Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

PROCJENA EFIKASNOSTI I EFEKTIVNOSTI ČETVRTE GENERACIJE PLANOVA INTEGRITETA

Podgorica, jun 2026. godine

Sadržaj

Glavni zaključci 3

Rezime 10

Usvajanje planova integriteta 10

Metode vršenja procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta 10

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta 11

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta svih organa vlasti 16

Uporedna analiza po sistemima 18

Detaljna analiza upitnika po oblastima rizika 20

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta po sistemima u koje su svrstani organi vlasti 46

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju 52

Preporuke 55

I. Pravosuđe 65

II. Socijalna i dječja zaštita 94

III. Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad 124

IV. Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država 157

V. Nezavisni i regulatorni organi 187

VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica, Glavni grad i opština u okviru Glavnog grada) . 215

VII. Kultura 244

VIII. Zdravstvo 273

IX. Prosvjeta 308

X. Državna uprava i drugi državni organi 344

Glavni zaključci

- Četvrti ciklus planova integriteta obuhvata period 2022–2023. godine, a procjena efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta uglavnom se bazira na upitnicima koje su organi vlasti popunili 2024. godine, ali i na analizi važećih planova integriteta, izvještaja o njihovom sprovođenju i drugih relevantnih dokumenata.
- Zabilježeno je kontinuirano smanjenje intenziteta rizika tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta, na ukupnom nivou i na nivou gotovo svih deset sistema pojedinačno.
- Četvrta generacija planova integriteta imala je značajne efekte na savladavanje identifikovanih rizika od korupcije, a efektivnost, odnosno učinkovitost, bila je prema definisanim indikatorima na istom nivou kao u trećoj generaciji, ali slabija u odnosu na drugu generaciju.
- Od deset sistema, najviše efekata u svojoj četvrtoj generaciji imali su planovi integriteta u pravosudnim organima, prema utvrđenim indikatorima procjene efikasnosti i efektivnosti, odnosno prema odgovorima organa na odabrana pitanja iz upitnika. Navedeni rezultat je dijelom rezultat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, koja je u saradnji sa UNDP sprovedena u pravosuđu na početku četvrtog ciklusa planova integriteta.
- Najmanje efekta imali su planovi integriteta jedinica lokalne samouprave i zdravstvenih institucija, što je bio slučaj i prilikom procjene treće generacije planova integriteta. Ipak, jedinice lokalne samouprave karakteriše značajan napredak u odnosu na prethodnu generaciju, prema definisanim indikatorima.
- Najveći napredak u odnosu na treću generaciju planova integriteta karakterističan je upravo za jedinice lokalne samouprave (za 2,5%) i pravosuđe (1,5%) – dva sistema u kojima je tokom četvrtog ciklusa planova integriteta sprovedena Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, što dodatno svjedoči o pozitivnim efektivima ovog mehanizma.
- Napredak je ostvaren još u tri sistema: nezavisnim i regulatornim organima, privrednim društvima i drugim pravnim licima u državnom, kao i opštinskom vlasništvu. U preostalih pet sistema došlo je do smanjenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, prema utvrđenim indikatorima. Smanjenje je najzapaženije u državnoj upravi (za 2,9%) i prosvjeti (za 1,6%).
- Imajući u vidu da je u državnoj upravi 2021. sprovedena Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, a da je već 2022. kontatovan porast efekata planova integriteta u tom sistemu, smanjenje iz 2024. ukazuje na značaj obezbjeđivanja kontinuiteta i održivosti benefita koje je ovaj mehanizam donio organima. Agencija je tokom 2025. i 2026. izvršila procjenu ispunjenosti preporuka datih organima državne uprave, čime ih je dodatno podstakla na nastavak uvođenja i sprovođenja relevantnih antikorupcijskih mjera. Efekti ovih aktivnosti mogli bi biti vidljivi u narednoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta.
- Zdravstvo je sistem u kojem se tokom više uzastopnih generacija planova integriteta bilježi kontinuirani pad njihove efikasnosti i efektivnosti. Upravo zbog toga, zdravstvo je 2025. godine odabrano kao peti sektor u kojem je Agencija primijenila Metodologiju za procjenu primjene

antikorupcijskih mjera. Tokom ovog procesa zdravstvene ustanove unaprijedile su svoju antikorupcijsku praksu, zbog čega se u narednom ciklusu očekuju bolji rezultati.

- U predstojećem periodu posebnu pažnju potrebno je posvetiti pružanju podrške privrednim društvima i drugim pravnim licima čiji je osnivač i većinski vlasnik država odnosno opština, u unapređenju planova integriteta, kao i uspostavljanju i primjeni antikorupcijskih mjera, budući da i ove sisteme karakteriše nizak nivo efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta.
- Četvrta generacija planova integriteta bila je manje efektivna od druge generacije (u većini sektora i na sveobuhvatnom nivou), a na približno istom nivou kao prva generacija.
- Prema popunjenim upitnicima, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta na savladavanje identifikovanih rizika imale su mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.
- Od četiri opšte oblasti rizika, najmanje efekta imale su mjere iz oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti. Osim toga, procenat organa koji su procijenili da su mjere u toj oblasti bile efektivne se značajno smanjio u odnosu na sve prethodne generacije planova integriteta.
- Podaci iz dostavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta takođe ukazuju na izazove u oblasti kadrovske politike. Naime, ovu oblast karakteriše najniži stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta u odnosu na ostale oblasti. U oblasti kadrovske politke se u kontinuitetu bilježi i najveći prosječni intenzitet rizika.
- Organi su procijenili da su u prethodne dvije godine uslovi za efikasno i efektivno sprovođenje planiranih mjera (finansijski, kadrovski i normativni) najviše nedostajali upravo u oblasti kadrovske politike.
- Ipak, prema procjeni organa, unaprijeđeni su sveukupni uslovi za sprovođenje mjera u odnosu na prethodnu generaciju planova integriteta.
- Uslovi za sprovođenje mjera su u visokom procentu bili obezbijeđeni u privrednim društvima čiji je osnivač država, prosvjetnim institucijama i nezavisnim i regulatornim organima, a u značajnoj mjeri su nedostajali u lokalnoj samoupravi i državnoj upravi.
- Posmatrajući samo efikasnost planova integriteta, bez osvrta na efektivnost, stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta (2022–2023.) je za 2,2% veći u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021. godine). Organi vlasti su bili efikasniji u sprovođenju mjera iz četvrte generacije planova integriteta u odnosu na sve prethodne generacije.
- Iz ciklusa u ciklus se smanjuje procenat organa koji su naveli da je bilo propusta u radu nastalih zbog nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa.
- Uprkos tome, popunjeni upitnici pokazuju da mnogi organi vlasti nijesu prepoznali da su obveznici određenih zakona, ili nijesu upoznati sa svim obavezama koje imaju shodno tim zakonima.
- Značajan broj organa vlasti nije ispunio određene zakonske obaveze, iako su za neispunjavanje mnogih od njih propisane prekršajne sankcije.

- Prema popunjenim upitnicima, učestalo je neispunjavanje obaveza koje organi imaju shodno: Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, Zakonu o zabrani zlostavljanja na radu, Zakonu o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, Zakonu o medijima i tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.
- Trećina organa vlasti nema usvojenu strategiju razvoja, niti je obuhvaćena sektorskim strategijama.
- Pritužbe na rad organa vlasti odnosile su se u najvećem broju slučajeva na postupanje zaposlenih prema strankama odnosno korisnicima usluga, cijenu pruženih usluga, komplikovane procedure za ostvarenje prava i predugo trajanje obrade podnesaka.
- Manje od polovine organa vlasti je u monitoring periodu sprovelo istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada (295 od 709 organa).
- Ukupno 118 organa je navelo da nema usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa. Bilježi se negativan trend kod ovog pitanja. Sistemi u kojima najveći procenat organa još uvijek nema usvojene adekvatne procedure za sve radne procese su, prema popunjenim upitnicima: lokalna samouprava, zdravstvo i državna uprava, što je bio slučaj i prilikom prethodne procjene.
- Četiri petine organa su navele da je uspostavljen mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja. Najmanji procenat organa koji su izvijestili da takav mehanizam postoji zabilježen je, kao i u prethodnoj procjeni, u lokalnoj samoupravi i državnoj upravi.
- Ukupno 90% organa je navelo da menadžer integriteta ima potrebne uslove da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima.
- Sistemi u kojima je najmanji procenat trenutnih menadžera integriteta pohađao odgovarajuću obuku su: kultura, prosvjeta i privredna društva čiji je većinski vlasnik država ili opština, uglavnom jer je većina organizovanih obuka kao ciljnu grupu imala državne i lokalne službenike i namještenike, pa je potrebno da se iznađu modaliteti za organizaciju obuka i za menadžere integriteta odnosno članove radne grupe u sektorima čiji zaposleni ne pripadaju kategoriji državnih i lokalnih službenika i namještenika.
- Oko 87% organa je navelo da zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta, a nešto veći procenat organa da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja. Navedena praksa najviše izostaje u sistemu jedinica lokalne samouprave.
- Oko 85% organa je navelo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica. Prema popunjenim upitnicima, sa planom integriteta su najviše upoznati zaposleni u u nezavisnim i regulatornim tijelima i pravosuđu, a najmanje u opštinama i zdravstvu. Značajan pad upoznatosti zaposlenih sa sadržajem plana integriteta zabilježen je u državnoj upravi.

- Plan integriteta je na svojoj internet stranici objavilo oko 72% organa vlasti.
- Lokalna samouprava je jedini sistem u kojima su, prema dostupnim podacima, svi organi objavili plan integriteta na svojoj internet stranici, a visok je procenat organa koji su na ovaj način plan integriteta učinili dostupnim javnosti i u pravosuđu i među privrednim društvima i drugim pravnim licima čiji je osnivač država, dok je najmanji procenat karakterističan za kulturu, prosvjetu i privredna društva čiji je većinski vlasnik opština.
- Više od polovine organa vlasti je u monitoring periodu obezbijedilo obuke o tehnikama i vještinama upravljanja za svoj rukovodeći kadar.
- Oko 39% organa vlasti je organizovalo ili uzelo učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u toku četvrtog ciklusa planova integriteta, što je značajan pad u odnosu na prethodna tri ciklusa.
- Slično kao kod obuka za menadžere integriteta, sistemi u kojima je najmanji broj organa organizovao ili uzeo učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u toku četvrtog ciklusa planova integriteta su: prosvjeta, kultura i naročito privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, dok su državna uprava i lokalna samouprava sistemi sa najvećim procentom organa čiji su zaposleni pohađali obuke na navedene teme.
- Oko 41% organa vlasti ima izrađenu strategiju upravljanja i razvoja kadrova, a oko 51% plan zapošljavanja kadrova.
- U četvrtom ciklusu planova integriteta došlo je do povećanja procenta organa kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta, poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa, prijava zviždača unutar institucije, prijava kršenja etičkog kodeksa i prijava mobinga.
- U većini navedenih kategorija zabilježen je kontinuirani trend povećanja broja prijava, žalbi odnosno poništenih odluka tokom prethodnih generacija planova integriteta.
- Ti podaci mogu ukazati da je u prethodnom periodu došlo do povećanog broja nepravilnosti, ali navedeno može značiti i da organi sve više obezbjeđuju uslove za adekvatno funkcionisanje mehanizama za prijavu nepravilnosti, odnosno da su građani i službenici sve više osnaženi da ih koriste i na taj način ukažu na kršenje pravila.
- Bilježi se kontinuirano povećanje broja organa koji su pokretali disciplinske postupke.
- Zabilježen je i rast broja organa koji su izvijestili da je bilo slučajeva pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih.
- Ukupno 426 organa (60,3%, što je za oko 3,5% više u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da ima angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu, dok je preostali 281 organ odgovorio suprotno. Od deset sistema, najveći procenat organa koji imaju angažovana lica po osnovu ugovora o djelu zabilježen je, kao i u prethodnoj procjeni, u državnoj upravi (97,3% organa), lokalnoj samoupravi (91,3%) i zdravstvu (86,1%). U sva tri sistema je došlo do povećanja procenta organa koji imaju angažovana navedena lica. Slijede nezavisni i regulatorni organi (86,1%), privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država (78,3%), privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (75,9%), kultura (71,2%), socijalna i dječja zaštita

(52,5%), i prosvjeta (40,2%), a najmanje organa koji imaju angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu je, prema popunjenim upitnicima, i dalje u pravosudnom sistemu (22,7% organa).

