzećima za vodovod i kanalizaciju (23,5 na skali 1–100) i komunalno-stambenim preduzećima (23,3), a slijede turističke organizacije (22,3) i parking servisi (22,2). Intenzitet rizika je, i pored povećanja, i dalje najmanji u lokalnim javnim emiterima (16,6).

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika						
				2016. (plan)	2018. (plan)	2020. (plan)	2022. (plan)	2023. (izvj.)	2024. (izvj.)	2024. (plan)
Komunalno-stambena preduzeća	26,1%	67,6%	6,3%	29,9	26,9	24,1	23,7	21,7	20,2	23,3
Lokalni javni emiteri	43,3%	56,1%	0,6%	12,8	10,5	13,9	15,3	14,1	13,9	16,6
Vodovod i kanalizacija	30,6%	64,5%	4,9%	29,8	26,5	24,2	23,5	22,6	21,6	23,5
Parking servisi	31,5%	65,0%	3,5%	23,1	19,8	19,6	23,2	21,4	22,6	22,2
Sportsko-rekreativni centri	32,5%	62,3%	5,2%	23,1	18,5	20,4	23,3	20	18,6	21,6
Turističke organizacije	35,0%	57,0%	7,9%	29,4	25,6	24,6	23,9	24,5	22	22,2
Ostali organi	33,3%	62,9%	3,8%	28,1	22,7	21,3	22,1	20,7	19,6	21
UKUPNO	31,6%	63,1%	5,3%	26,9	23,8	22,4	22,7	21,5	20,2	22,1

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 desnom dijelu tabele prosječni intenzitet rizika u četvrtoj generaciji planova integriteta prikazan je žutom bojom, za tri relevantne tačke, dok je početak pete generacije planova integriteta prikazan zelenom bojom)

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta ovog sistema (planovi koji su donijeti do kraja 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (611), a slijede „Rukovođenje i upravljanje“ (479), „Planiranje i upravljanje finansijama“ (436) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (298).

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



Grafikon 47: 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 3,8% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 7,2% u oblasti „Kadrovska politika“. Prosječni intenzitet svih rizika je takođe najveći u oblasti kadrovske politike i iznosi 24,5 na skali 1–100, dok je ta vrijednost nešto niža u ostalim opštim oblastima rizika i iznosi 21,8 u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, 21,1 u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i 20,5 u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u ovom sistemu je *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja*. Ukupno 274 osnovnih rizika mogu se podvesti pod tu kategoriju (6,1% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene* (253 rizika), *curenje informacija / odavanje tajnih podataka / nedozvoljeno davanje na uvid dokumentacije licima van organizacije* (243 rizika), *narušavanje integriteta institucije* (241 rizik), *donošenje nezakonitih odluka* (213 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (199 rizika), i *sukob interesa* (174 osnovna 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 devet puta, a rizik *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* osam puta. Sedam 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 107 osnovnih rizika, a u 30 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	274	6,10%
2. Nedoizvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedoizvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	253	5,63%
3. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka / Nedoizvoljeno davanje na uvid dokumentacije licima van organizacije	243	5,40%
4. Narušavanje integriteta institucije	241	5,36%
5. Donošenje nezakonitih odluka	213	4,74%
6. Narušavanje principa transparentnosti	199	4,43%
7. Sukob interesa	174	3,87%
8. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	174	3,87%
9. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	142	3,16%
10. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga	140	3,11%
11. Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	126	2,81%
12. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	107	2,38%
13. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	103	2,29%
14. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	101	2,25%
15. Nesavjestan rad	87	1,94%

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 1.315 (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 2024. godine prikupila 143 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 40 komunalno-stambenih preduzeća, 15 lokalnih javnih emitera, 17 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 7 parking servisa, 14 sportsko-rekreativnih centara, 22 turističke organizacije i 28 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 139 (97,2% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). Organi su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 2.106 rizika i realizaciji 4.057 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Preostala četiri izvještaja nijesu podnijeta putem aplikacije, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi. 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. i 2024. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na drugu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, uz poređenje sa podacima iz prve godine (koji su predstavljeni u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023. godini). Na taj način razmotrena je i predstavljena sveukupna uspješnost dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni 2022. godine.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

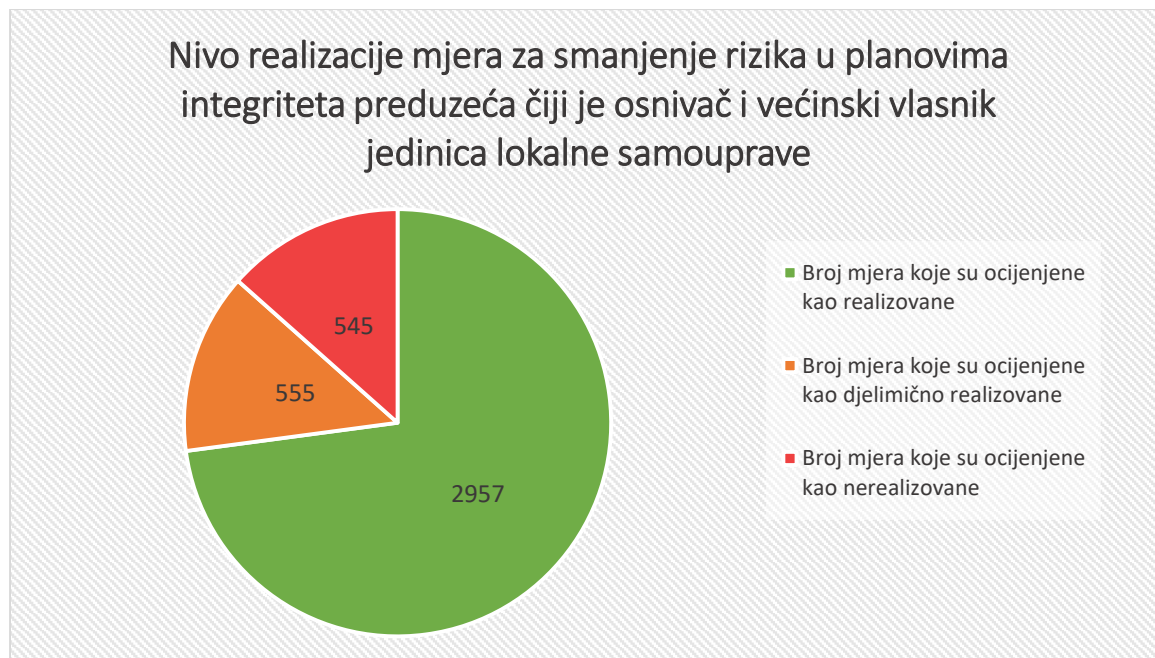
Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 2.957 mjera realizovano (72,9%), 555 mjera djelimično realizovano (13,7%), a da 545 mjera nije realizovano (13,4%).

U odnosu na prvu izvještajnu godinu, u drugoj je došlo do pada uspješnosti realizacije mjera. Naime, udio realizovanih mjera se smanjio **za 1%**, za koliko se i povećao udio nerealizovanih mjera.

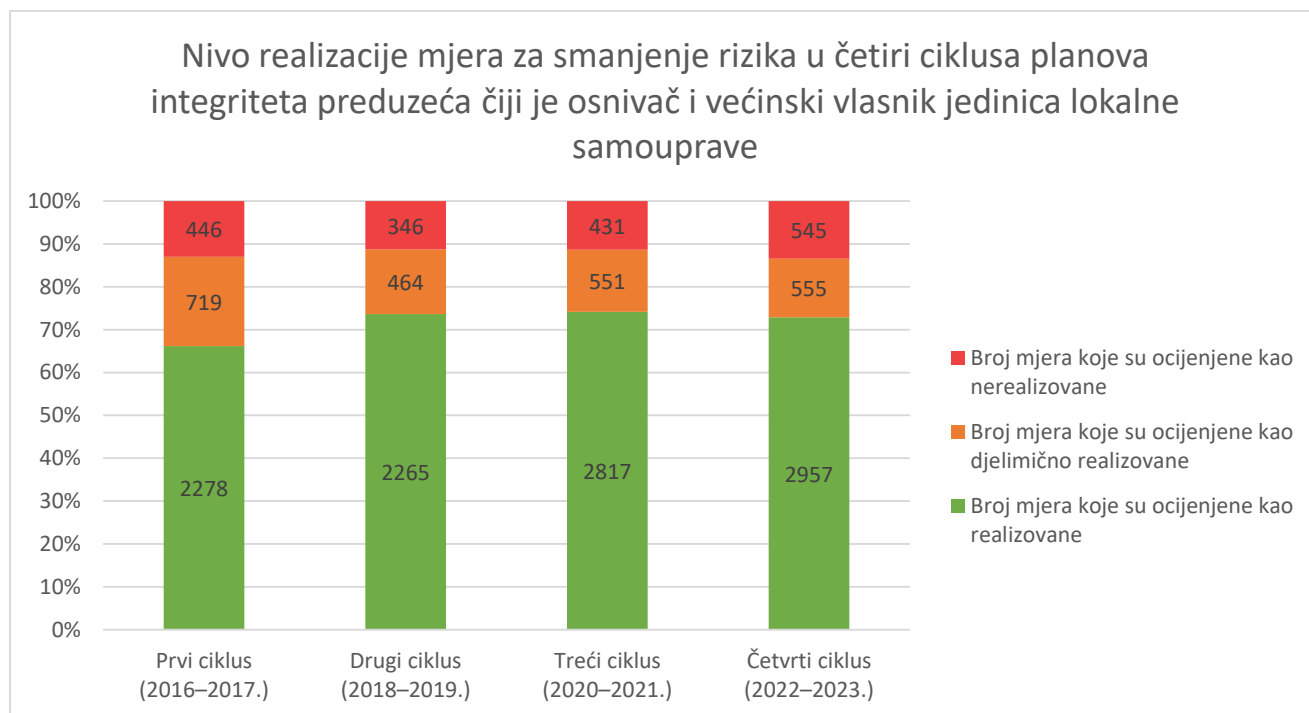
Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera se značajno razlikuje među podsystemima u okviru ovog sistema. **U većini podsystema takođe je zabilježen pad stepena realizacije mjera u drugoj godini četvrtog ciklusa planova integriteta.** Za samo dva podsystema karakterističan je napredak u odnosu na prethodnu godinu. U pitanju su komunalno-stambena preduzeća i parking servisi.

Prema izvještajima iz 2024. godine, najveći nivo realizacije do kraja 2023. godine ostvaren je upravo u parking servisima (83%), u kojima je zabilježen i najmanji udio nerealizovanih mjera (5,6%). Relativno visok nivo realizacije zabilježen je u lokalnim javnim emiterima (80,9%), ali sa značajnim padom u odnosu na prvu izvještajnu godinu (za 6%).

Najmanji procenat realizovanih mjera (66,8%), kao i najveći pad tog procenta u odnosu na prethodne godine, karakterističan je za podsystem „ostala privredna društva čiji je osnivač opština“. U tim preduzećima je zabilježen i ubjedljivo najveći udio nerealizovanih mjera (20,1%). Nizak nivo realizacije mjera karakterističan je i za sportsko-rekreativne centre (66,8% mjera je realizovano, a 15,3% je na kraju četvrtog ciklusa ostalo nerealizovano).



Grafikon 48: 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 2024. godine



Grafikon 49: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na nižem nivou u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), imajući u vidu da je procenat realizovanih mjera smanjen za 1,3%. Učinak je niži i u odnosu na drugu generaciju planova integriteta. Osim toga, **udio nerealizovanih mjera na kraju četvrtog ciklusa je veći u odnosu na svaki prethodni ciklus planova integriteta**, pa te mjere treba da budu prioritetne u narednom periodu.

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.

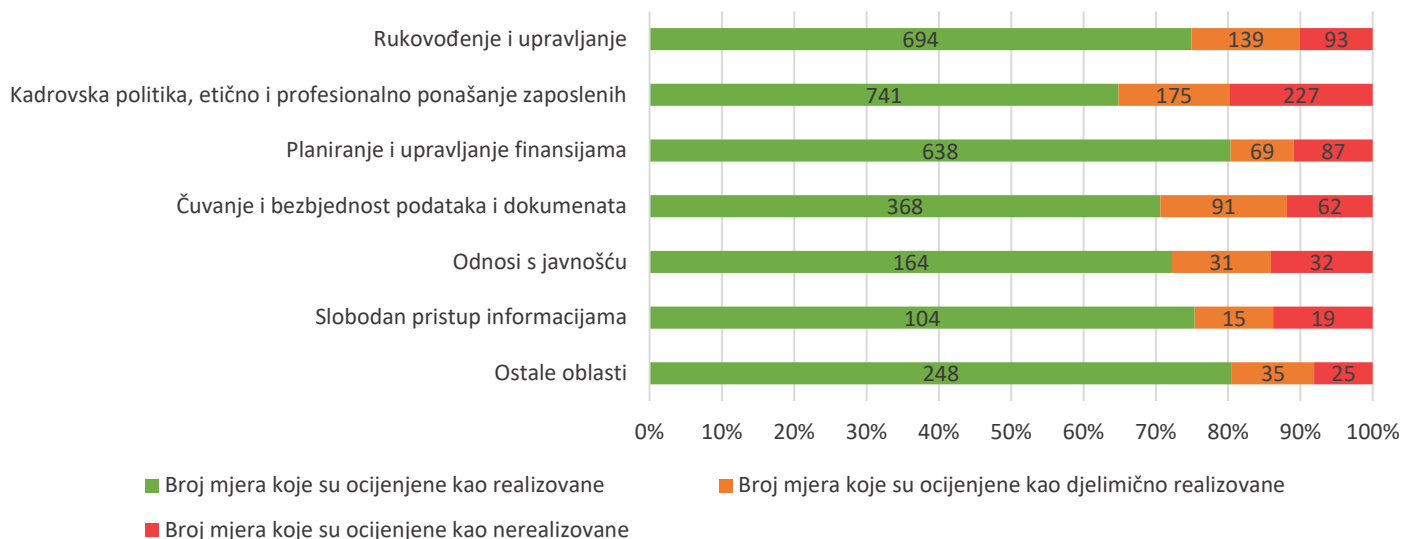
Podsistem	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	3. ciklus	4. ciklus		3. ciklus	4. ciklus		3. ciklus	4. ciklus	
	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.
Komunalno-stambena preduzeća	70%	69,1%	72,4%	16,4%	18%	15,6%	13,6%	12,9%	12%
Lokalni javni emiteri	82,5%	87%	80,9%	9,1%	5,9%	13,5%	8,3%	7,1%	5,6%
Vodovod i kanalizacija	69,9%	71,1%	70,6%	19,3%	15,6%	16,6%	10,8%	13,2%	12,9%
Parking servisi	81,2%	82%	83%	14,4%	12,2%	10,4%	4,4%	5,8%	6,6%
Sportsko-rekreativni centri	73,6%	67,8%	67,7%	12,6%	15,5%	16,9%	13,8%	16,7%	15,3%
Turističke organizacije	80,1%	77,5%	77,5%	11,2%	9,5%	7,8%	8,7%	13%	14,7%
Ostala javna preduzeća čiji je osnivač opština	75%	77%	66,8%	12,7%	11,1%	13,2%	12,3%	12%	20,1%
Svi organi vlasti u sistemu	74,2%	73,8%	72,9%	14,5%	13,8%	13,7%	11,3%	12,4%	13,4%

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 2021, 2022. i 2023. (na osnovu podataka iz izvještaja dostavljenih 2022, 2023. i 2024. godine)

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 2023. godine realizovano 80,4% mjera, što je 0,3% manje nego 2022. godine. Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 76,9% realizovanih mjera (smanjenje za 1,3%), „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 70,4% (povećanje za 1,6%) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju ponovo karakteriše najmanji udio realizovanih mjera – 64,8%, kao i najveći pad u odnosu na prethodnu godinu – za 3,4%. **U oblasti kadrovske politike je zabilježen najveći procenat mjera koje do kraja 2023. godine nijesu realizovane (19,9%, što je više u odnosu na sve prethodne 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 50: 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 2023. godine realizovano 75,4% mjera (smanjenje za 3,2%), a u oblasti „Odnosi s javnošću“ 72,2% mjera (napredak za 3,7%). Imajući u vidu veliki broj specifičnih nadležnosti organa u ovom sistemu, one su na grafikonu predstavljene pod kategorijom „Ostale oblasti“. U tim oblastima je u prosjeku došlo do porasta udjela realizovanih mjera u odnosu na prvu izvještajnu godinu četvrtog ciklusa za 1,7%.

Oblast rizika	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	3. ciklus	4. ciklus		3. ciklus	4. ciklus		3. ciklus	4. ciklus	
	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.
1. Rukovođenje i upravljanje	78,6%	76,2%	74,9%	11,9%	13,4%	15%	9,4%	10,3%	10%
2. Kadrovska politika, etično i prof. ponašanje zaposlenih	69,6%	68,2%	64,8%	15,8%	15,3%	15,3%	14,5%	16,4%	19,9%
3. Planiranje i upravljanje finansijama	81,3%	80,7%	80,4%	10,3%	9,7%	8,7%	8,3%	9,6%	11%
4. Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata	69,8%	69,0%	70,6%	19,2%	18,1%	17,5%	10,9%	12,9%	11,9%
Odnosi s javnošću	66,7%	68,6%	72,2%	19,1%	16,6%	13,7%	14,2%	14,8%	14,1%

Slobodan pristup informacijama	74,8%	78,6%	75,4%	11,8%	8,6%	10,9%	13,4%	12,9%	13,8%
Ostale oblasti rizika	71,7%	78,8%	80,5%	17,7%	12,6%	11,4%	10,6%	8,6%	8,1%
Sve oblasti rizika	74,2%	73,8%	72,9%	14,5%	13,8%	13,7%	11,3%	12,4%	13,4%

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 2021, 2022. i 2023. (na osnovu podataka iz izvještaja dostavljenih 2022, 2023. i 2024. 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 222 rizika (10,5% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 1.228 rizika (58,3%) nije izvijesteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 656 rizika (31,1%) 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 (16,2% povećanih rizika), sportsko-rekreativnim centrima (16,1%), drugim javnim preduzećima (12,6%) i lokalnim javnim emiterima (11,3%).

Preporuke

Potrebno je posebnu pažnju posvetiti **realizaciji mjera u oblasti kadrovske politike**, etičnog i profesionalnog ponašanja javnih funkcionera i zaposlenih, imajući u vidu da ovu oblast karakteriše najveći intenzitet rizika, najniži stepen realizacije mjera prema izvještajima iz 2024. godine, najveći pad u uspješnosti realizacije u odnosu na ostale oblasti rizika, kao i rekordan broj nerealizovanih mjera.

Takođe je potrebno da **organi utvrde razloge značajnog pada nivoa uspješnosti realizacije mjera** u posljednjem izvještajnom periodu u odnosu na prethodne godine, i da stvore uslove za realizaciju tih mjera ili da kroz planove integriteta predvide alternativne načine da upravljaju identifikovanim rizicima, odnosno da planiraju nove mjere za smanjenje rizika.

Osim opštih oblasti rizika, potrebno je da plan integriteta sadrži **dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti** organa vlasti, uključujući **pružanje usluga građanima**, imajući u vidu da se posebne oblasti rizika u pojedinim podsistemima često odnose isključivo na slobodan pristup informacijama i odnose sa javnošću. Posebne oblasti rizika koje se odnose na ključne nadležnosti organa naročito izostaju u preduzećima za vodovod i kanalizaciju.

Preporučuje se **komunalno-stambenim preduzećima** da planom integriteta predvide posebne oblasti rizika koje se bliže odnose na njihove glavne nadležnosti, po uzoru na planove integriteta organa: **Komunalno d.o.o. Andrijevića** („Održavanje lokalnih puteva i mehanizacije“ i „Čistoća i gradsko zelenilo“), **Komunalno d.o.o. Nikšić** („Odlaganje i

deponovanje komunalnog otpada“), **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“), **Putevi d.o.o. Podgorica** („Odnosi sa korisnicima“ i „Javni prevoz putnika“) i **Otpadne vode d.o.o. Budva** („Bezbjednost na radu“, „Funkcionalnost postrojenja“ i „Izdavanje alata i rezervnih djelova“). 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 – odnosi sa korisnicima“.

Iako većina planova integriteta **lokalnih javnih emitera** 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. Jedan od izuzetaka je LJE **Radio Bijelo Polje**, koji je kroz posebne oblasti rizika obradio poštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o sprečavanju 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.

Većina planova integriteta **parking servisa** 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 intitucije“.

Tri plana integriteta u podsistemu **Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti** ne sadrže posebne oblasti rizika. S druge strane, **planovi integriteta devet organa** (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 pensionskih 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“,
- „Bezbednost 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. Primjera radi, JP Sportski centar Nikšić je u okviru oblasti „Uslužna djelatnost u preduzeću“ planirao da, između ostalog, organizuje periodične testove integriteta.

Kada su u pitanju **turističke organizacije**, odgovarajuće posebne oblasti rizika analizirale su turističke organizacije iz opština: Šavnik, Mojkovac, Kotor, Podgorica, Cetinje, Bijelo Polje, Rožaje, Pljevlja, Nikšić, Danilovgrad, Plav, Budva i Tuzi. Među obrađenim oblastima rizika su: „Prijava boravka stranih turista“, „Organizovanje manifestacija“, „Pružanje informacija u info centru“, „Naplata izletničke takse“, naplata karata i usluga, „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.

Posebne oblasti rizika najčešće izostaju i u **ostalim javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave**, ili se tiču slobodnog pristupa informacijama i odnosa s javnošću, pa se preporučuje tim organima da uvedu oblasti rizika koje se odnose na njihove glavne nadležnosti. S druge strane, zabilježeno je nekoliko primjera dobre prakse. Plan integriteta preduzeća **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“; **Kuća Maslina d.o.o. Bar** oblast „Zaštita životne sredine“; **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/realizacija projektne dokumentacije, revizije projekata i vršenje poslova stručnog nadzora“; **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.

Za određene planove 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.

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** 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.

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.

Obavezan je **poseban unos svake mjere za savladavanje rizika u aplikaciju** za planove integriteta, kako bi institucija bila u mogućnosti da naredne godine izvijesti 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.

S obzirom na to da je u određenom broju izvještaja primijećeno izvjesno neslaganje između ocjena i opisa realizacije mjera, ili da nisu date sadržajne informacije o sprovedenim aktivnostima, 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.

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 u narednom periodu:

- 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.

Preporučuje se svim lokalnim javnim preduzećima da uzmu u obzir **Smjernice za procjenu rizika od korupcije sa kontrolnim listama za sektor javnih preduzeća**, koje je izradila **Regionalna antikorupcijska inicijativa** u saradnji sa Agencijom i drugim nadležnim institucijama u regionu²⁵.

²⁵ https://rai-see.org/php_sets/uploads/2022/06/BOS-Public-Enterprises-Sector-CRA-Guidance-with-checklists.pdf

IV. Privredna društva, fondovi i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik država

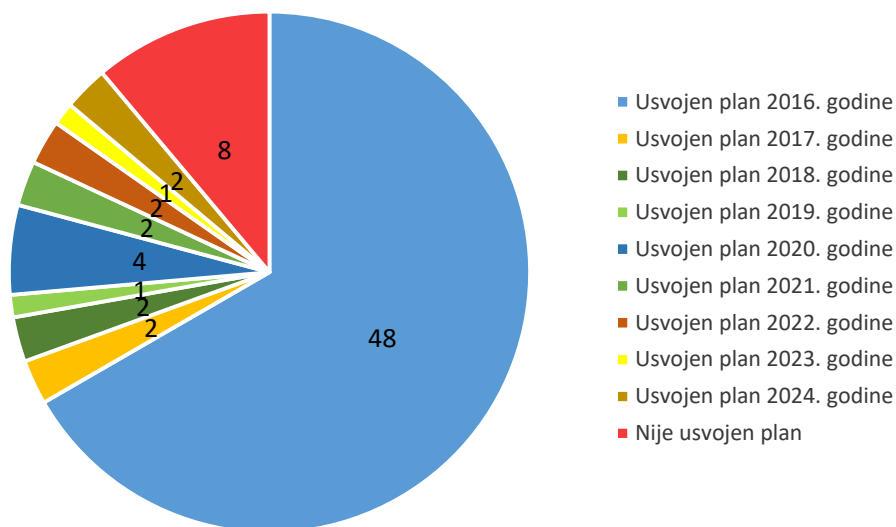
Plan integriteta u sistemu privrednih društava i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik država, prema evidenciji Agencije, **usvojilo je ukupno 64 organa vlasti**. Od tog broja, 61 organ vlasti donio je svoj prvi plan integriteta u periodu između 2016. i 2022. godine, dok je jedan organ prvi put donio plan u 2023. i dva 2024. godini („Berza električne energije“ d.o.o. Podgorica odnosno Komisija za antidoping i „EPCG-Željezara Nikšić“ d.o.o. Nikšić).²⁶

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, tokom 2023. i 2024. godine, otpočeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. **Svi organi u ovom sistemu ažurirali su** odnosno **donijeli novi plan integriteta** za naredni dvogodišnji period 2024–2026. Šest organa vlasti je u obavezi da ažurira svoj plan integriteta u 2025. godini.

Izveštaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

²⁶**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, Razvojna banka Crne Gore AD 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, AD „Institut za crnu metalurgiju“ Nikšić, 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, AD „Marina Bar“ Bar, 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, u 2023. godini „Berza električne energije“ d.o.o. Podgorica, a u 2024. Komisija za antidoping i „EPCG-Željezara Nikšić“ d.o.o. Nikšić.

Planovi integriteta – privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država



Grafikon 51: 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

Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. U aplikaciju su unijeta **63 važeća plana integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država** (98,4% svih usvojenih planova u ovom sistemu), dok je jedan plan integriteta dostavljen putem email-a.

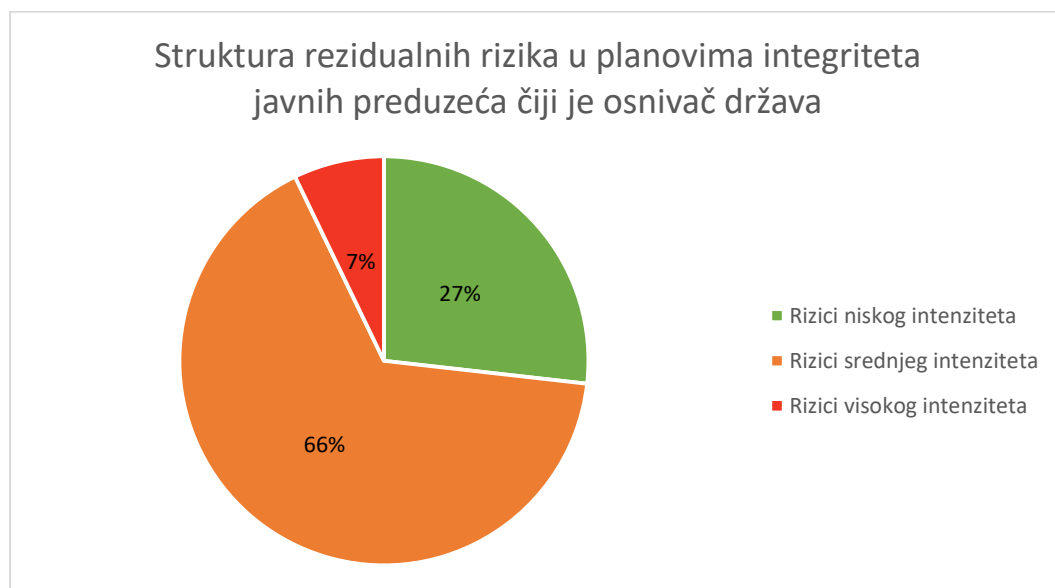
Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 1.187 rezidualnih rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 784 (66%). Identifikovano je 318 rizika niskog intenziteta (27%) i 85 rizika visokog intenziteta (7%).

Petu generaciju planova integriteta karakterišu sličan broj i struktura rizika kao četvrtu, sa blagim povećanjem broja rizika srednjeg intenziteta (sa 777 na 784), niskog intenziteta (sa 280 na 318) i visokog intenziteta (sa 67 na 85).

Najviše rizika u planovima integriteta koji potpadaju pod ovaj sistem sadržano je u planu integriteta Pošte Crne Gore A.D. Podgorica (ukupno 137 rizika). Tri organa vlasti prepoznala su samo rizike niskog intenziteta (po 6 rizika: Službeni list Crne Gore i Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca d.o.o. i 5 rizika: „Sveti Stefan hoteli“ A.D. Budva), dok je 12 organa predvidjelo samo rizike srednjeg intenziteta: Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore, Monteput DOO, DOO „Centar za ekotoksikološka ispitivanja“ Podgorica, Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju d.o.o, D.O.O. „Crnogorski operator tržišta električne energije“, Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis, HTP Ulcinjska rivijera, Fond za inovacije, Barska

plovidba AD Bar, D.O.O. „Zaštita prostora Crne Gore” Danilovgrad i Institut za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu.



Grafikon 52: 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 (25,2%)	702 (69,4%)	55 (5,4%)	1012
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2021. godinu)	261 (24,6%)	729 (68,8%)	70 (6,6%)	1060
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2022. godinu)	267 (23,7%)	788 (70%)	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
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2024. godinu)	318 (26,8%)	784 (66%)	85 (7,2%)	1187

Tabela 12: Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim u periodu od 2016–2024. godine

Prema podacima za 2024. godinu, struktura rizika u novim planovima integriteta podudara se sa onim iz 2018. godine. U odnosu na podatke iz planova koji su ažurirani 2022. i 2023. godine došlo je do povećanja udjela rizika niskog intenziteta.

Od prvog do četvrtog ciklusa planova integriteta u ovom sistemu zabilježen je kontinuirani **pad udjela visokih rizika** (2016: 15%, 2018: 7%, 2020: 6%, 2022: 6%), dok u petoj generaciji planova iznosi 7,2%.

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 2024. godine), najveći broj rizika i u petom ciklusu planova identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (295) i „Rukovođenje i upravljanje“ (228), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (198) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (168).

Oblasti rizika	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
„Rukovođenje i upravljanje“	63	153	12	228
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	67	207	21	295
„Planiranje i upravljanje finansijama“	59	126	13	198
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“	41	111	16	168

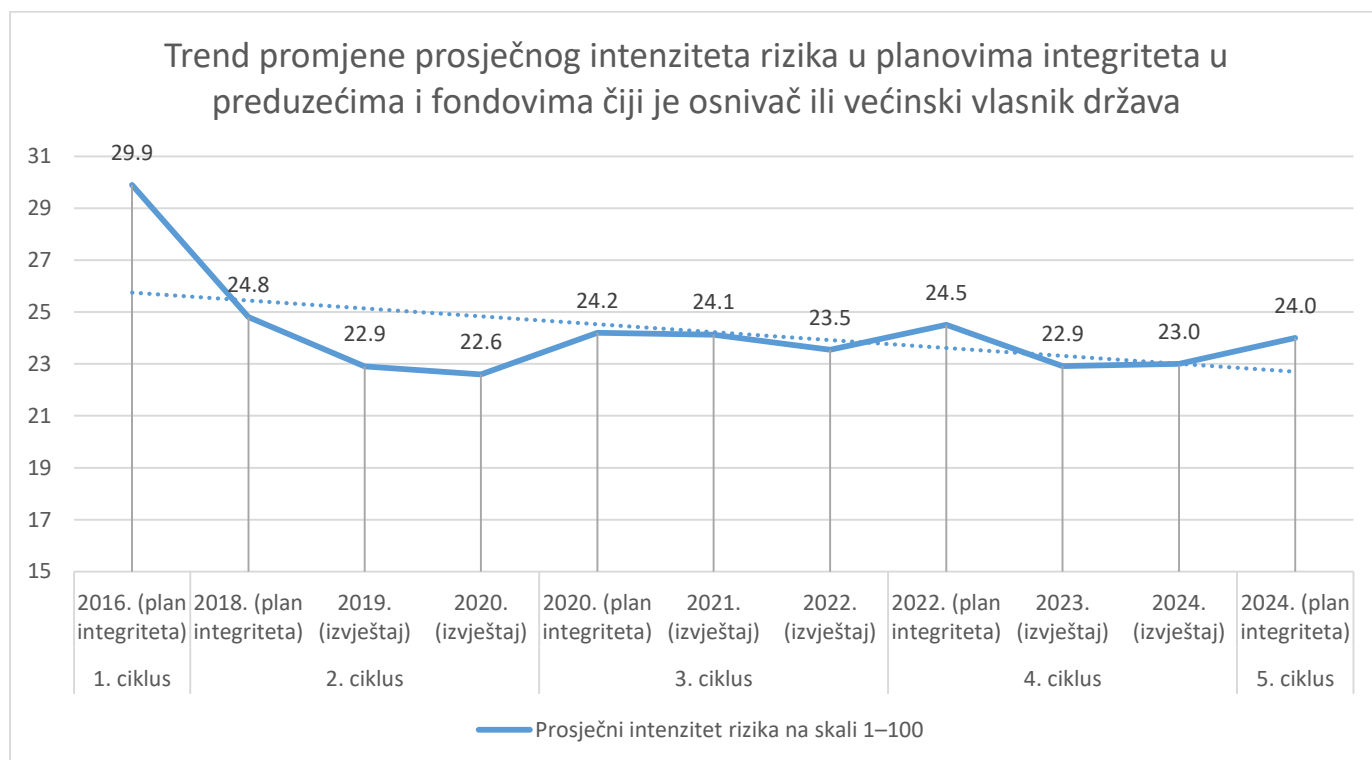
Tabela 13: Broj i struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Trend smanjenja rizika od 2016. godine do kraja 2024. 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. Posmatrajući tu vrijednost u planovima integriteta pete generacije, koji su usvojeni do kraja 2024. godine, **prosječni intenzitet rizika dodatno se smanjio i trenutno iznosi 24 na utvrđenoj skali.**

Intenzitet rizika se smanjivao i tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta. Naime, prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2022. godine iznosio je 24,5, a nakon procjene prilikom izvještavanja 2023. i 2024. godine ta vrijednost se smanjila i iznosila je 22,9 odnosno 23.

Prema izvještajima dostavljenim 2024. godine, prosječni intenzitet rizika je najveći u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 25,7 (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 24,2, u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 22,4 i u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 22,2, na utvrđenoj skali.



Grafikon 53: 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	5,58
2	Sukob interesa	4,53
3	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	3,71
4	Curenje informacija	3,58
5	Narušavanje principa transparentnosti	3,48
6	Primanje nedozvoljenih poklona	3,09
7	Donošenje nezakonitih odluka	3,02
8	Ugrožavanje zaštite podataka	2,89
9	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	2,33
10	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	2,20

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 nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj. 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 sprečavanju 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 1.345 takvih slučajeva (44,14% 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 7 organa vlasti²⁷ (u planovima 2022. godine bilo je 11) 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. 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 2024. godine prikupila **63 izveštaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu** za prethodnu godinu i obradila podatke o realizaciji mjera za savladavanje rizika. Jedan organ je dostavio izveštaj samo u štampanoj formi.

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 1.187 rizika i realizaciji 2.613 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika.