- Kada su u pitanju procedure kojima se bliže uređuju razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 159 organa je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o djelu (za 47 više u odnosu na prethodnu procjenu), 163 organa proceduru koja se odnosi na ugovore o dopunskom radu (za 59 više), a 104 organa proceduru kojom se regulišu ugovori o privremenim i povremenim poslovima (za 30 organa više). Ukupno 403 organa (56,7%, što je smanjenje za 5,2%) su navela da nijesu usvojila nijednu od ove tri vrste procedura.
- Značajan broj organa je izvijestio da je u toku četvrtog ciklusa planova integriteta bilo slučajeva kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.
- Tokom četiri dosadašnja ciklusa primijećeno je kontinuirano smanjenje udjela organa koji su odredili lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača.
- Interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa donijelo je 285 organa vlasti (36 više u poređenju sa prethodnom procjenom).
- Natpis na Brajevom pismu, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, obezbijedilo je 178 organa (25,3%, što je napredak za 2,5%), dok to nije uradilo 526 organa.
- Obaveze koje su bile predviđene tada važećim Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, kao i aktivnosti koje su u vezi sa tom oblašću, u najvećem stepenu su ispunjene i sprovedene u državnoj i lokalnoj upravi, kao i u nezavisnim i regulatornim tijelima, a u najmanjoj mjeri u sektorima prosvjete i zdravstva, ali i u institucijama kulture i javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave. Za sektore zdravstva i lokalne samouprave karakterističan je značajan napredak u ovoj oblasti u odnosu na vrijeme kada su popunili upitnik, imajući u vidu da su ta dva sektora u međuvremenu bila predmet Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, a da se veliki broj definisanih indikatora u Metodologiji odnosi upravo na upravljanje i unutrašnju kontrolu, što je podstaklo organe da unaprijede svoje napore i učinak u ovoj oblasti.
- Tokom prva tri ciklusa planova integriteta uočen je trend smanjenja broja organa protiv kojih je pokrenut postupak za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki, prema popunjenim upitnicima, dok je u četvrtom ciklusu došlo do blagog povećanja tog broja. Žalbe u predmetima javne nabavke su se u četvrtom ciklusu najčešće odnosile na odluke o izboru najpovoljnije ponude.
- Oko 88% organa je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju obuke iz oblasti javnih nabavki (nedostatak ove vrste obuke je najučestaliji kod prosvjetnih institucija, institucija kulture i nezavisnih i regulatornih organa), a oko 76% organa vlasti da lica odgovorna za planiranje budžeta pohađaju odgovarajuće obuke, što u oba slučaja predstavlja porast u odnosu na prethodne cikluse planova integriteta.
- Ukupno 395 organa vlasti je navelo da nema uspostavljenu unutrašnju reviziju. S druge strane, 125 organa vlasti je navelo da postoji služba za unutrašnju reviziju, 71 organ ima zaključen

sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije sa drugim organom, a 113 organa je navelo druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija.

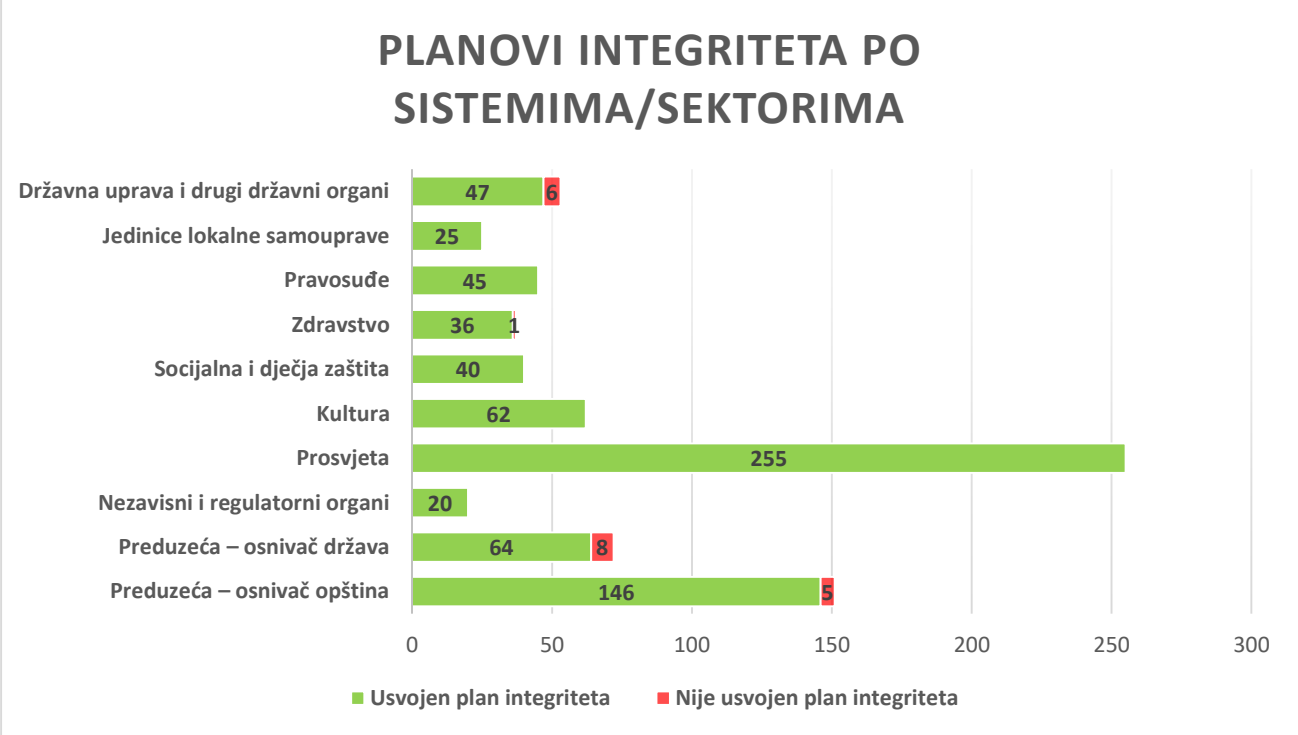
- Prema rezultatima procjene, češće je vršena eksterna nego interna revizija, ali se bilježi kontinuirani pad broja organa u kojima je vršena eksterna revizija, dok je porastao broj organa u kojima je vršena unutrašnja revizija.
- Oko 55% organa je navelo da su utvrđena pravila postupanja sa tajnim podacima, dok 71% ima utvrđena pravila postupanja sa ličnim podacima.
- Tokom četvrtog ciklusa planova integriteta je došlo do smanjenja broja slučajeva curenja informacija, prema popunjenim upitnicima. Ukupno je 28 organa izvijestilo da je bilo takvih slučajeva, a najveći udio organa koji su o njima izvijestili zabilježen je u nezavisnim i regulatornim organima i privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik država.
- Dok je u oblasti upravljanja digitalnim podacima ostvaren napredak, u dijelu čuvanja i bezbjednosti fizičkih podataka i dokumenata zabilježeno je nazadovanje.
- Primjera radi, u četvrtom ciklusu planova integriteta došlo je do povećanja broja organa u kojima je bilo slučajeva gubljenja dokumenata u posjedu institucije. Najveći udio organa koji su izvijestili da je bilo takvih slučajeva zabilježen je u sektorima državne uprave, lokalne samouprave i zdravstva.
- Smanjen je broj organa koji, prema odgovorima na upitnik, redovno vrše kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata, kao i broj organa koji preduzimaju mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije.
- Oko 86% organa je navelo da su utvrđene precizne procedure kancelarijskog poslovanja, dok ostali organi, prema dostavljenim upitnicima, nemaju te procedure ili one nijesu adekvatne.
- Oko 58% organa je izvijestilo da ima službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću.
- Najveći broj organa vlasti nema komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću.
- Oko 72% organa je navelo da objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici, što je značajan porast u odnosu na prva tri ciklusa planova integriteta.
- Za razliku od prethodne procjene, organi u prosjeku češće objavljuju vijesti o svom radu na društvenim mrežama nego na internet stranicama. Ovo naročito važi za institucije kulture i prosvjete, jer mnoge od njih nemaju internet stranicu.
- Kada je u pitanju proaktivno objavljivanje informacija shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, 358 organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 198 da objavljuje spisak službenika i namještenika, sa njihovim zvanjima, a 157 organa da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem funkcije. Ukupno 168 organa je navelo da ne objavljuje odnosno ne ažurira nijedan od navedenih skupova podataka, dok su ostali organi naveli da nemaju internet stranicu. Za neobjavljivanje navedenih podataka Zakonom je predviđena novčana kazna za pravno lice u iznosu od 500 do 20.000 eura.
- Povećan je broj organa koji su izvijestili da je bilo žalbi na rješenja donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, u odnosu na prethodni dvogodišnji period.

- Oko 70% organa je objavilo vodič za pristup informacijama na internet stranici, a samo 53% organa je vodič ažuriralo u posljednjih godinu dana. Ipak, oba procenta su uvećana u odnosu na prethodni ciklus planova integriteta.
- Ukupno 370 organa je navelo da na internet stranici nije objavilo sve procedure potrebne korisnicima usluga za ostvarenje njihovih prava.
- Ukupno 132 organa vlasti su navela da nijesu podnosila evidenciju o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge nadležnom organu, što je obaveza propisana Zakonom o medijima.
- Ukupno 321 organ je naveo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima upoznati sa Zakonom o lobiranju, 171 da su djelimično upoznati, a 64 organa da nijesu upoznati. Takođe, 264 organa su ocijenila da su zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja.
- Da su tokom četvrtog ciklusa planova integriteta sprovođene javne rasprave prilikom pripreme propisa i opštih akata navelo je 12 organa državne uprave i svih 25 jedinica lokalne samouprave.
- Čak 17 opština je navelo da internet stranica nije prilagođena licima sa oštećenjima vida ili sluha (što je ipak za tri manje u odnosu na prethodnu procjenu).
- Oko polovine jedinica lokalne samouprave (njih 12) je navelo da pruža elektronske usluge građanima, dok tu vrstu usluga još uvijek nije ponudilo 13 opština.
- Prema popunjenim upitnicima, 215 organa vlasti nema posebne oblasti rizika u planu integriteta (četvrta generacija planova integriteta). S druge strane, 109 organa je kroz plan integriteta obradilo jednu posebnu oblast rizika, 108 organa dvije oblasti, a 270 organa tri ili više posebnih oblasti rizika.
- Ukupno 572 organa su kroz plan integriteta obradila rizike u procesu planiranja i izvršavanja budžeta, prema popunjenim upitnicima.
- Ukupno 551 organ je kroz plan integriteta obradio rizike u javnim nabavkama.
- Ukupno 537 organa je kroz plan integriteta obradilo oblast slobodnog pristupa informacijama.
- Ukupno 504 organa su kroz plan integriteta obradila rizike u procesu zapošljavanja.
- Ukupno 362 organa su kroz plan integriteta obradila antikorupcijske propise.
- Ukupno 346 organa vlasti je kroz plan integriteta obradilo oblast zabrane diskriminacije.
- Ukupno 328 organa vlasti je kroz plan integriteta obradilo oblast zabrane zlostavljanja na radu.
- Ukupno 275 organa vlasti je kroz plan integriteta obradilo rizike u oblastima koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.
- Ukupno 220 organa vlasti je kroz plan integriteta obradilo oblast rodne ravnopravnosti.

Rezime

Usvajanje planova integriteta

Do 31. decembra 2024. godine **zakonsku obavezu donošenja plana integriteta ispunilo je ukupno 740 od 760 organa vlasti** (97,4% organa). Organi vlasti su svrstani u deset sistema, koji su prikazani na narednom grafikonu, i u odnosu na koje je izvršena procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta.



Grafikon 1: Broj usvojenih planova integriteta po sistemima/sektorima do kraja 2024. godine

Metode vršenja procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta

Procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta je do sada vršena tri puta. Prve dvije procjene su prikazane u okviru dva izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta – za 2018. i 2020. godinu[1], dok su efekti treće generacije planova integriteta predstavljeni u posebnom dokumentu[2].

Efikasnost i efektivnost planova integriteta procjenjivana je na sljedeće načine:

[1] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2018. godinu i Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2020. godinu, dostupni na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/
[2] Procjena efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta dostupna je na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

1. analizom odgovora na pitanja iz upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta,
2. analizom planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

✓ Organi vlasti svake druge godine popunjavaju **Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta**, koji je pripremila Agencija na osnovu najznačajnijih radnih procesa koji bi trebalo da budu obuhvaćeni opštim i posebnim oblastima rizika u planovima integriteta. Organi popunjavanjem upitnika vrše procjenu efikasnosti i efektivnosti usvojenog plana integriteta, dok Agencija analizom odgovora na pitanja iz dostavljenih upitnika vrši procjenu efikasnosti i efektivnosti svih planova integriteta, na opštem nivou i na nivou sistema.

Agencija je izradila više verzija upitnika:

- Opšti upitnik (164 pitanja)
- Zdravstvo (164 + dodatna 33 pitanja)
- Prosvjeta (164 + dodatnih 17 pitanja)
- Lokalna samouprava (164 + dodatnih 25 pitanja)

Organi vlasti od 2019. godine popunjavaju upitnik putem veb aplikacije za planove integriteta, što Agenciji omogućava efikasnije prikupljanje upitnika i obradu podataka. Aplikacija pruža uvid u statističke podatke o odgovorima na sva pitanja iz upitnika, prikazane po određenom organu vlasti, sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti, ili na sveukupnom nivou.

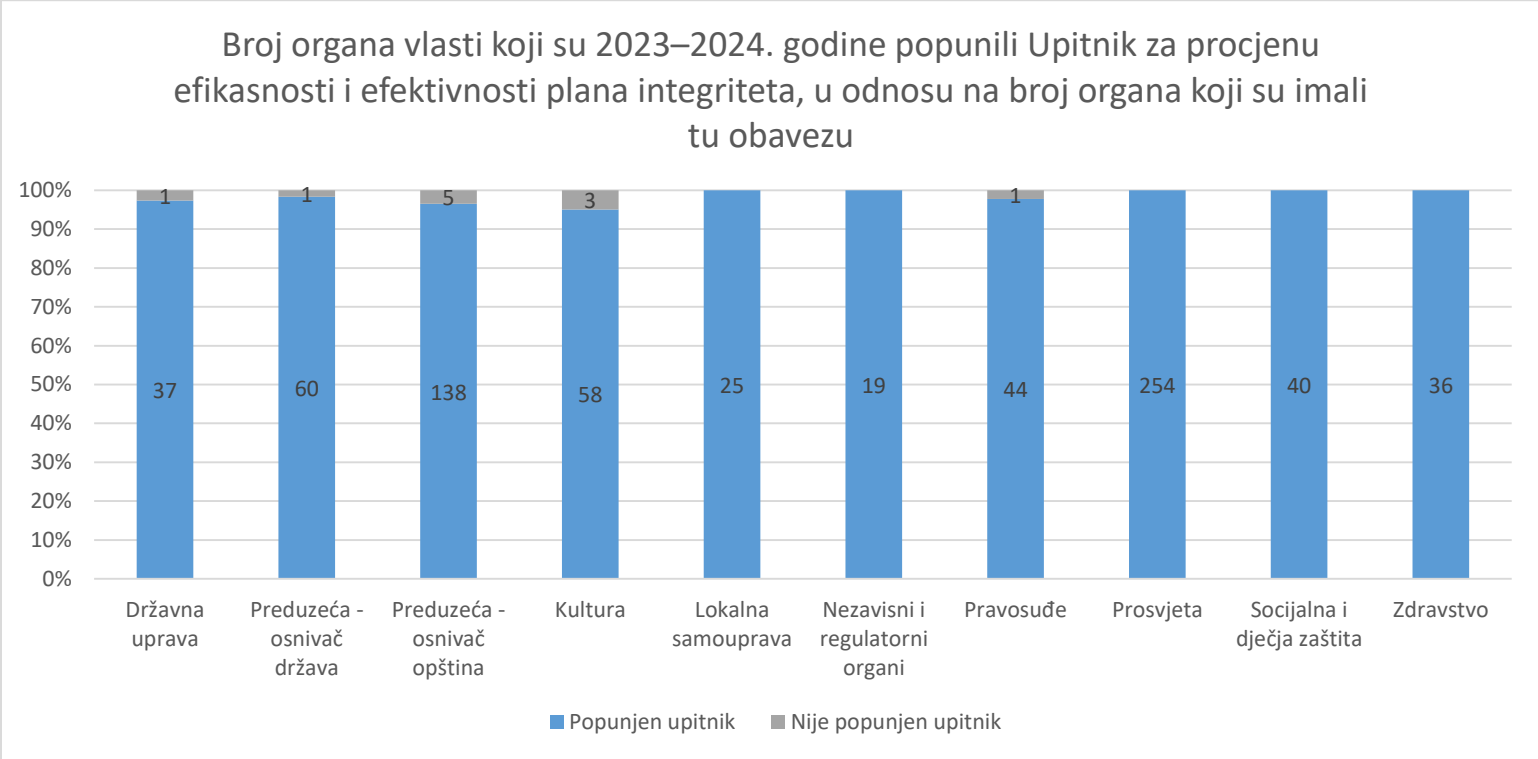
Plan integriteta je po pravilu dvogodišnji dokument. Do kraja 2024. završena su četiri dvogodišnja ciklusa planova integriteta. Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta organi popunjavaju između dva ciklusa, odnosno uoči donošenja novog plana integriteta.

Upitnicima koji su popunjeni 2024. godine procjenjuje se efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta, koji su usvojeni 2022. godine. Imajući u vidu da manji broj organa plan integriteta ažurira svake neparne godine, ovim dokumentom su obuhvaćeni i svi upitnici popunjeni 2023. godine, kojima se procjenjuje efikasnost i efektivnost planova usvojenih 2021. godine.

Ukupno 680 organa vlasti donijelo je novi plan integriteta tokom 2024. godine, dok je tokom 2023. godine plan integriteta ažuriralo 36 organa (od kojih su neki ponovo ažurirali plan 2024. godine), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, odnosno popunjavanja upitnika.

Tokom **2023. i 2024. godine 711 organa vlasti popunilo je i dostavilo Agenciji Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** (680 organa 2024. godine, i 31 organ 2023. godine), nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu.

Preciznije, upitnik je 2023. i 2024. godine dostavilo 37 organa državne uprave, 25 jedinica lokalne samouprave, 44 pravosudna organa, 36 zdravstvenih institucija, 254 prosvjetne institucije, 40 organa socijalne i dječje zaštite, 58 institucija kulture, 19 nezavisnih i regulatornih organa, 60 preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država i 138 preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave. **Popunjeni upitnici su poslužili za procjenu efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta.**



Grafikon 2: Broj organa vlasti koji su 2023–2024. popunili Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, u odnosu na broj organa koji su imali tu obavezu

Kada je u pitanju procjena efekata prethodna tri ciklusa planova integriteta, upitnik su u periodu **2021–2022. popunila 654 organa vlasti, 2019–2020. godine 584 organa**, dok je **2018. godine upitnik dostavilo 566 organa.** Stoga, **statistički podaci su dostupni za sva četiri ciklusa, odnosno četiri generacije planova integriteta, i moguće ih je uporediti.**

Upitnik sadrži pitanja koja se odnose na:

- ✓ Uspostavljanje i primjenu antikorupcijskih mjera (transparentnost, interne procedure, mehanizme kontrole, edukaciju, ispunjavanje zakonskih obaveza, kvalitet plana integriteta, odnosno analizu i obuhvaćenost svih relevantnih radnih procesa, i dr.) i
- ✓ Efikasnost i efektivnost plana integriteta, odnosno uticaj mjera na rad institucije u prethodnom dvogodišnjem periodu (npr. pitanja koja se odnose na broj nepravilnosti, prijava, žalbi, kazni, pokrenutih postupaka po raznim osnovama, odstupanja od plana rada, budžeta ili planirane i ugovorene vrijednosti javne nabavke).



Grafikon 3: Trend rasta broja popunjenih upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta po ciklusima

Osim navedenog, upitnik sadrži posebna pitanja kojima se od organa traži da navedu da li su sprovedene mjere za savladavanje rizika u svakoj od četiri opšte oblasti bile efektivne, djelimično efektivne ili nijesu imale efekta na identifikovane rizike u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta.

Ciklusi planova integriteta		**OBLAST RIZIKA**			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	59,8%	52,5%	58,5%	60,1%
	Mjere su djelimično efektivne	30,3%	31,3%	26,7%	24,8%
	Mjere nijesu efektivne	2,1%	2,4%	1,3%	1,8%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	60,4%	55,9%	59%	59%
	Mjere su djelimično efektivne	33,2%	31%	29,6%	28,2%
	Mjere nijesu efektivne	1,2%	0,9%	0,9%	1,1%

2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	70,3%	69%	72,3%	73,1%
	Mjere su djelimično efektivne	23,8%	23,4%	20,7%	20,4%
	Mjere nijesu efektivne	1,2%	0,9%	0,2%	0,4%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	62,9%	64,3%	65,9%	64,6%
	Mjere su djelimično efektivne	29,1%	24,9%	23,1%	24,9%
	Mjere nijesu efektivne	0,4%	0,4%	0,2%	0%

Tabela 1: Procjena organa vlasti o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

Prema procjeni organa iz 2023–2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, za koje je 60,1% organa navelo da su bile efektivne.

Takođe, 59,8% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, 58,5% mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, a svega 52,5% organa mjere u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što znači da su **mjere iz oblasti kadrovske politike prema procjeni organa vlasti imale najmanje efekta na savladavanje identifikovanih rizika, od četiri opšte oblasti rizika.**

To je u skladu sa podacima iz pojedinačnih izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa[3], prema kojima je na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta najveći broj nerealizovanih mjera zabilježen u oblasti kadrovske politike.

Takođe, **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ je jedina oblast rizika za koju su organi vlasti procijenili da su mjere bile efektivnije u četvrtoj generaciji planova integriteta u odnosu na treću.** U oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ i „Planiranje i upravljanje finansijama“ mjere su bile približno jednako efektivne kao u prethodnoj generaciji, a mjere u oblasti „Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih“ bile su manje efektivne, prema procjeni organa.

Organi vlasti su za sve četiri opšte oblasti rizika procijenili da su planirane mjere bile manje efektivne u njihovom četvrtom planu integriteta u odnosu na prvi i drugi plan integriteta.

[3] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 23, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Osim pitanja kojim se od organa vlasti traži da procijene efekte sprovedenih mjera, upitnik sadrži veliki broj pitanja kojima se može mjeriti efikasnost i efektivnost, pa su najrelevantnija od tih pitanja iskorišćena za kreiranje indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta.

U nastavku je predstavljena **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** organa vlasti. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili jednako efektivni kao oni usvojeni u trećem ciklusu (do kraja 2020.) i prvom ciklusu (2016. godine), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih u drugom ciklusu (2018. godine), imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa identičan kao u trećem ciklusu, a niži za 2,8% u odnosu na drugi ciklus i za 0,4% u odnosu na podatke po indikatorima iz prvog ciklusa.**

U nastavku ovog poglavlja izloženi su **detaljni nalazi, zaključci i preporuke, u odnosu na oblasti rizika i najzastupljenije radne procese**, a na kraju poglavlja predstavljena je uporedna **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti planova integriteta svih deset sistema** u koje su svrstani organi vlasti.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta svih organa vlasti

Svi organi vlasti	Procjena iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	59,8%	-0,6%	-10,5%	-3,1%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	92,7%	+0,4%	+1,0%	+2,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	90,4%	+0,3%	-0,9%	+0,2%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	83,2%	-2,3%	-4,5%	-1,3%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	87,3%	+1,4%	-0,4%	-0,5%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	72,0%	+4,3%	+25,4%	+27,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	52,5%	-3,4%	-16,5%	-11,7%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	39,4%	-1,9%	-23,8%	-18,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	73,8%	-1,5%	-8,8%	-3,9%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	87,8%	+1,2%	-9,1%	-7,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	98,7%	+0,4%	-0,1%	-0,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	68,7%	-2,7%	-3,7%	+8,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	94,2%	-1,1%	+0,2%	0,0%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	95,5%	-0,7%	-2,0%	-2,2%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	58,5%	-0,5%	-13,8%	-7,4%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u	62,2%	-1,2%	-7,7%	-6,2%

kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)				
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	88,7%	-1,9%	+1,9%	+12,9%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	72,5%	+7,8%	+10,5%	-16,2%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	74,4%	-2,6%	-0,3%	+3,3%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	60,1%	+1,2%	-13,0%	-4,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	96,0%	+1,6%	-1,2%	+3,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	95,5%	-1,8%	-1,5%	0,0%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	96,0%	-1,2%	-0,3%	+0,1%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	72,2%	+4,1%	+9,3%	+16,5%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	98,9%	-0,1%	+0,1%	+0,1%
PROSJEK	**78,8%**	**0,0%**	**-2,8%**	**-0,4%**

Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

Uporedna analiza po sistemima

Svi organi vlasti svrstani su u **deset sistema**, u odnosu na koje je izvršena zasebna procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta. Na kraju ovog poglavlja predstavljena je uporedna **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti planova integriteta svih deset sistema** u koje su svrstani organi vlasti. Na dnu tabele prikazan je prosjek učinkovitosti planova integriteta deset sistema u odnosu na sve definisane indikatore.