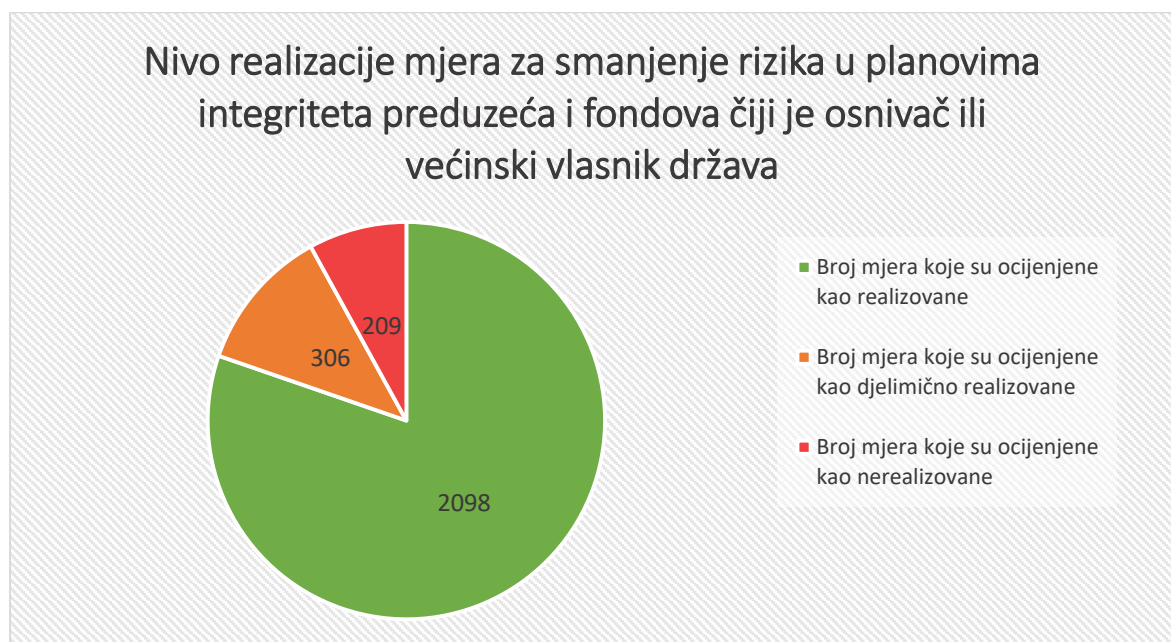
Naredna statistika obuhvata podatke iz izveštaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 62 (98,4% podnijetih izveštaja u ovom sistemu).

²⁷ Luka Bar AD Bar, Montenegro bonus Cetinje, 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.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu 2022. godine usvojila svoj četvrti plan integriteta, a 2023. i 2024. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na drugu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država, uz poređenje sa podacima iz prve godine (koji su predstavljeni u izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023).

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera, organi su izvijestili da je ukupno 2.098 mjera realizovano (80,3%), 306 mjera djelimično realizovano (11,7%), a da 209 mjera nije realizovano (8%).

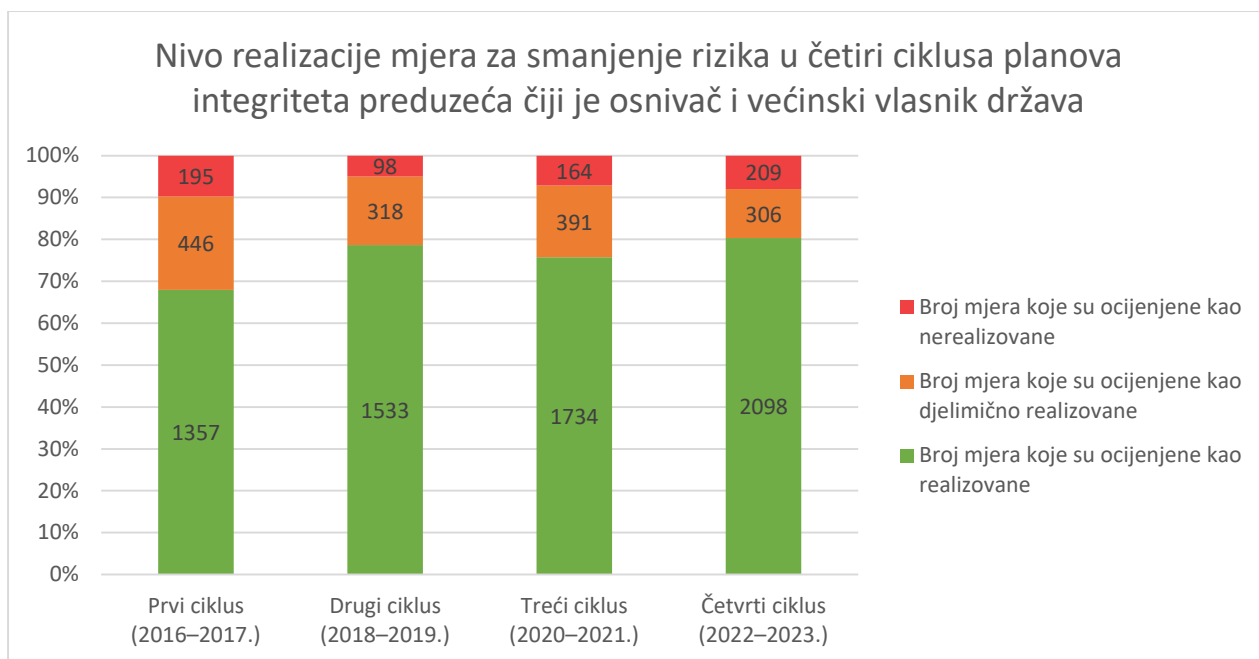


Grafikon 54: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač ili većinski vlasnik država

Procenat realizovanih mjera u drugoj godini sprovođenja četvrtog ciklusa planova integriteta, prema izvještajima dostavljenim 2024. godine, najveći je ikad zabilježeni procenat u ovom sistemu od početka izvještavanja 2017. godine.

Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na većem nivou u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), imajući u vidu da je procenat realizovanih mjera povećan za 4,5%. Osim toga, **udio realizovanih mjera je veći u odnosu na svaku prethodnu generaciju planova integriteta**. Ipak, došlo je i do povećanja procenta nerealizovanih mjera u odnosu na prethodne dvije generacije planova integriteta, pa te mjere treba da budu prioritetne u narednom periodu.

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. U prvoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta udio realizovanih mjera je iznosio 79,7%.



Grafikon 55: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Takođe, zabilježeno je da je broj planiranih mjera veći u svakoj narednoj generaciji planova integriteta.

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 24 od 62 organa vlasti koji su dostavili izvještaj tokom 2024. godine. Ukupno je 12 organa vlasti izvijestilo da je tokom 2023. godine uspješno realizovalo sve predložene mjere.

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.	78,7%	16,3%	5%
2021.	74,8%	18%	7,2%
2022.	75,8%	17,1%	7,2%
2023.	79,7%	13,7%	6,6%
2024.	80,3%	11,7%	8%

Tabela 15: Stepen realizacije mjera u 2016–2023. godini (prema izvještajima dostavljenim 2017–2024.)

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Podaci iz 2024. godine odnose se na drugo izvještavanje po ažuriranim planovima koji su usvojeni tokom 2022. godine. **Povećanje stepena realizacije u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta u odnosu na prvu zabilježeno je u svim opštim oblastima rizika, osim u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata.**

Osim toga, povećanje stepena realizacije u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta u odnosu na drugu godinu sprovođenja treće generacije zabilježeno je u svim opštim oblastima rizika.



Grafikon 56: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Najuspješnija oblast je „Planiranje i upravljanje finansijama“ (84,4% realizovanih mjera), a zatim slijede oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ sa 82,3% i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, sa 80,3% realizovanih mjera. **Na četvrtom mjestu je oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ koju karakteriše najmanji udio realizovanih mjera – 71,4%.** 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.

U ovom izvještajnom periodu u oblasti kadrovske politike uočen je najveći broj mjera koje do kraja 2023. godine nisu realizovane, pa se određenim organima vlasti koji pripadaju ovom sistemu preporučuje proaktivniji pristup u odnosu na proces planiranja zapošljavanja, sprovođenje procedure zapošljavanja, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, sukob interesa u obavljanju poslova, zabranu prijema poklona, moguće zloupotrebe službenih dužnosti, nesavjestan rad, zaštitu zaposlenih koji prijavljuju korupciju ili druge nepravilnosti (zviždača), obradu prijave korupcije i predstavljanje o drugim nepravilnostima, spoljni uticaj na rad zaposlenih i sl.

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 92,5%. U oblasti „Odnosi s javnošću“ bilo je 81% 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 oblast 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 1,158 rizika**. Za 52 rizika (4,5% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 971 rizik (83,8%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 135 rizika (11,7%) 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 oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Od opštih oblasti rizika, najveći broj rizika smanjenog intenziteta karakterističan je za oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“.

Preporuke

Za sve organe vlasti u sistemu preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njihovom sprovođenju, i to:

Preporučuje se organima vlasti da uspostave sistem redovnog **usvajanja strateških planova** sa jasno definisanom misijom, vizijom i ciljevima koje planiraju da postignu, **kao i izvještavanja Vladi o poslovanju** i ostvarenju planiranih aktivnosti.

Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da **poboljšaju koordinaciju** sa resornim ministarstvima u **određivanju politike razvoja i upravljanja**.

Preporučuje se organima vlasti da izvrše zakonsku obavezu i izvrše **proces reorganizacije u skladu sa Zakonom o privrednim društvima**.

Preporučuje se svim privrednim društvima i drugim organima vlasti u ovom sistemu da redovnije **izvještavaju o poslovanju i dinamici realizacije investicionih projekata** ka resornim ministarstvima.

Preporučuje se privrednim društvima da usklade **poslovanje sa Direktivama EU koje se tiču korporativnog izvještavanja o održivosti**, uz poštovanje međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja.

Preporučuje se privrednim društvima da obezbijede **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.

Preporučuje se svim državnim javnim preduzećima da uzmu u obzir **Smjernice za procjenu rizika od korupcije sa kontrolnim listama za sektor javnih preduzeća**, koje je izradila Regionalna antikorupcijska inicijativa u saradnji sa Agencijom i drugim nadležnim institucijama u regionu.²⁸

Preporučuje se organima vlasti da **poštuju prava i obaveze predviđene ugovorima o strateškom partnerstvu** i sporazumima o poslovno-tehničkoj saradnji.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede punu primjenu **Kodeksa korporativnog upravljanja** u skladu sa Zakonom o računovodstvu i da ga objave na internet stranici društva.

Preporučuje se organima vlasti da u **proces korporativnog upravljanja uključe sve zainteresovane strane** (akcionare, zaposlene, kreditore, dobavljače).

Preporučuje se svim privrednim društvima da obezbijede **zaštitu prava akcionara** i podstiču njihovu aktivnu ulogu u donošenju odluka.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave mehanizam **godišnjeg i kvartalnog finansijskog iskaza**, srednjoročnih planova i ocjene rizika.

Preporučuje se organima vlasti da **objavljaju informacije vezano za antikorupcijsko djelovanje** institucije na internet stranici.

Preporučuje se organima vlasti da **plan integriteta i izvještaj o njegovom sprovođenju učine dostupnim javnosti** objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način.

Preporučuje se organima vlasti da **povećaju transparentnost rada institucije** kroz objavljivanje informacija od važnosti za rad društva, kao i o aktivnostima nadzornih odbora društva.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede puno **poštovanje Zakona o radu, Kolektivnog ugovora i Zakona o zaštiti i zdravlju na radu**.

Preporučuje se organima vlasti da usvoje **interni akt o kriterijumima** za dodjelu i visinu iznosa **donacija, stipendija i pomoći** koje se mogu dodijeliti na zahtjev fizičkih i pravnih lica.

Preporučuje se privrednim društvima da obezbijede **obuke kadra za usvajanje i primjenu standarda korporativnog upravljanja**.

²⁸ https://rai-see.org/php_sets/uploads/2022/06/BOS-Public-Enterprises-Sector-CRA-Guidance-with-checklists.pdf

Preporučuje se privrednim društvima da donesu **godišnji plan i program stručnog usavršavanja zaposlenih**, kao i da donesu strategiju za upravljanje ljudskim resursima.

Preporučuje se organima vlasti da **jačaju kadrovske kapaciteta** sa konkretnim znanjima u odnosu na **korporativno upravljanje** u pojedinim oblastima, kako bi nesmetano obavljali svoje nadležnosti.

Preporučuje se organima vlasti da **raspisuju 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.

Preporučuje se organima vlasti da donesu **interni akt** kojim se preciziraju **procedure zapošljavanja** u pogledu trajanja oglasa, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i sl.

Preporučuje se privrednim društvima da preispitaju 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, vrše u skladu sa Zakonom o radu – **javnim oglašavanjem**.

Preporučuje se organima vlasti da donesu uputstvo za **kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa** za članove komisije **za prijem kadrova**.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede dalju **profesionalizaciju menadžmenta** na način da će biti propisani jasni kriterijumi za selekciju najboljih kadrova, a sve u cilju većeg stepena odgovornosti i nezavisnosti menadženta.

Preporučuje se organima vlasti da **ugovore o djelu** zaključuju isključivo za izvršenje poslova koji **nijesu predviđeni aktom o unutrašnjoj organizaciji** i sistematizaciji radnih mjesta.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **učešće zaposlenih na obukama** posvećenim etici, podizanju nivoa svijesti o korupciji, antikorupcijskim mehanizmima, zaštiti od zlostavljanja na radu.

Preporučuje se organima vlasti da donesu i objave uputstva o **prijavljivanju poklona** koje javni funkcioner prima u vezi sa vršenjem javne funkcije, zatim o **evidentiranju poklona** – registra poklona kao i određivanja lica za vođenje evidencije o primljenim poklonima.

Preporučuje se organima vlasti da otvore posebni odjeljak na internet stranicama za **prijavljivanje sumnji u postojanje koruptivnih radnji**.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **edukaciju zaposlenih u vezi sa načinom prijavljivanja korupcije** i drugih nezakonitih radnji unutar institucije, kao i da donesu interno uputstvo o evidenciji prijave korupcije unutar društva i postupanje po prijavama, kao i za zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu.

Preporučuje se organima vlasti da poštuju **zakonske odredbe, interna pravila i etičke standarde u odnosu na zviždače** i njihovu zaštitu, kao i da postupaju bez odlaganja u slučaju internog prijavljivanja.

Preporučuje se organima vlasti da 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 obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Preporučuje se organima vlasti da donesu interni akt kojim se utvrđuje **postupak planiranja budžeta**, kao i internu proceduru o praćenju **sprovođenja ugovora o javnim nabavkama** i da redovno objavljuju sve ugovore i anekse na internet stranici društava.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave jasan model za izvještavanje i **procjenu fiskalnih rizika poslovanja javnih preduzeća**, sa fokusom na izvještavanje na pojedinačnom, sektorskom i agregatnom nivou.

Preporučuje se organima vlasti da donesu **interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci** te da obezbijede transparentnost u svim fazama javnih nabavki.

Preporučuje se organima vlasti da vrše **kontrolu izvršavanja zaključenih ugovora o javnim nabavkama** i sačinjavaju izvještaje o realizaciji ugovora na način utvrđen Zakonom o javnim nabavkama.

Preporučuje se privrednim društvima da **rezervišu troškove** koji se odnose na **sudske postupke** nakon pouzdane procjene iznosa buduće obaveze po osnovu sudskih sporova preduzeća.

Preporučuje se privrednim društvima da **plan javnih nabavki zasnivaju na procjeni stvarnih potreba** i u skladu sa raspoloživim sredstvima planiraju postupke javnih nabavki.

Preporučuje se privrednim društvima da **izdatke za reprezentaciju planiraju u skladu sa potrebama** i da shodno tome sprovode odgovarajući postupak nabavke, kao i da sve nabavke evidentiraju u izvještaju u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Preporučuje se organima vlasti da postupaju po Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, i da **odrede lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrolu**. Takođe, potrebno je donijeti plan unapređenja upravljanja i kontrola, nadležnom organu dostavljati Godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola i Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare, kao i obezbijediti razdvajanje odgovornosti na način predviđen Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Preporučuje se organima vlasti da **obezbijede 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.

Preporučuje se organima vlasti da za svako lice sa invaliditetom koje nijesu zaposlili u odnosu na ukupan broj zaposlenih, prilikom mjesečne isplate zarada **uplati poseban doprinos za**

profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, shodno Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

Preporučuje se organima vlasti da u situaciji organizacije **prekovremenog rada obavijeste nadležnu inspekciju** o tome, u skladu sa odredbama Zakona o radu. Takođe, neophodno je obezbijediti adekvatnu evidenciju o redovnom radnom vremenu i prekovremenom radu sa preciznim podacima o vremenu provedenom na poslu.

Preporučuje se organima vlasti da izvrše **procjenu efikasnosti mjera informacione bezbjednosti**, fizičke zaštite objekata i prostorija, te da uspostave bezbjednosna pravila i edukaciju zaposlenih radi obezbjeđivanja informacione bezbjednosti podataka.

Preporučuje se organima vlasti da dodatno unaprijede tehničke mogućnosti za **sprečavanje curenja informacija**.

Preporučuje se organima vlasti da **lobirana lica** u tim organima prijavljuju ASK **nedozvoljeno lobiranje** i dostave podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem; te da dostave kopiju **službene zabilješke** ASK. Takođe, organi vlasti treba da objavljuju podatke o **lobističkim kontaktima** na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju.

Preporučuje se organima vlasti da **objelodanjuju relevantne informacije** kako bi omogućili investitorima da donose adekvatne odluke (unaprijediti kvalitet i kvantitet informacija na web stranici, objaviti značajne odluke iz nadležnosti upravnih odbora, ugovore i anekse, ugovore iz domena rada javnih nabavki, te Zakona o slobodnom pristupu informacijama).

Preporučuje se organima vlasti da **redovno ažuriraju vodič za slobodan pristup informacijama**.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave **direktnu komunikaciju sa medijima** 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.

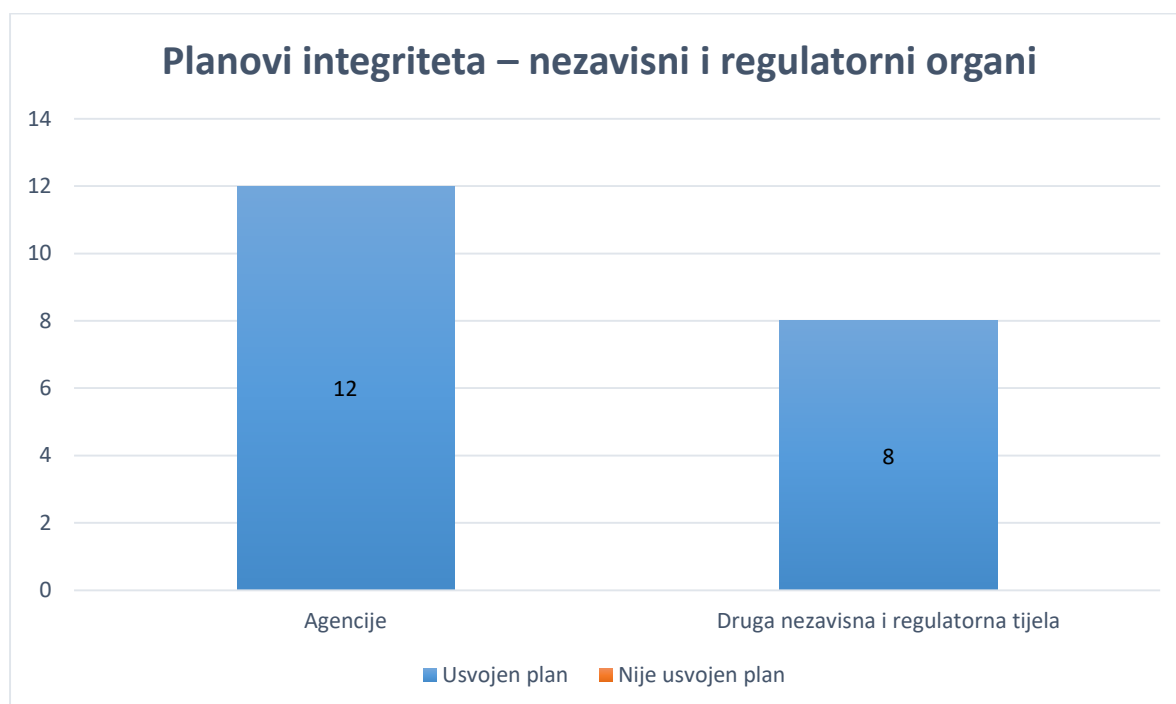
Preporučuje se organima vlasti da kontinuirano **podstiču uključenost zajednice/građana** u praćenje poslovnih rezultata preduzeća i sagledavanju uzroka određenih performansi.

V. Nezavisni i regulatorni organi

Sistem nezavisnih i regulatornih tijela obuhvata dvadeset organa vlasti. **Svi organi u okviru sistema donijeli su plan integriteta.**²⁹

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena tokom 2024. godine, nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, 19 organa vlasti je ažuriralo odnosno donijelo novi plan integriteta (za 1 organ ta obaveza dopijeva 2025. godine).

Donošenjem novih planova integriteta 2024. godine započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.



Grafikon 57: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu nezavisnih i regulatornih organa

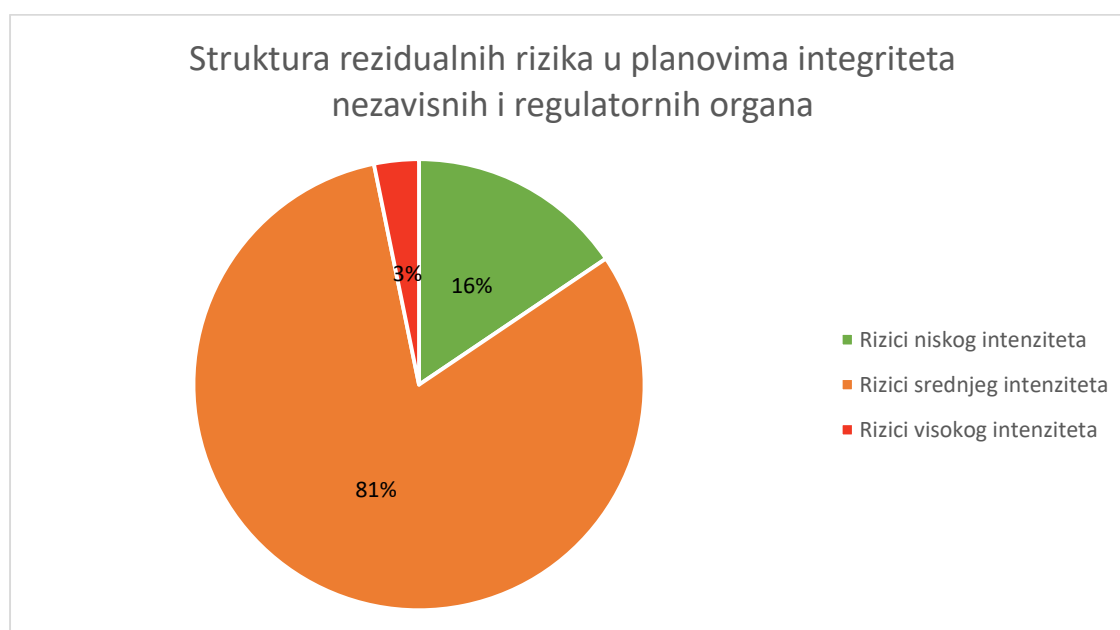
Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. **Svi organi vlasti koji su ažurirali plan integriteta unijeli su važeći plan integriteta u aplikaciju.**

²⁹**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.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa identificirano je ukupno 405 rezidualnih rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 329 (81,2%). Identificirana su i 63 rizika niskog intenziteta (15,6%), kao i 13 rizika visokog intenziteta (3,2%).

U ažuriranim planovima integriteta, Agencija za sprečavanje korupcije i Agencija za elektronske medije prepoznali su najviše rezidualnih rizika (60 odnosno 46). Najmanje rezidualnih rizika predvidjeli su Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa i Agencija za nadzor osiguranja (po 6).



Grafikon 58: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu nezavisnih i regulatornih organa

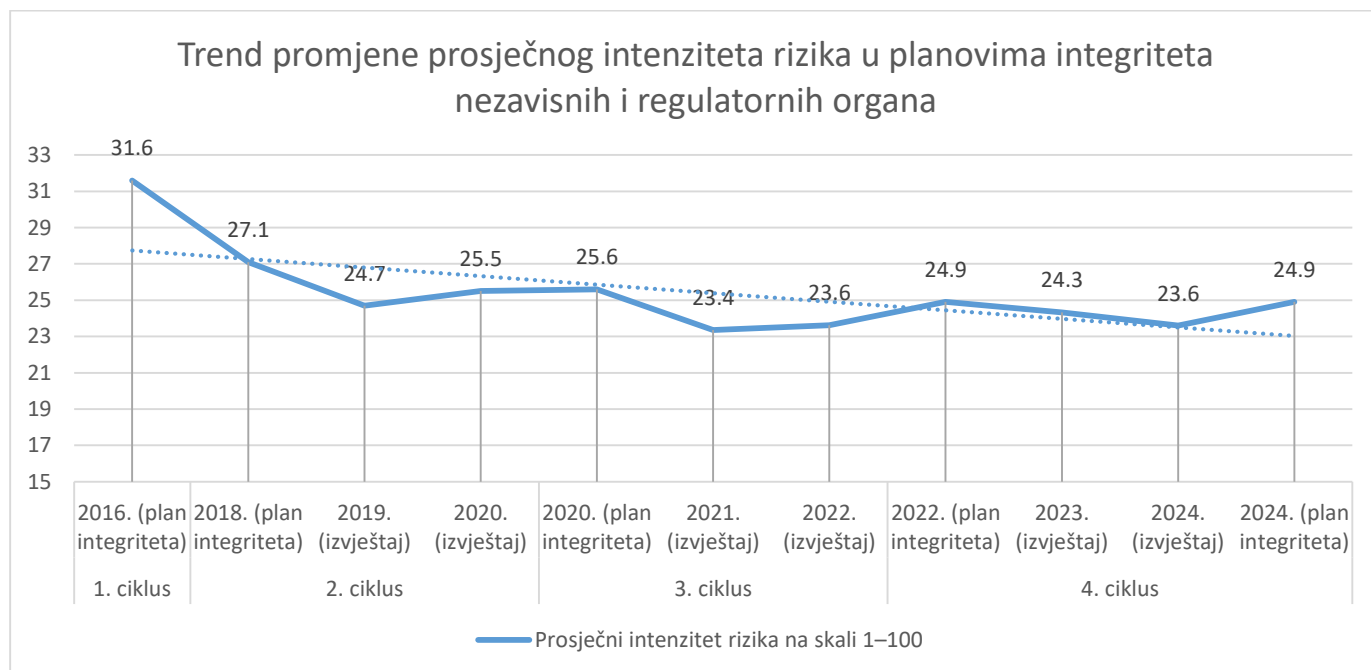
U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta koji su usvojeni 2022. godine, u planovima integriteta koji su usvojeni 2024. godine za 1% povećan je udio rizika srednjeg intenziteta, a ujedno za isto toliko procenata smanjen je udio rizika visokog intenziteta. Procenat rizika niskog intenziteta 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
Nezavisna i regulatorna tijela (podaci za 2024. godinu)	63 (16%)	329 (81%)	13 (3%)	405

Tabela 16: Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim u periodu od 2020–2024. 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 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, dok je u drugoj godini sprovođenja dodatno smanjen i iznosio je 23,6. Usvajanjem pete generacije planova integriteta prosječni intenzitet rizika iznosi 24,9 što se poklapa sa podatkom iz 2022. godine kada su organi vlasti po četvrti put usvojili planove integriteta.



Grafikon 59: 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 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (105) i „Rukovođenje i upravljanje“ (75), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (71) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (53).

Prosječni intenzitet rizika je najveći u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 27,3. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ prosječni intenzitet rizika je nešto niži i iznosi 24,3, u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 23,9, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 22,4 na utvrđenoj skali.

Oblasti rizika	Rizici niskog	Rizici srednjeg	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
„Rukovođenje i upravljanje“	13	60	2	75
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	21	80	4	105
„Planiranje i upravljanje finansijama“	12	57	2	71
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“	6	45	2	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 2024. godine najzastupljeniji osnovni rizik *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 6,53% osnovnih rizika se može podvesti pod tu kategoriju. Slijede donošenje nezakonitih odluka (4,52%), narušavanje principa transparentnosti (4,15%) i sukob interesa (4,02% 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.

Redni broj	Osnovni rizik	Procenat u odnosu na sve osnovne
1	Narušavanje integriteta institucije	6,53%
2	Donošenje nezakonitih odluka	4,52%
3	Narušavanje principa transparentnosti	4,15%
4	Sukob interesa	4,02%
5	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene	3,14%
6	Ugrožavanje zaštite podataka	3,02%
7	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	2,89%
8	Curenje informacija	2,89%
9	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	2,26%
10	Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	1,88%

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

Usvajajući planove integriteta u petom 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 sprečavanju 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 sprečavanje 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 367 takvih slučajeva (46% svih osnovnih rizika), pa se tim organima preporučuje da biraju osnovne rizike koji su dostupni u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

Tri organa vlasti uvrstila su u novi plan integriteta mjeru „Donijeti interno uputstvo za evidenciju prijava 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 planirali su u planu integriteta prepoznavanje, prevenciju i sprečavanje 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.

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 jedino „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; 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.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

Agenciji je 2024. godine dostavljeno svih 19 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u ovom sistemu za prethodnu godinu na osnovu kojih je analiziran stepen realizacije mjera za savladavanje rizika (izvještaj ANB-a nije dostavljen Agenciji jer je plan integriteta označen stepenom tajnosti).

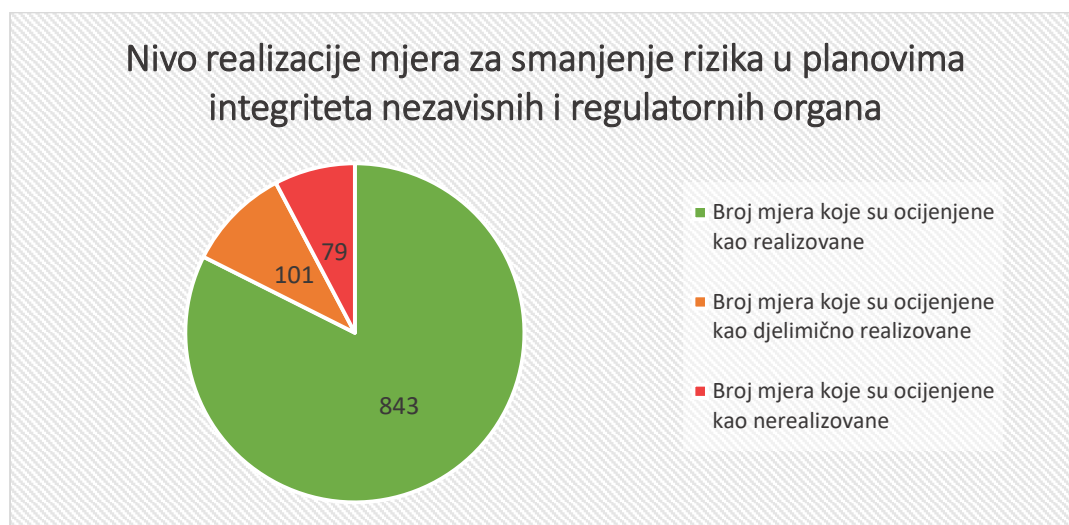
U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2024. godine svoj peti plan integriteta, a 2024. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na drugu 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 394 rizika i realizaciji 1.023 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika

Nezavisni i regulatorni organi su bili u obavezi da prilikom sačinjavanja izvještaja izvijeste o realizaciji 1.023 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Izvijesteno je da su ukupno **843 mjere realizovane (82,4%), 101 mjera djelimično realizovana (9,9%), a da 79 mjera tokom 2023. godine nije realizovano (7,7%).**



Grafikon 60: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Stepen realizacije mjera na kraju druge godine četvrte generacije planova integriteta ovog sistema (2023. godina) je veći za 7% u poređenju sa prvom godinom iste generacije.

Takođe, procenat realizovanih mjera na kraju četvrtog ciklusa je za 1% veći u odnosu na završetak trećeg ciklusa, a smanjen je i udio nerealizovanih mjera.

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%
2024.	82,4%	9,9%	7,7%

Tabela 19: Stepen realizacije mjera u 2016–2023. godini (prema izvještajima dostavljenim 2017–2024.)

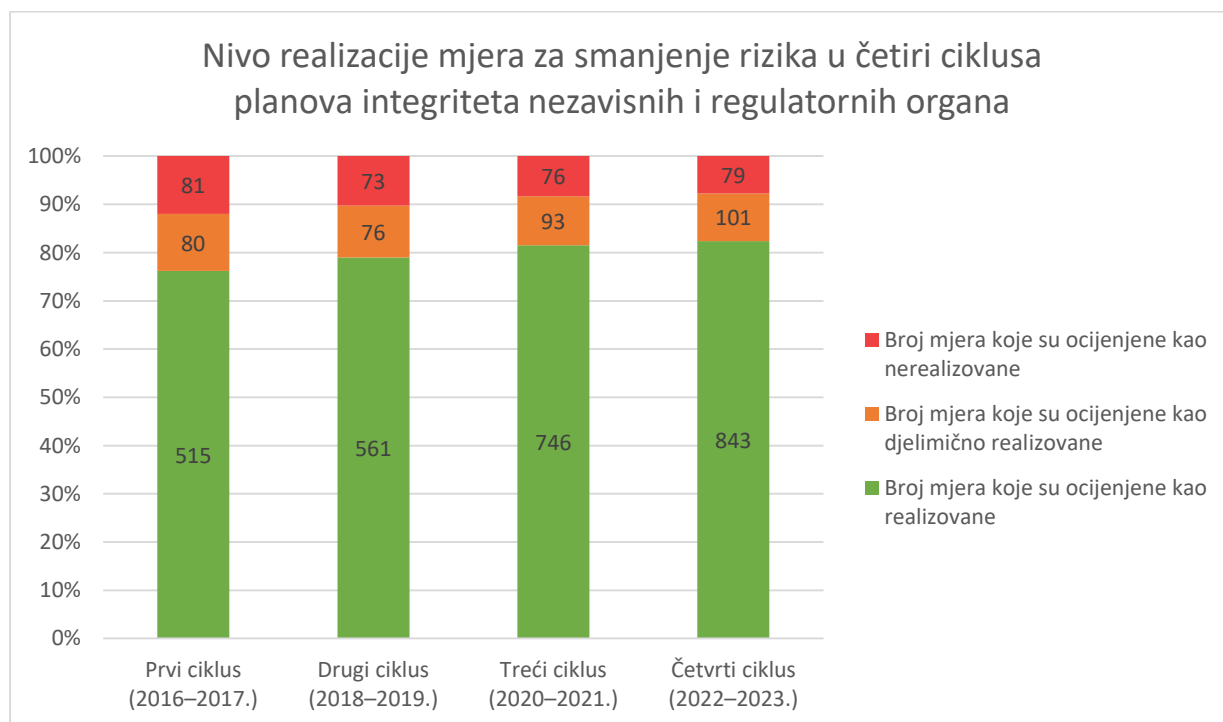


Tabela 61: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Pet organa vlasti je izvijestilo da su do kraja 2023. godine realizovali ili djelimično realizovali predložene mjere. Najviše nerealizovanih mjera imaju Agencija za zaštitu ličnih podataka i

slobodan pristup informacijama (12), Agencija za audiovizuelne medijske usluge i Agencija za sprečavanje korupcije (po 9), 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“ (86%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (83,3%). U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano 80,6% i u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 77,9% mjera.



Grafikon 62: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Najveći broj nerealizovanih mjera je zabilježen u oblasti kadrovske politike (ukupno 27). Naime, 10,9% mjera usmjerenih na savladavanje rizika iz te oblasti ostalo je nerealizovano do kraja 2023. godine (do kraja druge 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 34 mjere izviješteno je da su realizovane, dok je po pet djelimično realizovano ili nerealizovano.

U ostalim oblastima rizika, koje su različite za svaki organ u ovoj grupi, realizovane su 142 mjere, dok je broj djelimično realizovanih mjera 17, a nerealizovano je 9.

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 394 rizika**. Za 19 rizika (5% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje.

Za 301 rizik (76%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 74 rizika (19%) 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 „Planiranje i upravljanje finansijama“.

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.

Preporuke

Za sve organe vlasti u sistemu nezavisna i regulatorna tijela, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njihovom sprovođenju, i to:

Preporučuje se organima vlasti da se prilikom **izrade godišnjih planova rada**, kojim se kreiraju politika razvoja i organizacije, neposredno uključe rukovodioci svih organizacionih jedinica. Takođe, potrebno je redovno godišnje **izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata i planova** rada institucije.