Kada je u pitanju četvrta generacija planova integriteta (2022–2023. godine), **najviše efekata imali su planovi integriteta u pravosudnim organima, nezavisnim i regulatornim organima, kao i organima socijalne i dječje zaštite, a najmanje efekta planovi integriteta jedinica lokalne samouprave i zdravstvenih institucija**, prema definisanim indikatorima, odnosno prema odgovorima organa na odabrana pitanja iz upitnika.

Preciznije, u odnosu na indikatore efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta, deset sistema se mogu rangirati na sljedeći način:

1. Pravosuđe (84,6%)
2. Nezavisni i regulatorni organi (81,7%)
3. Socijalna i dječja zaštita (81,6%)
4. Prosvjeta (81%)
5. Državna uprava i drugi državni organi (77,9%)
6. Kultura (79,8%)
7. Javna preduzeća – osnivač država (78,6%)
8. Javna preduzeća – osnivač opština (76,6%)
9. Zdravstvo (72,9%)
10. Jedinice lokalne samouprave (70,7%)

U pet sistema je ostvaren napredak u odnosu na treću generaciju planova integriteta, a u pet sistema je zabilježen pad.

Najveći napredak u nivou efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta, u odnosu na treću generaciju, ostvaren je **u jedinicama lokalne samouprave (za 2,5%) i pravosuđu (za 1,5%)**, dva sistema u kojima je sprovedena **Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera** tokom četvrtog ciklusa planova integriteta, što svjedoči o pozitivnim efektivima ovog mehanizma.

Najveći pad u odnosu na treću generaciju planova integriteta zabilježen je **u organima državne uprave i drugim državnim organima (2,9%) i prosvjetnim institucijama (za 1,6%).**

Imajući u vidu da je zbog rezultata zabilježenih u Procjeni efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera sprovedena 2025. godine u zdravstvu, kao petom sektoru, u narednom periodu se očekuje napredak u efektivnosti planova integriteta zdravstvenih institucija. Napredak se očekuje i u sistemima državne uprave i socijalne i dječje zaštite, imajući u vidu da je Agencija krajem 2025.

godine započela proces praćenja realizacije preporuka datih u prvoj fazi sprovođenja Metodologije, što je podstaklo navedene organe da krajem godine realizuju veći broj antikorupcijskih mjera.

U narednom periodu bi prioritetno pažnju trebalo posvetiti pružanju podrške privrednim društvima i drugim pravnim licima čiji je osnivač i većinski vlasnik država odnosno opština, u unapređenju plana integriteta i upostavljanju i primjeni antikorupcijskih mjera, jer ta dva sistema takođe karakteriše nizak nivo efikasnosti i efektivnosti četvrte generacije planova integriteta.

Detaljna analiza upitnika po oblastima rizika

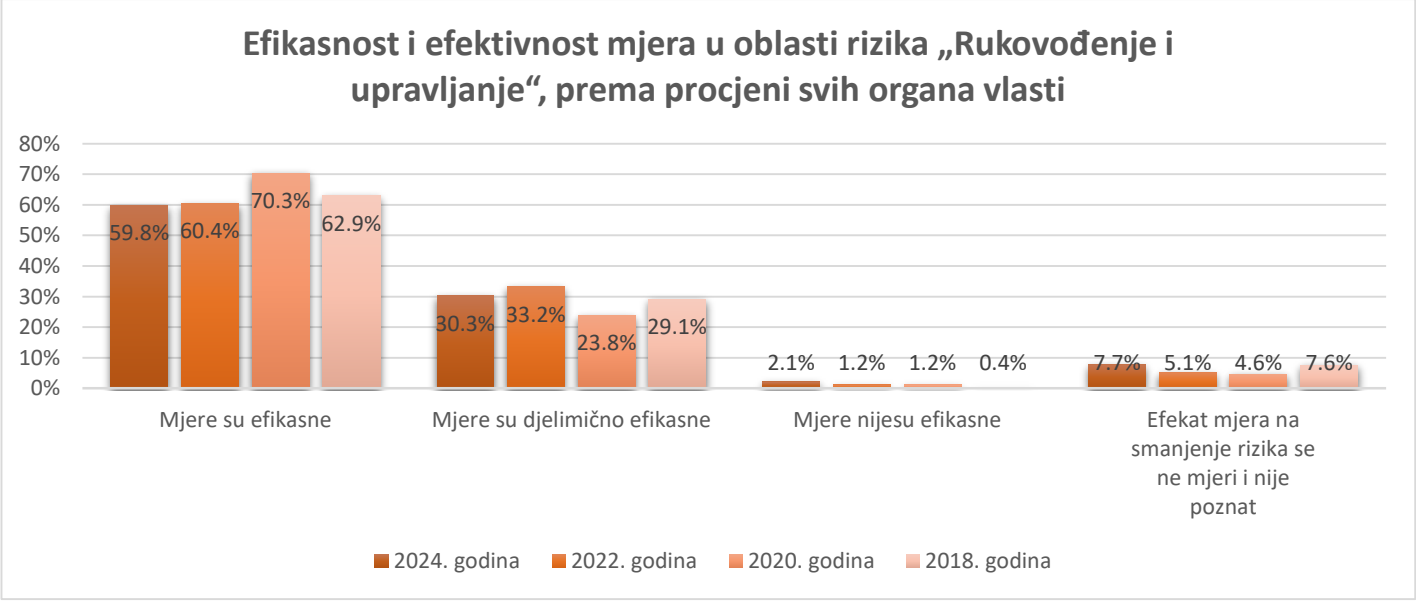
Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 418 od 699 organa vlasti (**59,8%**) je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 212 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Ukupno 15 organa je procijenilo da mjere nijesu bile efektivne, a 54 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Kada je u pitanju deset sistema u koje su svrstani organi vlasti, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne najveći je u sistemima prosvjete (69,5%) i pravosuđa (60,5%), a najmanji u nezavisnim i regulatornim organima (42,1%) i jedinicama lokalne samouprave (44%).

Procenat organa vlasti koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je za 0,6% manji u odnosu na procjenu iz 2022. godine (ali za oko 1% veći ako se zanemare odgovori u kojima organi navode da efekat mjera nije poznat), **za čak 10,5% manji u odnosu na 2020. i za 3,1% u odnosu na 2018. godinu**, što može ukazati da je **četvrta generacija planova integriteta bila približno jednako efektivna kao treća generacija**, ali manje efektivna od prve dvije generacije, kada je u pitanju ova oblast rizika.

Ipak, većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast rukovođenja i upravljanja, a koji su predstavljeni u tabeli na strani 16, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta povećana u odnosu na prethodnu generaciju. Izuzetak je indikator kojim se mjeri da li su usvojene procedure za obavljanje radnih procesa, gdje se bilježi pad u odnosu na sve tri prethodne generacije planova integriteta.



Grafikon 4: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 405 organa (57,8%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što predstavlja napredak od 2,7% u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 279 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 17 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti. Od deset sistema, najveći procenat organa koji su naveli da su postojali navedeni uslovi zabilježen je u privrednim društvima čiji je osnivač država (68,3%), prosvjeti (65,9%) i nezavisnim i regulatornim organima (63,2%), a najniži u jedinicama lokalne samouprave (36%), što je bio slučaj i u prethodnoj procjeni, i u državnoj upravi (37,8%).

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Od 711 organa vlasti koji su 2024. godine popunili upitnik, 244 su navela da nemaju usvojenu **strategiju razvoja** (34,3% organa), dok je 376 organa usvojilo navedenu strategiju (109 organa za dvije godine, 36 organa za tri godine i 231 organ za više od tri godine). Ostali organi su naveli da su pravci razvoja insitucije prepoznati kroz jednogodišnji plan rada ili sektorske dugogodišnje strategije.

Više od polovine organa koji su usvojili strategiju razvoja je istu objavilo na svojoj internet stranici (201 organ).

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 202 organa su navela da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i slično), 171 organ da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok je 39 organa navelo druge okolnosti. Osim toga, osam organa je navelo da analiza potreba nije izrađena dovoljno dobro. Ukupno 345 organa je navelo da u posljednje dvije godine nije došlo do odstupanja od plana rada, što je značajno veći broj u poređenju sa prethodnom procjenom. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 658 organa vlasti (**92,7% organa**) se 2023–2024. godine izjasnilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok su suprotno odgovorila 52 organa, od kojih je 21 naveo da se to desilo samo jednom u prethodne dvije godine, 11 organa da se to desilo između dva i pet puta, dva organa između šest i deset puta, a 18 organa da se to desilo više od deset puta. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 598 od 648 organa vlasti (92,3%) je navelo da nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, 2020. godine su isto navela 532 od 580 organa vlasti (91,7%), a 2018. godine 509 od 562 organa (90,6%). Ovi podaci ukazuju na **trend povećanja procenta organa u kojima nije bilo propusta** u radu koji su nastali zbog nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa, prema navodima organa.

S prethodnim pitanjem u vezi, 650 od 711 organa (91,4%, što je napredak za 2,2%) je navelo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. Od deset sistema, najveći procenat organa u kojima prema odgovorima postoji navedeno lice je u socijalnoj i dječjoj zaštiti (100%) i zdravstu (97,2%), a najmanji u kulturi (74,1%) i pravosuđu (84,1%). **Preporučuje se** organima da razmotre određivanje navedenog lica, ukoliko to već nije urađeno, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 473 od 709 organa koji su 2024. godine odgovorili na pitanje (66,7%) izvijestila su da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa je gotovo isti kao u prethodnoj procjeni, izvršenoj 2022. godine. Sistemi u kojima je najmanje organa koji nijesu dobili pritužbe su zdravstvo (13,9%) i pravosuđe (20,5%), što je bio slučaj i u prethodnoj procjeni, a najveći procenat je među nezavisnim i regulatornim organima (94,7%) i u sektoru kulture (93,1%). Svakako treba uzeti u obzir specifične nadležnosti organa u određenim sektorima koje podrazumijevaju pružanje većeg obima usluga korisnicima i veću interakciju sa građanima u poređenju sa drugim sektorima.

S druge strane, 168 organa je 2024. godine navelo da je bilo do 10 pritužbi, 38 organa da je bilo do 30 pritužbi, dok je 30 organa izvijestilo da je bilo više od 30 pritužbi (među kojima je 13 privrednih društava u vlasništvu države ili opštine i 10 pravosudnih organa). Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad organa vlasti odnosile su se u najvećem broju slučajeva na **odnos zaposlenih prema strankama / korisnicima usluga (51), kvalitet pruženih usluga i izvedenih radova (40), cijenu pruženih usluga (39), komplikovane procedure za ostvarenje prava (28 odgovora), predugo trajanje obrade podnesaka (24), nepostupanje po procedurama (19), nestručnost zaposlenih (9), netransparentnost rada institucije (7) i sukob interesa zaposlenih / pristrasno ponašanje zaposlenih (3). Takođe, u 98 slučajeva je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo krajnjim ishodom postupaka i donijetim odlukama.**

Ukupno su 652 od 693 organa vlasti (94,1%) izvijestila da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, ukupno je 295 organa (41,6%) izvijestilo da je u prethodne dvije godine sprovelo **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok je suprotno odgovorilo 414 organa vlasti.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno 586 organa vlasti (83,2%) navelo je da su **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok je 118 organa odgovorilo suprotno. Mnogi od tih organa su istakli koje procedure nedostaju, odnosno za koje radne procese još uvijek ne postoje adekvatne procedure. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, izvršenoj 2022. godine, 85,5% organa je odgovorilo da su sve potrebne procedure usvojene, 2020. godine je na isti način odgovorilo 87,7% organa, a 2018. godine 84,5% organa, pa se u periodu 2020–2024. godine bilježi negativan trend. **Preporučuje se** svim organima vlasti 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. Naročito su bitni sljedeći elementi prilikom preispitivanja postojećih i izrade novih procedura: da li su interne procedure usklađene sa zakonima i drugim aktima, da li su aktivnosti radnog procesa (radni tok i koraci) jasno definisani, da li je predviđen i obezbijeđen efikasan nadzor nad sprovođenjem procedure, da li je proces odlučivanja koji procedura reguliše transparentan, kao i da li su uspostavljeni kontrola i ograničenja diskrecionih ovlašćenja u tom radnom procesu.

Sistemi u kojima najveći procenat organa još uvijek nema usvojene adekvatne procedure za sve radne procese su, prema popunjenim upitnicima: lokalna samouprava (48% opština je navelo da nema procedure za sve relevantne procese), državna uprava (35,1% organa) i zdravstvo (31,4%).

Ukupno 562 organa vlasti (79,4%) su popunjavajući upitnik navela da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 146 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Ovo predstavlja kontinuirani porast pozitivnih odgovora, imajući u vidu da je 2020. godine 78,8% navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi, a 2022. godine 79,1% organa. Procenat je najveći u sistemu prosvjete (89,3%), a najmanji u lokalnoj samoupravi i državnoj upravi (56% odnosno 62,2%).

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi vlasti su najčešće odgovarali da se to obezbjeđuje kroz sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (304 odgovora), obrazlaganjem diskrecionih odluka (273), definisanjem jasnih kriterijuma za donošenje odluka (246), formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (222) i objavljivanjem donijetih odluka (212 odgovora).

Ukupno 207 organa vlasti je navelo da je izradilo internu proceduru postupanja u procesu dodjele sponzorstava i donacija, 166 prosvjetne institucije proceduru za dodjelu izbornih predmeta, 60

organa proceduru za raspodjelu stambenih kredita, 77 organa proceduru kojom se uređuje pružanje jednokratne pomoći u školovanju, a 65 organa za pružanje pomoći u stipendiranju.

Uloga menadžera integriteta

Od 708 organa, 642 (90,7%) su navela da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, što predstavlja blagi napredak u odnosu na prethodnu procjenu, dok su ostali organi odgovorili suprotno, pa se tim organima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 639 organa (90%) je 2024. godine navelo da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima. Ukupno 65 organa je stava da je to djelimično slučaj, a šest organa da navedeni uslovi nijesu obezbijeđeni. U prethodnoj procjeni je 90,2% organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, što znači da je 2024. došlo do neznatnog pada u pozitivnim odgovorima (za 0,2%).

Ukupno 279 organa (39,2% organa koji su popunili upitnik) je navelo da je trenutni menadžer integriteta pohađao **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta**, što je za 1,7% manje u odnosu na prethodnu procjenu. Od tog broja, 131 menadžer integriteta je pohađao obuku u posljednjem dvogodišnjem periodu, a 148 menadžera ranije. S druge strane, 85 organa nije obezbijedilo obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jeste za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta. Preostali organi su naveli da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Sistemi u kojima je najmanji procenat trenutnih menadžera integriteta pohađao odgovarajuću obuku su: kultura (20,7%), prosvjeta (25,8%), i privredna društva čiji je većinski vlasnik opština ili država (30,4% odnosno 41,7%), uglavnom jer je većina organizovanih obuka kao ciljnu grupu imala državne i lokalne službenike i namještenike, pa **se preporučuje** da se iznađu modaliteti za organizaciju obuka i za menadžere integriteta odnosno članove radne grupe u sektorima čiji zaposleni ne pripadaju kategoriji državnih i lokalnih službenika i namještenika.

Najviše obučenih menadžera integriteta je u sistemima državne uprave i drugih državnih organa (83,8%), nezavisnih i regulatornih organa (73,7%) i pravosuđa (72,7%).

Ukupno 618 od 708 organa (87,3%) je 2024. godine navelo da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Takođe, 83 organa su navela da je to djelimično slučaj, a 7 organa da ta praksa nije uspostavljena u instituciji. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, izvršene 2022. godine, 85,9% organa je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, što znači da je došlo do određenog napretka u 2024. godini. Ipak, potrebni su napori da se unaprijedi praksa učešća svih zaposlenih u sprovođenju plana integriteta. Ovo naročito važi za sistem jedinica lokalne samouprave, u kojem procenat

iznosi 80% (što je ipak napredak u odnosu na prethodnu procjenu za 8%), kao i za sistem privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, u kojem procenat iznosi 81,2%.

Takođe, 618 organa (89,4%) je navelo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok su 73 organa izvijestila da to nije slučaj, pa su potrebne dodatne aktivnosti kako bi ovo postala praksa u institucijama. Prilikom prethodne procjene, 85,4% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama, što znači da je 2024. došlo do porasta od 4% u pozitivnim odgovorima. Ovaj procenat je takođe ubjedljivo najniži u jedinicama lokalne samouprave (64%), dok u svim ostalim sistemima prelazi 83% i dostiže 95,5% u sistemu pravosuđa.

Ukupno 599 organa (84,5%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 106 organa navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Četiri organa su navela da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 82,8% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, što znači da je 2024. došlo do porasta (za 1,7%) u pozitivnim odgovorima. Prema popunjenim upitnicima, sa planom integriteta su najviše upoznati zaposleni u nezavisnim i regulatornim tijelima (100%) i pravosuđu (97,7%), a najmanje u opštinama (72%) i zdravstvu (72,2%). Značajan pad upoznatosti zaposlenih sa sadržajem plana integriteta zabilježen je u državnoj upravi (sa 93,3% u 2022, kad je u ovom sistemu zabilježen najveći procenat u odnosu na ostale sisteme, na 81% u 2024. godini).

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.

Ukupno 512 organa vlasti (72% organa koji su popunili upitnik) je 2024. godine u okviru odgovora na pitanje navelo da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Takođe, 129 organa je navelo da je plan integriteta učinilo dostupnim javnosti na drugi način (najčešće postavljanjem na oglasnu tablu). Ostalim organima se **preporučuje** da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Zabilježen je kontinuirani rast broja i procenta organa koji su objavili plan integriteta u odnosu na podatke iz 2022, 2020. i 2018. godine (67,6%, 46,6% odnosno 44,5% organa koji su u tim godinama popunili upitnik), uglavnom zahvaljujući dopisu koji je Agencija 2020. i 2022. godine uputila svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu. Agencija je krajem 2024. godine ponovo uputila dopis svim organima vlasti i prikupila informacije koje ukazuju na to da je nakon proaktivnog pristupa Agencije dodatno povećan broj organa vlasti koji su plan integriteta objavili na internet stranici. Naime, prema odgovorima na dopis, plan integriteta (peta generacija planova) su do određenog presjeka u

prvom kvartalu 2025. godine na internet stranicu postavila ukupno 532 organa vlasti (70% organa vlasti, odnosno 71,7% organa vlasti koji su u tom momentu imali usvojen plan integriteta).

Lokalna samouprava je jedini sistem u kojima su, prema dostavljenim upitnicima, svi organi objavili plan integriteta na svojoj internet stranici, a visok je procenat i u pravosuđu (97,7%) i privrednim društvima i drugim pravnim licima čiji je osnivač država (93,3%), dok je najmanji procenat organa koji su na ovaj način plan integriteta učinili dostupnim javnosti karakterističan za kulturu (55,2%, što čini pad za 4%), prosvjetu (55,5%) i privredna društva čiji je većinski vlasnik opština (71%).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 595 organa vlasti je navelo da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih su 373 navela da su obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu, a ostali organi da su iste organizovane ranije), dok je 116 organa odgovorilo negativno.

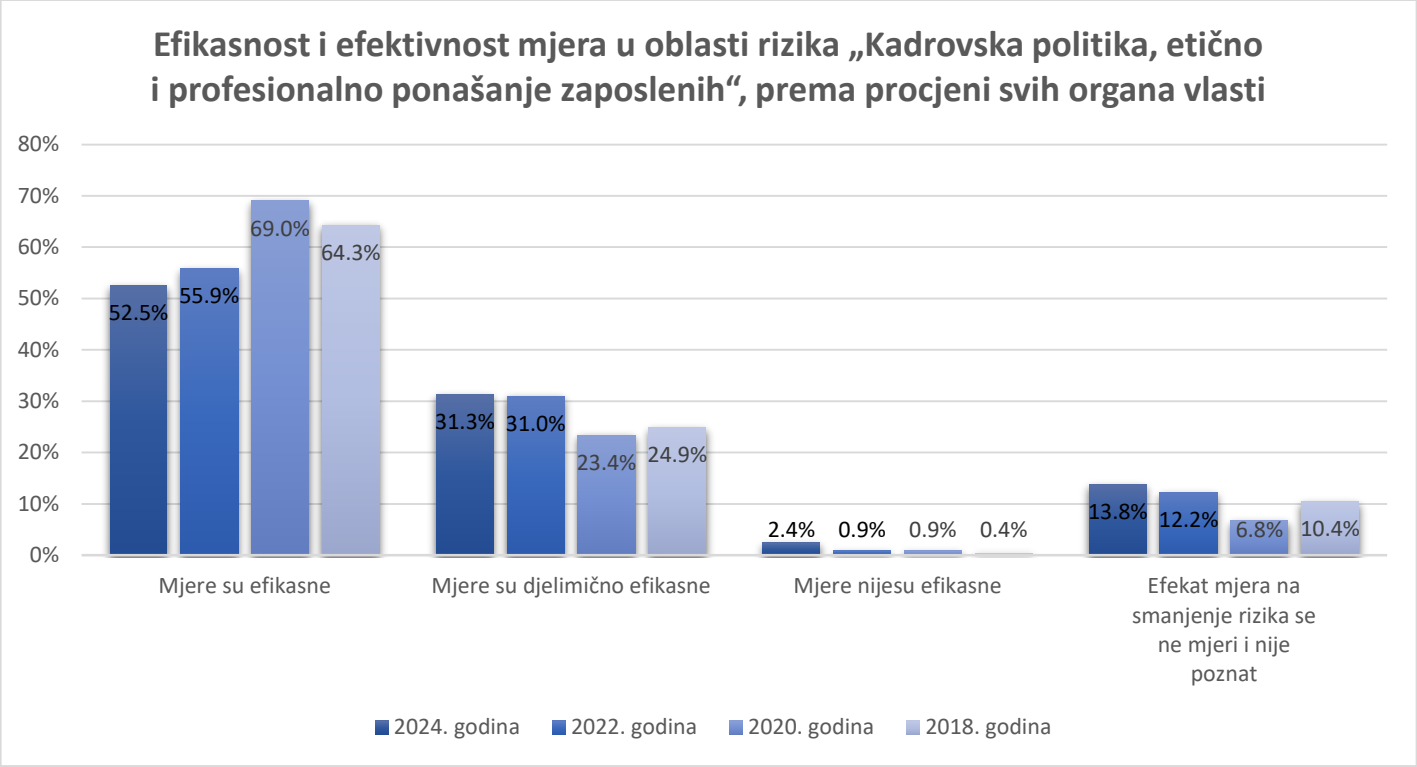
Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 366 od 697 organa vlasti (**52,5%**) je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, 218 organa da su mjere bile djelimično efektivne, a 17 organa da su bile neefektivne. Takođe, 96 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Kada je u pitanju deset sistema u koje su svrstani organi vlasti, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne najveći je u zdravstvu (57,1%) i privrednim društvima i drugim pravnim licima čiji je osnivač država (56,7%), a najmanji u jedinicama lokalne samouprave (32%) i nezavisnim i regulatornim organima (36,8%).

Osim što su mjere koje su planirane u okviru oblasti kadrovske politike ocijenjene kao najmanje efektivne u odnosu na ostale opšte oblasti rizika, **procenat organa vlasti koji su procijenili da su mjere bile efektivne se smanjio za 3,4% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 16,5% u odnosu na 2020. godinu, kao i za 11,7% u odnosu na 2018. godinu,** što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od sve tri prethodne, kada je u pitanju oblast kadrovske politike.

Takođe, većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast kadrovske politike, a koji su predstavljeni u tabeli na strani 16, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta u ovoj oblasti rizika smanjena u odnosu na sve prethodne generacije, što potvrđuje procjenu organa.



Grafikon 5: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018.)

Navedeni rezultati su u skladu i sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta, prema kojima je oblast kadrovske politike u mnogim sistemima najmanje uspješna opšta oblast rizika. Ovu oblast u kontinuitetu karakteriše najniži stepen realizacije mjera i najveći prosječni intenzitet identifikovanih rizika.

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih.

Ukupno 363 organa (51,7%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što je za 3% više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 288 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 51 organ da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti. Od deset sistema, najveći procenat organa koji su naveli da su postojali navedeni uslovi zabilježen je u prosvjetnim institucijama (64,5%) i privrednim društvima čiji je osnivač država (54,2%), a najniži u jedinicama lokalne samouprave (36%), organima državne uprave (36,1%) i privrednim društvima čiji je osnivač opština (38,1%).