Preporučuje se organima vlasti da razvijaju **ISO standarde** u svojim institucijama kako bi doprinijeli većem stepenu zadovoljstva korisnika i ispunjavanju njihovih zahtjeva, većem stepenu ispunjenja zakonskih, ugovornih i drugih preuzetih obaveza, porastu povjerenja tržišta u kvalitet rada, poboljšanju poslovne sposobnosti i produktivnosti, boljoj iskorišćenosti poslovne infrastrukture i kapaciteta, većem usmjeranju na ostvarivanje poslovnih ciljeva i očekivanja korisnika.

Preporučuje se organima vlasti da razmotre i procijene **rizike** koji se odnose na nedostatak **kolektivnog liderstva, efikasnog upravljanja i transparentnosti**, ograničene administrativne i stručne kapacitete, jačanje saradnje sa relevantnim subjektima u društvu, itd.

Preporučuje se organima vlasti da razmotre usvajanje **procedura o diskrecionom odlučivanju**, a sve u cilju povećanja transparentnosti rada.

Preporučuje se organima vlasti da izrade **strategiju razvoja ljudskih resursa** sa akcionim planom za njenu realizaciju, jer je primjećeno da u nekoliko organa nije urađena analiza kadrovskih kapaciteta, te da se rokovi za njeno donošenje prolongiraju.

Preporučuje se organima vlasti da planiraju uspostavljanje **mehanizama za nadgledanje i vrednovanje rezultata** profesionalnog razvoja i obuke zaposlenih, kao i donošenje internog akta o vrednovanju učinka zaposlenih.

Preporučuje se organima vlasti 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.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **usavršavanje zaposlenih** iz oblasti obavljanja normativnih i upravno-pravnih poslova, mobinga, postupanja po prijavama zviždača, zaštite identiteta i prava zviždača, primanja poklona, etičkog kodeksa i integriteta.

Preporučuje se organima vlasti da povećaju **transparentnost 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 učinio dostupnim zaposlenima.

Preporučuje se organima vlasti da rade na **povećanju kadrovskih kapaciteta**, naročito u oblasti **slobodnog pristupa informacijama**.

Preporučuje se organima vlasti da donesu internu proceduru koja reguliše **primanje poklona** i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **natpis na Brajevom pismu** u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

Preporučuje se organima vlasti da **sprovede interne i eksterne finansijske kontrole**, te da uspostave unutrašnje revizije na način kako je to predviđeno Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Preporučuje se organima vlasti da ukoliko je neophodno zaključe sporazum o obavljanju poslova **interne revizije**.

Preporučuje se organima vlasti da donesu interno uputstvo o **praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama**.

Preporučuje se organima vlasti da poštuju 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.

Preporučuje se organima vlasti da zaposlenima obezbijede pohađanje **obuke** vezano za **upravljanje finansijama, planiranje budžeta i finansijsku transparentnost**.

Preporučuje se organima vlasti da u predviđenom roku dostavljaju **godišnji izvještaj** o aktivnostima na **sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** nadležnim tijelima Skupštine, uz godišnji izvještaj o radu.

Preporučuje se organima vlasti da odrede **lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** u subjektu.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da **službenik za javne nabavke** dobije potrebni **sertifikat**, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Preporučuje se organima vlasti da vode **evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki** i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama.

Preporučuje se organima vlasti da obračunavaju i uplaćuju poseban **doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom**, u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

Preporučuje se organima vlasti da donesu internu **proceduru za planiranje, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama koji predstavlja osnovu za donošenje internih procedura.

Preporučuje se organima vlasti da redovno **objavljaju pozive za učešće u postupku javnih nabavki**, kao i zaključene ugovore i anekse ugovora na internet stranici.

Preporučuje se organima vlasti da odrede **Komisiju za popis pokretnih i nepokretnih stvari** prije 31. decembra za godinu za koju se vrši popis i da podatke o izvršenom popisu dostave Upravi za državnu imovinu do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu, u skladu sa Zakonom o državnoj imovini.

Preporučuje se organima vlasti da podatke iz svojih **evidencija dostavljaju Upravi za državnu imovinu** na propisanim obrascima, u skladu sa Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

Preporučuje se organima vlasti da planiraju **izdatke za otplatu obaveza** – vođenje sudskih sporova.

Preporučuje se organima vlasti da u narednom periodu usvoje **pravilnik o tajnim podacima**.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave **sistem i mjere zaštite tajnih i drugih osjetljivih podataka**, naročito kod postupanja sa prijavama i zaštitom zviždača.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **edukaciju službenika o načinu čuvanja poslovne tajne**, te o unapređenju **informacione bezbjednosti** i adekvatnom čuvanju i arhiviranju podataka i dokumenata, kao i o slobodnom pristupu informacijama.

Preporučuje se organima vlasti da koriste različite vidove **komunikacije sa javnošću**, poput društvenih mreža, kako bi informacije od značaja za rad organa vlasti dospjele do različitih ciljnih grupa i na taj način unaprijede kvalitet i kvantitet informacija na web stranici institucije.

Preporučuje se organima vlasti da izrade **Komunikacionu strategiju**, jer većina organa ne posjeduje pomenuti dokument.

Preporučuje se organima vlasti da osnaže obavezu **proaktivnog objavljivanja informacija** od strane organa vlasti kroz pojačan inspekcijski nadzor.

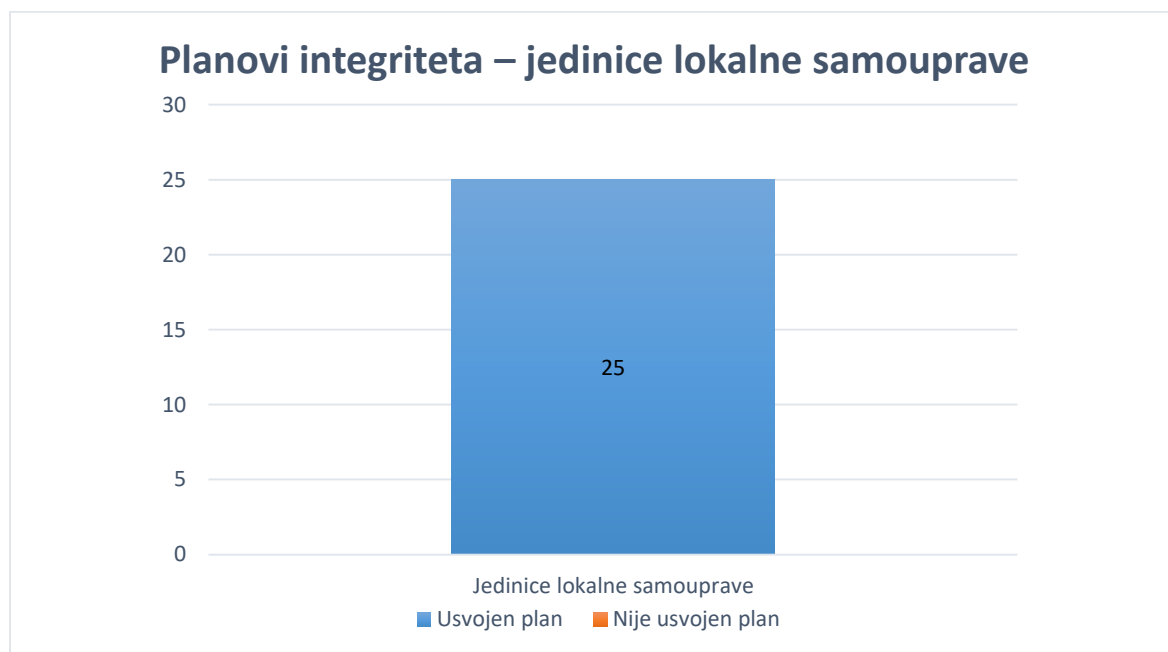
Preporučuje se organima vlasti da dodatno **obučavaju službenike** koji rade na poslovima **slobodnog pristupa informacijama** i rade na podizanju svijesti o značaju njihove uloge.

Preporučuje se organima vlasti da **objavljaju na internet stranici sponzorstva i donacije** fizičkim i pravnim licima.

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

Članom 3 Zakona o sprečavanju 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 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 63: Broj usvojenih planova integriteta u jedinicama lokalne samouprave

Tokom 2023–2024. godine svaka od 25 jedinica lokalne samouprave dostavila je novi plan integriteta (24 opštine 2024. godine, a jedna 2023. godine) nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta.

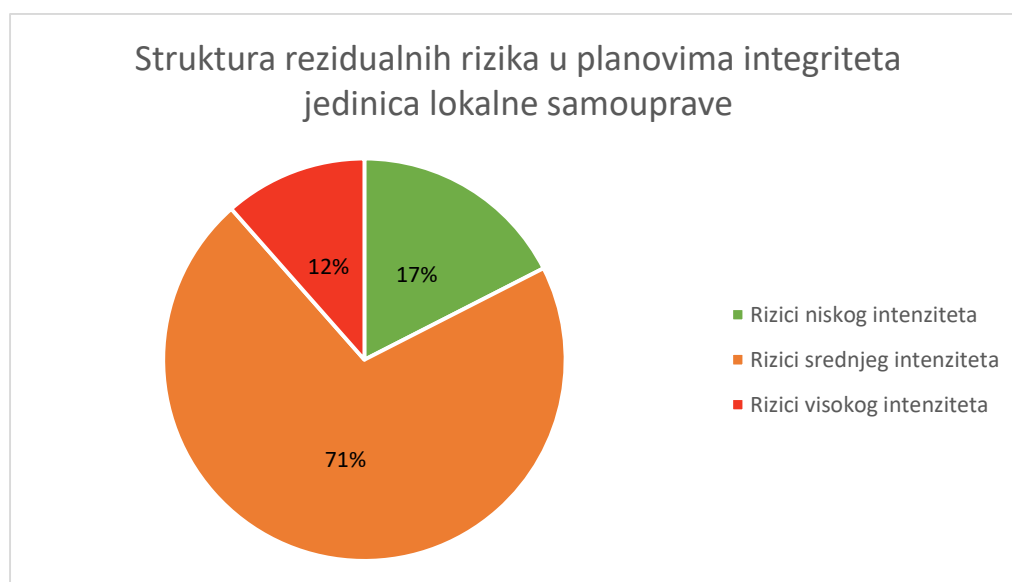
Donošenjem novih planova integriteta 2024. godine **započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta**. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno 24 jedinice lokalne samouprave su unijele važeći plan integriteta u aplikaciju (96% opština) do kraja 2024. godine. Jedan plan integriteta koji je dostavljen Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nije statistički obrađen, ali je obuhvaćen kvalitativnim dijelom analize³⁰.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta jedinica lokalne samouprave identifikovan je ukupno 1.321 rezidualni rizik.

Najveći broj rizika prepoznatih u opštinama je srednjeg intenziteta, ukupno 938 (71%). Identifikovan je i 231 rizik niskog intenziteta (17,5%), kao i 152 rizika visokog intenziteta (11,5%).



Grafikon 64: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

U odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta u opštinama, smanjen je udio rizika srednjeg intenziteta za oko 8%, a povećan udio niskih rizika za oko 5%, ali i visokih rizika za oko 3%, pa je potrebno sagledati i druge podatke da bi se dobila detaljnija slika.

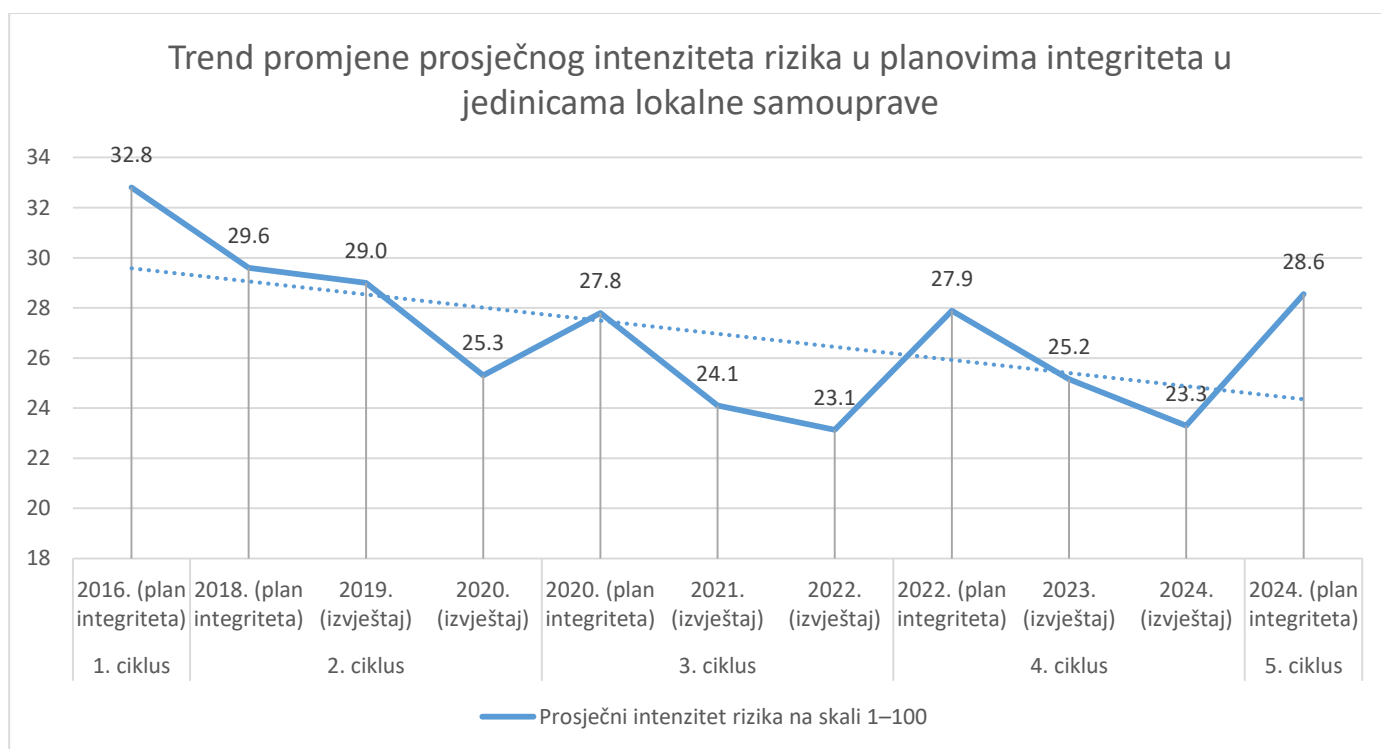
Na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta jedinica lokalne samouprave iznosio je 32,8 (na skali 1–100), u planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 29,6, u planovima usvojenim 2020. godine na 27,8, a u planovima usvojenim 2022. godine je neznatno povećan na 27,9. **Ipak, prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine u opštinama se dodatno povećao i iznosi 28,6.**

Treba imati u vidu da je 2024. godine u sektoru jedinica lokalne samouprave vršena procjena primjene antikorupcijskih mjera, pa su **planovi integriteta u svojoj petoj generaciji značajno unaprijeđeni shodno indikatorima iz Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih**

³⁰ Plan integriteta u aplikaciju nije unijela Opština Budva.

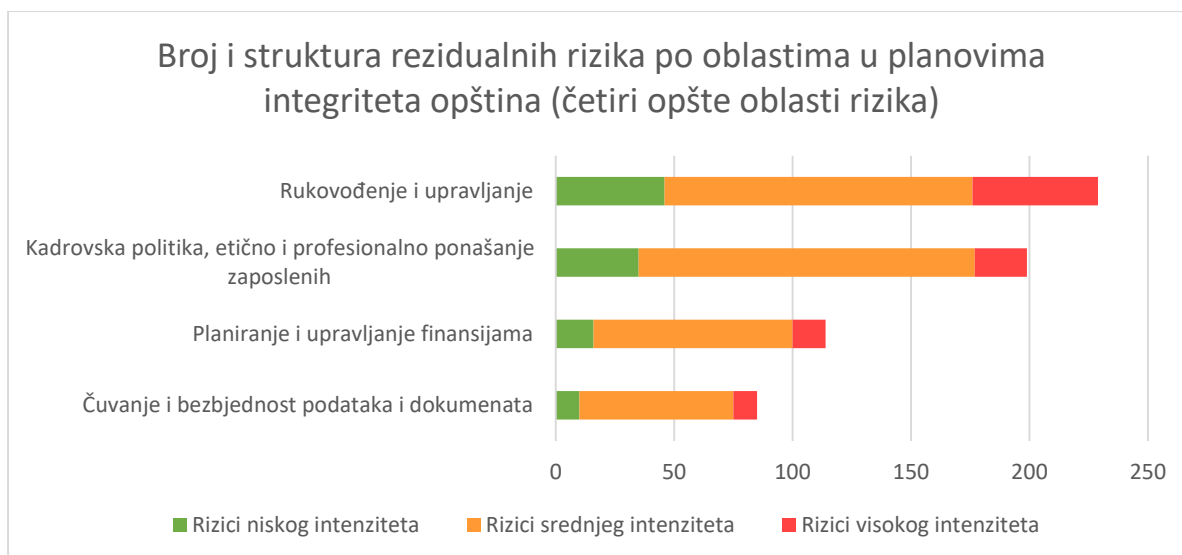
mjera, koju je Agencija razvila u saradnji sa UNDP. Dakle, uvedeni su novi rizici i mjere u planove integriteta, što je dovelo i do značajne promjene u strukturi i intenzitetu rizika.

S druge strane, u okviru četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta u jedinicama lokalne samouprave (2022–2023. godine) zabilježeno je smanjenje intenziteta rizika, kao rezultat sprovođenja planiranih mjera. Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2022. godine, kao što je rečeno, iznosio je 27,9, a tokom naredne dvije godine sprovođenja tih planova kontinuirano je dolazilo do smanjenja intenziteta rizika – u prvoj godini do vrijednosti 25,2 (prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2023. godine), a u drugoj godini do 23,3, na skali 1–100 (prema izvještajima dostavljenim 2024. godine), čime je završen četvrti ciklus. Uoči početka novog dvogodišnjeg ciklusa dolazi po pravilu do povećanja prosječnog intenziteta rizika, što je rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja, pa prosječni intenzitet rizika na početku petog ciklusa planova integriteta opština iznosi 28,6 na utvrđenoj skali.



Grafikon 65: 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 2024. godine), **najveći broj rizika identifikovan je po prvi put u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“** (229). U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, u kojoj je do pete generacije uvijek bilo najviše rizika, identifikovano je 199 rizika. Slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (114) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (85).



Grafikon 66: 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 11,1% u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ do čak 23,1% visokih rizika u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“. **U oblasti rukovođenja i upravljanja je najveći i prosječni intenzitet svih rizika i iznosi 32,7 (na skali 1–100), što ovu oblast po prvi put čini najrizičnijom u jedinicama lokalne samouprave, dok je svih prethodnih godina to bila oblast kadrovske politike,** u kojoj je sada prosječni intenzitet rizika 30,2. Ta vrijednost je nešto niža u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 30, dok je najniža u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ – 27,9 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* (111 osnovnih rizika), najučestaliji osnovni rizici su *neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova* (89 rizika), *nestručan i neprofesionalan rad / povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje* (77 rizika), i *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni i nedozvoljeni uticaj* (76 rizika). Veliki je i broj osnovnih rizika koji se odnose na *narušavanje principa transparentnosti* (74 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (65 rizika) i *nesavjestan rad* (59 osnovnih rizika). *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 40 osnovna rizika.

Osnovni rizici		Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1.	Narušavanje integriteta institucije	111	4,78%
2.	Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	89	3,83%
3.	Nestručan i neprofesionalan rad / Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno	77	3,32%

ponašanje / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga ili strankama u postupku		
4. Nedoizvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	76	3,27%
5. Narušavanje principa transparentnosti	74	3,18%
6. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	65	2,8%
7. Nesavjestan rad	59	2,54%
8. Curenje informacija	53	2,28%
9. Sukob interesa	49	2,11%
10. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	42	1,81%
11. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	41	1,76%
12. Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	40	1,72%
13. Donošenje nezakonitih odluka	34	1,46%
14. Ugrožavanje zaštite podataka	29	1,25%
15. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	17	0,73%

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 1.314 takvih slučajeva (56,5% 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 2024. godine prikupila **izveštaje o sprovođenju planova integriteta svih 25 jedinica lokalne samouprave** za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Opštine su u izveštajima ocijenile stepen realizacije mjera, izvijestile o sprovedenim aktivnostima i procijenile da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

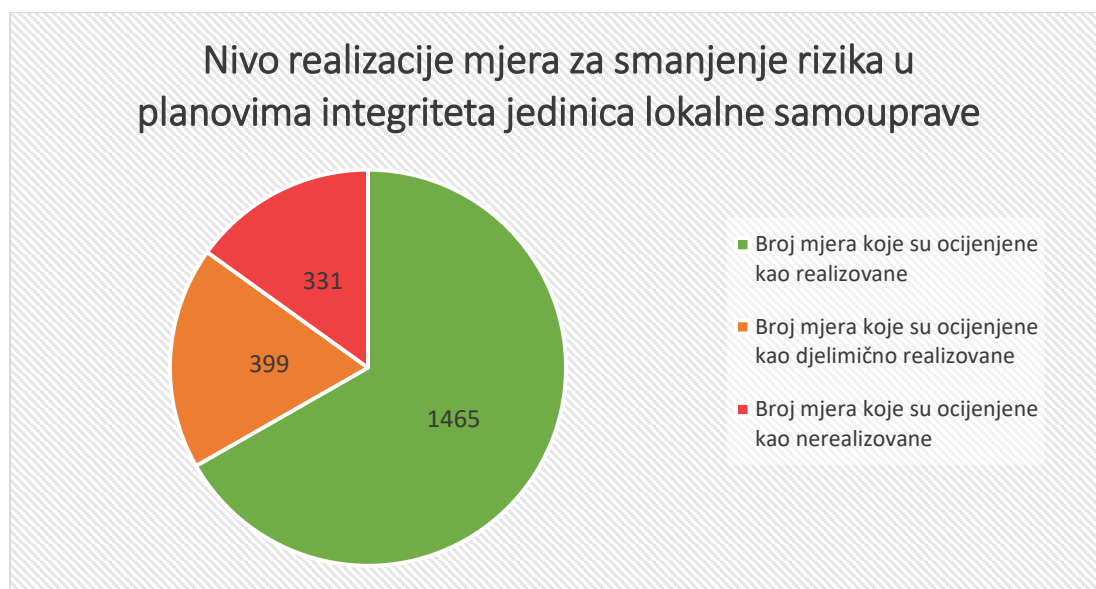
Naredna statistika obuhvata podatke iz izveštaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 23 (92% podnijetih izveštaja). Opštine su putem aplikacije **izvijestile o statusu ukupno 1.115 rizika i realizaciji 2.195 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Dva izveštaja koja nijesu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i mejlom, nijesu obrađena statistički, ali su uzeta u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina opština 2022. godine usvojila svoj četvrti plan integriteta, a 2023. i 2024. dostavila godišnji izveštaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na drugu godinu sprovođenja četvrte generacije

planova integriteta u ovom sistemu, uz poređenje sa podacima iz prve godine (koji su predstavljeni u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2023. godini). Na taj način razmotrena je i predstavljena sveukupna uspješnost dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta opština koji su usvojeni 2022. godine.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, opštine su izvijestile da su realizovale ukupno 1.456 mjera (66,7%), djelimično realizovale 399 mjera (18,2%), a da je 331 mjera ostala ne realizovana (15,1%).

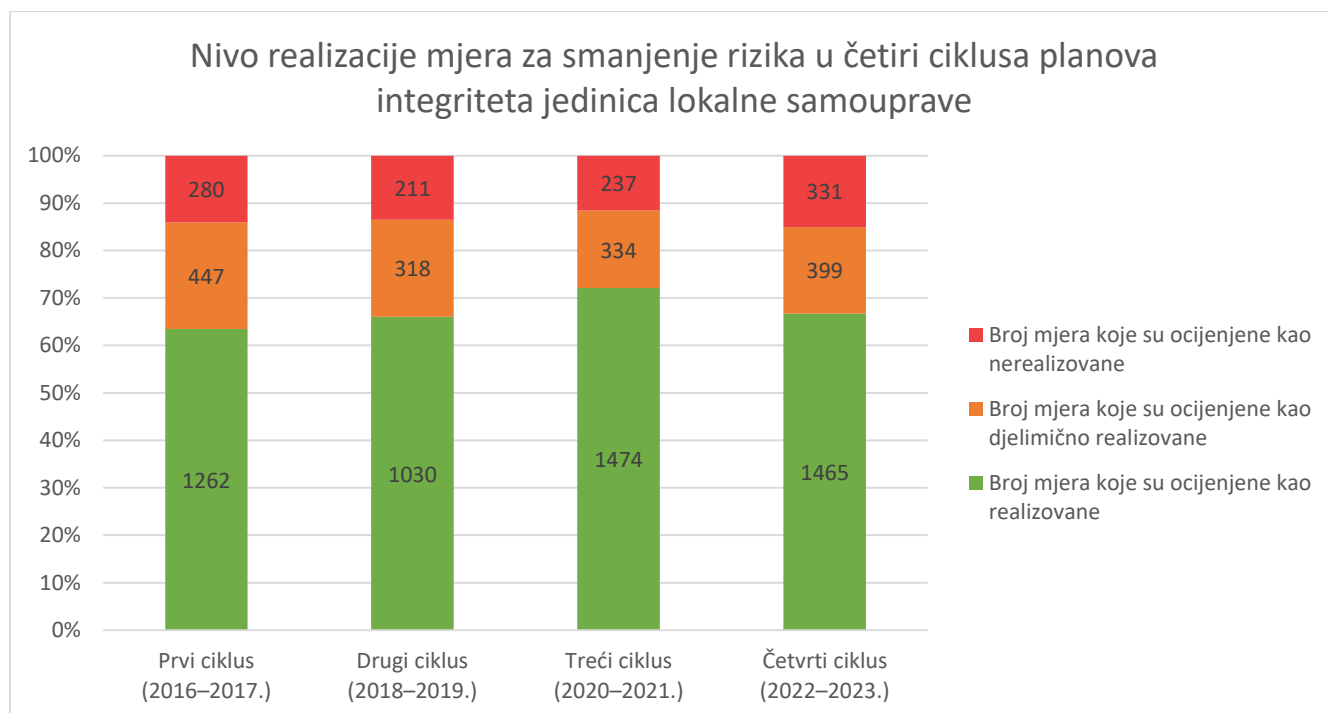


Grafikon 67: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2024. godine

U drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta nije došlo do napretka u realizaciji planiranih mjera u odnosu na prvu godinu. Naime, procenat realizovanih mjera povećan je tek za 0,4%, ali je za toliko povećan i procenat nerealizovanih mjera (udio djelimično realizovanih mjera je smanjen za 0,8%).

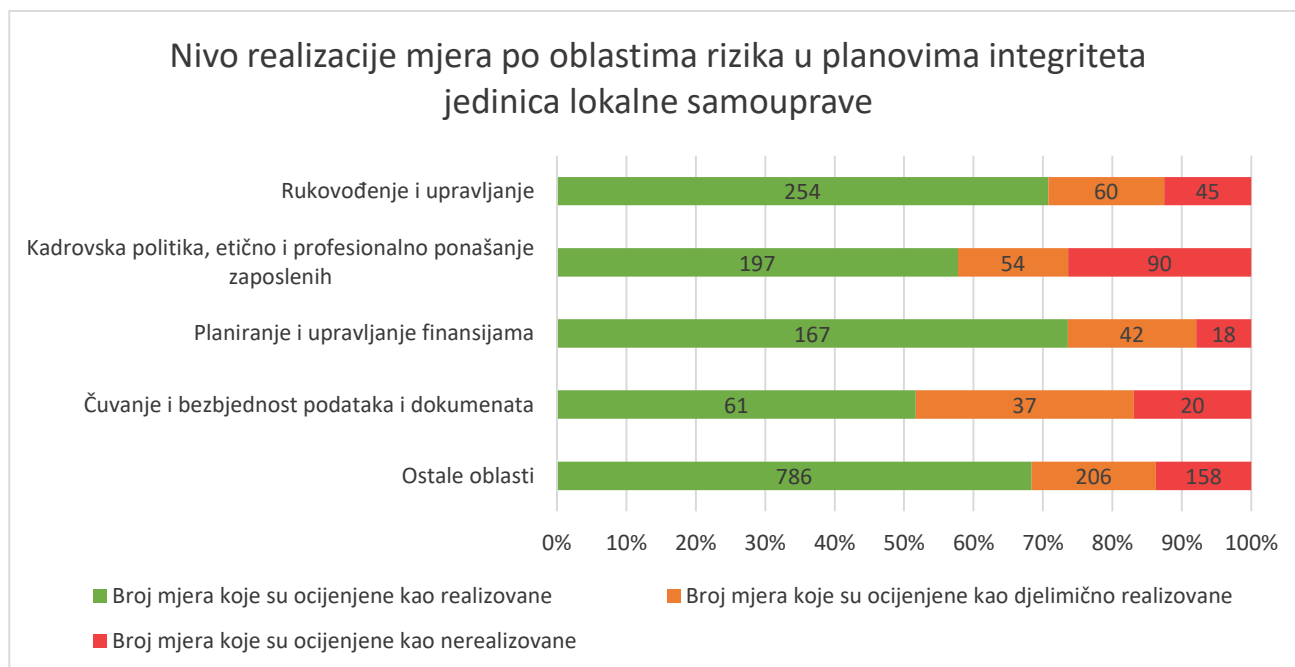
Osim toga, uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na nižem nivou u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), imajući u vidu da je procenat realizovanih mjera smanjen za 5,3%, ali na većem nivou u odnosu na prve dvije generacije planova integriteta. Takođe, **udio nerealizovanih mjera na kraju četvrtog ciklusa je veći u odnosu na svaki prethodni ciklus planova integriteta.**

Pad u realizaciji mjera pokazuje opravdanost izbora ovog sistema da bude predmet Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera 2024. godine, na osnovu čega su planovi integriteta opština unaprijeđeni u septembru 2024. godine. **Agencija će pratiti ispunjavanje preporuka datih kroz Metodologiju, pa se očekuje i napredak u realizaciji mjera za savladavanje identifikovanih rizika u petoj generaciji planova integriteta.**



Grafikon 68: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta jedinica lokalne samouprave

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“ (73,6%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (70,8%), ali je u obje oblasti zabilježen pad u drugoj godini četvrtog ciklusa u odnosu na prvu godinu, kao i u odnosu na završetak trećeg ciklusa.

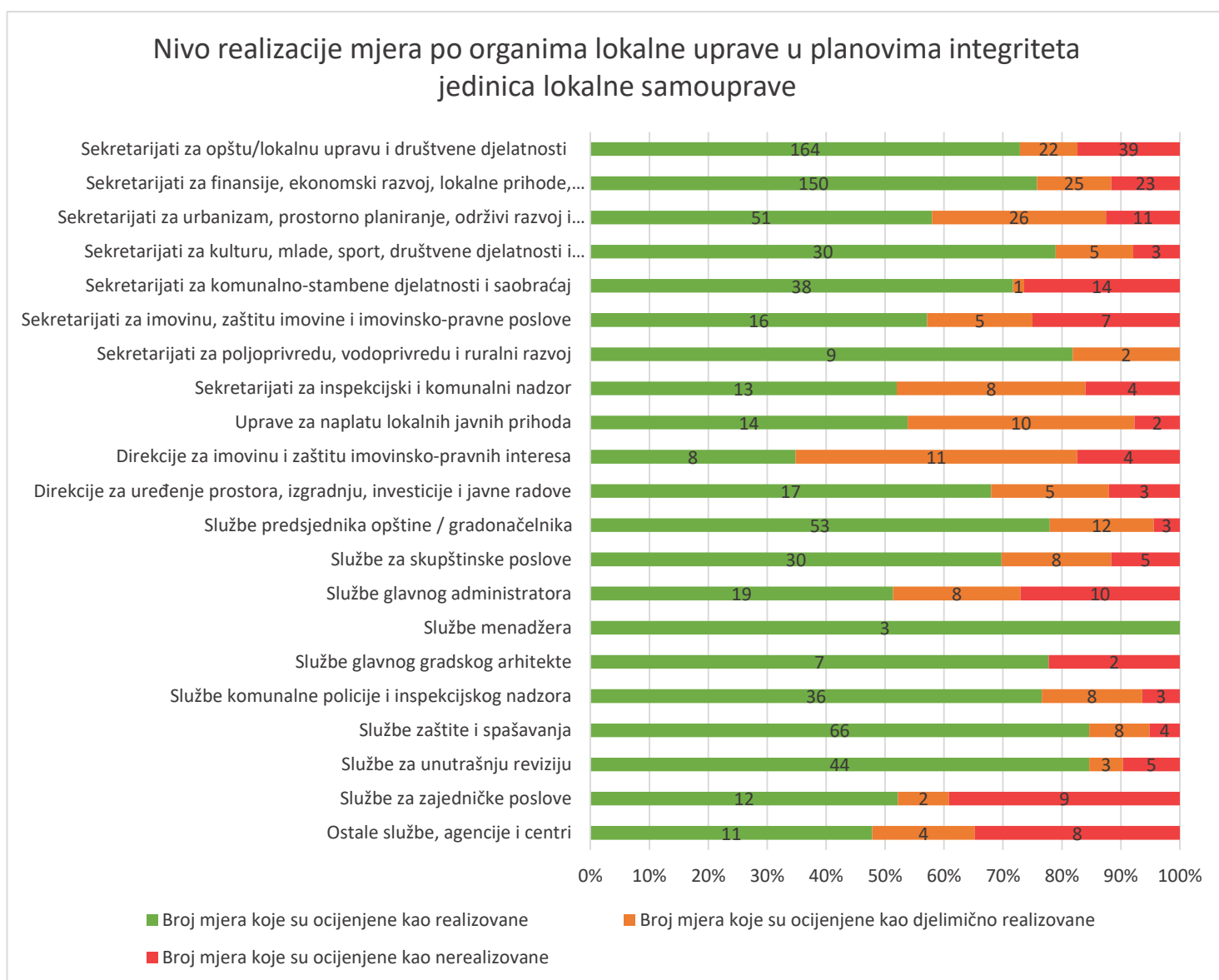


Grafikon 69: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i dalje karakteriše nizak procenat realizovanih mjera (57,8%), ali je ostvaren napredak u odnosu na prethodnu godinu (za oko 3%). Najmanji udio realizovanih mjera zabilježen je ponovo u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (51,7%), takođe sa blagim napretkom (za 1,7%).

Ipak, ubjedljivo **najveći broj nerealizovanih mjera zastupljen je i ove godine u „Kadrovskoj politici“**. Naime, **26,4% mjera** usmjerenih na savladavanje rizika iz te oblasti **ostalo je nerealizovano** do kraja 2023. godine (do kraja 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.

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



Grafikon 70: Nivo realizacije mjera u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave po organima lokalne uprave i posebnim i stručnim službama

Od sekretarijata, najveći procenat realizovanih mjera ostvaren je u **sekretarijatima za poljoprivredu, vodoprivredu i ruralni razvoj**, u kojima je realizovano 9 od 11 mjera (81,8%), **sekretarijatima za kulturu, mlade, sport, društvene djelatnosti i socijalno staranje**, u kojima je realizovano 30 od 38 mjera (78,9%), što predstavlja veliki napredak u odnosu na prethodnu godinu, i **sekretarijatima za finansije, ekonomski razvoj, lokalne prihode, investicije i preduzetništvo**, u kojima je realizovano 150 od 198 mjera (75,8%).

Relativno visok nivo realizacije mjera ostvaren je i u **sekretarijatima za opštu/lokalnu upravu i društvene djelatnosti**, u kojima su realizovane 164 mjere, odnosno 72,9% planiranih mjera, ali su od preostale 61 mjere samo 22 djelimično realizovane, a 39 mjera nije realizovano. U **sekretarijatima za komunalno-stambene djelatnosti i saobraćaj** realizovano je 71,7% mjera, u **sekretarijatima za urbanizam, prostorno planiranje, održivi razvoj i zaštitu životne sredine** 58% mjera, a u **sekretarijatima za imovinu, zaštitu imovine i imovinsko-pravne poslove** 57,1% mjera. Najmanji procenat realizovanih mjera zabilježen je i ove godine u **sekretarijatima za inspekcijski i komunalni nadzor** (realizovano je 52% mjera), ali je u tim sekretarijatima zabilježen napredak za 20% u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu.