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 318 organa (44,7%) je navelo da ima **kratkoročni plan za stručno osposobljavanje kadrova**, a 158 organa (22,2%) da postoji **srednjoročni ili dugoročni plan**. S druge strane, 237 organa je izvijestilo da nema navedeni plan. Takođe, 304 organa (43%, što je napredak za 0,3%) su izvijestila da imaju **plan obuka posvećen etici i integritetu** (u 55 organa usvojen je poseban plan, a u 249 je dio opšteg plana), dok su 403 organa navela da nijesu izradila tu vrstu plana.

Prema upitnicima dostavljenim 2023–2024. godine, 39,4% organa vlasti (280 od 711 organa koji su popunili upitnik) je organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 1,9% manji procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine, za 23,8% u odnosu na 2020, kao i za 18,7% u odnosu na 2018. godinu. Smanjenje broja obuka tokom četvrte u odnosu na treću generaciju planova integriteta je neočekivano s obzirom na to da je tokom sprovođenja treće generacije (2020–2021) pandemija korona virusa covid-19 bila otežavajuća okolnost u organizaciji svih vrsta edukativnih aktivnosti. Od 280 organa koji su 2022–2023. godine učestvovali na obukama, 237 organa je pohađalo jednu do tri obuke, a 43 organa su uzela učešća na više od tri obuke.

Slično kao kod obuka za menadžere integriteta, sistemi u kojima je najmanji broj organa organizovao ili uzeo učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodne dvije godine su: privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (18,8%), prosvjeta (28,3%) i kultura (31%), dok su državna uprava i lokalna samouprava sistemi sa najvećim procentom organa koji su imali obuke na navedene teme (86,5% odnosno 88%). Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 286 organa vlasti (40,5%) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 420 organa odgovorilo suprotno. Takođe, 364 organa (51,5%) imaju **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 343 organa nijesu izradila.

Od 707 organa, 185 (26,2%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (174 organa su precizirala da je žalbi bilo u manje od 50% konkursa, a 11 organa da ih je bilo u više od 50% konkursa). U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine procenat organa vlasti kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 24,7%, 2020. godine je iznosio 17,4%, dok je u 2018. godini taj procenat bio 22,3%, što znači da je u četvrtom ciklusu planova integriteta nastavljen rast udjela organa kod kojih je bilo žalbi, koji je započeo u prethodnom ciklusu.

Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2023–2024. zaprimilo 185 organa, u 136 slučajeva je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, u 21 slučaju da nije ispoštovana procedura za zapošljavanje, u 18 slučajeva da nijesu

primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje, u 8 slučajeva se žalba odnosila na diskriminaciju, dok je u 6 slučajeva navedeno da se odnosila na pogrešno utvrđene bodove.

Ukupno 650 od 710 organa (91,5%) je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok je 60 organa izvijestilo da je bilo takvih slučajeva. U procjeni izvršenoj 2022. godine, 93,1% organa je izvijestilo da nije bilo poništenih oglasa odnosno odluka, a 2020. godine 93,8% organa, što znači da je nastavljen negativan trend.

Ukupno 426 organa (60,3%, što je za oko 3,5% više u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok je preostali 281 organ odgovorio suprotno. Od deset sistema, najveći procenat organa koji imaju angažovana lica po osnovu ugovora o djelu zabilježen je, kao i u prethodnoj procjeni, u državnoj upravi (97,3% organa), lokalnoj samoupravi (91,3%) i zdravstvu (86,1%). U sva tri sistema je došlo do povećanja procenta organa koji imaju angažovana navedena lica. Slijede nezavisni i regulatorni organi (86,1%), privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država (78,3%), privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (75,9%), kultura (71,2%), socijalna i dječja zaštita (52,5%), i prosvjeta (40,2%), a najmanje organa koji imaju angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu je, prema popunjenim upitnicima, i dalje u pravosudnom sistemu (22,7% organa).

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 159 organa je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu** (za 47 više u odnosu na prethodnu procjenu), 163 organa proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu** (za 59 više), a 104 organa proceduru kojom se regulišu **ugovori o privremenim i povremenim poslovima** (za 30 organa više). Ukupno 403 organa (56,7%, što je smanjenje za 5,2% u odnosu na prethodnu procjenu) su navela da nijesu usvojila nijednu od ove tri vrste procedura, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre njihovo usvajanje.

Imajući u vidu da određeni organi ne primjenjuju Zakon o državnim službenicima i namještenicima, 359 organa (55,8%) je navelo da ima usvojenu **proceduru kojom su propisani trajanje oglasa za zasnivanje radnog odnosa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, dok su 284 organa u kojima se kod zasnivanja radnog odnosa primjenjuje Zakon o radu izvijestila da takva procedura nije izrađena, pa se **preporučuje** njeno usvajanje.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 624 od 711 organa (87,8%) je 2024. godine odgovorilo da takvih kršenja nije bilo. Ukupno 49 organa je preciziralo da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, 8 organa u vezi sa donošenjem i sprovođenjem plana integriteta, 6 organa u vezi sa poklonima, sponzorstvima i donacijama, 4 organa u vezi sa

sprečavanjem sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i 2 organa u vezi sa prijemom i postupanjem po prijavama zviždača, dok preostali organi nijesu odgovorili na pitanje ili nijesu precizirali koje odredbe Zakona su prekršene. U toku četvrtog ciklusa planova integriteta je došlo do blagog smanjenja broja utvrđenih slučajeva kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije u odnosu na prethodni ciklus, ali je tih slučajeva i dalje značajno više u odnosu na prva dva ciklusa. Naime, u upitnicima popunjenim 2022. godine, 86,5% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, 2020. godine je isto navelo 96,9% organa, a 2018. godine 95,2% organa.

Ukupno 32 organa su 2023–2024. godine navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**. Preostalih 676 organa (95,5%) koji su odgovorili na to pitanje naveli su da nije bilo kršenja Zakona. Poređenja radi, 96,6% organa je 2022. navelo da nije bilo kršenja odredaba pomenutog zakona, a 99,1% organa 2020. godine, pa se bilježi kontinuirano povećanje organa kod kojih je bilo slučajeva kršenja.

Od 704 organa koja su odgovorila na pitanje, 538 (76,4%) je navelo da je određeno **lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača**, dok je 166 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu, naročito imajući u vidu da je tokom četiri dosadašnja ciklusa primijećeno kontinuirano smanjenje udjela organa koji su odredili ovo lice.

Od organa koji su naveli da su odredili lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača, 171 organ je izvijestio da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Svi organi osim njih 15 su naveli da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije** unutar organa, ukoliko je određeno lice (2020. i 2022. godine je po 10 organa negativno odgovorilo). Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 285 organa vlasti (36 više u poređenju sa procjenom izvršenom 2022. godine), dok 417 organa to nije uradilo, pa se njima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Devet organa je 2023–2024. godine navelo da je bilo **prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Od toga, 4 organa su navela da je zaprimljena jedna prijava, 1 organ da su zaprimljene 2-3 prijave, a 4 organa da ih je zaprimljeno više od tri. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, 11 organa je navelo da je bilo prijava zviždača unutar institucije (ali u manjem broju), 2020. je isto izvijestilo 7 organa, a 2018. godine 4 organa. Ukupno 21 organ je 2024. naveo da je bilo prijava korupcije ili drugih nepravilnosti koje su zaposleni u tim organima **podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije**, dok su ostali organi naveli da nije bilo takvih prijava, odnosno da nijesu u saznanju o istom. Takođe, pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 592 osnovna rizika u planovima integriteta odnose se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova

edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 333 organa vlasti su navela da se vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok je 314 organa odgovorilo negativno. Takođe, 264 organa (31 organ više u odnosu na prethodnu procjenu) su izvijestila da je usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, imajući u vidu da ti organi kod zasnivanja radnog odnosa primjenjuju Zakon o radu, dok su 353 organa navela da nijesu izradila pomenutu proceduru.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 99 organa je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 85 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok je 41 organ izvijestio da je bilo samo težih povreda radnih obaveza. Takođe, 137 organa je navelo da su pokrenuta najviše 2 postupka, 43 da je bilo 3-5 postupaka, 8 organa da je bilo 6-7 postupaka, a 33 organa da je bilo više od 7 disciplinskih postupaka. Ukupno 486 organa (68,7%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. isto navelo 71,4% organa, a 2020. godine 72,4%, pa se bilježi kontinuirano povećanje broja organa koji su izvijestili da je bilo pokrenutih disciplinskih postupaka. Kada je u pitanju procjena iz 2018. godine, nijesu dostupni podaci koji se neophodno odnose na prethodni dvogodišnji period, već eventualno i na veći period do popunjavanja upitnika 2018. godine. Stoga, ti podaci su, kao jedini dostupni, prikazani u tabeli sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti plana integriteta u dijelu koji se odnosi na odgovore iz 2018. godine, radi poređenja sa dobijenim odgovorima iz 2020, 2022. i 2024. godine, koji se odnose isključivo na prethodne dvogodišnje periode.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 317 organa (43,4%) je navelo da se ne vrši **rotiranje zaposlenih**. Od preostalih organa, 42 su navela da se vrši rotacija poslova, 64 rotacija članova tima, 7 teritorijalna rotacija, a 300 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Svi organi osim njih 78 su 2023–2024. naveli da primjenjuju **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks državnih/lokalnih službenika i namještenika ili dr).

Ukupno 662 organa vlasti (94,2%) su 2024. godine izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok je 41 organ naveo da je bilo takvih prijava. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 95,2% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, 2020. godine 93,9% organa, a 2018. godine 94,2% organa. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu se 948 osnovnih rizika u svim planovima integriteta odnosi na neetično i neprofesionalno ponašanje zaposlenih.

Ukupno 413 organa vlasti (58,5%, napredak za 5,2% u odnosu na prethodnu procjenu) navelo je da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok su 293 organa odgovorila suprotno, od kojih je 87 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 91 organ vlasti je naveo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok je preostalih 620 organa navelo da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, 75 organa je navelo da je bilo prijava, dok su 2020. isto navela 32 organa, **što znači da je u četvrtom ciklusu nastavljeno povećanje broja organa u kojima je bilo prijavljenih slučajeva mobinga**. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Ukupno 672 od 704 organa (95,5%) su 2023–2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. S druge strane, 20 organa je navelo da je bilo manje od tri takva slučaja, a 12 organa da je bilo više od tri slučaja. Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih navelo je 96,2% organa prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 97,4% organa 2020. i 97,7% organa 2018. godine, što ukazuje na negativan trend. Treba uzeti u obzir da je u analiziranim planovima integriteta četvrti najzastupljeniji rizik (1.165 odgovarajućih osnovnih rizika, što čini 4,4% svih rizika u analiziranim planovima) „nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