Kada su u pitanju direkcije i uprave, najviše realizovanih mjera zabilježeno je u **direkcijama za uređenje prostora, izgradnju, investicije i razvoj** – realizovano je 68% mjera (što ipak predstavlja smanjenje za 12% u odnosu na prethodnu godinu). U **upravama za naplatu lokalnih javnih prihoda** realizovano je 53,8% mjera (takođe smanjenje), a u **direkcijama za imovinu i zaštitu imovinsko-pravnih interesa** samo 34,8%.

Od stručnih službi, najviše mjera planirano je u **službama predsjednika jedinice lokalne samouprave**, od kojih je do kraja 2023. godine realizovano 77,9%, što predstavlja blago smanjenje u odnosu na prethodnu godinu. U **službama za skupštinske poslove** je, s druge strane, došlo do porasta za 7% u stepenu realizacije mjera, pa je tokom 2023. godine realizovano 69,8% mjera. U **službama glavnog administratora** realizovano je 51,4% 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** 7 od 9 mjera.

Kada su u pitanju posebne službe, najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u **službama za unutrašnju reviziju i službama zaštite i spašavanja**, u kojima je realizovano po 84,6% planiranih mjera. U **službama komunalne policije i inspekcijskog nadzora** realizovano je 76,6% mjera, što predstavlja napredak za 11% u odnosu na prethodnu godinu. Najmanji stepen realizacije ostvaren je u **službama za zajedničke poslove**, u kojima je sprovedeno 52,2% mjera, i u **ostalim službama, agencijama i centrima** – 47,8% mjera, što su identični procenti kao prethodne godine.

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. Opštine su izvjestile o statusu **ukupno 1.115 rizika**. Za 119 rizika (10,7% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 528 rizika (47,4%) nije izvješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 468 rizika (42%)

ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Najveći procenat rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

Ponovo je zabilježen mali broj opština koje su za sve rizike navele da su nepromijenjenog intenziteta (tri 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.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u opštinama

Agencija je u julu 2024. godine izradila Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u jedinicama lokalne samouprave, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori. Metodologija ima za cilj unapređenje sadržaja i efekata planova integriteta u lokalnoj samoupravi, četvrtom sektoru koji je do sada odabran da bude predmet Metodologije, nakon državne uprave, socijalne i dječje zaštite i pravosuđa.

Metodologija podrazumijeva izradu kriterijuma i indikatora zasnovanih na planovima integriteta, na osnovu kojih se vrši bodovanje i rangiranje organa u odabranom sektoru.

Nacrt Metodologije za sektor lokalne samouprave Agencija je izradila uz podršku konsultanta kojeg je angažovao UNDP. U julu 2024. održana je radionica za menadžere integriteta iz jedinica lokalne samouprave, na kojoj su polaznici upoznati sa Nacrtom Metodologije i pružili komentare i sugestije za njeno unapređenje.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u jedinicama lokalne samouprave finalizovana je u julu 2024. godine, a tokom avgusta opštine su Agenciji dostavljale dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora definisanih Metodologijom.

Na osnovu dokumentacije koju je dostavila 21 jedinica lokalne samouprave, u septembru su izrađeni nacrti pojedinačnih izvještaja sa preporukama za unapređenje antikorupcijskih mjera i dostavljeni opštinama na komentare i dopunu u IV kvartalu, nakon čega su finalizovani.

U januaru 2025. godine izrađen je nacrt sektorskog izvještaja za jedinice lokalne samouprave.

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.

Preporuke

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 uspostavile i efikasno pružale **elektronske usluge**, 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.

Potrebno je uspostaviti **pružanje usluga građanima elektronskim putem** (E-šalter) koji će sadržati vodič za pristup uslugama sa preuzimanjem potrebnih obrazaca, praćenje predmeta, podnošenje zahtjeva za izvode iz matičnih knjiga, podnošenje prijave za porez i uvid u poreska rješenja i dr.

Treba blagovremeno postupati po **preporukama koje su date u izvještajima Državne revizorske institucije**.

Na nivou opštine treba izraditi **analizu donijetih pravnosnažnih presuda** (iz radnih, upravnih sporova, sporova za naknadu štete i dr) **na štetu organa**, kako bi se utvrdili uzroci i preduzele adekvatne mjere.

Na nivou sistema izraditi analizu donijetih pravnosnažnih presuda protiv lokalnih samouprava u radnim/upravnim sporovima kako bi se utvrdilo da li postoje sistemski uzroci, kao što su zastarjelost pojedinih zakonskih odredbi, prevelika diskreciona ovlašćenja donosilaca odluka i sl, koje zahtijevaju rješavanje iniciranjem izmjena pozitivnih propisa.

Zakon o medijima predviđa obavezu da organi javnog sektora na nacionalnom i lokalnom nivou **podnose Ministarstvu kulture i medija 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 vlasti³¹.

Preporučuje se usaglašavanje planova integriteta sa **relevantnim strateškim i antikorupcijskim dokumentima**.

³¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 48

Preporučuje se da opštine kroz planove integriteta predvide mjere za dalju izgradnju i unapređenje kapaciteta u borbi protiv diskriminacije, u saradnji sa nadležnim organima, u cilju efikasnije primjene **politike zabrane diskriminacije** i **multi-etničke politike** na lokalnom nivou. 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.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju osnaživanja **saradnje između nevladinih organizacija i lokalnih vlasti**. Za konsultovanje je u praksi potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva da bi te konsultacije bile istinski inkluzivne. Preporučuje se opštinama da kroz plan integriteta predvide usvajanje, unapređenje i/ili sprovođenje procedura koje se odnose na dodjelu sredstava nevladinim organizacijama i da obezbijede transparentnost u tom procesu.

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.

Internim aktima treba bliže urediti **angažovanje lica po ugovorima van radnog odnosa** (ugovori o privremenim i povremenim poslovima, ugovori o djelu i drugo).

Imajući u vidu da je prema izvještajima iz 2024. godine **najveći broj nerealizovanih mjera zastupljen u „Kadrovskoj politici“**, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na ovu oblast rizika. Osim toga, najzastupljeniji osnovni rizici u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave odnose se upravo na nedostatak odgovarajućih administrativnih, stručnih i profesionalnih kapaciteta, a oblast kadrovske politike karakteriše i veliki procenat rizika povećanog intenziteta, pa se preporučuje se da se planiraju što adekvatnije i efikasnije mjere 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.

Na nivou organa vlasti važno je utvrditi **potrebe za obukama zaposlenih i rukovodilaca** (stručne obuke, obuke iz oblasti etike i integriteta, borbe protiv korupcije i dr.) kako bi se zaposleni i rukovodni kadar uputili na obuke iz navedenih oblasti.

Prilikom ažuriranja plana integriteta potrebno je razmotriti i **rizike u oblasti upravljanja ljudskim resursima** koji se odnose na planiranje i postupak zapošljavanja, praćenje radnog učinka, nagrađivanje i sankcionisanje i odrediti mjere za njihovo sprečavanje.

Preporučuje se **jačanje kapaciteta** lokalnih samouprava u oblastima unutrašnje revizije, zaštite potrošača, životne sredine, borbe protiv ekološkog kriminala, u inspekcijskim organima, u sprovođenju složenijih postupaka nabavki, pružanju usluga socijalne i dječje zaštite i u međuinstitucionalnoj koordinaciji.

Potrebno je **odrediti lice / organizacionu jedinicu za prijem i postupanje po prijavi zviždača**, učiniti **transparentnim podatke** o određivanju lica u radnom okruženju i na internet strani, i obavezno **voditi evidenciju** o primljenim prijavama.

Neophodno je **razmotriti ažuriranje Etičkog kodeksa** izabranih predstavnika i funkcionera u lokalnoj samoupravi, kao i Etičkog kodeksa lokalnih službenika i namještenika imajući u vidu da su u većini opština donijeti prije skoro 15 godina, i dopuniti ih neophodnim odredbama koje se odnose na definiciju povezanog lica, protokolarnog i prigodnog poklona, postupak upravljanja primljenim poklonima, vođenje evidencije poklona i dr.

Posebne komisije su zadužene da prate sprovođenje dva etička kodeksa koja postoje na lokalnom nivou. 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**.

Razmotriti mogućnost **određivanja lica ili sistematizovanja radnog mjesta** za obavljanje poslova koji se odnose na **etiku i integritet, prevenciju korupcije, davanje savjeta** i sl. mimo onih koji su propisani Zakonom o sprečavanju korupcije (poput menadžera integriteta, članova radne grupe za izradu plana integriteta, lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača i slično).

Potrebno je prilikom ažuriranja plana integriteta procijeniti rizik od **nepravilnosti prilikom podnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera**, osmisлити mjere i kontrolne aktivnosti koje će uticati na unapređenje ove zakonske obaveze (npr. upozorenje od strane menadžera integriteta i slično).

Takođe je potrebno prilikom ažuriranja plana integriteta procijeniti **druge rizike koji se odnose na poštovanje obaveza javnih funkcionera** koje su propisane Zakonom o sprečavanju korupcije, i odrediti mjere koje će uticati na unapređenje ispunjenja ovih obaveza (npr. prilikom stupanja na funkciju upoznati javnog funkcionera sa obavezama koje proizilaze iz zakona, podnošenje zahtjeva za davanje mišljenja/saglasnosti u slučaju obavljanja drugog posla, poštovanje ograničenja u obavljanju više javnih funkcija, prenos upravljačkih prava u privrednom društvu i dr.)

U narednom ciklusu izrade plana integriteta procijeniti rizike koji se odnose na oblasti **zabrane diskriminacije, zlostavljanja na radu, diskriminacije lica sa invaliditetom i rodne ravnopravnosti** i odrediti mjere za njihovo sprečavanje.

Internet stranicu potrebno je prilagoditi licima sa invaliditetom. Preporučuje se 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.

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 sprovedu 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.

Potrebno je raditi na **jačanju kapaciteta unutrašnje revizije** (edukaciji, usavaršavanju), razmotriti popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u službama za unutrašnju reviziju, naročito kod onih opština kojima je sporazumom povjereno obavljanje revizija i u drugoj opštini.

U saradnji sa Ministarstvom finansija – Centralnom jedinicom za harmonizaciju, potrebno je uspostaviti **jedinstvenu praksu za izradu sadržine knjige procedura** (definirati koje procedure treba obavezno da sadrži, iz kojih oblasti rada, na koji način izraditi proceduru, koji skup radnji treba da sadrži svaka procedura).

Preporučuje se Ministarstvu finansija da izradi **analizu dostavljenih godišnjih izvještaja o obaveštenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama**. Analiza treba da sadrži podatke o tome da li organi vlasti redovno dostavljaju izvještaje, da li je jasno šta izvještaji treba da sadrže, koliko organa vlasti je u izvještaju navelo da je bilo sumnji na nepravilnosti i prevare i koje su nepravilnosti i prevare najčešće prijavljivane. U odnosu na dobijene nalaze, potrebno je preduzeti mjere za efikasnije sprovođenje ove zakonske odredbe.

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 državnoj 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.

Potrebno je **proaktivno objavljivati informacije od javnog značaja** i redovno ih ažurirati.

U slučajevima **neblagovremenog postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama utvrditi uzroke**: da li je problem u nedostatku kadrova koji se bave rješavanjem po zahtjevima, neadekvatnoj organizaciji posla ili nešto drugo; da li utvrđeni problemi zahtijevaju sistemski pristup, u smislu izmjene kadrovskog plana, plana stručnog usavršavanja zaposlenih, promjene sistematizacije i opisa poslova zaposlenih koji obavljaju poslove rješavanja po zahtjevima u svim opštinama i sl.

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 odnosno **voditi evidenciju** zahtjeva za slobodan pristup informacijama **kroz informacioni sistem**.

U saradnji sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama uspostaviti jedinstvenu praksu **objavljivanja informacija kojima je po zahtjevu pristup odobren** (ukoliko rješenja ne sadrže informacije koje su tražene, na koji način informacije objaviti i dr.), kako bi se izbjeglo različito tumačenje ove obaveze od strane organa.

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.

Potrebno je omogućiti prikaz podataka o radu preko **portala otvorenih podataka** (<https://data.gov.me>).

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 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.

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. Potrebni su značajni napor u oblasti strateškog planiranja i investicija da bi se sprovela Strategija upravljanja otpadom u Crnoj Gori do 2030. godine, uključujući medijske kampanje za podizanje svijesti i odgovarajuće sprovođenje pravila o razdvajanju odlaganja i reciklaže otpada.

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.

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.

Prilikom izrade plana integriteta potrebno je vršiti **pojedinačnu procjenu intenziteta svakog rezidualnog rizika** ili grupe nekoliko povezanih rizika te za svaki rizik ili grupu rizika u skladu sa takvom procjenom definisati odgovarajuće mjere, rokove i odgovorna lica za njihovo sprovođenje.

Neophodno je prilikom izrade plana integriteta i identifikovanja rezidualnih rizika od korupcije **analizirati sve izvore/faktore rizika** (normativne, organizacione, kadrovske) i nakon toga definisati jednu ili više mjera koje će uticati njegovo smanjenje/otklanjanje.

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.

Potrebno je za sve mjere iz plana integriteta navesti ocjenu i opis realizacije, dok je za nerealizovane mjere potrebno navesti **razloge zbog kojih one nisu realizovane** u planiranom roku.

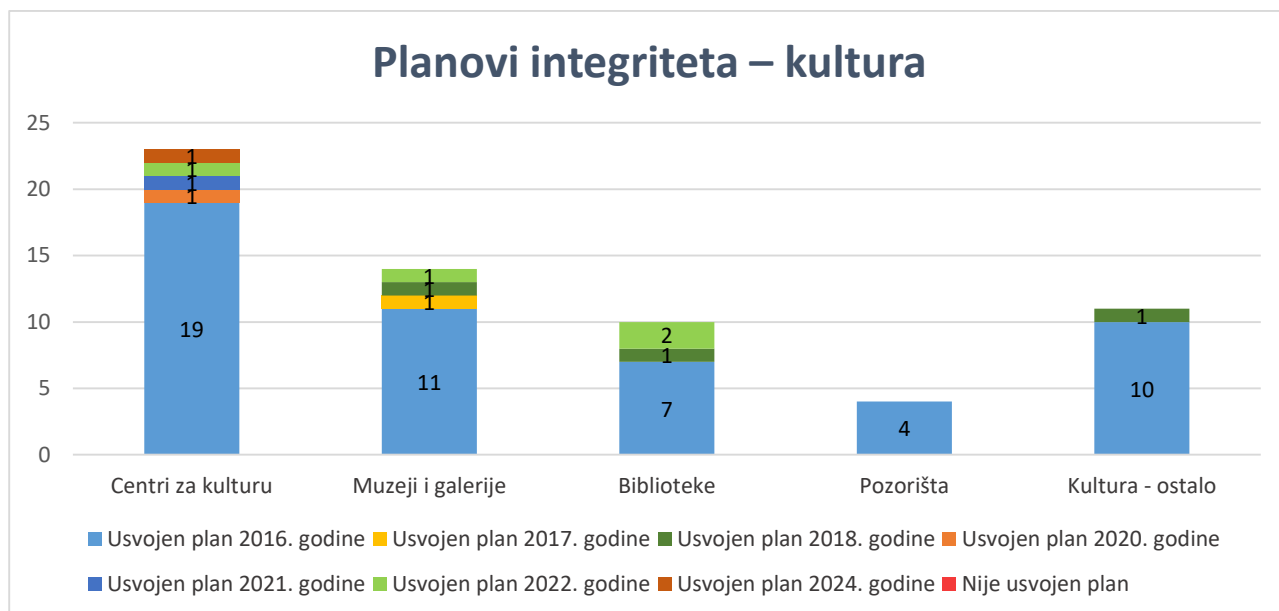
Određeni broj opština je u aplikaciju za planove integriteta unosi veći broj mjera za savladavanje rizika kao grupu mjera, umjesto svaku mjeru pojedinačno, pa te opštine nisu izvjestile o svakoj mjeri zasebno, niti unijele adekvatan opis realizacije za svaku mjeru. Preporučuje se **dosljedno praćenje korisničkih uputstava za unos plana integriteta i izvještaja u aplikaciju**, kako bi se navedeni nedostatak otklonio.

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.

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 **62 organa vlasti i svi organi su usvojili plan integriteta** (23 centra za kulturu, 15 muzeja i galerija, 10 biblioteka, 4 pozorišta i 10 drugih institucija iz oblasti kulture)³².



Grafikon 71: Broj usvojenih planova integriteta u oblasti kulture, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

³²**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“ Andrijevica, 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 „Prirodnački 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. U 2024. godini plan integriteta usvojio je JU Centar za kulturu Prijestonice Cetinje.

JU Centar za kulturu Prijestonice Cetinje je po prvi put usvojio plan integriteta 2024. 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.

Ponovnu procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, većina organa vlasti (njih 57) u ovom sistemu izvršila je tokom 2024. godine i ti organi ažurirali su plan integriteta, dok za četiri organa ova obaveza dopijeva 2025. godine, jer su posljednji plan usvojili tokom 2023. godine.

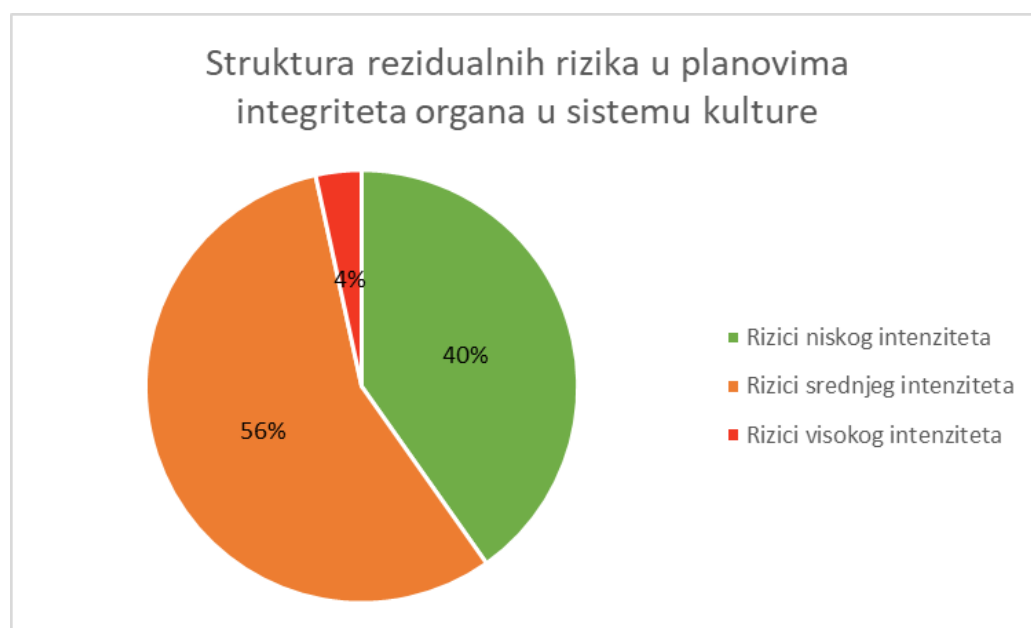
Posmatrano po podsistemima, novi plan integriteta su tokom 2024. donijeli: 22 centra za kulturu, 15 muzeja i galerija, 10 biblioteka, 2 pozorišta i 8 drugih institucija iz oblasti kulture.

Usvajanjem novih planova integriteta 2024. godine započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije za planove integriteta. **U aplikaciju su unijeta ukupno 62 važeća plana integriteta koji pripadaju sistemu kulture** (100% usvojenih i trenutno važećih planova u oblasti kulture).

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u oblasti kulture identifikovano je ukupno 669 rezidualnih rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u oblasti kulture je srednjeg intenziteta, ukupno 377 (56%), ali je identifikovan i veliki broj rizika niskog intenziteta, ukupno 269 (40%). Identifikovana su i 23 rizika visokog intenziteta (4%).



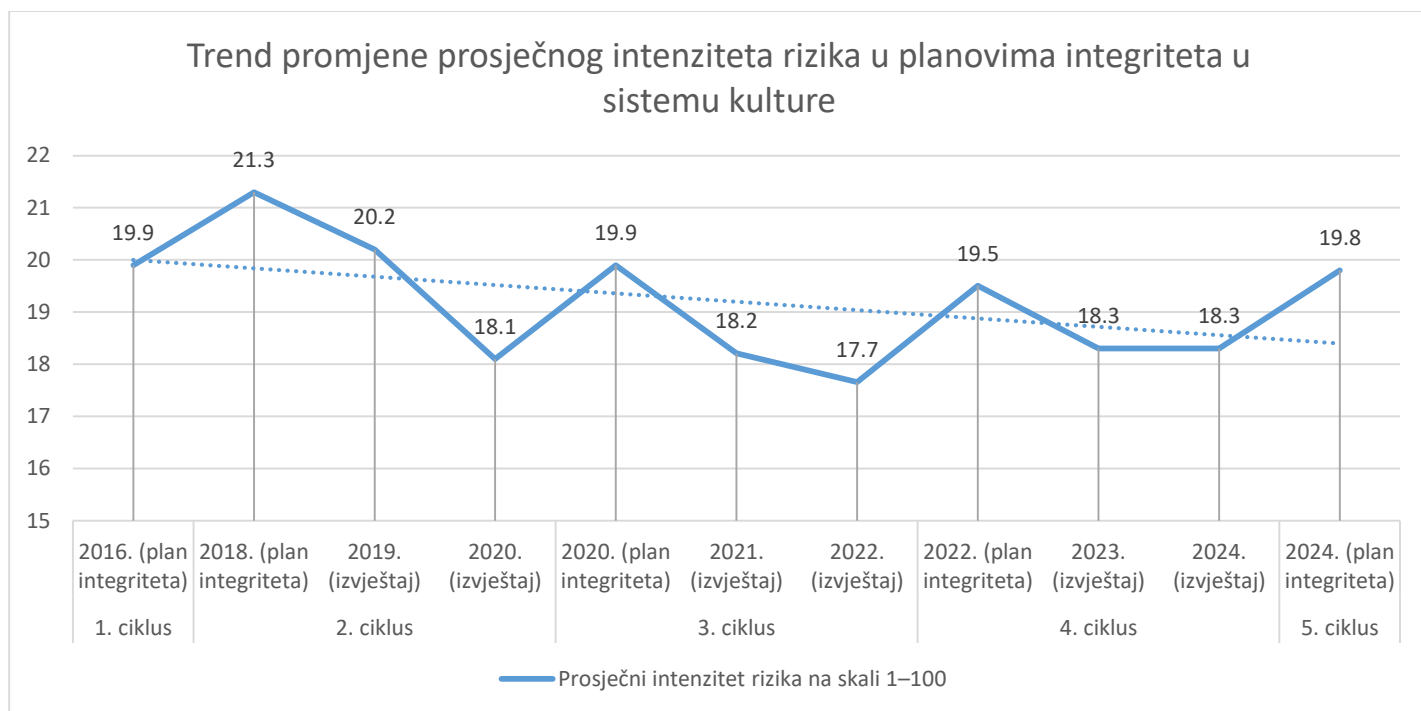
Grafikon 72: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa u oblasti kulture

U odnosu na planove koji su većinom usvojeni 2022. godine, u planovima integriteta iz 2024. došlo je do povećanja udjela srednjih rizika (za 2,4%) i pada rizika niskog intenziteta (za 1,5%), dok je udio rizika visokog intenziteta takođe opao i to za 0,9%.

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 (37,7%)	335 (57,7%)	27 (4,6%)	581
Kultura (podaci za 2022. godinu)	261 (41,7%)	338 (54%)	27 (4,3%)	626
Kultura (podaci za 2023. godinu)	260 (40,9%)	351 (55,3%)	24 (3,8%)	635
Kultura (podaci za 2024. godinu)	269 (40,2%)	377 (56,4%)	23 (3,4%)	669

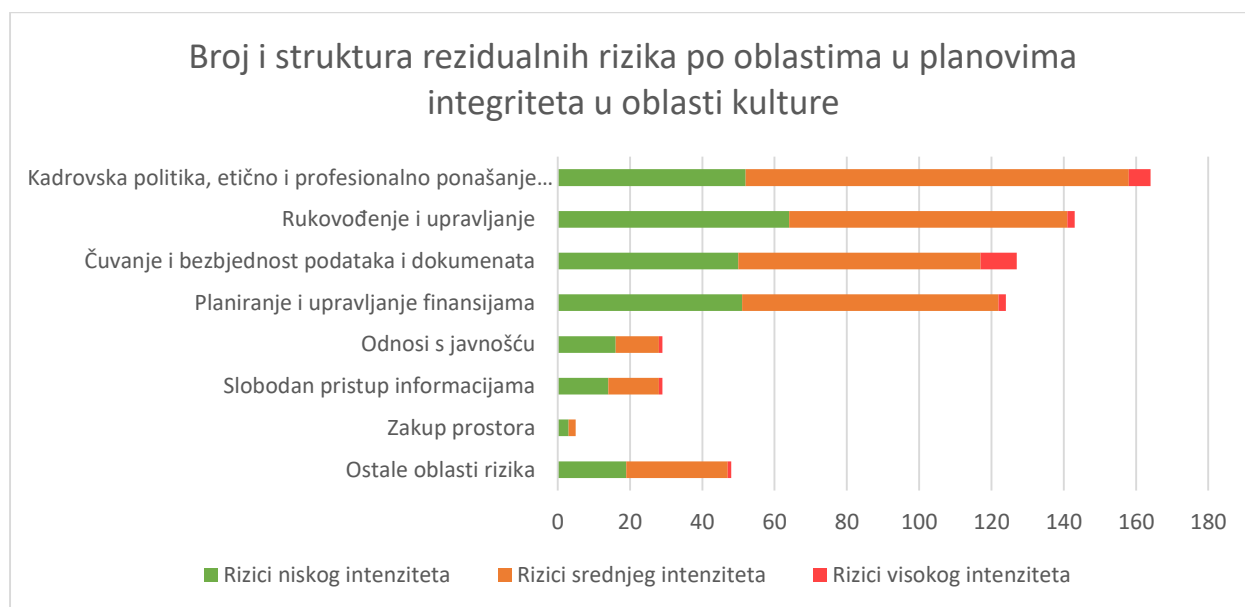
Tabela 21: Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim u periodu od 2020–2024. godine

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 i 2024. godine (prva i druga godina sprovođenja četvrte generacije planova integriteta), ta vrijednost se dodatno smanjila i iznosila je 18,3. Posmatrajući tu vrijednost u planovima integriteta pete generacije, koji su usvojeni tokom 2023. i 2024. godine, **prosječni intenzitet rizika je približno na nivou onog iz 2020. i 2022. godine (treća i četvrta generacija planova) i trenutno iznosi 19,8.**



Grafikon 73: 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“ (164) i „Rukovođenje i upravljanje“ (141), a slijede „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (127) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (124).



Grafikon 74: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta u oblasti kulture

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 1,4% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 7,9% 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 (3,7% odnosno 1,6%).

Ipak, prema izvještajima dostavljenim 2024. godine, u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ prosječni intenzitet rizika iznosi 20,25, što ovu oblast čini najrizičnijom u sistemu kulture. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ ova vrijednost iznosi 19,15, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 18,47. Najniži prosječni intenzitet rizika na utvrđenoj skali iznosi 17,66 i zabilježen je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Rizici visokog intenziteta identifikovani su u samo tri posebne oblasti rizika – „Odnosi s javnošću“, „Slobodan pristup informacijama“ 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“, a neke od predviđenih mjera su „obezbijediti bolju komunikaciju prilikom izrade mjesečnih repertoara“ i „obavezati direktore, producente, muzičare i baletske igrače da dostavljaju izvještaje sa obrazloženjem zbog nepoštovanja repertoara ili otkazivanja projekta“.

Na grafikonu je prikazan broj i struktura tri najčešće analizirane posebne oblasti rizika, dok su druge 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; bibliotečka 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 u novim planovima 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). Nešto manje od polovine organa koji su uvojili plan integriteta nisu prepoznali niti jednu posebnu oblast rizika, pa se tim organima preporučuje cjelokupno sagledavanje radnih procesa koje će uključivati najznačajnije organizacione jedinice i ključne djelatnosti institucije.

Osnovni rizici koji su najučestaliji u planovima integriteta u oblasti kulture su *narušavanje integriteta institucije i sukob interesa*. Ukupno 90 odnosno 89 osnovnih rizika mogu se podvesti pod te dvije kategorije (6% odnosno 5,9% svih osnovnih rizika). Slijede *curenje informacija* (62 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (61 rizik) i *donošenje nezakonitih odluka* (58 osnovnih rizika).

Kada su u pitanju rizici koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprečavanju korupcije, osnovni rizici *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama i nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjeni su pet odnosno osam puta. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 28 osnovnih rizika, a u 8 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	90	5,95%
2. Sukob interesa	89	5,89%
3. Curenje informacija	62	4,10%
4. Nedoovoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	61	4,03%
5. Donošenje nezakonitih odluka	58	3,84%
6. Narušavanje principa transparentnosti	57	3,77%
7. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	45	2,98%
8. Ugrožavanje zaštite podataka	42	2,78%
9. Nesavjestan rad	41	2,71%
10. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	39	2,58%
11. Zloupotreba službenih podataka i informacija	39	2,58%
12. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	33	2,18%
13. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	30	1,98%
14. Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	28	1,85%
15. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	26	1,72%

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 429 takvih slučajeva (28,3% 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.

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2024. godine prikupila 61 izveštaj o sprovođenju planova integriteta u oblasti kulture za prethodnu godinu (izveštaj su dostavili: 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

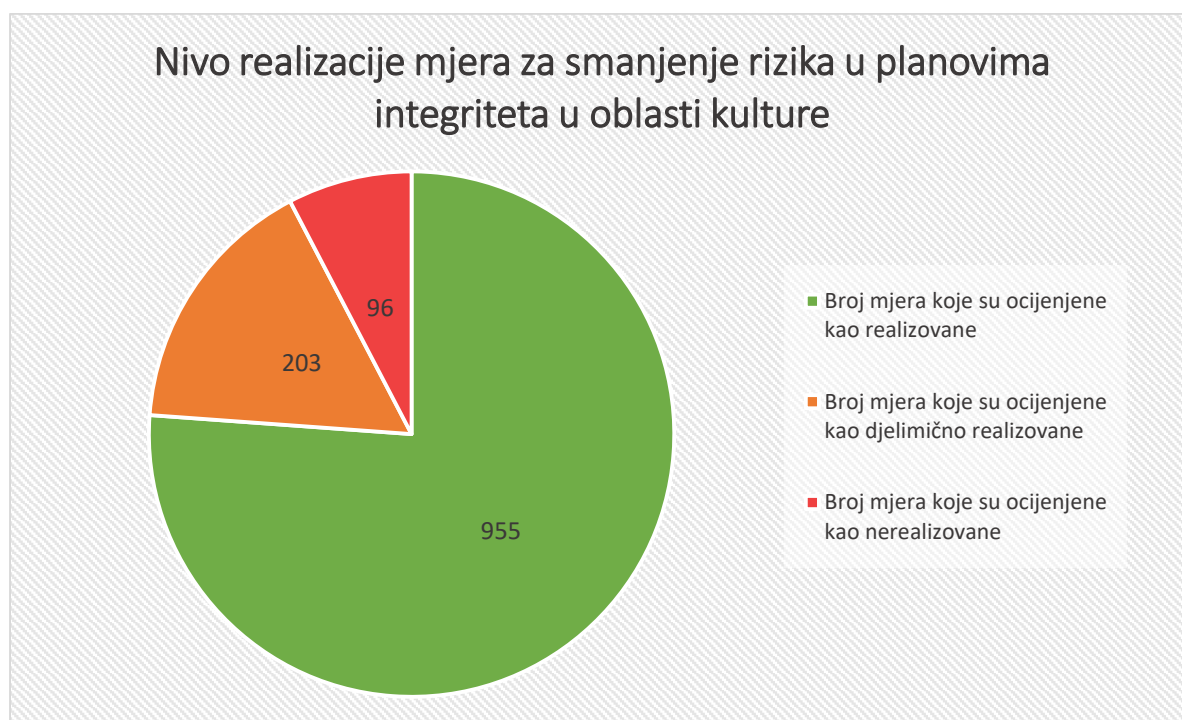
i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 61 (100% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 669 rizika i realizaciji 1.254 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Imajući u vidu da je većina organa u oblasti kulture 2022. godine revidirala planove integriteta, kada je i započet četvrti ciklus planova integriteta, u nastavku su analizirani i prikazani uporedni podaci koji se odnose na drugu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta sistema kulture. Na taj način razmotrena je i predstavljena sveukupna uspješnost dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koje su institucije kulture usvojile 2022. godine.

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 955 mjera realizovano (76,2%), 203 mjere djelimično realizovane (16,2%) i da 96 mjera nije realizovano (7,7%).



Grafikon 75: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu „Kultura“

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%, 2024: 76,2% realizovanih mjera)³³.

³³ Izvještaji o donošenju i sprovođenju planova integriteta dostupni su na linku <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji>

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%
2024.	76,2%	16,2%	7,7%

Tabela 23: Stepen realizacije mjera 2016–2023. godina, prema izvještajima dostavljenim 2017–2024.

U posljednjem izvještajnom periodu zabilježeno je **povećanje stepena realizovanih mjera u odnosu na prvu godinu sprovođenja četvrtre generacije planova za 3,8%**, kao i najniži procenat nerealizovanih mjera od početka izvještavanja (7,7%). Ostvareni napredak koji je zabilježen u drugoj godini sprovođenja četvrtre generacije planova integriteta uglavnom se ogledao u završetku realizacije mjera koje su u prvoj godini bile djelimično realizovane.

Svaku generaciju planova integriteta karakteriše značajan napredak u stepenu realizacije mjera u odnosu na prethodnu generaciju, što se može vidjeti na narednom grafikonu.

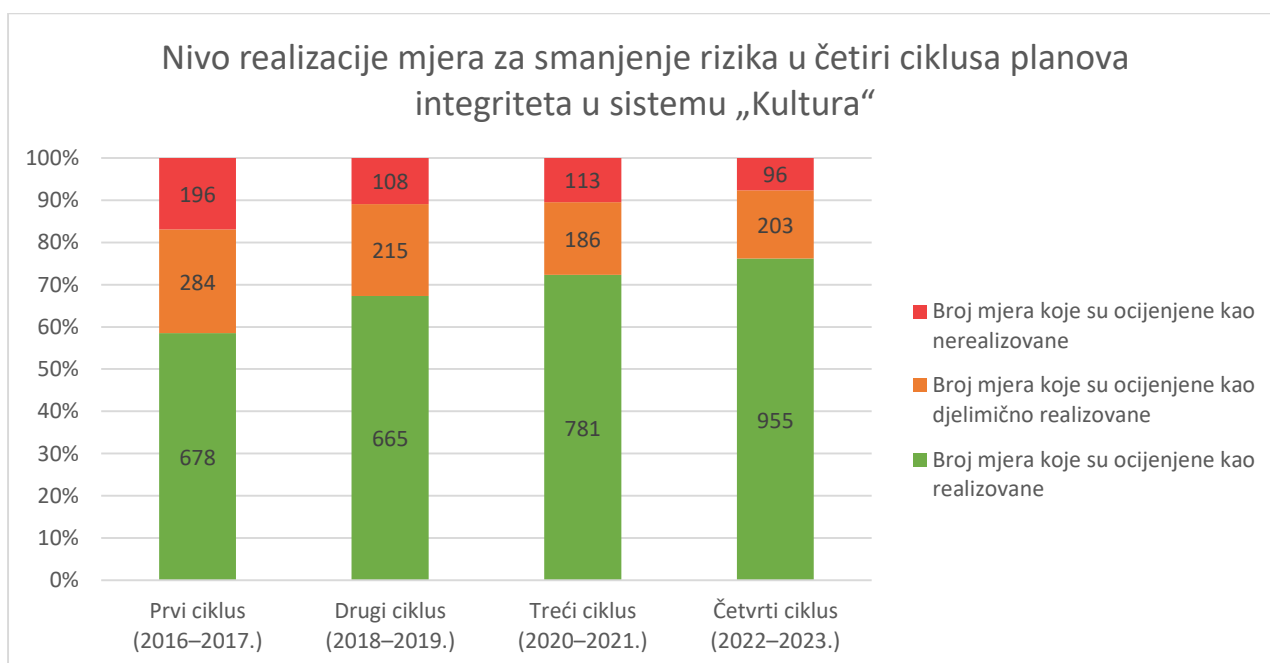


Tabela 76: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta u sistemu „Kultura“

Kada su u pitanju grupe organa u okviru ovog sistema, najveću uspješnost u realizaciji mjera, prema dostavljenim izvještajima, ostvarile su biblioteke – 87,6% realizovanih mjera i centri za kulturu 78,3%. S druge strane, u podsistemu „ostale institucije kulture“ zabilježeno je 77,2% realizovanih mjera, dok je u muzejima i galerijama realizovano 69,4%, a u pozorištima 66,9% mjera. U posljednja dva podsistema zabilježen je i najveći procenat nerealizovanih mjera (12,4% u pozorištima i 8% u muzejima i galerijama).

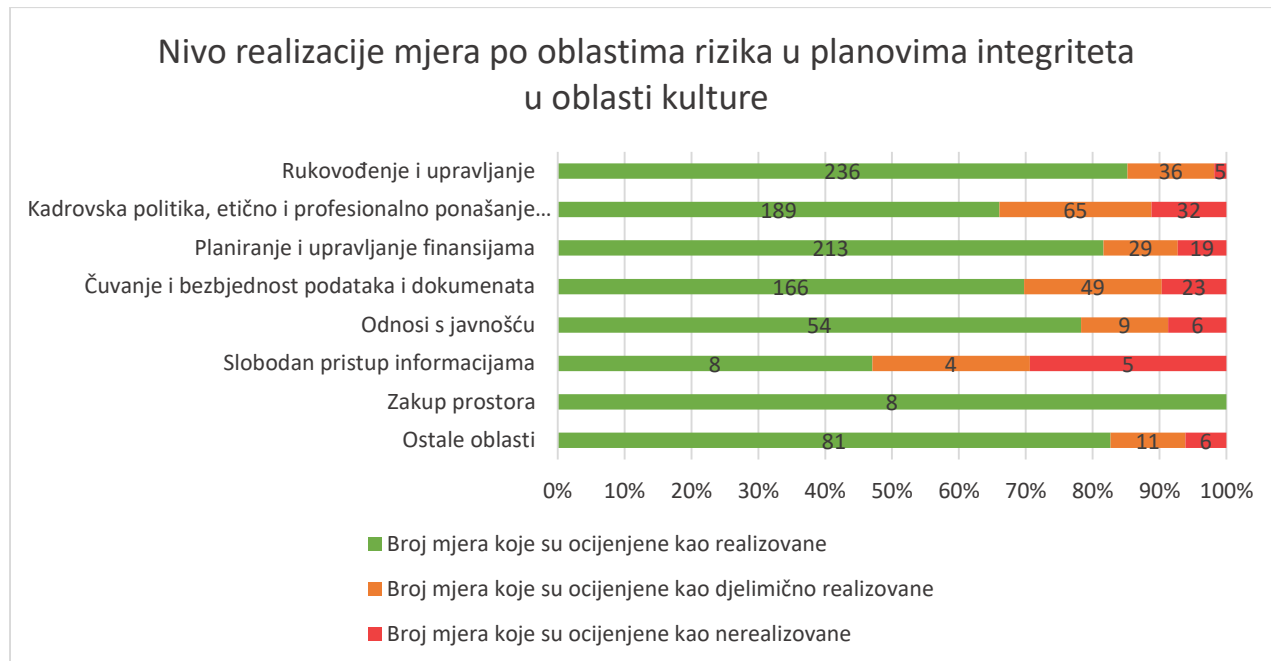
U narednoj tabeli dat je prikaz stepena realizacije mjera u pet podsistema koji pripadaju sistemu kulture. Tabela sadrži podatke iz posljednjih pet izvještajnih perioda pa je moguće vidjeti u kojim podsistemima je ostvaren napredak u realizaciji mjera za savladavanje rizika.

Podsistem	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.
Centri za kulturu	78,7%	69,3%	78,3%	13,1%	18,3%	15%	8,15%	12,4%	6,7%
Muzeji i galerije	57,1%	65,3%	69,4%	30,2%	26,4%	22,6%	12,6%	8,3%	8%
Biblioteke	77,5%	75,6%	87,6%	15,6%	16,6%	7,3%	6,8%	7,8%	5,2%
Pozorišta	71,8%	74,5%	66,9%	14,8%	13,8%	20,7%	13,3%	11,7%	12,4%
Ostale institucije kulture	76,7%	82,5%	77,2%	11,6%	11,8%	14,9%	11,6%	5,7%	7,9%
Svi organi vlasti u sistemu „Kultura“	72,3%	72,4%	76,2%	17,2%	18,2%	16,2%	10,5%	9,4%	7,7%

Tabela 24: Stepen realizacije mjera u podsistemima koji pripadaju sistemu „Kultura“ u 2021, 2022. i 2023. godini (na osnovu izvještaja dostavljenih 2022, 2023. i 2024. godine)

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika, **najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ (85,2%) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (81,6%).** U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 69,7% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 66% mjera. Iako nešto niži u odnosu na prethodni izvještajni period, i u ovom izvještajnom periodu karakterističan je **relativno visok nivo nerealizovanih mjera, naročito u oblasti kadrovske politike, profesionalnog i etičnog ponašanja zaposlenih (11,9%).** U narednom periodu trebalo bi više pažnje posvetiti ovoj oblasti te predložiti adekvatne mjere za suzbijanje rizičnih radnih procesa.

U posebnim oblastima rizika „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“ realizovano je 78,3% odnosno 47% mjera, što je u odnosu na prethodni izvještajni period značajan porast realizovanih mjera za čak 15,3% odnosno 36,9%. Kao i u prethodnim izvještajnim periodima, izviješteno je da su realizovane sve mjere koje se odnose na zakup prostora (8 mjera).



Grafikon 77: 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 634 rizika**. Za 73 rizika (11% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 405 rizika (64%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 156 rizika (25%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Od opštih oblasti rizika, najveći broj rizika povećanog intenziteta i u ovom izvještajnom periodu karakterističan je za oblast rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Takođe, najveći procenat rizika smanjenog intenziteta zabilježen je u pomenutoj oblasti kao i u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Određeni broj mjera je kontinuiranog karaktera i njima je potreban duži period sprovođenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

Preporuke

Za sve organe vlasti u sistemu kulture, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njegovom sprovođenju, i to:

Preporučuje se ustanovama kulture da redovno **izvještavaju o sprovođenju strategije razvoja, mjerama za unapređenje** i poboljšanje rada ustanove, **planovima razvoja** ustanove, kao i usvojenim godišnjim planovima rada, koje treba objavljivati i redovno ažurirati.

Preporučuje se organima vlasti u sistemu kulture da kroz izvještaje prema javnosti, skupštinske izvještaje, izvještaje prema medijima, dokumente sa sadržajem plana rada i finansijskim planom, kao i kroz kolegijume, prezentacije i promocije, omoguće redovno **obavještavanje javnosti i zaposlenih o usvajanju internih akata** i drugih odluka tih organa.

Preporučuje se organima vlasti da **odlučivanje** iz oblasti redovnih aktivnosti u okviru **kulturno-umjetničkog stvaralaštva** realizuju 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.

Preporučuje se organima vlasti da sprovode **rukovodni nadzor** 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.

Preporučuje se organima vlasti da uvažavaju **preporuke nadležnih institucija** za veću transparentnost ustanove i kvaliteta rada, i redovno dostavljaju resornom ministarstvu **godišnje izvještaje o realizaciji programa rada** sa finansijskim pokazateljima.

Preporučuje se ustanovama kulture da usvoje **procedure o diskrecionom odlučivanju**, te da značajne odluke donose i objavljuju na internet stranicama u skladu sa zakonskim procedurama.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **sticanje kvalifikacija članova Komisije za reviziju** muzejskog materijala u muzejima, kako bi se započelo sa revizijom cjelokupnog muzejskog materijala.

Preporučuje se organima vlasti da usvoje **posebni etički kodeks zaposlenih** u ustanovama kulture i da se u okviru tog dokumenata obrade između ostalog i obaveze prijavljivanja poklona, prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije.

Preporučuje se organima vlasti dosljedno **poštovanje odredbi Zakona o sprečavanju korupcije**, uključujući u dijelu poštovanja obaveza koje se odnose na **prijavljivanje poklona javnih funkcionera**. Preporučuje se donošenje internog uputstva o obavezi prijavljivanja poklona, sadržaju i načinu vođenja evidencije o primanju poklona, te izvještavanja Agencije o primljenim sponzorstvima i donacijama.

Preporučuje se organima vlasti da za zaposlene u ustanovama kulture iniciraju **organizovanje edukacija u vezi sa prijavljivanjem korupcije i mehanizmima zaštite lica** koja prijavljuju korupciju.

Preporučuje se organima vlasti da na osnovu Zakona o radu i Pravilnika o stručnom usavršavanju zaposlenih donose **Plan stručnog usavršavanja za zaposlene iz djelatnosti kulture**, naročito za one koji su dužni po zakonu da imaju stručne ispite za obavljanje određenih zvanja.

Preporučuje se organima vlasti da u cilju **ocjenjivanja rada zaposlenih**, donesu odgovarajući interni akt o načinu i kriterijumima vrednovanja obavljanja poslova zaposlenih.

Preporučuje se organima vlasti da u cilju **sprečavanja zlostavljanja na radu (mobing)** upoznaju zaposlene sa Pravilnikom o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog o prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu kako bi ponašanje na radu svih zaposlenih bilo 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.

Preporučuje se organima vlasti da osiguraju **učešće svih relevantnih subjekata i jedinica** prilikom **planiranja budžeta**, te da se budžetski plan donosi na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije.

Preporučuje se organima vlasti da redovno sprovode **unutrašnje finansijske kontrole** u ustanovi i postupaju je po preporukama eksternih revizora i inspekcija.

Preporučuje se organima vlasti da redovno dostavljaju **izvještaje o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola**, te da ukoliko već nisu odrede lica odgovorna za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, kao i lica zadužena za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima.

Preporučuje se organima vlasti da dokumentaciju koja se odnosi na **finansijske mjesečne i godišnje izvještaje** redovno i transparentno podnose i prosljeđuju organima lokalne samouprave, koji su zaduženi za praćenje trošenja budžetskih sredstava.

Preporučuje se organima vlasti da donesu **internu proceduru o načinu vođenja blagajne** kao i proceduru koja se odnosi na prodaju ulaznica. S tim u vezi preporučuje se usvajanje procedure kojima će se ograničiti široka diskreciona ovlašćenja prilikom određivanja cijena usluga – cijena ulaznica i cijena zakupa sala kao i galerijskog prostora i bašti.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede 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.

Preporučuje se ustanovama kulture da uvedu **digitalnu baza podataka** za evidenciju muzejskog materijala, usvoje interna pravila koja se odnose na pristup muzejskom materijalu i dokumentaciji, te da redovno sprovode **godišnji popis i reviziju**, te shodno navedenom predlažu mjere za unapređenje stanja u kojem se eksponati nalaze u depoima. Takođe, muzejski materijal i dokumentaciju treba čuvati u skladu sa odredbama kojima se uređuju kulturna dobra.

Preporučuje se uspostavljanje **centralnog informacionog sistema** u Narodnom muzeju Crne Gore čime bi se povezali svi muzeji Crne Gore.

Preporučuje se organima vlasti da ažuriraju svoje internet stranice sa važnim podacima o ustanovi te omoguće posjetiocima povremena **ispitivanja o radu institucije** kroz ispunjavanje odgovorajućeg upitnika i periodično anketiranje korisnika o stepenu zadovoljstva uslugama koje pružaju ustanove kulture.

Preporučuje se organima vlasti da putem društvenih mreža redovno **najavljaju planirane aktivnosti iz domena kulture**, te da nakon realizacije istih objavljuju informacije o toku dešavanja sa pratećim audio-vizuelnim materijalom.

Preporučuje se organima vlasti da **informisanost o radu institucije** sprovodi na više načina: putem društvenih mreža i zvaničnih web stranice. Takođe, putem lokalnih i javnih emitera preporučuje se obavješćavanje javnosti o predstojećim događajima.

Preporučuje se organima vlasti da osmisle **strategiju 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.

Preporučuje se organima vlasti da **objavljaju javne pozive za davanje u zakup nepokretnosti**, odluke o cijenama zakupa što doprinosi povećanju transparentnosti rada, te da redovno podnose izvještaj o raspodjeli prihoda po osnovu zakupa poslovnog prostora radi sprečavanja zloupotrebe trošenja ostvarenih prihoda.

Preporučuje se organima vlasti da prilikom narednog ažuriranja plana integriteta, uzmu 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“.

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.

Preporučuje se organima vlasti da prilikom narednog ažuriranja plana integriteta **uključe posebne oblasti rizika** s obzirom na to da nedostaju u čak 24 od 61 važećih planova integriteta, dok je kod određenih organa te rizike potrebno dodatno analizirati i razraditi.

Preporučuje se organima vlasti da podstiču adekvatno **umrežavanje svih aktera u sektoru kulture** što bi za rezultat imalo stvaranje povoljnijeg ambijenta za razvoj saradnje i iskorišćenost kulturnih i kreativnih potencijala u svim oblastima. Osim toga, potrebno je obezbijediti ravnomjeran razvoj kulture na teritoriji Crne Gore, na način da kulturna zbivanja i programi iz domena sektora kulture budu zastupljeniji u sjevernoj regiji.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave **elektronsku evidenciju aktera u kulturi**, uključujući nezavisnu kulturnu scenu. Potrebno je u značajnoj mjeri digitalizovati aktivnosti institucija kulture, što bi dovelo do veće dostupnosti elektronskih baza gdje bi postojali registri kulturnih djelatnika i organizacija u kulturi.

Preporučuje se organima vlasti 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...).

Preporučuje se organima vlasti da utiču na razvoj adekvatnih **infrastrukturnih kapaciteta ustanova kulture** što bi za posljedicu imalo obezbjeđivanje adekvatnog prostora za rad, te čuvanje predmeta, dokumentacije o kulturnim dobrima ili organizaciju programa.

Preporučuje se organima vlasti da donesu set pravila kojima će se **regulisati pristup prostorijama** u kojima su smješteni muzejski predmeti i dokumentacija.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede **dovoljan broj zaposlenih u sektoru kulture**, u cilju kvalitetnijeg institucionalnog funkcionisanja i sprovođenja aktivnosti u domenu kulture. Nadalje, nedovoljni kadrovski kapaciteti iz oblasti zaštite i očuvanja kulturne baštine

ustanovama kulture dovode u pitanje funkcionalan rad pojedinih ustanova, posebno u oblasti konzervatorske djelatnosti.

Preporučuje se organima vlasti u sistemu kulture **ulaganje u obrazovanje kadrova u kulturi** (bibliotekari, arheolozi, istoričari umjetnosti, etnolozi, konzervatori-restauratori, arhitekta konzervatori, vlasuljari, maskeri, ton i majstori svijetla...).

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede prisustvo zaposlenih na **obukama** posvećenim **etici, integritetu i sprečavanju korupcije**.

Preporučuje se organima vlasti u sistemu kulture da obezbijede **obučenosť kadra za pisanje projektnih aplikacija** u okviru dostupnih fondova i pronađu adekvatne mehanizme za kofinansiranje dobijenih grantova.

Preporučuje se organima vlasti u sistemu kulture da doprinesu boljoj iskorišćenosti potencijala kulturne baštine kroz **privatno-javno partnerstvo u smislu ulaganja za sanaciju** i stavljanje u funkciju održivog korišćenja objekata kulturne baštine imajući u vidu loše stanje pojedinih kulturnih dobara zbog nedovoljnih finansijskih sredstava za njihovu sanaciju.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave **informacioni sistema kulturnih dobara**, što bi omogućilo da elektronske evidencije kulturnih dobara budu dostupne široj javnosti, kao i registri konzervatorskih licenci.

Preporučuje se organima vlasti da omoguće adekvatne uslove i dovoljne **prostorne kapacitete za čuvanje pokretne kulturne baštine – depoi** i u kontinuitetu ulažu sredstva u održavanje pokretnog muzejskog, arhivskog i bibliotečkog fonda. Osim toga obezbijediti adekvatan prostor za izvođenje programa iz domena kulture, te usvojiti plan zaštite i spasavanja muzejske građe u vanrednim situacijama.

Preporučuje se organima vlasti **obezbjedjivanje prostora za sprovođenje kulturnih sadržaja mladih** u svim opštinama od strane lokalnih uprava.

Preporučuje se organima vlasti uvođenje sistema kontinuiranog **praćenja brojnosti publike** na programima ustanova kulture i festivalske publike. S tim u vezi preporučuje se uvođenje elektronske evidencije broja posjetilaca u ustanovama kulture kao i podsticanje ustanova kulture da razvijaju programe i djelatnosti za unapređenje prodaje, uz značajan fokus na animiranju potencijalne publike.

Preporučuje se organima vlasti **sprovođenje istraživanja kulturnih potreba** i navika građana Crne Gore na svakih pet godina, kao i uvođenje prakse istraživanja publike od strane ustanova i organizacija u kulturi (upitnici, fokus grupe, intervjui...). Osim toga, preporučuje se 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.

Preporučuje se organima vlasti pokretanje **kanala komunikacije za promociju kulture** namijenjenog mladima koji bi vodili mladi – digitalni portal, YouTube kanal ili neki drugi format.

Preporučuje se organima vlasti da organizuju **posjete 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.

Preporučuje se ustanovama kulture da obezbijede **pristupačnost osobama s invaliditetom** tim ustanovama 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...).

Preporučuje se ustanovama kulture da **prilagode program osobama s invaliditetom** (titlovanje domaćih filmskih i audiovizuelnih sadržaja, pozorišnih predstava, obezbjeđivanje audio deskripcije predstava i filmova, organizacija taktilnih izložbi...)

Preporučuje se ustanovama kulture da vrše redovnu **reviziju cjelokupnog muzejskog materijala** sa ocjenom stanja izložbenih predmeta, kao i vanredno izvještavati nadležne organe u slučaju oštećenja muzejskih predmeta ili spomeničkog nasljeđa.

Preporučuje se ustanovama kulture da **povećaju obim bibliotečkog fonda** publikacijama na **Brajevom pismu**, te da obezbijede adekvatno konzerviranje knjiga za lica sa djelimičnim ili potpunim oštećenjem vida.

Preporučuje se ustanovama kulture da omoguće da se **uplate članarina javnoj ustanovi** vrše putem žiro računa.

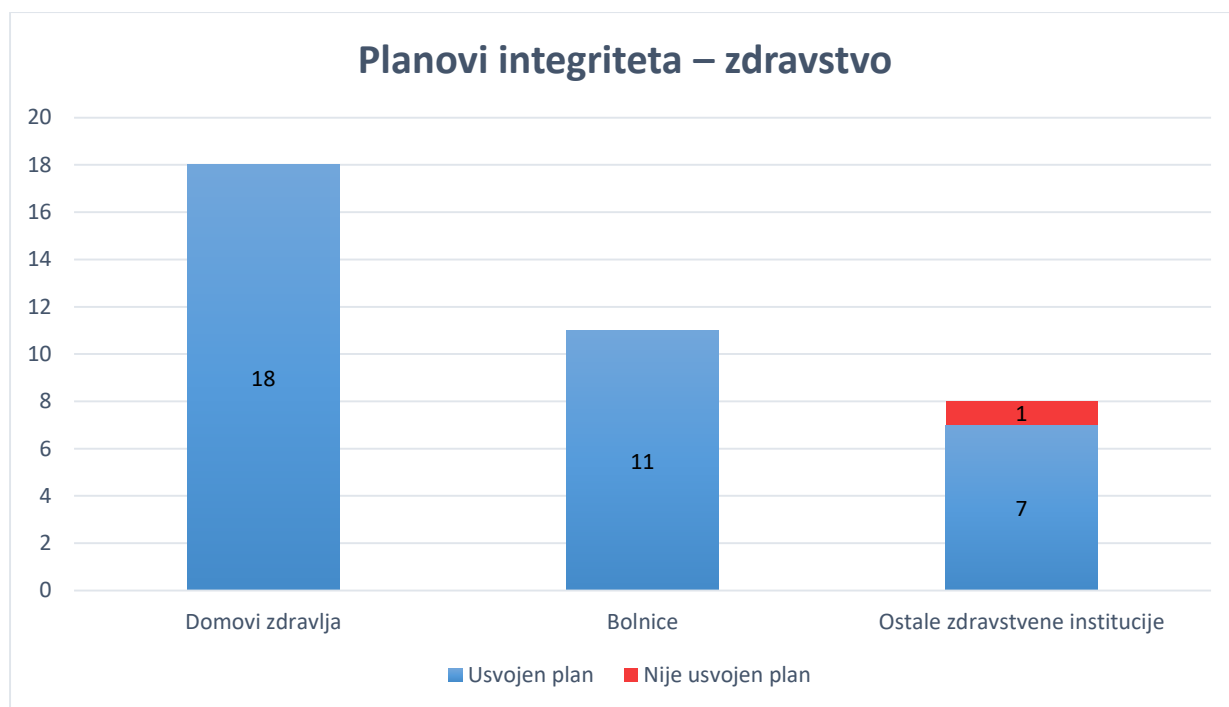
Preporučuje se ustanovama kulture da **objave i redovno ažuriraju vodič za slobodan pristup informacijama** u posjedu institucije. Ustanovama koje još uvijek nemaju svoju internet stranicu preporučuje se što skorija izrada u narednom periodu.

Preporučuje se organima vlasti da u skladu sa **Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja** tokom predizborne kampanje za lokalne izbore blagovremeno odgovore 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.

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 integriteta³⁴.



Grafikon 78: 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 2024. godine ažuriralo je odnosno donijelo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (18 domova

³⁴ **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.

zdravlja, 11 bolnica i 7 ostalih zdravstvenih ustanova), čime je **započeo peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta** u tim organima.

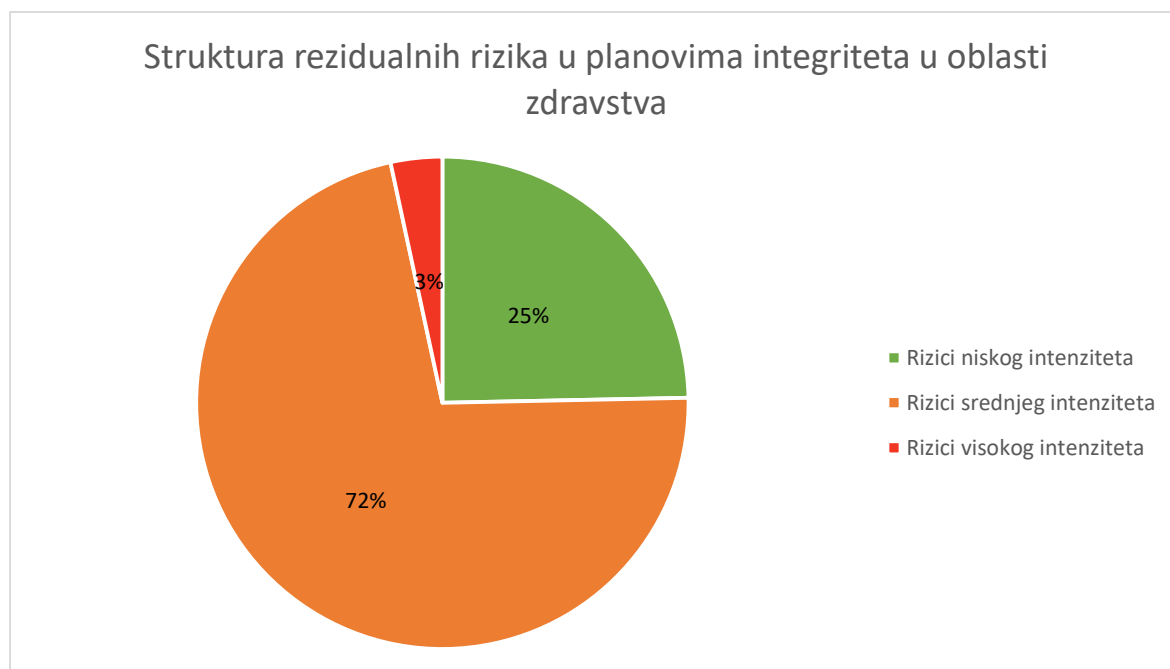
Svi donešeni planovi integriteta i izvještaji o njihovom sprovođenju dostavljeni su Agenciji putem aplikacije za planove integriteta. Stoga, u aplikaciju je unijeto svih 36 važećih planova integriteta zdravstva. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

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 2024. godine identificovano je ukupno 1.240 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 892 (71,9%). Identifikovano je 306 rizika niskog intenziteta (24,7%) i 42 rizika visokog intenziteta (3,4%).

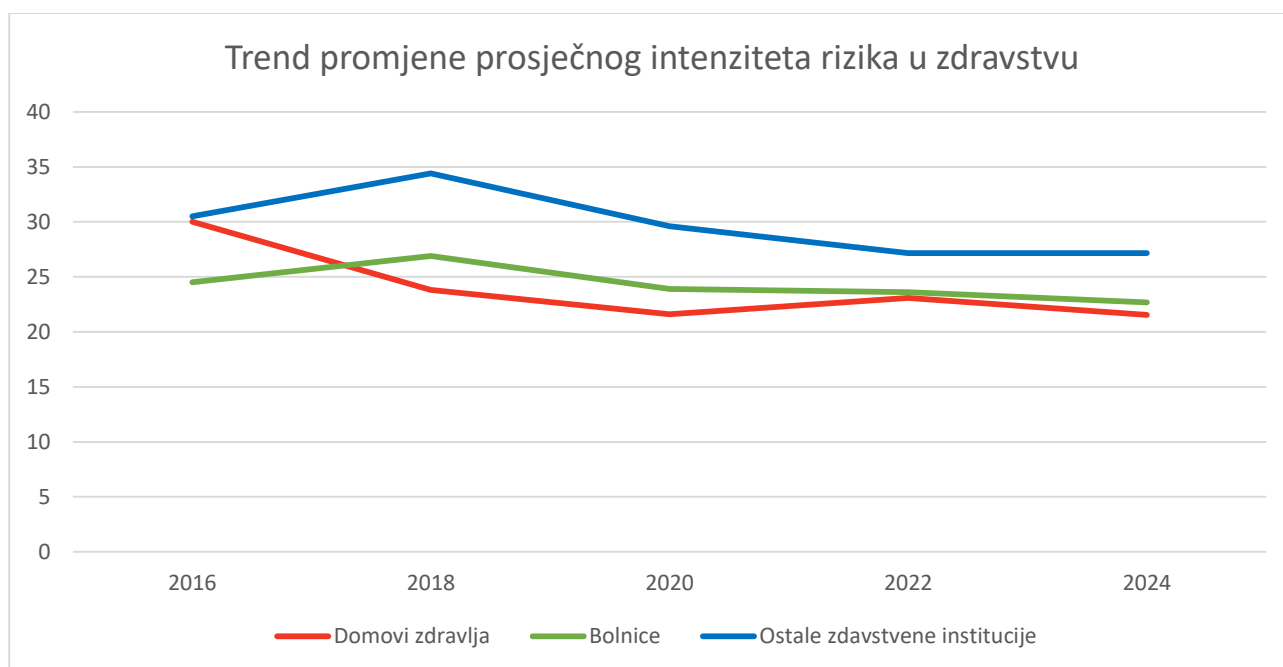


Grafikon 79: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta zdravstva

Struktura rizika u petoj generaciji planova integriteta u zdravstvu se razlikuje u odnosu na četvrtu generaciju. Posebno je uočljivo **povećanje broja rizika niskog intenziteta** za 60, dok se broj rizika srednjeg intenziteta **smanjio** za 48.

Struktura rizika se razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je u domovima zdravlja zastupljeno 24,9% rizika niskog intenziteta, u bolnicama 28,4%, dok je rizika te visine u ostalim zdravstvenim ustanovama 17,2%. Udio rizika srednjeg intenziteta u sva tri podsistema kreće se od 67% do 77,2%, dok se udio visokih rizika kreće od 2,3% do 5,6%.

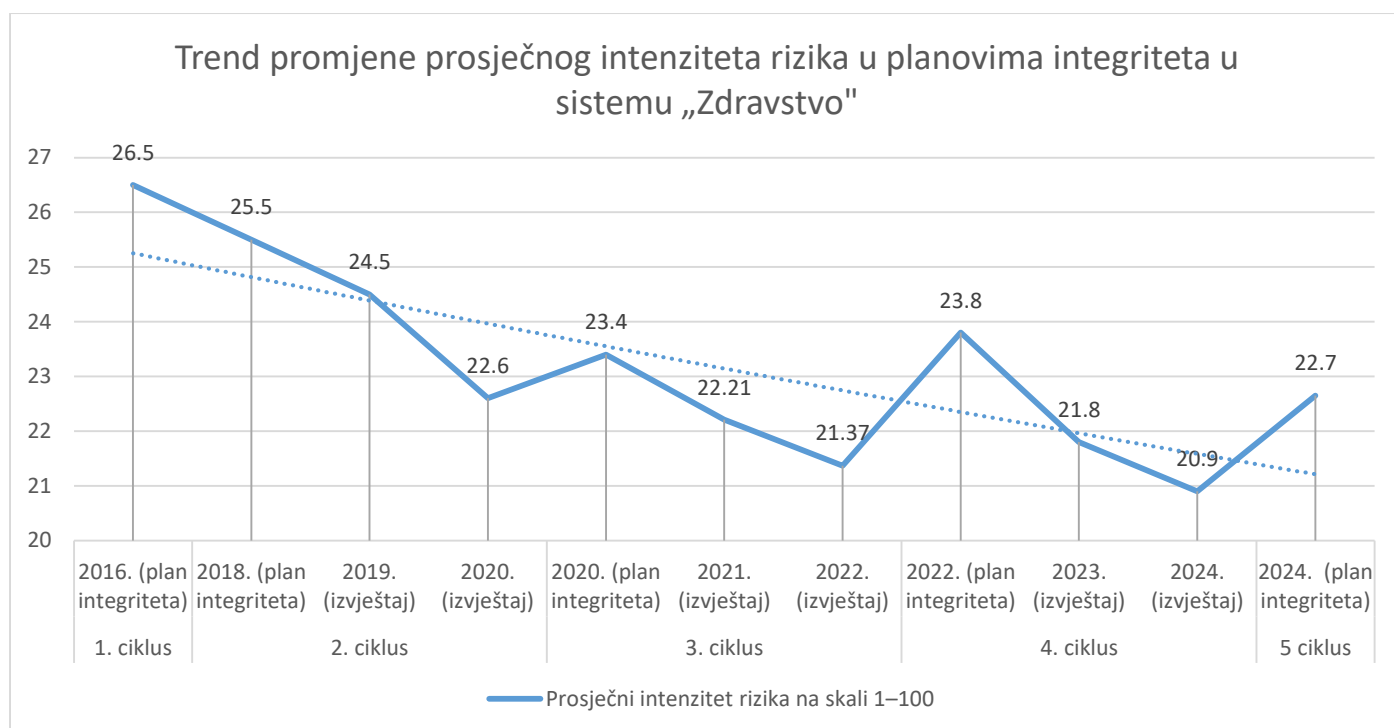
Najveći intenzitet rizika od 2016. do 2024. godine zabilježen je u podsistemu „Ostale zdravstvene institucije“. Od 2018. do 2020. godine došlo je do opadanja prosječnog nivoa intenziteta identifikovanih rizika kod domova zdravlja. U 2018. godini (u drugoj generaciji planova integriteta) kod bolnica došlo je do uvećanja za oko 2%, dok se intenzitet rizika u 2020. smanjio za 3% i dodatno u 2022. godini (četvrtoj generaciji planova integriteta). Trend smanjenja rizika u bolnicama se nastavio i u 2024. godini (petoj generaciji planova integriteta) za skoro 2% (sa 23,6% na 21,5%). Takođe, u 2024. godini došlo je i do opadanja prosječnog nivoa intenziteta identifikovanih rizika kod domova zdravlja za 2%. Navedeno se može vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 80: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u zdravstvu, po podsistemima

Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2022. godine iznosio je 23,8, a tokom naredne dvije godine sprovođenja tih planova kontinuirano je dolazilo do smanjenja intenziteta rizika, u prvoj godini do vrijednosti 21,8, a u drugoj godini do 20,9, čime je završen četvrti ciklus. Početkom novog dvogodišnjeg ciklusa dolazi po pravilu do povećanja prosječnog intenziteta rizika, što je rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja, pa prosječni intenzitet rizika na početku petog ciklusa planova integriteta zdravstvenih ustanova iznosi 22,7.

Navedeno se može vidjeti na narednom grafikonu, gdje je prikazano pet ciklusa donošenja planova integriteta i izvještavanje za četiri prethodna ciklusa.



Grafikon 81: 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 2024. godine) iznosi 22,7, dok je u planovima integriteta iz 2016. godine ta vrijednost iznosila 26,5.

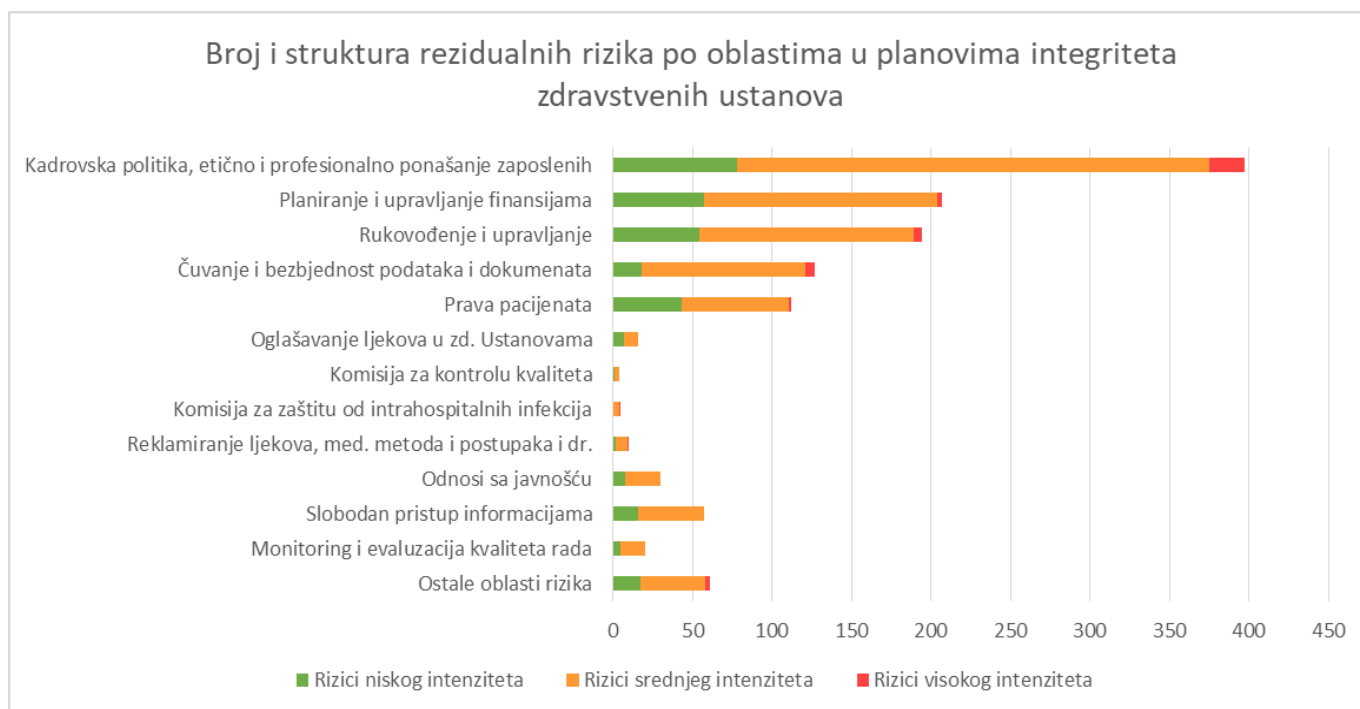
Naredna tabela prikazuje zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta po podsistemima zdravstva, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika.