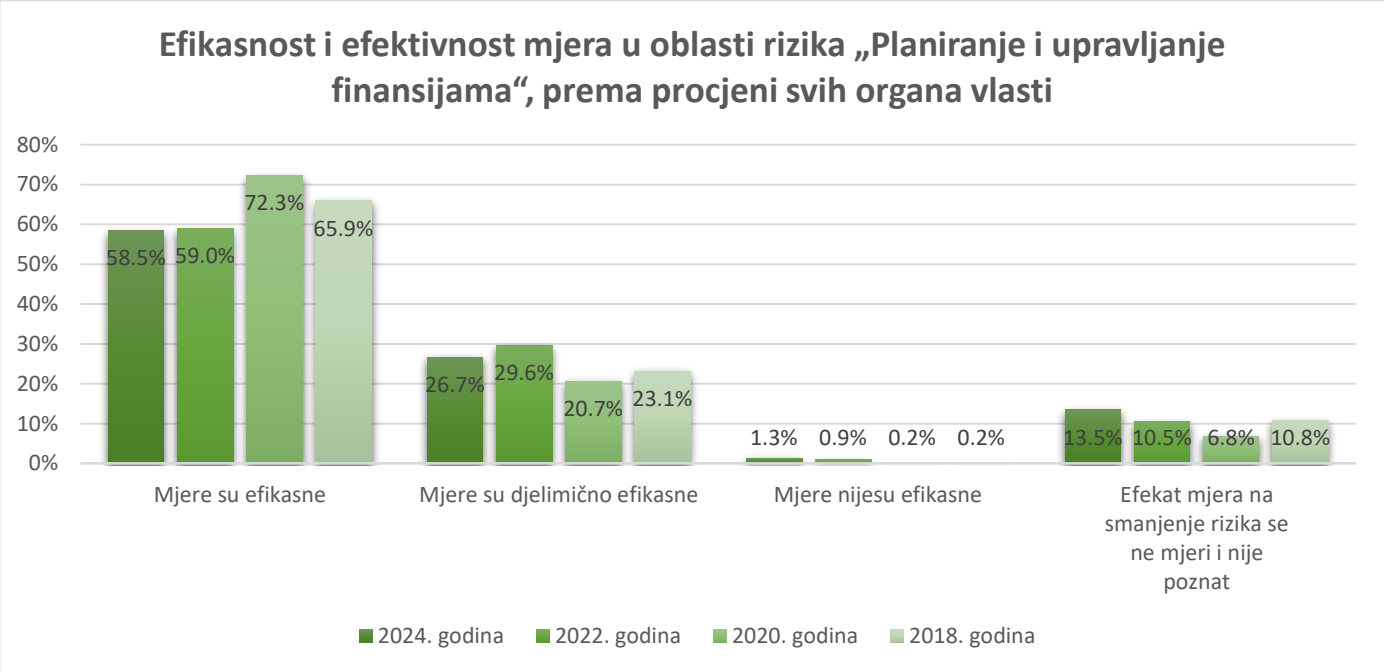
Natpis na Brajevom pismu je, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, obezbijedilo 178 organa (25,3%, što je napredak za 2,5%), dok je 526 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 403 od 689 organa vlasti (**58,5%**) procijenila su 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok su 184 organa izvijestila da su bile djelimično efektivne. Devet organa je procijenilo da mjere nijesu bile efektivne, a 93 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Kada je u pitanju deset sistema u koje su svrstani organi vlasti, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne najveći je u sistemima prosvjete (66,3%) i socijalne i dječje zaštite (65%), a najmanji u jedinicama lokalne samouprave (32%) i nezavisnim i regulatornim organima (47,4%).

Procenat organa vlasti koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne se smanjio za 0,5% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 13,8% u odnosu na 2020. godinu, i za 7,4% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila približno jednako efektivna kao treća generacija u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama, ali manje efektivna od prve dvije generacije. Ipak, u nekim segmentima ove oblasti je ostvaren napredak, što je predstavljeno u narativnom dijelu, kao i u tabeli sa indikatorima na stranama 16 i 17.



Grafikon 6: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 391 organ (56,8%) je naveo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što je za 2,4% više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 253 organa su navela da su postojali djelimični uslovi, a 44 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti. Od deset sistema, najveći procenat organa koji su naveli da su postojali navedeni uslovi zabilježen je u privrednim društvima čiji je osnivač država (65%) i prosvjeti (64,8%), a najniži u lokalnoj samoupravi (36%) i državnoj upravi (48,6%).

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 485 organa vlasti je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, 125 organa je navelo da je to djelimično slučaj, dok je 31

organ izvijestio da rukovodioci i drugi zaposleni nijesu uključeni u ovaj proces. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina organa (518 od 711 organa koji su popunili upitnik) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično). S druge strane, 80 organa je navelo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, a 205 u pisanoj formi, ali bez unaprijed propisane forme/obrasca. Zbir premašuje ukupan broj organa jer su određeni organi označili više odgovora. **Preporučuje se** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 536 od 701 organa vlasti koji su pružili informacije tražene odgovarajućim pitanjem (76,5%) je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke**, od kojih su 222 precizirala da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije, dok je 165 organa izvijestilo da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom prehodne procjene, izvršene 2022. godine, 73,3% organa je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke, a 2020. godine 69,1% organa, pa se bilježi kontinuirani napredak.

Ukupno 622 organa (88,6%) je izvijestilo da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok je ostalih 80 organa odgovorilo suprotno. Takođe, 159 organa je izvijestilo da ne objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostali organi objavljuju kao poseban dokument (178 odgovora), ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu (378 odgovora).

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 194 organa vlasti su izvijestila da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 67 organa je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, a 48 organa da su date preporuke za za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Takođe, dva organa su izvijestila da je podnijeta krivična prijava. Ukupno je 399 organa izvijestilo da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 230 organa (33,3%) je 2023–2024. izvijestilo da je usvojilo **plan unapređenja upravljanja i kontrola**, a 461 organ je naveo da ovaj dokument nije izrađen (od kojih je 136 navelo da nijesu bili obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[4]). Posmatrajući po sistemima, najveći procenat organa koji su usvojili navedeni plan karakterističan

[4] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

je za lokalnu samoupravu (70,8%), nezavisne i regulatorne organe (63,2%) i državnu upravu (59,5%), dok je najmanje takvih organa u zdravstvu (8,6%) i privrednim društvima čiji je osnivač opština (23,2%).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena je i **obaveza određivanja tri lica**. Ukupno je 228 organa izvijestilo da je odredilo lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola (za 40 organa više u odnosu na prethodnu procjenu), 193 organa da je određeno lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima (za 36 više), a 142 organa da je određeno lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu (za 33 više). S druge strane, 244 organa su izvijestila da nijesu odredila nijedno od navedena tri lica, iako su prepoznala da su imala tu obavezu.

Ukupno 175 organa vlasti je izvijestilo da je izradilo **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijelo ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija, dok je 15 organa izvještaj dostavilo nadležnim tijelima Skupštine Crne Gore, a 47 organa skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu. Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj ili da nijesu imali obavezu podnošenja izvještaja shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[5].

Osim toga, 144 organa su navela da su do 15. februara tekuće za prethodnu godinu podnijela Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama**. Ostali organi su naveli da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj (275 organa), ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[6] (254 organa).

Ukupno 267 organa (39,9%, što je za 4% više u odnosu na prethodnu procjenu) je izvijestilo da je uspostavilo **registar rizika**, shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Od tog broja, 183 organa su precizirala da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok su preostala 84 navela da to nije slučaj. Ukupno 403 organa su navela da nijesu uspostavila registar rizika, od čega su 163 navela da nijesu bili obveznici tada važećeg Zakona o

[5] Shodno članu 18 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio. Gore navedeni organi bili su u obavezi da izvještaj dostavljaju nadležnim tijelima Skupštine CG, uz godišnji izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji su imali obavezu da izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

[6] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Najveći procenat organa koji su usvojili registar rizika karakterističan je za sljedeće sisteme: državna uprava (97,3% organa), lokalna samouprava (92%) i nezavisni i regulatorni organi (78,9%), dok je najmanji procenat takvih organa u sektorima zdravstva (6,3%) i prosvjete (18,2%).

Ukupno 340 organa vlasti (50,1% organa, što je za 4,4,% više u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da je usvojilo **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, 48 organa je navelo da nije ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine. Ukupno 339 organa je izvijestilo da nije usvojilo knjigu procedura. Sistemi u kojima je zabilježen najveći procenat organa koji su izvijestili da imaju usvojenu knjigu procedura su državna uprava (91,9%), nezavisni i regulatorni organi (89,5%) i lokalna samouprava (84%), dok je najmanji procenat takvih organa i u ovom slučaju u oblasti zdravstva (15,2%) i prosvjete (34,7%).

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom, uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su kroz samoocjenu utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

Iz rezultata procjene slijedi da su obaveze predviđene Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, kao i aktivnosti koje su u vezi sa tom oblašću, **u najvećem stepenu ispunjene i sprovedene u državnoj i lokalnoj upravi, kao i u nezavisnim i regulatornim tijelima, a u najmanjoj mjeri u sektorima prosvjete i zdravstva**, pa gore navedene preporuke naročito važe za prosvjetne i zdravstvene institucije, ali i za institucije kulture i javna preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave. Za sektore zdravstva i lokalne samouprave karakterističan je značajan napredak u ovoj oblasti u odnosu na vrijeme kada su popunili upitnik, imajući u vidu da su ta dva sektora u međuvremenu bila predmet Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, a da se veliki broj definisanih indikatora odnosi upravo na upravljanje i unutrašnje kontrole, što je podstaklo organe da unaprijede svoje napore i učinak u ovoj oblasti.

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 568 organa vlasti je navelo da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok su 54 organa odgovorila suprotno. Takođe, 32 organa su izvijestila da nije određen službenik za javne nabavke.

Ukupno 581 organa (88,7%) je 2023–2024. izvijestio da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava**

u postupcima javnih nabavki. S druge strane, 59 organa je navelo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, 9 organa da je pokrenut u 10% do 20% javnih nabavki, 1 organ u 20% do 40%, 3 organa u 40% do 60%, a 2 organa da je postupak pokrenut u 80% do 100% javnih nabavki, pa se tim organima preporučuje da posebnu pažnju posvete identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane.

Prema dostavljenim odgovorima, najveći udio organa protiv kojih je uložena barem jedna žalba u postupcima javnih nabavki karakterističan je za lokalnu samoupravu (oko polovine opština), ali je značajan procenat takvih organa i u zdravstvu (36,1%), privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (26%) i državnoj upravi (24,3%).

Žalbe u predmetima javne nabavke su se odnosile na odluke o izboru najpovoljnije ponude (kod 51 organa), tendersku dokumentaciju (13), izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije (10 organa), odluke o poništenju postupka javne nabavke (9) i odluke o isključenju iz postupka javne nabavke (5), pa se preporučuje organima protiv kojih su uložene žalbe da odgovarajućim fazama javne nabavke posvete posebnu pažnju prilikom analize rizika u instituciji.

Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 90,6% organa je izvijestilo da nije bilo žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, 2020. godine 86,8%, a prilikom procjene izvršene 2018. godine 75,8% organa. Ovi podaci ukazuju na trend smanjenja broja organa protiv kojih je pokrenut postupak za zaštitu prava ponuđača tokom prva tri ciklusa planova integriteta, dok je u četvrtom ciklusu došlo do blagog povećanja tog broja.

Organi koji su naveli da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki su **izvijestili o ishodu tih žalbi**. Ukupno 22 organa su izvijestila da nijedna žalba nije usvojena, 6 organa da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi, 6 organa između 10% i 20% žalbi, 1 organ između 20% i 40% žalbi, 5 organa između 40% i 60% žalbi, 1 organ između 60% i 80% žalbi, i 6 organa da su žalbe usvojene u 80% do 100% od ukupnog broja podnijetih žalbi.

Od 651 organa koji je pružio informacije tražene odgovarajućim pitanjem, 570 (87,7%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, što je za 1,4% više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 80 organa odgovorilo suprotno (što je najučestalije kod prosvjetnih institucija, institucija kulture i nezavisnih i regulatornih organa).

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 125 organa vlasti je navelo da postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok 71 organ prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 113 organa je kroz odgovor „Ostalo“ navelo druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane nadležnog ministarstva, nadležne službe opštine koja je osnivač i većinski vlasnik, ili od strane revizorskog odbora, ili je navedeno da se ne vrši unutrašnja revizija već da se na druge

načine sprovodi nadzor nad zakonitošću rada organa. Ne ubrajajući te organe, **ukupno je 395 organa vlasti navelo da nema uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 684 organa, 314 (45,9%) je 2023–2024. navelo da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Ukupno je 121 organ naveo da je unutrašnja revizija vršena jednom, a 193 da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, vršene 2022. godine, 44,4% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija, pa je postignut blagi napredak.

Takođe, 100 organa je navelo da je ispunilo više od 50% **preporuka unutrašnje revizije**, a 11 organa da je sprovelo manje od 50% preporuka (ostali organi su naveli da su sproveli sve preporuke), pa **se preporučuje** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 682 organa, u posljednjih pet godina vršena u 381 organu (55,9%). Od tog broja, u 163 organa je eksterna revizija u istom periodu vršena jednom, a u 218 organa više puta. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 59,7% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija, a 2020. godine 64,9% organa, pa se bilježi kontinuirani pad broja organa u kojima je vršena eksterna revizija.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 92 organa su navela da su sprovela više od 50% preporuka, 10 organa da je sprovelo manje od 50% preporuka, dok su preostali organi naveli da su ispunili sve preporuke. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Prema rezultatima procjene, češće je vršena eksterna nego interna revizija.