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika				
				2016	2018	2020	2022	2024
Domovi zdravlja	24,9%	72,8%	2,3%	30	23,8	21,6	23,1	21,5
Bolnice	28,4%	67%	4,7%	24,5	26,9	23,9	23,6	22,7
Ostale zdravstvene ustanove	17,2%	77,2%	5,6%	30,5	34,4	29,6	27,2	27,2
Sistem ZDRAVSTVA	24,7%	71,9%	3,4%	26,5	25,5	23,4	23,8	22,7

Tabela 25: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u zdravstvu, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (pet generacije planova integriteta)

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u sistemu zdravstva (koji su donijeti do kraja 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (397) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (207), a slijede „Rukovođenje i upravljanje“ (194) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (127).

Od posebnih oblasti rizika u zdravstvu, visoki rizici su zastupljeni u oblastima „Prava pacijenata“, „Komisija za zaštitu od intrahospitalnih infekcija“ i „Reklamiranje lijekova, medicinskih metoda i postupaka i dr“.



Grafikon 82: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta zdravstva

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 1,5% u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ do 5,5% u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, gdje je zastupljen i najveći broj rizika srednjeg intenziteta, dok prosječni intenzitet iznosi 25,1 (na skali 1–100), što ovu oblast čini prilično rizičnom u sistemu zdravstva.

Prosječni intenzitet rizika je nešto veći u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 25,9. U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ prosječni intenzitet rizika iznosi 21,4, a u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 20,8 na utvrđenoj skali.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu zdravstva je *narušavanje integriteta institucije*, sa 82 rizika. Slijede *curenje informacija* sa 77 rizika, *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* i *sukob interesa* sa po 75 osnovnih rizika, *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* sa 67 i *narušavanje principa transparentnosti* sa 58 osnovnih rizika.

Redni broj	Osnovni rizik	Zastupljenost zajedničkih osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	82	4,2%
2	Curenje informacija	77	4%
3	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	75	3,9%
4	Sukob interesa	75	3,9%
5	Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	67	3,5%
6	Narušavanje principa transparentnosti	58	3%
7	Ugrožavanje zaštite podataka	57	3%
8	Donošenje nezakonitih odluka	56	2,9%
9	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	45	2,3%
10	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	31	1,6%
11	Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	30	1,6%
12	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti institucije	29	1,5%
13	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	27	1,0%
14	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	24	1,3%
15	Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	23	1,2%

Tabela 26: Nazastupljeniji osnovni rizici u sistemu zdravstva

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprečavanju korupcije. Na *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi* se odnosi 31 osnovni rizik, u 4 slučaja procijenjen je rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama*, kao i u 2 slučaja *nepodonošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera*.

U planovima integriteta u 10 zdravstvenih ustanova prepoznati su rizici visokog intenziteta, koji su prikazani u narednoj tabeli.

<i>RIZICI VISOKOG INTENZITETA (na skali od 49–100)</i>
Ne vrši se provjera privremene spriječenosti za rad (u 2 plana integriteta)
Neadekvatno postupanje sa službenom dokumentacijom i informacijama zbog nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti. Oštećena, otuđena, izgubljena dokumentacija usljed neadekvatnog sistema kontrole (1)
Neadekvatno postupanje po prijavama zviždača. Narušavanje zaštite identiteta i prava zviždača (4)
Davanje prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke, na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu (1)
Negativna ocjena javnog mnjenja i gubitak povjerenja javnosti u rad ustanove zbog nedovoljne transparentnosti i informisanja javnosti o njenom radu (2)
Zloupotreba plaćenih odsustava ljekara i drugog medicinskih radnika radi učešća na kongresima, seminarima i drugim naučnim skupovima u organizaciji farmaceutskih kompanija. Sukob interesa, odnosno propisivanje i izdavanje lijekova i drugih farmaceutskih proizvoda firmi koje su finansirale prisustvo na raznim naučnim skupovima ljekarima i drugim zdravstvenim radnicima (1)
Nedovoljan razvijen nivo svijesti zaposlenih za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije (4)
Veliki i/ili nekontrolisan prostor donošenja diskrecionih odluka prilikom donošenja prerasporednih rješenja/aneksa, odluka o naknadi zarade zaposlenim usljed različitih okolnosti po osnovu rada i u vezi sa radom i drugih odluka od značaja za rad edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih (2)
Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura (3)
Neadekvatno, nenamjensko, nepredviđeno i nedovoljno transparentno trošenje budžetskih sredstava (2)
Nedovoljni kadrovski kapaciteti u određenim organizacionim jedinicama. Nedovoljna transparentnost zapošljavanja u toku izborne kampanje (1)
Napuštanje radnog mjesta zaposlenih prije dolaska zamjene, čime se narušava bezbjednost pružanja zdravstvene zaštite (2)
Neadekvatno kreiranje politike razvoja usljed nepostojanja strateškog dokumenta (1)
Korišćenje podataka i dokumenata u neslužbene svrhe (1)
Zloupotreba povjerljivih medicinskih i finansijskih podataka i odavanje i curenje podataka o zdravstvenom stanju pacijenata (1)
Neovlašćena kontrola kvaliteta ugovorene zdravstvene zaštite i ocjena opravdanosti pružene zdravstvene usluge osiguraniku (1)
Nepostojanje strateškog antikorupcijskog okvira na nivou zdravstvene ustanove (1)
Neadekvatno sprovođenje nadzora i kontrole nad radom svih organizacionih jedinica bolnice i nad radom svih zaposlenih u bolnici (1)
Neetično, nečovječno i neadekvatno komuniciranje, ponašanje i ophođenje prema pacijentima od strane svih zaposlenih u bolnici (1)
Neadekvatna zaštita i čuvanje službene i medicinska dokumentacije pacijenata. Neadekvatna zaštita i čuvanje kao poslovne tajne – podataka o liječenju pacijenata u bolnici (1)
Neadekvatna, nedolična i nekulturna komunikacija i nepoštovanje ličnosti i integriteta pacijenata (1)
Neadekvatna zaštita informacionog sistema. Nedovoljna IT bezbjednost podataka kao i njihovo korišćenje za privatne svrhe (4)
Nepostupanje u skladu sa važećim propisima i aktima ustanove (1)

Tabela 27: Najzastupljeniji rizici visokog intenziteta u sistemu zdravstva

Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

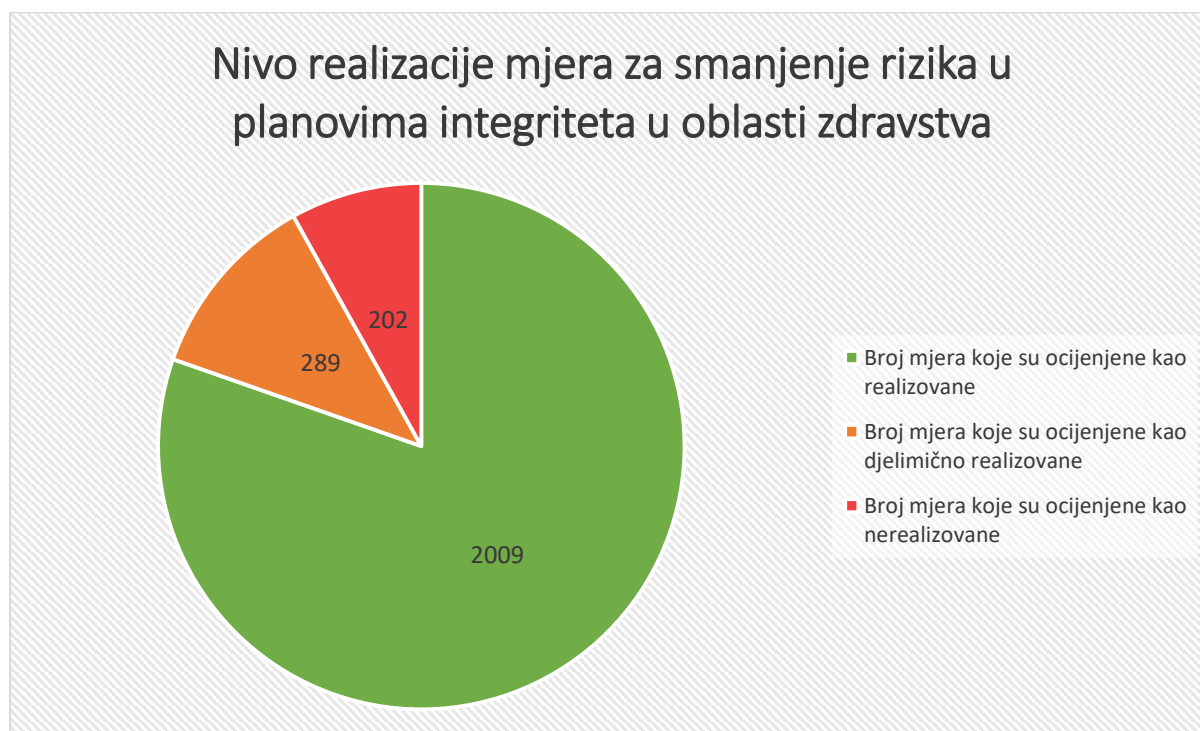
Agencija je 2024. godine prikupila 36 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 7 drugih zdravstvenih ustanova) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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 1.240 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 2.009 mjera realizovano (80,4%), 289 mjera djelimično realizovano (11,6%), a da 202 mjere nijesu realizovane (8,1%).

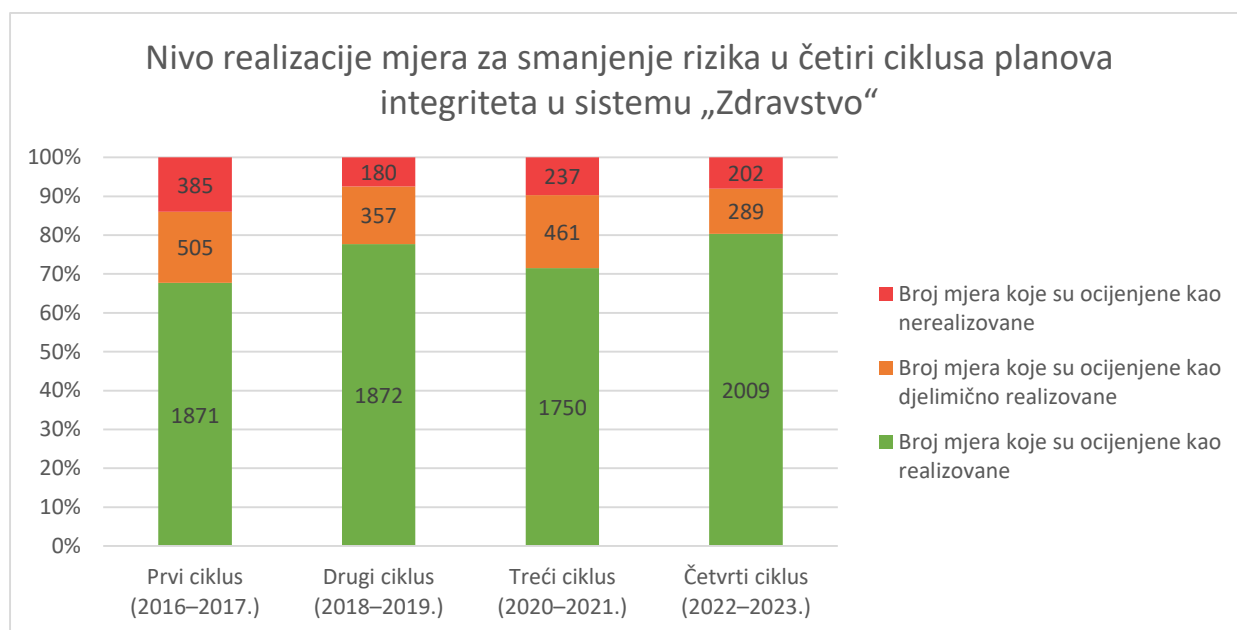


Grafikon 83: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta zdravstva

U odnosu na prethodnu izvještajnu godinu, **udio realizovanih mjera se povećao za 3,2%**. Istovremeno udio nerealizovanih mjera se smanjio za 1,2%, a udio djelimično realizovanih mjera za 2% u odnosu na prethodno izvještavanje.

Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na značajno većem nivou u odnosu na treću generaciju planova integriteta

(2020–2021.) imajući u vidu da je stepen realizacije povećan za 8,9%. Treba imati u vidu da je stepen realizacije mjera na kraju trećeg ciklusa planova integriteta bio manji za 6,2% u odnosu na završetak drugog ciklusa (2018–2019.), što je prikazano na narednom grafikonu.



Grafikon 84: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta zdravstva

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera se značajno razlikuje među podsistemima u okviru ovog sistema. Najveći nivo realizacije mjera ostvaren je u domovima zdravlja – 85%, dok je u ostalim zdravstvenim ustanovama realizovano 76%, a najmanji je u bolnicama, gdje iznosi 72,1%.

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 88,8% mjera. Na drugom mjestu po broju realizovanih mjera je oblast „*Rukovođenje i upravljanje*“ sa 84,1% mjera. Približno jednak broj realizovanih mjera ostvaren je u oblastima „*Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih*“ sa 75,5% i „*Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata*“ sa 74,5% realizovanih mjera, dok je broj nerealizovanih mjera i dalje visok u obje oblasti, i čini 11,2% mjera u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata i 10% u oblasti kadrovske politike.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu zdravstva



Grafikon 85: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta zdravstva

Na narednoj tabeli prikazani su uporedni podaci o realizaciji mjera, za period 2018–2024. godine.

Godina 2019. predstavlja završetak drugog ciklusa planova integriteta (2018–2019) i nju karakteriše relativno visok stepen realizacije mjera. Međutim, 2021. godinu katakteriše najmanji procenat realizacije mjera, iako se radi o drugoj godini izvještavanja mjera od donošenja novih planova integriteta 2020. godine (treća generacija planova integriteta), uglavnom zbog pandemije virusa kovid-19, dok se već 2022. godine, koja predstavlja prvu godinu izvještavanja po četvrtoj generaciji planova integriteta, uočava značajan napredak u realizaciji mjera.

Trend povećanja realizacije mjera se nastavio i u 2023. godini, koja predstavlja drugu izvještajnu godinu, što je ukazalo na pozitivan efekat četvrte generacije planova integriteta zdravstvenih institucija.

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2018	74,6%	14,8%	10,6%
2019	77,7%	14,8%	9,6%
2020	73,1%	16,3%	10,6%
2021	71,5%	18,8%	9,7%
2022	77,1%	13,6%	9,3%
2023	80,4%	11,6%	8,1%

Tabela 28: Stepenn realizacije mjera u planovima integriteta zdravstvenih ustanova, u izvještajnim godinama 2018–2023. (na osnovu podataka iz izvještaja koji su dostavljeni 2019–2024.godine)

U tabeli koja slijedi prikazani su uporedni podaci o procentu realizovanih mjera iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2017–2023. godine u sva tri podsistema (domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene ustanove) u sve četiri opšte oblasti:

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	76,3%	64,2%	73,8%	54,3%
	2018	84,3%	73,4%	78,1%	64,8%
	2019	85,9%	76,8%	79,3%	79%
	2020	76,5%	71,8%	82,7%	77,6%
	2021	82,2%	69,6%	77,8%	74,8%
	2022	88,8%	76,7%	88,7%	77,7%
	2023	90,7%	81,4%	92,1%	81,1%
BOLNICE	2017	56,8%	68,5%	80,5%	71,6%
	2018	70,3%	65,3%	83,3%	67,2%
	2019	75%	66,1%	85,3%	66,7%
	2020	68,4%	58%	81,4%	60,6%
	2021	70,7%	57,4%	83,5%	70,5%
	2022	74,1%	59,2%	86,7%	68,3%
	2023	78,4%	62%	82,7%	68,3%
OSTALE ZDRAVSTVENE USTANOVE	2017	75%	68,4%	76,6%	77,8%
	2018	77,1%	75,4%	85,4%	81,8%
	2019	78,7%	78,4%	85,4%	86,4%
	2020	64,5%	72,4%	82,8%	81,3%
	2021	56,5%	71,3%	81,3%	77,1%
	2022	64,3%	54,7%	82,6%	62,7%
	2023	73,2%	72,5%	82,6%	64,4%

Tabela 29: Uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2017–2023. godine, sa procentom realizovanih mjera 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 218, odnosno 83,4%, što je za 4,6% više u odnosu na prvo izvještavanje za planove koje su donijeti u 2022. godini (četvrta generacija planova integriteta), imajući u vidu da 2023. godina predstavlja drugu godinu sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Slična situacija je u oblasti „**Monitoring i evaluacija kvaliteta rada u zdravstvenim ustanovama**“, u kojoj je realizovano 75% predloženih mjera, što je za 0,4% više realizovanih mjera u odnosu na prvo izvještavanje za planove koje su donijeti u 2022. godini.

Veliki broj realizovanih mjera je ostvaren u oblasti „**Slobodan pristup informacijama**“, čak 86,3%, što je za 7,6% više realizovanih mjera u odnosu na prvo izvještavanje, dok je u oblasti

„**Odnosi s javnošću**“ realizovano 70,4% predloženih mjera, gdje je procenat ostao na istom nivou u odnosu na prethodno izvještavanje.

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**“, „**Oglašavanje lijekova u zdravstvenim ustanovama**“ 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 1.240 rizika**. Za 77 rizika (6,3% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 759 rizika (61,7%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 394 rizika (32%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu.

Preporuke

Za sve organe vlasti u sistemu zdravstva, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njegovom sprovođenju, i to:

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 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 prilikom ažuriranja plana integriteta posvete posebnu pažnju razradi rizika i predlaganju mjera koji se odnose na aspekte upravljanja ljudskim resursima, kao što su **planiranje zapošljavanja, postupak zapošljavanja, ocjenjivanje i praćenje radnog učinka**, utvrđivanje kriterijuma za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih i proces izrade plana **stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i saradnika**, 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 i integriteta ili konkretne teme u vezi sa nadležnošću organa**, imajući u vidu izuzetnu važnost takvih mjera za podizanje nivoa integriteta i profesionalnog ponašanja zaposlenih.

Kada su u pitanju izrada i sprovođenje budžeta i proces javnih nabavki, preporučuje se zdravstvenim ustanovama da:

- donesu **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;
- organizuju **redovne obuke o planiranju budžeta**;
- uspostave procedure **racionalnog trošenja** budžetskih sredstava;
- obezbijede transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- planiraju izdatke za sudske sporove na osnovu evidencija o sudskim sporovima;
- postupaju po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa u cilju izbjegavanja neekonomičnog trošenja budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja;
- uspostave **redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki** i usvajaju nova znanja iz te oblasti;
- obezbijede da tehnička specifikacija sadrži sve bitne karakteristike predmeta nabavke u pogledu kvaliteta, dimenzija i drugih performansi;
- obezbijede **transparentnost** u svim fazama javnih nabavki;
- vode evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama;
- sačine internu proceduru izrade plana javnih nabavki sa potrebnim iznosima sredstava u skladu sa važećim materijalnim propisima i standardima iz ove oblasti.

Potrebno je 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.

Kada je u pitanju informatička bezbjednost, preporučuje se organima da:

- uvedu mjere u plan integriteta u cilju utvrđivanja **pravila pristupa elektronskim dokumentima i podacima** u posjedu institucije, kao i uspostavljanja kontrole i stručnog nadzora;
- uvedu mjere u cilju vršenja rezervnog kopiranja dokumenta (**backup podataka**);
- analiziraju rizike i uvedu mjere u cilju sprečavanja curenja informacija;

- obezbijede **informatičku bezbjednost**;
- uspostave adekvatnu **zaštitu informacionog sistema**;
- proaktivno **objavljaju na internet stranici** propise koji regulišu rad institucije (obrasce, uputstva, odluke i dr.) čime bi se omogućila građanima bolja informisanost prilikom pružanja **zdravstvene zaštite**;
- **unaprijede postojeći IT sistem** u cilju kvalitetnijeg upravljanja zdravstvenim sistemom, uspostavljanjem indikatora i racionalnom upotrebom resursa, kao i u cilju podizanja kvaliteta zdravstvenih usluga i
- utvrde precizne procedure za **kancelarijsko poslovanje** i obezbijede njihovu dosljednu primjenu.

Potrebno je objaviti i učiniti lako dostupnim na sajtu institucije **Vodič za pristup informacijama**, te isti redovno ažurirati 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 njegovom posjedu i podataka od značaja za pristup informacijama.

Potrebno je 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**.

Preporučuje se zdravstvenim ustanovama da omoguće jačanje povjerenja u rad **Zaštitinika prava pacijenata** i da redovno obavještavaju pacijente o ishodu prigovora, kao i da omoguće veću informisanost građana o njihovim pravima prilikom pružanja zdravstvene zaštite i unaprijede procedure za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda, a sve na osnovu **Izveštaja o prigovorima pacijenata**³⁵, gdje je naveden broj prigovora na rad zdravstvenih ustanova u dijelu pružanja kvaliteta zdravstvene usluge, organizacije zdravstvenih službi, vremena čekanja na specijalistički pregled i ponašanja zdravstvenog radnika ili saradnika.

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.

³⁵ Izveštaj o prigovorima pacijenata, Ministarstvo zdravlja, <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-prigovorima-pacijenata-za-2023-godinu>

Preporučuje se zdravstvenim ustanovama da uspostave internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative **prilikom reklamiranja lijekova** u zdravstvenim ustanovama, u sprovođenju ugovora sa privatnim farmaceutskim firmama, a sve u skladu sa Pravilnikom o načinu i uslovima oglašavanja lijekova („Sl. list CG“, br. 2/14).

Potrebno je unaprijediti sprovođenje predloženih mjera **Komisije za kontrolu kvaliteta** i time unaprijediti monitoring i evaluaciju kvaliteta rada, 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 i kontrolisati izdavanje računa u zdravstvenim ustanovama. Takođe, potrebno je obezbijediti transparentnost u postupku odobravanja i obavljanja specijalizacija.

U cilju primjene antikorupcijskih zakona, čije sprovođenje prati Agencija za sprečavanje korupcije, organima zdravstva preporučujemo da u plan integriteta uključe i mjere koje podrazumijevaju kontinuiranu primjenu obaveza predviđenih tim zakonima. Agencija preporučuje uvođenje mjera koje se odnose na dostavljanje **izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri, obezbjeđivanja adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijava zviždača.**

Preporučuje se organima da poštuju odredbe **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 akata.

Preporučuje se zdravstvenim ustanovama da prilikom ažuriranja plana uvedu 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).

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.

Potrebno je 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.

Potrebno je da organi poštuju zakonske norme u dijelu da se plan integriteta učini **dostupnim javnosti** objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način, kao i da se svake druge godine **procjenjuje efektivnost i efikasnost plana integriteta**.

U planovima integriteta u sistemu zdravstva česta je situacija da **osnovni i reziudalni rizici nijesu dovoljno precizno određeni**, pa se jedino iz predloženih mjera za smanjenje rizika može zaključiti koji rizik eventualno postoji u instituciji. Takođe, u određenom broju slučajeva nije

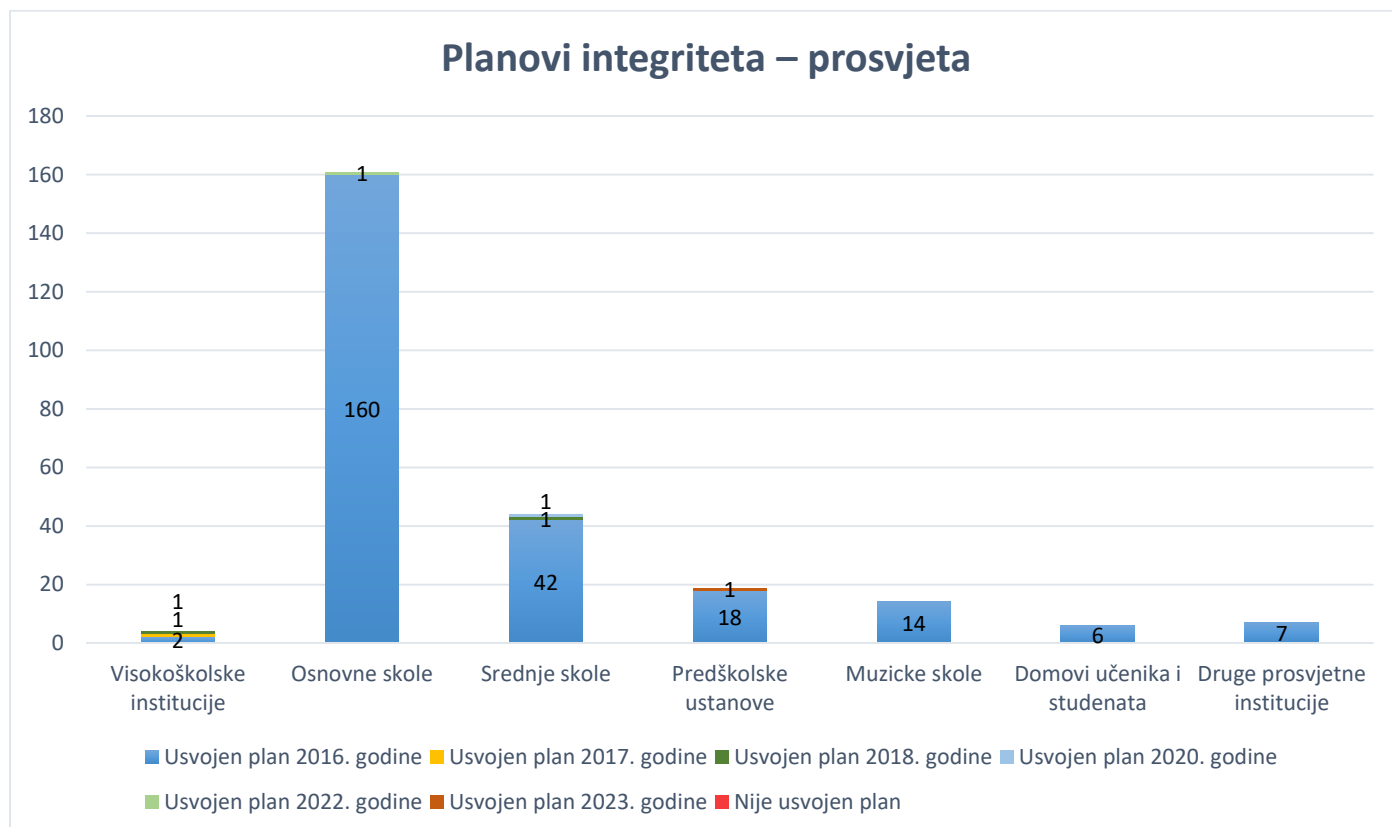
jasna veza između osnovnog i rezidualnog rizika, pa bi trebalo revidirati te djelove plana integriteta, jer su rezidualni rizici ti čiji se intenzitet procjenjuje i u odnosu na njih se predlažu konkretne mjere.

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).

Potrebno je da **plan integriteta sadrži dvije ili više posebnih oblasti rizika** koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti. Organima zdravstva se preporučuje da u okviru tih oblasti procijene rizike koji će se direktno odnositi na glavne nadležnosti institucije. Takve oblasti rizika su: „Prava pacijenata“, „Bolnička odjeljenja, odsjeci i službe“, „Komisija za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite“, „Komisija za zaštitu od intrahospitalnih infekcija“ i „Oglašavanje lijekova u zdravstvenim ustanovama“.

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 86: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu prosvjete

Sistemom je obuhvaćeno 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 ustanove³⁶.

³⁶ **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 Dobrašinić“ 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 „Brača 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“ Ozrinići, 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 Nuculović“ 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 Pavić“ 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“

Tokom 2023–2024. godine svih 255 organa sistema prosvjete donijelo je novi plan integriteta (254 organa 2024. godine, a 1 organ 2023. godine), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta.

Donošenjem novih planova integriteta 2024. godine započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj 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%).

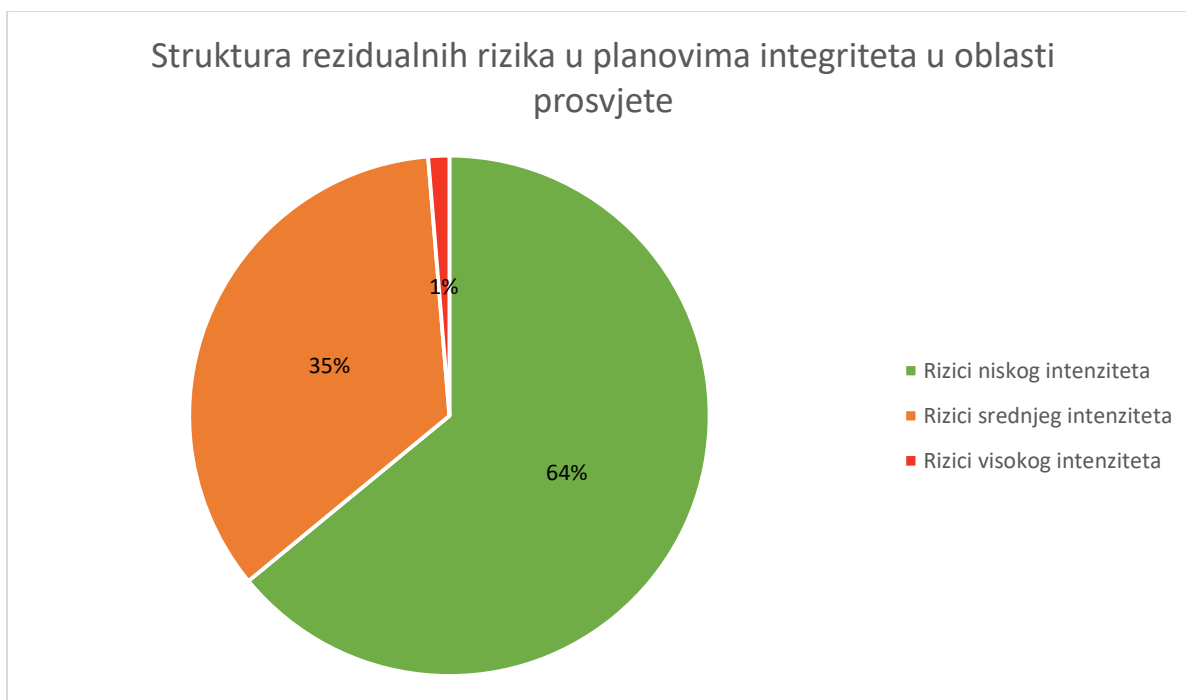
U nastavku slijedi pregled planova integriteta u sistemu prosvjete, sa posebnim osvrtom na rizike koji su svrstani u najčešće prepoznate prema procjeni institucija.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 3.366 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je niskog intenziteta, ukupno 2.156 (64,1%). Identifikovano je 1.166 rizika srednjeg intenziteta (34,6%) i 44 rizika visokog intenziteta (1,3%).

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 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 87: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

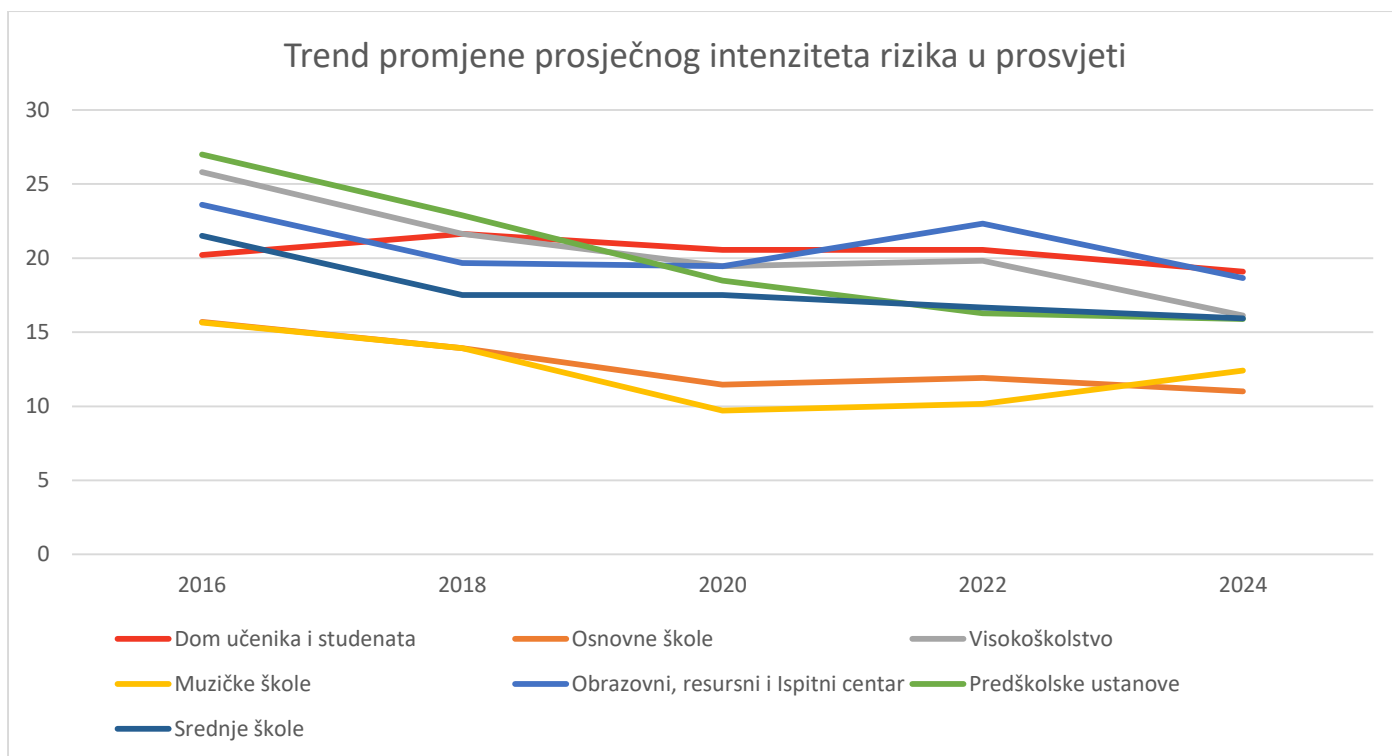
Struktura rizika u petoj generaciji planova integriteta u prosvjeti se razlikuje u odnosu na četvrtu generaciju. Posebno je uočljivo **povećanje broja rizika niskog intenziteta** za 114 rizika, kao i **povećanje broja rizika srednjeg intenziteta** za 138 rizika, dok se broj rizika visokog intenziteta smanjio samo za 2 rizika.

Struktura rizika se razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je udio niskih rizika najveći u muzičkim (77%) i osnovnim školama (73,6%), a najmanji u domovima učenika i studenata (41,8%), dok je rizika te visine u ostalim prosvjetnim institucijama oko 47%.

Kada su u pitanju rizici srednjeg intenziteta, pretežno su u rasponu od 50%. Ipak, u osnovnim školama taj procenat iznosi 26%, a najmanji je u muzičkim školama – 21,5%, gdje preostali broj rizika u tom podsistemu uglavnom spada u rizike niskog intenziteta.

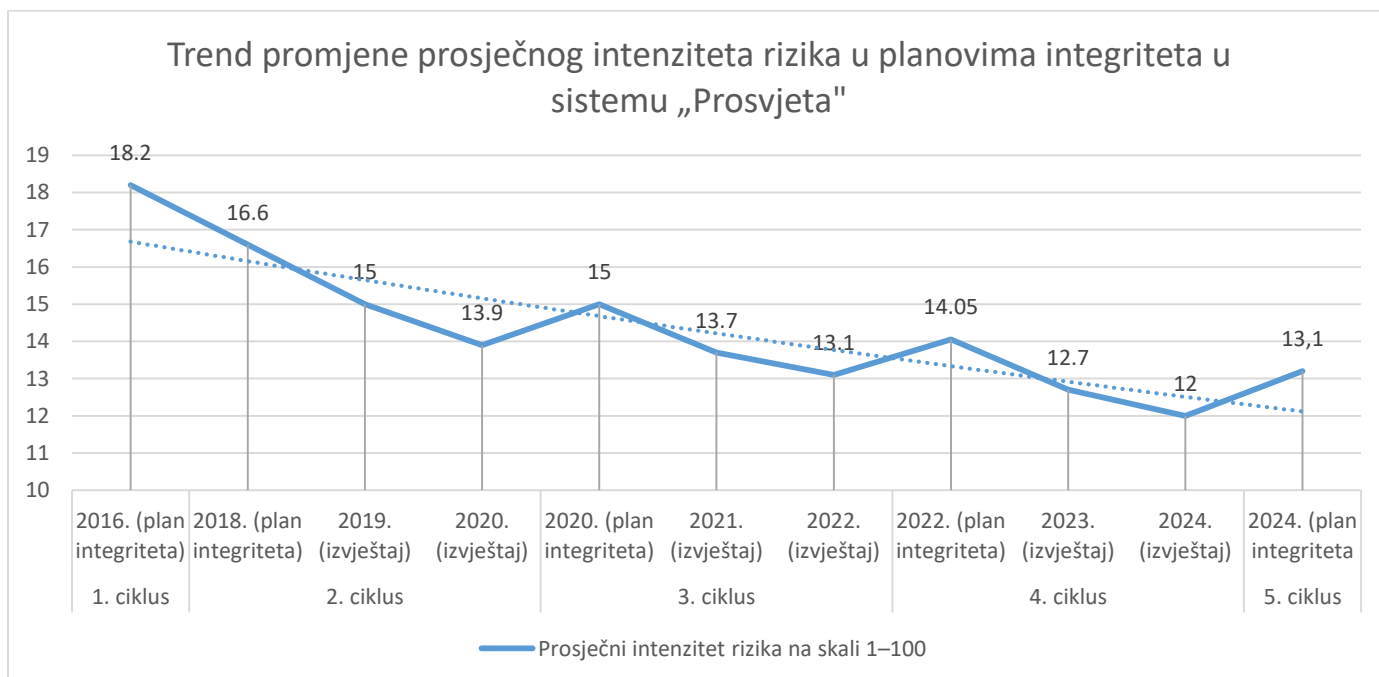
Udio visokih rizika u ovim podsistemima kreće se od 0,5% u osnovnim školama do 6,3% u domovima učenika i studenata.

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. **Trend smanjenja rizika se nastavio i u 2024. godini** (petoj generaciji planova integriteta) za 1,31 (sa 14 na 12,7). Takođe, u 2024. godini došlo je i do opadanja prosječnog nivoa intenziteta identifikovanih rizika kod svim podsistema, osim kod muzičkih škola, gdje je došlo po povećanja sa 10,2 na 12,4. Navedeni podaci se mogu vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 88: 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 smanjio i iznosio je 12,7, dok se na kraju druge godine prema izvještajima dostavljenim 2024. godine dodatno smanjio na 12.



Grafikon 89: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u sistemu „Prosvjeta“

Početak novog dvogodišnjeg ciklusa dolazi po pravilu do povećanja prosječnog intenziteta rizika, što je rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja, pa prosječni intenzitet rizika na početku petog ciklusa planova integriteta prosvjetnih ustanova iznosi 13,1.

Navedeno se može vidjeti na prethodnom grafikonu, gdje je prikazano pet ciklusa donošenja planova integriteta i izvještavanje za četiri prethodna ciklusa.

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. Prosječni intenzitet rizika (na skali 1–100) u trenutno važećim planovima (usvojenim do kraja 2024. godine) iznosi 13,1, dok je u planovima integriteta iz 2016. godine ta vrijednost iznosila 18,2.

Naredna tabela prikazuje zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta po podsistemima prosvjete, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika.

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika				
				2016	2018	2020	2022	2024
Dom učenika i studenata	41,8%	51,9%	6,3%	20,2	21,6	20,6	20,5	19,1
Osnovne škole	73,6%	25,9%	0,5%	15,7	13,9	11,5	12	11
Visokoškoolstvo	48,1%	47,2%	4,7%	25,8	21,6	19,5	19,8	16,1
Muzičke škole	77%	21,54%	1,54%	15,7	13,92	9,7	10,2	12,4
Obrazovni, resursni i Ispitni centar	46,2%	50%	3,8%	23,6	19,7	19,5	22,3	18,7
Predškolske ustanove	48,9%	48,3%	3,1%	27	22,9	18,5	16,3	15,9
Srednje škole	48,9%	49,9%	1,2%	21,5	20,5	17,5	16,7	15,9
Sistem PROSVJETA	64,1%	34,6%	1,3%	18,2	16,6	15	14,05	13,1

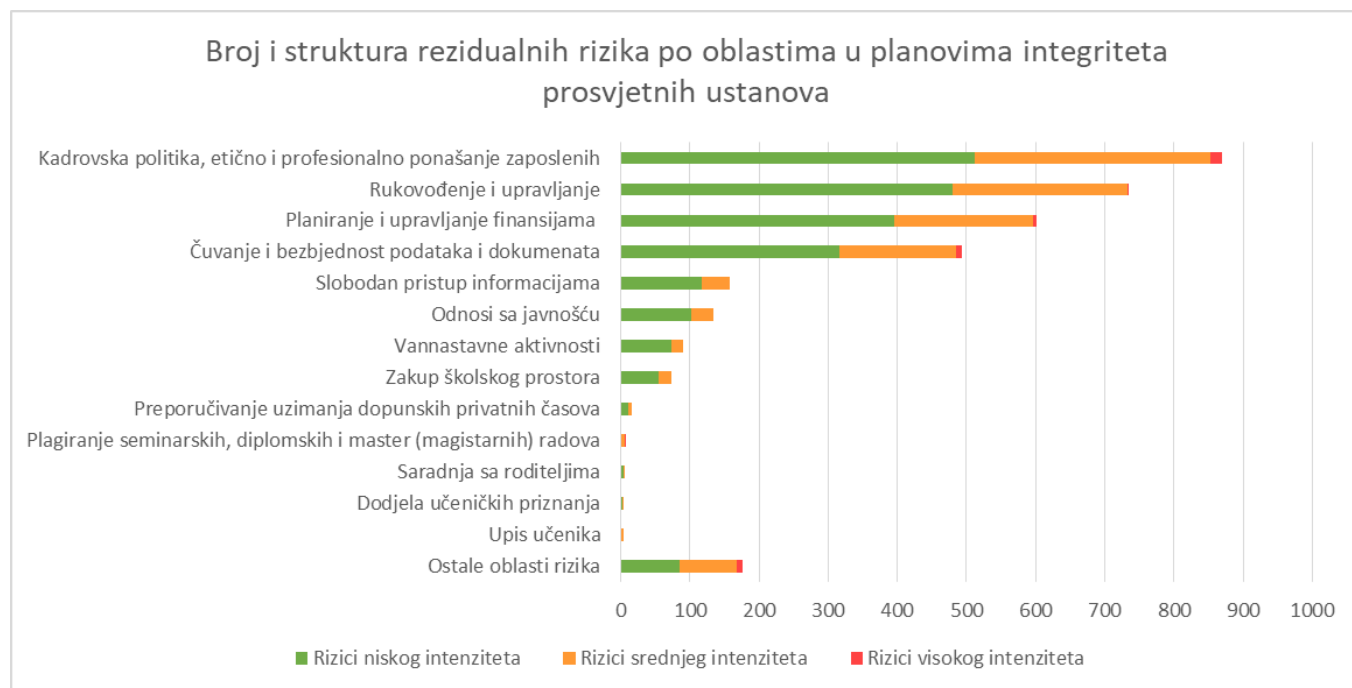
Tabela 30: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u prosvjeti, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (pet generacija planova integriteta)

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u sistemu prosvjete (koji su donijeti do kraja 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (870) i „Rukovođenje i upravljanje“ (733), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (602) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (494).

Sve opšte oblasti rizika u planovima integriteta prosvjete karakteriše najveći udio rizika niskog intenziteta: „Planiranje i upravljanje finansijama“ sa 65,8% rizika, „Rukovođenje i upravljanje“

(65,4%), „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (64,2%) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sa 58,6% rizika niskog intenziteta.

Od posebnih oblasti rizika u prosvjeti, visoki rizici su zastupljeni u oblastima „Polaganje ispita na prevaran način“, „Planiranje i realizovanje eksternih ispita“, „Planiranje i realizacija vanrednih polaganja“, „Realizacija međunarodnih testiranja (PISA)“ i „Nastava“.



Grafikon 90: Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta prosvjetnih ustanova

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 0,1% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 2,1% u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, a prosječni intenzitet svih rizika najveći je upravo u toj oblasti i iznosi 14,4 (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. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ prosječni intenzitet rizika iznosi 12,6, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 12,4 na utvrđenoj skali.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu prosvjete je sukob interesa, sa 386 rizika. Slijedi narušavanje principa transparentnosti sa 334, narušavanje integriteta institucije sa 301, nedozvoljeno lobiranje i drugi nejavni uticaj sa 289 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	386	6,2%
2	Narušavanje principa transparentnosti	334	5,4%

3	Narušavanje integriteta institucije	301	4,8%
4	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	289	4,6%
5	Donošenje nezakonitih odluka	284	4,6%
6	Curenje informacija	191	3,1%
7	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	177	2,8%
8	Ugrožavanje zaštite podataka	174	2,8%
9	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	166	2,7%
10	Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	151	2,4%
11	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	149	2,4%
12	Zloupotreba službenih podataka i informacija	133	2,1%
13	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	127	2%
14	Neadekvatno strateško planiranje rada institucije	116	1,9%
15	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	103	1,7%
16	Nesavjestan rad	103	1,7%
17	Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	102	1,6%
18	Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja	99	1,6%

Tabela 31: Nazastupljeniji osnovni rizici u sistemu prosvjete

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprečavanju korupcije. Osnovni rizik *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi* procijenjen je 177 puta, *neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* 127 puta, u 21 slučaju procijenjen je rizik *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera*, dok su u 22 slučaja procijenjeni rizici *neprijavljivanje podataka o spozorstvima i donacijama* i *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*.

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2024. godine prikupila 255 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili svi organi: 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 ustanove) i analizirala dostavljene informacije.

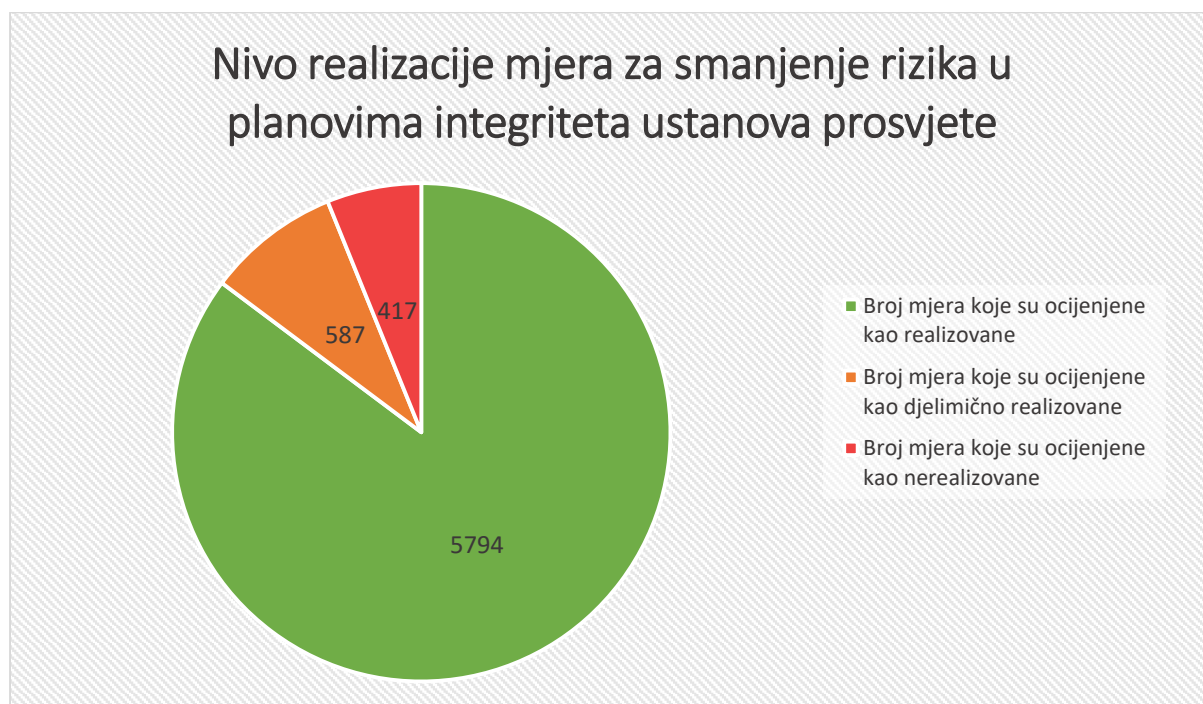
U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 255 (100% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). **Organi su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 3.366 rizika i realizaciji 6.798 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.**

U nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se odnose na drugu 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 5.794 mjera realizovano (85,2%), 587 mjera djelimično realizovano (8,6%), dok 417 mjera nije realizovano (6,1%).



Grafikon 91: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu „Prosvjeta“

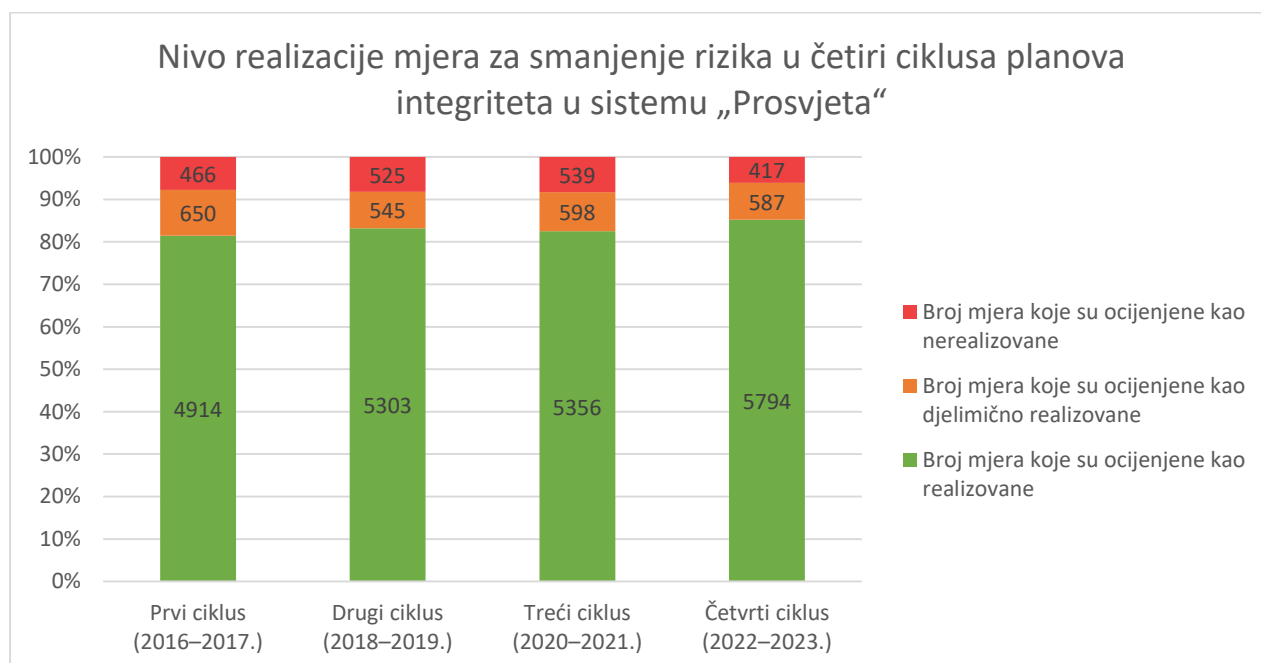
U odnosu na prethodnu izvještajnu godinu, **udio realizovanih mjera se povećao za 0,6%**. Udio djelimično realizovanih mjera se neznatno smanjio – za 0,2%, a udio nerealizovanih mjera za 0,6% u odnosu na prethodno izvještavanje, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2018	79,8%	11,1%	9,1%
2019	83,2%	8,6%	8,2%
2020	81,6%	9,9%	8,5%
2021	82,5%	9,2%	8,3%

2022	84,6%	8,8%	6,7%
2023	85,2%	8,6%	6,1%

Tabela 32: Stepen realizacije mjera u planovima integriteta prosvjetnih ustanova, u izvještajnim godinama 2018–2023. (na osnovu podataka iz izvještaja koji su dostavljeni 2019–2024. godine)

Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na značajno većem nivou u odnosu na treću generaciju planova integriteta (2021–2021.) imajući u vidu da je stepen realizacije povećan za 2,7%. Treba imati u vidu da je stepen realizacije mjera na kraju trećeg ciklusa planova integriteta bio manji za 0,7% u odnosu na završetak drugog ciklusa (2018–2019. godine), ali je za 1% bio veći u odnosu na prvi ciklus planova integriteta (2016–2017.godine), što ukazuje da su se kontinuirano sprovodile mjere u prosvjetnim ustanovama za svaku generaciju planova integriteta.



Grafikon 92: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta prosvjete

Najveći nivo realizacije ostvaren je u osnovnim školama (87,8% realizovanih mjera). U predškolskim ustanovama je takođe postignut visok stepen realizacije mjera (87,6%). Slijede obrazovni, resurni centri i Ispitni centar sa 83,3% realizovanih mjera, muzičke škole sa 82,2%, srednje škole sa 81,3% i visokoškolske ustanove sa 80% realizovanih mjera. Najmanje realizovanih mjera je ostvareno u podsistemu domovi učenika i studenata – 78,1%. 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)	2023 (procenat realizovanih mjera)
Predškolske ustanove	82,9%	85,7%	84,3%	82,9%	87,8%	87,6%
Osnovne škole	81,5%	84,5%	83,1%	84,6%	85,8%	87,8%

Srednje škole	79,2%	83%	81,7%	79,3%	83%	81,3%
Muzičke škole	74,3%	77,4%	77,5%	83,4%	84,7%	82,2%
Obrazovni, resursni centri i Ispitni centar	62,3%	72,4%	76,3%	80,3%	80,5%	83,3%
Domovi učenika i studenata	80,4%	79,6%	73,9%	77,1%	81,4%	78,1%
Visokoškoolstvo	77,4%	83,2%	70,5%	71%	75,2%	80%

Tabela 33: Usporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta koji su dostavljeni u periodu od 2019. do 2024. godine, sa procentom realizovanih mjera za sve podsisteme prosvjete

Najveći procenat mjera koje **nijesu realizovane** zastupljen je u podsistemu „Obrazovni, resursni i Ispitni centar“ (9%), ali je ipak zabilježen pad nerealizovanih mjera za 2,5% u odnosu na prethodno izvještavanje. Najmanji udio nerealizovanih mjera je u podsistemu „Muzičke škole“ (3,8%), gdje je takođe došlo do smanjenja tog procenta – za 2,5%, dok se samo kod srednjih škola neznatno povećao broj nerealizovanih mjera sa 6,8% na 7,4% u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu.

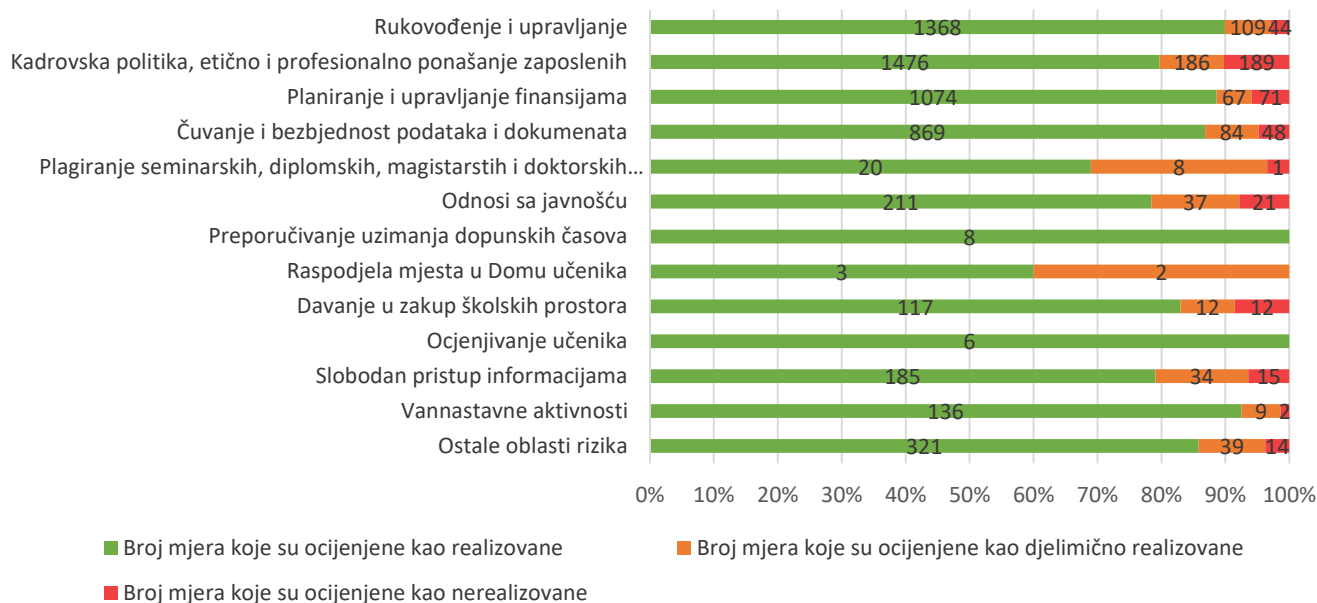
Od ukupnog broja predloženih mjera u sistemu prosvjete, na kraju 2023. godine ostalo je nerealizovano 6,1% mjera. Udio nerealizovanih mjera, po podsistemima u oblasti prosvjete, može se vidjeti na sljedećoj tabeli:

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)	2023 (procenat nerealizovanih mjera)
Predškolske ustanove	9,3%	7,7%	8,8%	7,3%	4%	4,3%
Osnovne škole	9%	8,5%	7,9%	7,6%	6,6%	6%
Srednje škole	9,6%	7,4%	8,7%	10,2%	6,8%	7,4%
Muzičke škole	8,6%	7,4%	6,6%	4,7%	6,3%	3,8%
Obrazovni, Resursni centri i Ispitni centar	13,5%	11,8%	12,3%	13%	11,5%	9%
Domovi učenika i studenata	7,4%	4,8%	7,5%	6,9%	3,2%	4,1%
Visokoškoolstvo	5,1%	6,8%	15,7%	11,9%	9,6%	6,7%

Tabela 34: Usporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta koji su dostavljeni u periodu od 2019. do 2024. godine, sa procentom nerealizovanih mjera za sve podsisteme prosvjete

Naredni grafikon prikazuje nivo **uspješnosti realizacije mjera** u organima ovog sistema po oblastima rizika:

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete



Grafikon 93: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

Najuspješnija oblast je „*Rukovođenje i upravljanje*“, u kojoj je realizovano 89,9% mjera i „*Planiranje i upravljanje finansijama*“ sa 88,6% realizovanih mjera. Slijedi „*Čuvanje i bezbjednost podataka*“ sa 86,8% i „*Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih*“ sa 79,7% realizovanih mjera, gdje je zabilježen i najveći procenat mjera koje do kraja 2023. godine nijesu realizovane (10,2%).

Procenat realizovanih mjera u određenim oblastima, prema izvještajima dostavljenim 2024. godine je različitim po podsistemima, u nekim je ostao na približno istom nivou, u nekim je uvećan, 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“
PREDŠKOLSKJE USTANOVE	2018	87%	82,2%	89%	68,2%
	2019	85,5%	86,2%	91,5%	75,8%
	2020	85,5%	86,2%	91,5%	77,8%
	2021	81,1%	80,8%	93,9%	77,4%
	2022	93,2%	84,8%	91,8%	80,8%
	2023	91,8%	85,5%	92,9%	75,7%
OSNOVNE ŠKOLE	2018	82,6%	74,5%	84,1%	89,3%
	2019	87%	78,9%	87,5%	89,3%
	2020	87%	78,9%	87,5%	89,3%

	2021	89%	80,2%	87,3%	90,2%
	2022	88,5%	79,4%	90,6%	89%
	2023	92,1%	81,2%	89,3%	91,3%
SREDNJE ŠKOLE	2018	86,8%	69,3%	88%	80%
	2019	86,7%	75,7%	90,9%	56,5%
	2020	86,4%	75,7%	90,9%	82,5%
	2021	84,2%	76,5%	81,8%	80,8%
	2022	88,2%	77,1%	87,1%	86,5%
	2023	85,1%	69,1%	85,3%	81%
MUZIČKE ŠKOLE	2018	83,6%	63,4%	84,1%	88,6%
	2019	85,9%	83,3%	67,1%	92,5%
	2020	85,9%	67%	83,3%	92,5%
	2021	92,1%	74,7%	92,4%	93%
	2022	91,7%	78,5%	87,8%	90,6%
	2023	88,3%	73,5%	83,7%	95,4%
OBRAZOVNI, RESURNI CENTRI I ISPITNI CENTAR	2018	62,1%	61,7%	71,7%	56,8%
	2019	75,8%	67,9%	80%	68,2%
	2020	75,8%	67,9%	80%	68,2%
	2021	87,5%	71,1%	91,9%	65,4%
	2022	84,4%	70,9%	92,3%	82,2%
	2023	92,2%	73,3%	96,9%	79,6%
DOMOVI UČENIKA I STUDENATA	2018	92,9%	65,1%	84,6%	88,9%
	2019	84,2%	56,5%	82,2%	84,2%
	2020	92,9%	56,5%	82,1%	84,2%
	2021	82,3%	64%	85,7%	81%
	2022	87,9%	72,9%	88,9%	76,2%
	2023	80,3%	75,5%	89,3%	72,7%
VISOŠKOŠKOLSKE USTANOVE	2018	75%	79,6%	77,1%	58,8%
	2019	75%	76%	94,4%	76,5%
	2020	75%	75,9%	94,4%	76,5%
	2021	54,3%	68,9%	86,8%	66,7%
	2022	83,3	62,8%	77,8%	70,8%
	2023	87,5%	74,4%	80%	79,2%

Tabela 35: Uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2019–2024. godine, sa procentom realizovanih mjera 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. Takođe, napredak u realizaciji mjera 2023. je bio očekivan, jer je u pitanju druga godina sprovođenja planova integriteta. 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 upravo 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 **3.395 rizika**. Za 225 rizika (6,6% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 2.151 rizik (63,4%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 1.019 rizika (30%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu.

Najveći broj rizika povećanog intenziteta karakterističan je za oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanja zaposlenih“ (7,5%), gdje je zabilježen i najmanji broj realizovanih mjera u odnosu na druge opšte oblasti, dok je najveći broj rizika smanjenog intenziteta u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ (33,9%), gdje je ostvaren i najveći broj realizovanih mjera.

Preporuke

Za sve organe vlasti u sistemu prosvjete, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njegovom sprovođenju, i to:

Preporučuje se svim prosvjetnim 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 jačanja kvaliteta obrazovanja.

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.

Preporučuje se organima da prilikom ažuriranja plana integriteta posvete posebnu pažnju razradi rizika i predlaganju mjera koji se odnose na aspekte upravljanja ljudskim resursima, kao što su **planiranje zapošljavanja, postupak zapošljavanja, ocjenjivanje i praćenje radnog učinka**, utvrđivanje kriterijuma za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih i proces izrade plana **stručnog usavršavanja nastavnika**, 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. Takođe, potrebno je voditi evidenciju o pohađanju programa za profesionalni razvoj nastavnika, tj. evidentirati podatke o nivou stručnog usavršavanja nastavnika, broju, vrsti i trajanju obuka koje su pohađali u određenom roku.

Preporučuje se prosvjetnim ustanovama da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na **edukaciju na temu etike i integriteta**, jer su od izuzetne važnosti za podizanje nivoa integriteta i profesionalnog ponašanja zaposlenih.

Kada je u pitanju izrada i sprovođenje budžeta i proces javnih nabavki, preporučuje se organima da:

- donesu **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;
- organizuju **redovne obuke o planiranju budžeta**;
- uspostave procedure **racionalnog trošenja** budžetskih sredstava;
- obezbijede transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- planiraju izdatke za sudske sporove na osnovu evidencija o sudskim sporovima;
- postupaju po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa u cilju izbjegavanja neekonomičnog trošenja budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja;
- uspostave **redovne obuke** i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajaju nova znanja iz te oblasti;
- obezbijede da tehnička specifikacija sadrži sve bitne karakteristike predmeta nabavke u pogledu kvaliteta, dimenzija i drugih performansi;
- obezbijede **transparentnost** u svim fazama javnih nabavki;
- vode evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama i
- sačine internu proceduru izrade plana javnih nabavki sa potrebnim iznosima sredstava u skladu sa važećim materijalnim propisima i standardima iz ove oblasti.

Potrebno je 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.

Preporučuje se organima da je potrebno procijeniti rizike u vezi sa procesom **evidentiranja imovine i procesom upravljanja, raspolaganja, korišćenja i izdavanja imovine** u skladu sa važećim propisima.

Kada je u pitanju informatička bezbjednost, preporučuje se organima da:

- uvedu mjere u plan integriteta u cilju utvrđivanja **pravila pristupa elektronskim dokumentima i podacima** u posjedu institucije, kao i uspostavljanja kontrole i stručnog nadzora;
- uvedu mjere u cilju vršenja rezervnog kopiranja dokumenta (**backup podataka**);
- analiziraju rizike i uvedu mjere u cilju sprečavanja curenja informacija;
- obezbijede **informatičku bezbjednost**;
- uspostave adekvatnu **zaštitu informacionog sistema**;
- proaktivno **objavljaju na internet stranici** propise koji regulišu rad institucije (obrasce, uputstva, odluke i dr.)

- utvrde precizne procedure za **kancelarijsko poslovanje** i obezbijede njihovu dosljednu primjenu;
- redovno **ažuriraju MEIS aplikaciju** uz dobro razrađenu internu proceduru, usavršavanje programa na već postavljenoj platformi za unos podataka, dobru saradnju sa IT koordinatorom i redovne edukacije u vezi sa pomenutom aplikacijom i
- unaprijede sadržinu i kvalitet internet **prezentacija univerzitetskih jedinica**.

Potrebno je obezbijediti transparentnost prilikom raspodjele mjesta u studentskim domovima, te ažurno objavljivati na internet stranici ustanove Rang listu za **raspodjelu mjesta** u studentskim domovima.

Potrebno je objaviti i učiniti lako dostupnim na sajtu institucije **Vodič za pristup informacijama**, te isti redovno ažurirati 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.

Potrebno je 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**.

Preporučuje se prosvjetnim ustanovama da uspostave internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative koja se odnosi na rad zaposlenih prilikom **upisa djece u predškolsku ustanovu**, kao i da obezbijede dovoljan broj zaposlenih za obavljanje poslova prilikom upisa djece u predškolske ustanove.

Preporučuje se osnovnim i srednjim školama da utvrde jasne kriterijume za **raspodjelu fonda časova nastavniciima**, kao i da donesu interni akt za odobrenje i sprovođenje izborne nastave.

Preporučuje se srednjim školama da usavrše procedure prilikom organizovanja **vanrednih polaganja**, kao i da usavrše internu proceduru koja se tiče bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita.

Preporučuje se visokoškolskim ustanovama da jasno utvrde kriterijume i definišu proceduru prilikom **polaganja ispita** na fakultetima, te na osnovu toga redovno vrše promociju načela akademskog integriteta i postupka koji studenti mogu pokrenuti pred Etičkim komitetom.

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.

Preporučuje se prosvjetnim ustanovama koje primjenjuju **Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju**, da uzmu u obzir Mišljenje na Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg Zakona o obrazovanju i vaspitanju, koje je donijela Agencija za sprečavanje korupcije, br. 03-04-2406/5 od 22.11.2024. godine³⁷, u kojem se navodi da je potrebno uvesti kriterijume za izbor članova školskih, odnosno upravnih odbora, kao i za izbor članova komisije za izbor direktora i za zapošljavanje nastavnog kadra, te time omogućiti transparentan i pravičan proces izbora i zapošljavanja.

U cilju primjene antikorupcijskih zakona, čije sprovođenje prati Agencija za sprečavanje korupcije, organima prosvjete preporučuje se da u plan integriteta uključe i mjere koje podrazumijevaju kontinuiranu primjenu obaveza predviđenih tim zakonima. Agencija preporučuje uvođenje mjera koje se odnose na dostavljanje **izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri, obezbjeđivanja adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijama zviždača**.

Preporučuje se organima da poštuju odredbe **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 akata.

Preporučuje se prosvjetnim ustanovama da prilikom ažuriranja plana uvedu 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).

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**

³⁷ Mišljenje za Zakon o izmjenama i dopunama Opšte zakona o obrazovanju i vaspitanju, Agencija za sprečavanje korupcije, novembar 2024. godine: <https://www.antikorupcija.me/me/analiza-propisa/misljenja-ask/>

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.

Potrebno je 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.

Potrebno je da se poštuju zakonske norme u dijelu da se plan integriteta učini **dostupnim javnosti** objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način, kao i da se svake druge godine **procjenjuje efektivnost i efikasnost plana integriteta**.

U planovima integriteta u sistemu prosvjete česta je situacija da **osnovni i rezidualni rizici nijesu dovoljno precizno određeni**, pa se jedino iz predloženih mjera za smanjenje rizika može zaključiti koji rizik eventualno postoji u instituciji. Takođe, u određenom broju slučajeva nije jasna veza između osnovnog i rezidualnog rizika, pa bi trebalo revidirati te djelove plana integriteta, jer su rezidualni rizici ti čiji se intenzitet procjenjuje i u odnosu na njih se predlažu konkretne mjere.

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).

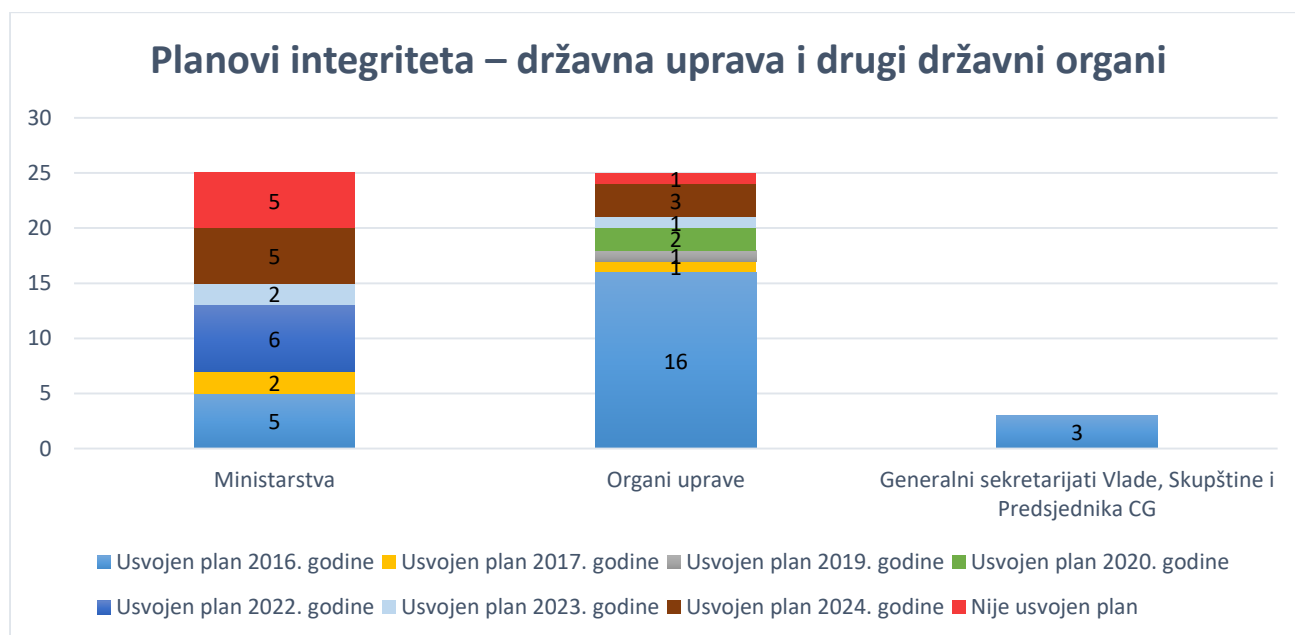
Potrebno je da **plan integriteta sadrži dvije ili više posebnih oblasti rizika** koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti. Organima prosvjete se preporučuje da u okviru tih oblasti procijene rizike koji će se direktno odnositi na glavne i specifične nadležnosti institucije. Takve oblasti rizika su: „Vannastavne aktivnosti“, „Ocjenjivanje učenika“, „Preporučivanje uzimanja dopunskih časova“, „Zakup školskih sala“, „Raspodjela fonda časova nastavnika“, „Planiranje i realizovanje eksternih ispita“ i „Plagiranje seminarskih, diplomskih i master (magistarskih) radova“.

Preporučuje se Univerzitetu Crne Gore da uzme u obzir **Smjernice za procjenu rizika od korupcije sa kontrolnim listama za sektor visokog obrazovanja**, koje je izradila **Regionalna antikorupcijska inicijativa** u saradnji sa Agencijom i drugim nadležnim institucijama u regionu.³⁸

³⁸ Smjernice za procjenu rizika od korupcije sa kontrolnim listama za sektor visokog obrazovanja https://rai-see.org/php_sets/uploads/2022/06/BOS-Higher-Education-Sector-CRA-Guidance-with-checklists.pdf

X. Državna uprava i drugi državni organi

Sistem državne uprave i drugih državnih organa obuhvata obradu planova integriteta i izvještaja ministarstava³⁹, organa uprave⁴⁰ i Generalnih sekretarijata Vlade Crne Gore, Skupštine i Predsjednika Crne Gore. Plan integriteta usvojilo je 47 organa vlasti u ovom sistemu, dok do kraja 2024. godine to nije učinilo pet ministarstava i jedna uprava koji su formirani Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list Crne Gore“, br. 098/23, 102/23, 113/23, 071/24, 072/24, 090/24, 093/24, 093/24, 104/24 i 117/24)⁴¹. Na narednom grafikonu prikazan je broj organa koji su ispunili zakonsku obavezu usvajanja plana integriteta.



Grafikon 94: 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

³⁹ Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Ministarstvo pravde, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo energetike, Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo turizma, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo dijaspore.

⁴⁰ Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za ljudske resurse, 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, Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za nekretnine, Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama, Uprava za saobraćaj, Uprava za državnu imovinu, 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 i Uprava za igre na sreću.

⁴¹ Plan integriteta do kraja 2024. godine nijesu usvojili Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, Ministarstvo pomorstva, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa i Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama i Uprava carina.

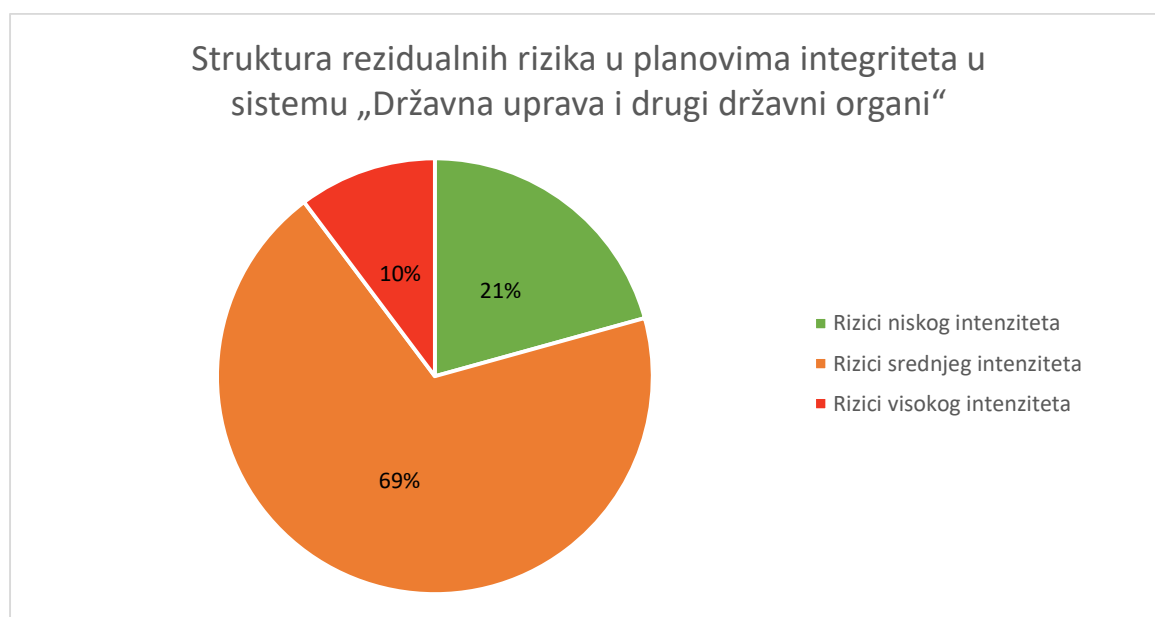
U 2024. godini 11 organa vlasti u ovom sistemu usvojilo je svoj prvi plan integriteta (7 ministarstava i 4 organa uprave). Tokom 2023–2024. godine 37 organa ovog sistema izvršilo je procjenu efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta i donijelo novi plan integriteta (32 organa 2024. godine, a 5 organa 2023. godine).

Donošenjem novih planova integriteta 2024. godine **započeo je peti ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta**. Izvještaji o sprovođenju plana integriteta dostavljeni 2024. godine sadrže informacije o realizaciji mjera u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Svaki od **47 državnih organa koji ima plan integriteta je unio važeći plan integriteta u aplikaciju**.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa identifikovana su ukupno 1.034 rezidualna rizika.



Grafikon 95: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa državne uprave i drugih državnih organa

Najveći broj rizika prepoznatih u državnoj upravi u planovima integriteta pete generacije je srednjeg intenziteta, ukupno 714 (69%). Identifikovano je 214 rizika niskog intenziteta (21%) i 106 rizika visokog intenziteta (10%).

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%
2024. godina	69%	21%	10%

Tabela 36: Zastupljenost rizika u planovima integriteta u periodu od 2016–2024. godine

Iz tabele se može uočiti da u ažuriranim planovima integriteta, ali i u prethodnoj generaciji planova, preovladavaju rizici srednjeg intenziteta, te da je njihov udio 2022. i 2024. godine istovjetan. U petoj generaciji planova integriteta ovog sistema je zabilježen do sada najniži procenat rizika visokog intenziteta. Došlo je i do povećanja udjela niskih rizika.

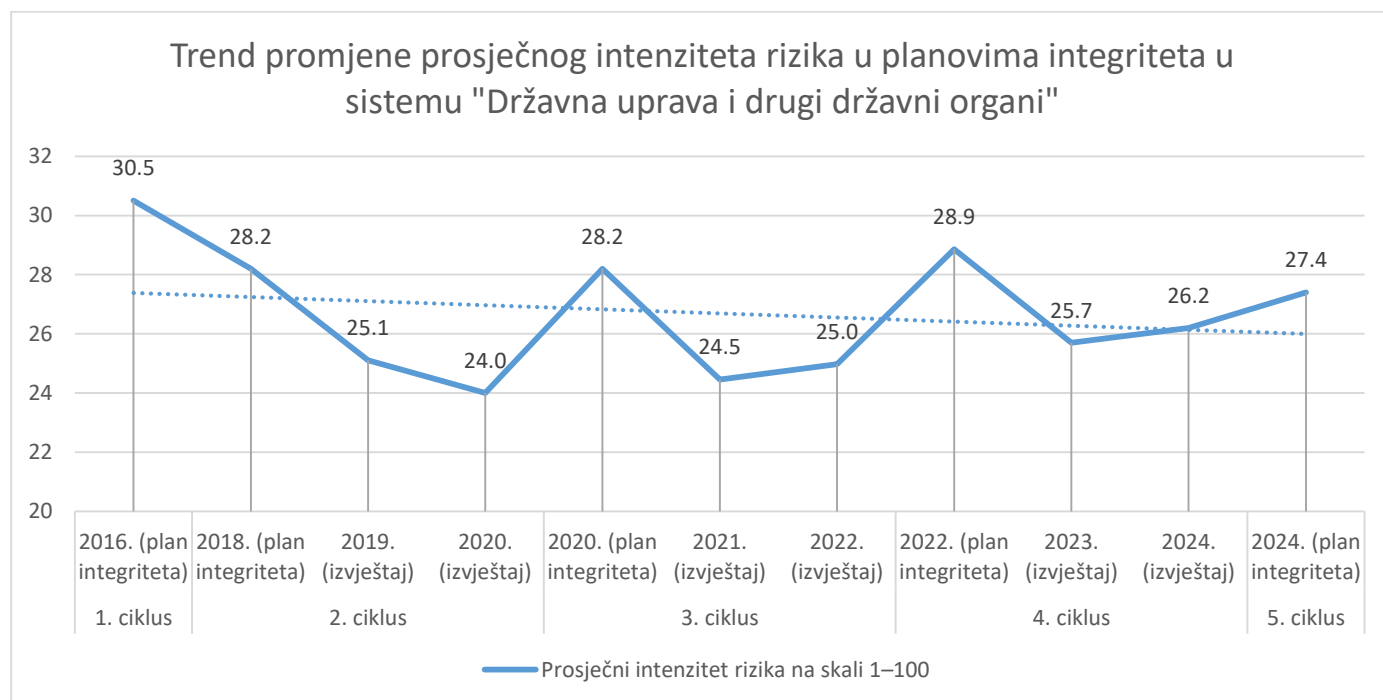
Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa (koji su donijeti do kraja 2024. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (249) i „Rukovođenje i upravljanje“ (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“	39	139	8	186
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	54	174	31	259
„Planiranje i upravljanje finansijama“	38	124	9	171
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“	16	76	23	115

Tabela 37: Broj i struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2024. godine na skali od 1 do 100 iznosio je 26,2. Do većeg smanjenja intenziteta rizika došlo je u prvoj godini sprovođenja četvrte generacije plana integriteta (25,7), a nakon toga je u drugoj zabilježen neočekivani rast. Tokom usvajanja novog plana integriteta 2024. godine (peta generacija planova integriteta) prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema na skali od 1 do 100 iznosi 27,4 što je nešto niža vrijednost u poređenju sa podacima iz 2022. godinom (28,9). Najveći intenzitet rizika zabilježen je 2016. godine, kada su organi vlasti prvi put usvojili

plan integriteta i tada je iznosio 30,5, dok je najniži ikad zabilježen u drugoj godini sprovođenja druge generacije planova integriteta.



Grafikon 96: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta organa državne uprave i drugih državnih organa

Prosječni intenzitet svih rizika najveći je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ i iznosi 33,6 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u oblasti državne uprave. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, gdje iznosi 28,5. U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ ova vrijednost iznosi 25,2 na utvrđenoj skali, a u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ 24,8.

Osnovni rizik koji je najzastupljeniji u planovima integriteta u ovom sistemu je narušavanje integriteta institucije, što se podudara sa podacima iz perioda 2016–2023. godine. Drugi po redu osnovni rizik odnosi se na „narušavanje principa transparentnosti“, a slijedi „sukob interesa“.

Redni broj	Osnovni rizik	Broj osnovnih rizika
1.	Narušavanje integriteta institucije	155
2.	Narušavanje principa transparentnosti	120
3.	Sukob interesa	119
4.	Donošenje nezakonitih odluka	85
5.	Curenje informacija	71

6.	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	61
7.	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	59
8.	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	58
9.	Iskorišćavanje javne funkcije ili zloupotreba položaja	54
10.	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	41

Tabela 38: 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 1.196 takavih slučajeva (47,9% 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 2024. godine prikupila 40 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u sistemu državne uprave za prethodnu godinu i obradila informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika. U taj broj su uključeni i izvještaji o sprovođenju plana integriteta organa vlasti koji su ukinuti reorganizacijom rada državne uprave tokom 2024. godine (dva organa uprave).

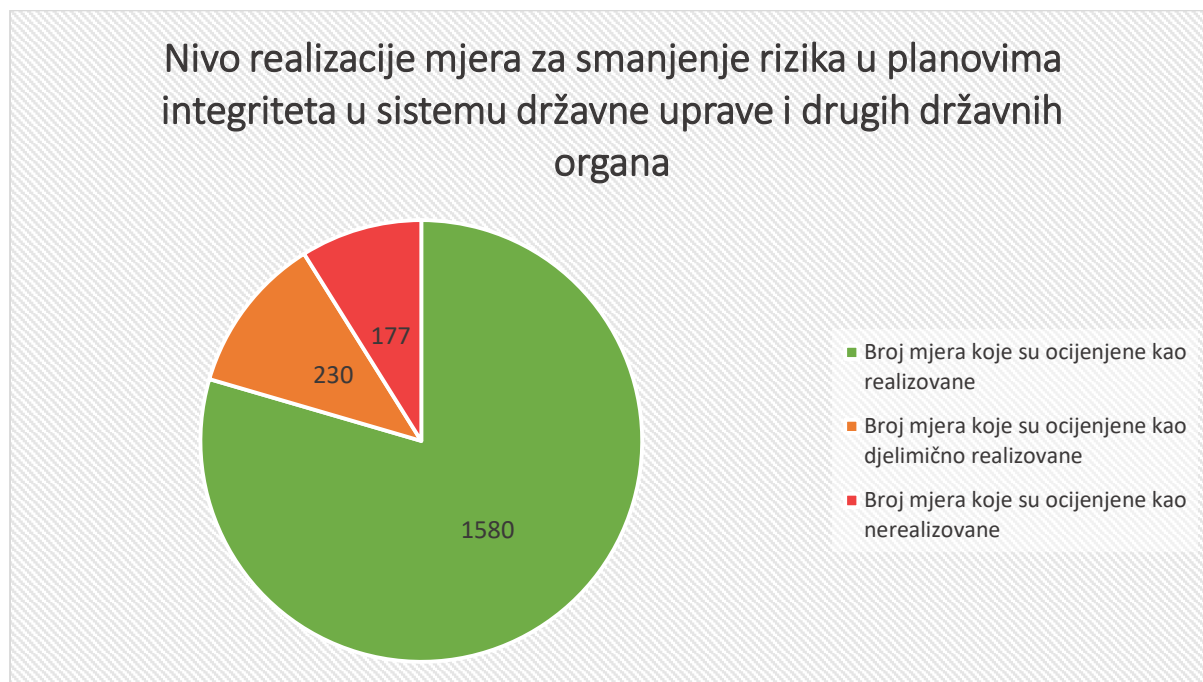
U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o sprovedenim aktivnostima i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 36 (90% podnijetih izvještaja). Organi vlasti u ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 805 rizika i realizaciji 1.987 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Izvještaji dva organa vlasti nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi, pa ti izvještaji nijesu statistički obrađeni, ali su uzeti u obzir u dijelu preporuka organima vlasti.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2022. godine svoj četvrti plan integriteta i 2023. i 2024. godine dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana integriteta Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na drugu godinu sprovođenja četvrtre generacije planova integriteta državne uprave i drugih državnih organa, kao i poređenje sa podacima iz prethodnog perioda.

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 1.580 mjera realizovano (79,5%), 230 mjera djelimično realizovano (11,6%), a da je 177 mjera ne realizovano (8,9%).



Grafikon 97: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa

Upoređujući stepen realizacije mjera u izvještajima koji su dostavljeni 2023. godine sa izvještajima koji su dostavljeni 2024. godine, u izvještajnom periodu 01.01.2023–31.12.2023. zabilježen je rast uspješnosti realizacije mjera u ovom sistemu za 2,2%. Istovremeno, zabilježen je pad broja nerealizovanih mjera za oko 1%.

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%

2024.	79,5%	11,6%	8,9%
--------------	--------------	--------------	-------------

Tabela 39: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta, prema godišnjim izvještajima

Procenat realizovanih mjera u izvještajima dostavljenim 2024. godine povećao se u odnosu na sve prethodne izvještajne godine. Česte promjene u organizaciji i načinu rada državne uprave otežavaju praćenje trenda uspješnosti realizacije mjera iz godine u godinu. Ipak, broj planiranih mjera je veći u svakoj narednoj generaciji planova integriteta, kao i broj realizovanih mjera.

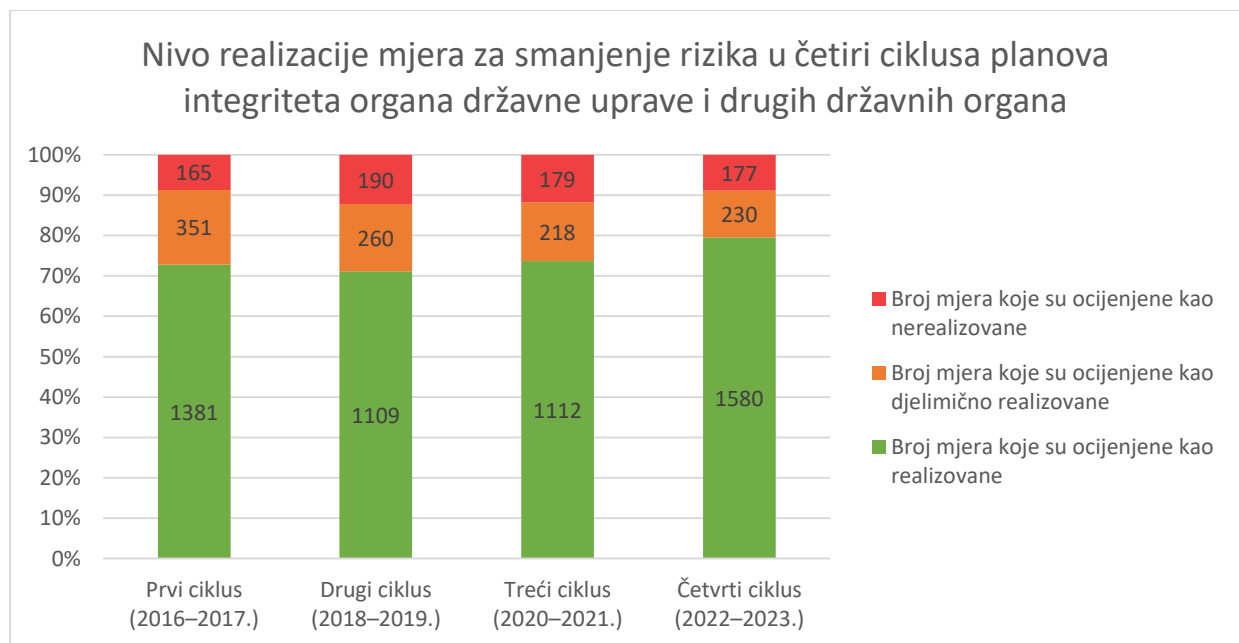


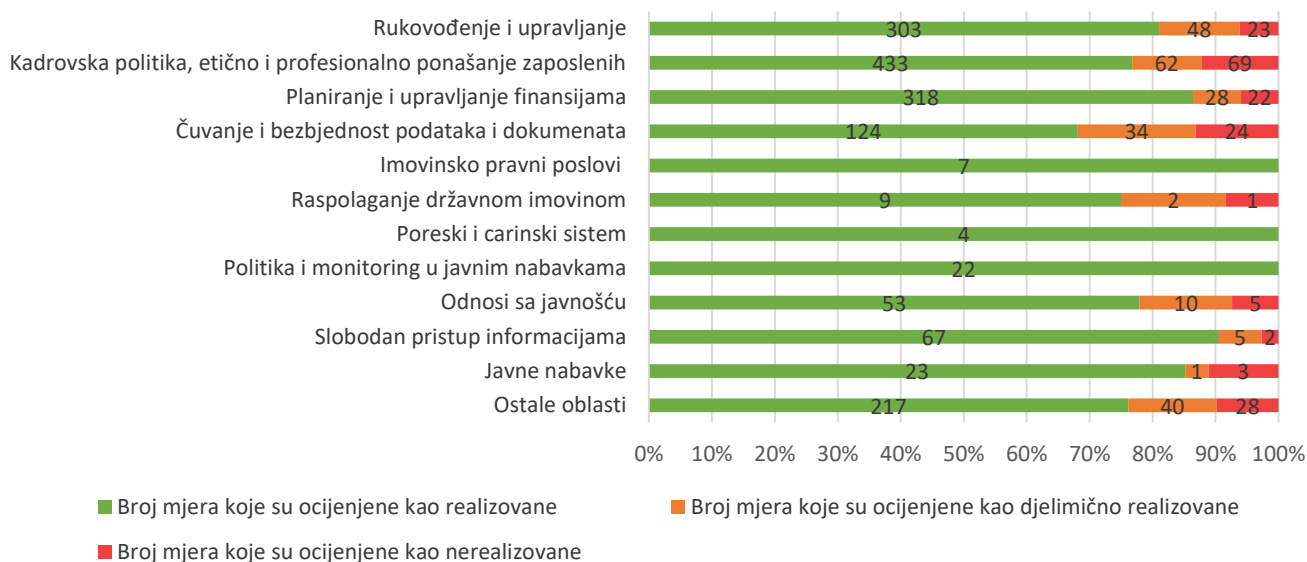
Tabela 98: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta organa državne uprave i drugih državnih organa

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 86,4% mjera, potom slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 81% realizovanih mjera, „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sa 76,8% i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa udjelom realizovanih mjera od 68,1%. U oblasti kadrovske politike organi vlasti su planirali i najviše mjera za savladavanje rizika (ukupno 564). **Povećanje stepena realizacije u drugoj godini sprovođenja četvrte generacije planova integriteta u odnosu na prvu zabilježeno je u svim opštim oblastima rizika.**

Od posebnih oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima „Politika i monitoring u javnim nabavkama“ (100%), „Poreski i carinski sistem“ (100%) gdje je realizovano svih 22 odnosno 4 mjere, zatim i u oblasti „Imovinsko pravni poslovi“ (100%) i „Slobodan pristup informacijama“ (90,5%). U posljednje dvije oblasti zabilježeno je blago povećanje stepena realizacije mjera u odnosu na prvu godinu sprovođenja četvrte generacije

plana integriteta. U planovima integriteta prepoznata je i oblast „Odnosi s javnošću“ u kojoj je takođe ostvaren visok nivo realizacije mjera (78%) i gdje od 68 mjera pet nije realizovano.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu državna uprava i drugi državni organi



Grafikon 99: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

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 805 rizika**. Za 95 rizika (11,8% svih rizika) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu tih rizika, uprkos planiranim mjerama za njihovo savladavanje. Za 567 rizika (70,4%) nije izviješteno da je došlo do promjene intenziteta, dok je za 143 rizika (17,8%) ocijenjeno da je intenzitet smanjen u odnosu na prethodnu procjenu, što može ukazati na efektivnost odgovarajućih mjera.

Kao i u prethodnom izvještaju, 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.

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 ASK⁴².

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

⁴²<https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/>

u broju unutrašnjih revizora, organizacije ovog posla na nivou državne usprave 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 izvode iz ovih evidencija učine javno 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 omogućiti 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).

Preporuke

Za sve organe vlasti u sistemu državne uprave i drugih državnih organa, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i izvještavanja o njegovom sprovođenju, i to:

Preporučuje se organima vlasti da u cilju realizacije planiranih aktivnosti koje se odnose na **kreiranje politike razvoja i upravljanja, uključuju 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 cilju efikasnije realizacije Strategije upravljanja ljudskim resursima odnosno planiranih aktivnosti, preporučuje se organima vlasti da **obezbijede 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.

Preporučuje se organima vlasti da učine dostupnim javnosti **informacije o usvajanju novih strateških dokumenata ili izvještaje o pojedinačnim strategijama razvoja** koje treba da sadrže misiju, viziju i ciljeve koje institucija planira da postigne.

Preporučuje se organima vlasti da podstiču sve zaposlene da **aktivno učestvuju u odlučivanju iz oblasti svoje nadležnosti** i upoznaju se sa svim odlukama na kolegijumu organa. Odluke od značaja za rad, edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih treba objavljivati na oglasnoj tabli ili na internet stranici.

Preporučuje se organima vlasti da omoguće **bolju kontrolu diskrecionih odluka** kroz njihovo adekvatno obrazlaganje, objavljivanje donijetih odluka, definisanje jasnih kriterijuma za njihovo donošenje, zatim kroz formiranje komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini.

Preporučuje se određivanje **lica zaduženog za praćenje pozitivno-pravnih 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, a sve u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Preporučuje se organima vlasti da **povećaju broj kadrova koji učestvuju u postupcima upravnog rješavanja** i odrede ovlašćena lica za vođenje i donošenje rješenja u upravnom postupku.

Preporučuje se da shodno čestim izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave 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.

Preporučuje se organima vlasti 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, **dostavljaju Agenciji do kraja marta tekuće godine**, za prethodnu godinu.

Preporučuje se organima vlasti da **usvoje i sprovedu interna pravila o prijemu i evidentiranju donacija i sponzorstava**, te da se planovi potreba za donacijama redovno objavljuju na internet stranicama organa vlasti.

Preporučuje se svim institucijama da nastave sa promovisanjem **prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije**, afirmisanjem uloge **lica/organizacione jedinice** zaduženih 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.

Preporučuje se organima vlasti da u svijetlu **izmjena antikorupcijskih zakonskih odredbi ažuriraju interna pravila** i to u odnosu na postupanje u cilju sprečavanja sukoba interesa, sadržaj i način vođenja poklona, način postupanja po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje ukazuje na postojanje korupcije, itd.

Preporučuje se organima vlasti da **informišu građane o mogućnosti prijave korupcije** putem telefonske linije i emaila ili na drugi odgovarajući način.

Preporučuje se organima vlasti da **intenziviraju saradnju sa medijima** kako bi se izviještavalo **o promotivnim kampanjama** koje imaju za cilj ohrabrivanje građana i zaposlenih da prijavljuju korupciju.

Preporučuje se organima vlasti da se pobrinu da promjene unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione i kadrovske promjene) ne utiču na **kontinuitet u sprovođenju antikorupcijskih mjera i na ulogu menadžera integriteta** kao jedne od ključnih figura u tom procesu.

Preporučuje se svim organima vlasti da **obezbijede kontinuitet u radu i dodatno usavršavanje menadžera integriteta**, u mjeri u kojoj je to moguće, bez obzira na česte promjene u organizaciji i načinu rada državne uprave koje dodatno otežavaju praćenje trenda uspješnosti realizacije mjera iz godine u godinu.

Preporučuje se svim organima vlasti da **sačine nacrt kadrovskog plana** koji bi bio 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.

Preporučuje se svim organima vlasti da **intenziviraju 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.

Preporučuje se svim organima vlasti da izrade **internu proceduru** o sadržaju, načinu vođenja i čuvanja **personalnih dosijea zaposlenih** i da izvrše ažuriranje svih personalnih dosijea kao i da dokumentaciju odlažu i čuvaju u za to propisanoj poslovnoj knjizi – Personalni dosije.

Preporučuje se svim organima vlasti da izrade interno pravilo o proceduri unosa i kontrole podataka koji se unose u aplikaciju „**Interna kadrovska evidencija**“.

Preporučuje se svim organima vlasti da redovno **ažuriraju HRMIS aplikaciju** i vrše kontrolu ažurnosti i zaštite ličnih podataka putem autorizacije lica koje pristupa toj aplikaciji.

Preporučuje se organima vlasti da sačinjavaju **izvještaje o izuzetnim rezultatima i kvalitetu rada službenika** kao osnov ostvarivanja prava na varijabilni dio zarade.

Preporučuje se organima vlasti da donesu **akt o procjeni rizika**, kojim će za sva radna mjesta procijeniti rizike, u skladu sa Zakonom o zaštiti i zdravlju na radu.

Preporučuje se veća zastupljenost dokumenata na **portalu e-uprava kao i povećanje broja elektronskih servisa za građane** i unapređenje elektronske komunikacije između organa i stranaka.

Preporučuje se organima vlasti da ažuriraju „**Portal otvorenih podataka**“ informacijama koje su od javnog interesa.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede bolju **međusobnu razmjenu podataka** iz službenih evidencija organa vlasti.

Preporučuje se **promovisanje Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika** na obukama, kao i kroz različite vidove komunikacije među zaposlenima. Osim toga, istaknuti kodeks na oglasnoj tabli organa vlasti, objaviti ga na internet stranici kao i na portalu eUprava. Gdje je to neophodno preporučuje se usvajanje posebnog etičkog kodeksa ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa.

Preporučuje se svim organima vlasti da 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 su zaključivali za obavljanje poslova, iznosu sredstava (bruto-neto iznos) koja su isplaćivana fizičkim licima, vremenskom periodu angažovanja i drugo.

Preporučuje se svim organima vlasti da 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. Dalje, potrebno je obezbijediti da se ugovori 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.

Preporučuje se organima vlasti da u cilju **prepoznavanja, prevencije i sprečavanja mobinga**, sprovedu mjere obavješćavanja i osposobljavanja zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga. Dalje se preporučuje kontinuirano podsticanje dobrih međuljudskih odnosa i netolerancija diskriminacije po bilo kom osnovu i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja.

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.

Preporučuje se organima vlasti dosljedno **spровоđenje Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru** kojim je predviđena obaveza određivanja tri lica: za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, te lica odgovornog za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola i lica za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu.

Preporučuje se organima vlasti da **izvrše ažuriranje rizika** iz svoje nadležnosti i dostave ih licu zaduženom za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizikom, kako bi iste unio u Registar rizika.

Preporučuje se organima vlasti 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/obrascom, gdje je to primjenjivo.

Preporučuje se svim organima vlasti koji nijesu sproveli sve preporuke DRI da planom integriteta predvide **praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije**.

Preporučuje se organima vlasti da vrše adekvatnu **provjeru izjava o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke** i obrazaca za imovinu kroz uključivanje po jednog stručnog lica iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u cilju izrade tehničke specifikacije koja ne smije sadržati diskriminatorske kriterije.

Preporučuje se organima vlasti da odrede odgovorno lice/službu koja će u toku godine pratiti realizaciju **Plana javnih nabavki**, te da internom procedurom definišu 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.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede 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.

Preporučuje se resornim ministarstvima da vrše adekvatniji **nadzor nad poslovanjem privrednih društava** u većinskom vlasništvu države.

Preporučuje se redovno ažuriranje i dalje unapređenje **Registra privrednih društava i preduzeća u većinskom vlasništvu države**.

Preporučuje se organima vlasti da **poboljšaju nadzornu i kontrolnu funkciju Vlade** u oblasti rada privrednih društava i preduzeća u većinskom vlasništvu države.

Preporučuje se ministarstvima da uspostave praksu **redovnih sastanaka sa državnim preduzećima** kako bi se sagledao ekonomsko-finansijski položaj preduzeća i ocijenio rizik poslovanja.

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.

Preporučuje se svim organima vlasti da obezbijede da službenici zaduženi za uspostavljanje **sistema zaštite od računarskih i bezbjednosnih incidenata na internetu** i drugih rizika bezbjednosti tih sistema redovno pohađaju obuke iz navedenih oblasti.

Svim organima se preporučuje da obezbijede **blagovremeno postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** kako ne bi došlo do prekoračenja propisanih rokova u donošenju odluka po zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

Preporučuje se svim organima vlasti da redovno sprovode **ispitivanja javnog mnjenja o radu institucije**, te da građanima omoguće da kroz prigovore, žalbe i knjige žalbi iskažu zadovoljstvo radom u tim institucijama.

Preporučuje se svim organima vlasti da 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. U tom smislu raditi 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.

Preporučuje se svim organima vlasti da razmotre usvajanje **komunikacione strategije ili strategije odnosa s javnošću**.

Preporučuje se svim organima vlasti da redovno **objavljaju spisak zaposlenih** kao i spisak **javnih funkcionera sa njihovim zaradama** na internet stranici organa vlasti.

Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije kroz **redovno objavljivanje informacija i dokumenta iz nadležnosti institucije**.

Preporučuje se svim organima vlasti da **plan integriteta i izvještaje** o sprovođenju plana integriteta **učine dostupnim javnosti** objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da **lobirana lica u organima vlasti prijavljuju ASK nedozvoljeno lobiranje** i dostave podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem, te da dostave kopiju službene zabilješke ASK.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da organi vlasti **objavljaju podatke o lobističkim kontaktima** na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju.

Preporučuje se svim organima vlasti da **u izbornoj godini redovno objavljuju analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju** na zvaničnim internet stranicama i dostavljaju ih Agenciji za sprečavanje korupcije (od dana raspisivanja izbora do mjesec dana nakon datuma održavanja izbora).

Preporučuje se organima vlasti da izrade i redovno **ažuriraju Vodič za slobodan pristup informacijama** u posjedu organa vlasti.

Pojmovnik

Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju 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.

Integritet zaposlenog podrazumijeva stvaranje i održavanje povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje poslova u instituciji, ponašajući se na način da ne umanjuje svoj ugled i ugled organa, da ne dovede u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otkloni sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.

Oblasti rizika se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti ili organizacionih jedinica, koje su u odnosu na poslovne procese koji se sprovode u njima ocijenjene kao rizične.

Opšte oblasti rizika su: (1) Rukovođenje i upravljanje, (2) Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, (3) Planiranje i upravljanje finansijama i (4) Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.

Rezidualni (preostali rizici) su rizici koji nijesu pokriveni postojećim mjerama kontrole ili u odnosu na koje mjere kontrole ne daju adekvatne rezultate, i oni su u praksi zapravo konkretizacija ili opis osnovnih rizika (npr: ako je osnovni rizik sukob interesa, onda bi preostali rizik mogao biti sukob interesa u postupku zapošljavanja, javne nabavke, donošenja prvostepenih upravnih odluka i sl.). Ovi rizici se procjenjuju i u odnosu na njih se predlažu konkretne mjere.

Predložene mjere za smanjenje/otklanjanje rizika predstavljaju predlog novih aktivnosti usmjerenih na otklanjanje preostalog rizika. Za svaku od predloženih mjera određuje se „odgovorno lice“ odnosno zaposleni koji je zadužen za sprovođenje predložene mjere sa tačno utvrđenim „rokom“ njene realizacije.

Procjena intenziteta rizika je procjena „vjerovatnoće“ pojave rizika u određenom vremenskom intervalu i „posljedice“ koju rizik izaziva na rad institucije, a označava se odgovarajućim brojem koji se dobija množenjem vrijednosti utvrđenih za vjerovatnoću i posljedicu. Posljedica može biti nezakonit rad, nanošenje finansijske štete, gubitak očekivanih prihoda ali i drugi vidovi nematerijalne štete kao što su gubitak povjerenja javnosti u rad organa vlasti, narušavanje ugleda organa i sl.

Intenzitet rizika dobija se množenjem uticaja i vjerovatnoće, upotrebom matrice rizika (temperатурne mape) „uticaj (1-10) x vjerovatnoća (1-10)“.

Rizik niskog intenziteta je rizik čiji je intenzitet manji od 16 (na skali od 1 do 100), korišćenjem temperатурne mape 10x10.

Rizik srednjeg intenziteta je rizik čiji je intenzitet od 16 do 48, korišćenjem temperатурne mape 10x10.

Rizik visokog intenziteta je rizik čiji je intenzitet veći od 48, korišćenjem temperатурne mape 10x10.

Status rizika je ocjena promjene intenziteta rezidualnog rizika nakon ocjene realizacije mjera iz plana integriteta i označava se odgovarajućim simbolom ($\leftrightarrow$ bez promjena, $\uparrow$ povećan rizik, $\downarrow$ smanjen rizik).

Kratak opis i ocjena realizacije mjere predstavlja kratko obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjere za uklanjanje rizika, i ocjenu realizacije koja se označava sa realizovano, djelimično realizovano i nije realizovano.