Evidencija osnovnih sredstava

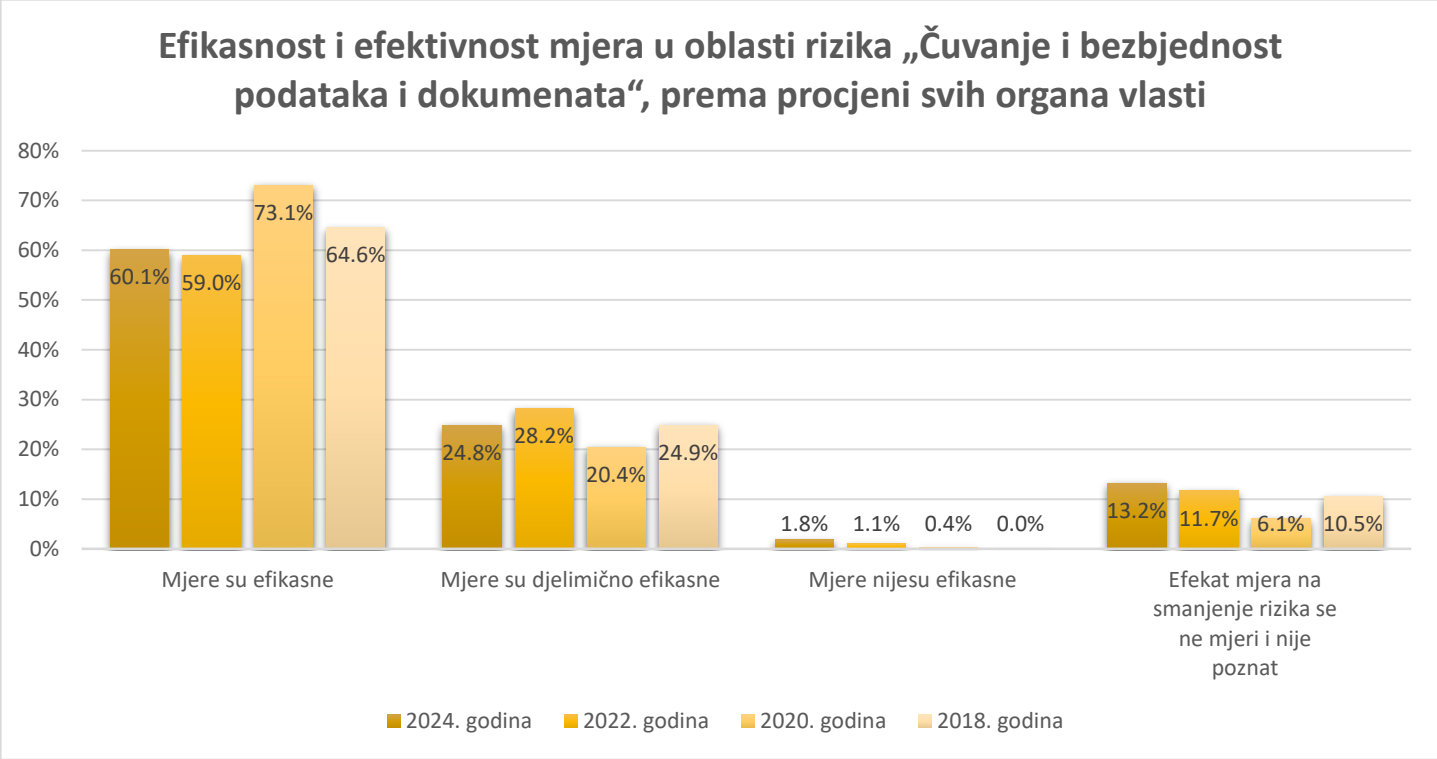
Ukupno 699 organa vlasti izvijestilo je da vodi **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije, dok je 7 organa navelo da to nije slučaj. Takođe, od organa koji vode evidenciju osnovnih sredstava, 23 organa su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije**. 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.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, 424 od 705 organa (**60,1%**) procijenilo je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 175 organa procijenio da su bile djelimično efektivne. Ukupno 13 organa je procijenilo da mjere nijesu bile efektivne, a 93 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Kada je u pitanju deset sistema u koje su svrstani organi vlasti, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne najveći je u sistemu prosvjete (73,3%), a najmanji u jedinicama lokalne samouprave (32%).

Procenat organa vlasti koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne se povećao za 1,2% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali je i dalje niži u odnosu na procjenu iz 2020. godine – za 12,9%, i u odnosu na 2018. godinu – za 4,4%, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija od treće, ali manje efektivna od prve i druge generacije planova u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata. Ipak, prema ostalim indikatorima predstavljenim u tabeli na strani 17 ostvaren je bolji učinak u odnosu na prvu generaciju planova integriteta. Prema određenim indikatorima ostvaren je napredak i u odnosu na drugu i treću generaciju, naročito u oblasti upravljanja digitalnim podacima, dok je u dijelu čuvanja i bezbjednosti fizičkih podataka i dokumenata zabilježeno nazadovanje.



Grafikon 7: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 396 organa (56,7%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, što je za 2,6% više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 253 organa su navela da su postojali djelimični uslovi, a 49 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera. Od deset sistema, najveći procenat organa koji su naveli da su postojali navedeni uslovi zabilježen je u prosvjeti (69,5%) i nezavisnim i regulatornim

organima (63,2%), a ubjedljivo najniži u lokalnoj samoupravi (29,2%), s tim što je taj procenat prilično nizak i u državnoj upravi (44,4%) i preduzećima čiji je osnivač opština (46,7%).

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 703 organa koji su odgovorili na pitanje, 508 (72,3%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 195 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 72,1% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenata, a 2020. godine 75,9% organa.

Ukupno 486 organa je 2023–2024. godine izvijestilo da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 403 organa su precizirala da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok su preostala 83 organa navela da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 206 organa vlasti je navelo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 691 organa koji je pružio tražene informacije, 379 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima**, dok je njih 312 dalo suprotan odgovor. Takođe, 492 organa su navela da imaju utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 200 organa nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 676 organa (96%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok je 28 organa izvijestilo da je bilo takvih slučajeva. Najveći udio organa u kojima je bilo slučajeva curenja informacija zabilježen je u nezavisnim i regulatornim organima, i među privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik država. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta na nivou svih organa vlasti (sa 956 odgovarajućih osnovnih rizika), ali i da je 2024. došlo do smanjenja procenta organa koji su izvijestili da je bilo slučajeva curenja informacija, u odnosu prethodni period. Naime, prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 94,4% organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva curenja informacija, dok je 36 organa tada izvijestilo da je bilo ovih slučajeva.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 222 organa vlasti su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka**, dok je 456 organa izvijestilo da to nije bilo slučaj.

Od 702 organa koja su odgovorila na pitanje, 605 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok preostalih 97 organa prema dostavljenim odgovorima nema te procedure ili one nijesu adekvatne, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih. Takođe, 621 organ je naveo da se poštuju procedure kancelarijskog poslovanja, 63 organa da se one djelimično poštuju, a 12 organa da se ne poštuju.

Ukupno 675 organa (96%) je 2023–2024. godine izvijestilo da vrši **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok je 28 organa izvijestilo suprotno, pa se njima preporučuje da ovu vrstu kontrole uvrste u plan integriteta kao jednu od mjera za savladavanje rizika u oblasti kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, 97,2% organa je navelo da je vršena redovna kontrola, pa je došlo do blagog nazadovanja kada je u pitanju ova vrsta kontrole.

Prilikom popunjavanja upitnika 2023–2024. godine, 673 od 705 organa (95,5%) su izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok su 32 organa izvijestila suprotno. Najveći udio organa koji su izvijestili da je bilo ovih slučajeva zabilježen je u sektorima državne uprave, lokalne samouprave i zdravstva. Tokom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 97,2% organa je izvijestilo da nije bilo takvih slučajeva, pa se i kod ovog pitanja bilježi negativan trend.

Takođe, 664 od 703 organa (94,5%) su izvijestila da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Prilikom procjene iz 2022. godine, na isti način je odgovorilo 94,9% organa, a 2020. godine 95,1% organa, što ukazuje na negativan trend i kod ovog pitanja.

Imajući u vidu da se 770 osnovnih rizika u planovima integriteta usvojenih do kraja 2024. godine odnosi na ugrožavanje zaštite podataka, odnosno neadekvatne mehanizme formalne i faktičke zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Davanje u zakup imovine

Ukupno 247 organa vlasti je navelo da **daje u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu objekta. Od tog broja, 193 organa su navela da davanje u zakup vrše **javnim nadmetanjem** na osnovu prikupljenih ponuda, dok ostali organi ovaj postupak vrše isključivo **neposrednom pogodbom**. Takođe, 239 organa je navelo da u postupcima davanja u zakup **pribavljaju saglasnost** nadležnog ministarstva odnosno organa opštine, dok su ostali naveli da to nije slučaj. **Preporučuje se** svim organima vlasti da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 411 organa vlasti je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 296 organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 175 organa je navelo da je usvojilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću** (iako se iz dostavljenih obrazloženja može zaključiti da se ne radi

o formalnom aktu u svim tim slučajevima), dok su 524 organa odgovorila suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (440 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet stranici (407), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (455), organizovanjem konferencija za novinare (145), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (506 odgovora). Takođe, 230 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Za razliku od prethodne procjene, organi u prosjeku češće objavljuju vijesti o radu institucije na društvenim mrežama nego na internet stranicama. Ovo naročito važi za institucije kulture i prosvjete, jer mnoge nemaju internet stranicu.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno je 513 od 711 organa 2023–2024. godine izvijestilo da **objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što predstavlja 72,2% organa. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine isti odgovor je navelo 68% organa, 2020. godine 62,8% organa, a u upitnicima iz 2018. godine samo 55,7% organa. To predstavlja kontinuirani porast udjela organa koji redovno ažuriraju internet stranicu. Takođe, 464 organa su u upitnicima iz 2023–2024. godine navela da dokumenta redovno objavljuju **na oglasnoj tabli**.

Ukupno 178 organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 198 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 42 organa najmanje jednom u dvije nedjelje, 117 organa najmanje jednom mjesečno, 42 organa najmanje jednom u tri mjeseca, a 41 organ da to čini još rjeđe. Ukupno 86 institucija je navelo da nema internet stranicu. Preporučuje se organima vlasti da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **proaktivno objavljivanje informacija shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama**, 358 organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 198 da objavljuje spisak službenika i namještenika, sa njihovim zvanjima, a 157 organa da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ukupno 168 organa je navelo da ne objavljuje odnosno ne ažurira nijedan od navedenih skupova podataka, dok su ostali organi naveli da nemaju internet stranicu. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, naročito imajući u vidu da primjena novog zakona koji reguliše ovu oblast počinje od jula 2026. godine.

Ukupno 496 organa je, prema 708 dostavljenih odgovora, objavilo **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedenih 496 organa, 377 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, odnosno da je ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 323 organa su izvijestila da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 205 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, a 165 organa da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se organima **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 532 organa (75,4%) su 2023–2024. navela da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (79,9% je na isti način izvijestilo 2022. godine), dok su 174 organa izvijestila da je bilo žalbi. Od tog broja, 7 organa je navelo da su izrečene do 3 kazne zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu, a jedan organ da je izrečeno između 5 i 10 kazni, pa **se preporučuje** uvođenje odgovarajućih rizika i mjera u plan integriteta, u okviru posebne oblasti rizika „Slobodan pristup informacijama“. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 6 organa je navelo da su izrečene do 3 kazne zbog nepostupanja po pomenutom zakonu, a jedan organ da je izrečeno između 5 i 10 kazni.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 329 organa vlasti je izvijestilo da ovu evidenciju redovno podnosi nadležnom ministarstvu i objavljuje je na internet stranici, a 55 organa da istu dostavlja glavnom administratoru opštine, koji je objavljuje na internet stranici opštine, u skladu sa tada važećim Zakona o medijima. Ukupno 132 organa su navela da nijesu postupila shodno navedenoj zakonskoj obavezi. Osim toga, 134 organa su navela da nijesu obveznici Zakona o medijima, a određeni organi su izvijestili da u izvještajnom periodu nije bilo ugovora sa medijima (od kojih su neki precizirali da su ipak dostavili nadležnom ministarstvu popunjeni obrazac) ili da podatke o plaćenim iznosima medijima po osnovu oglašavanja i drugih usluga dostavljaju jedino na zahtjev shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 396 organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, 3 organa su navela da je bilo takvih slučajeva, dok je preostalih 295 organa izvijestilo da ne priprema i/ili ne donosi zakone, druge propise i opšte akte. Da je bilo slučajeva nezakonitog lobiranja su odgovorila i 2 organa prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 3 organa 2020. godine, kao i 8 organa 2018. godine.

Ukupno 321 organ je naveo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 171 da su djelimično upoznati, a 64 organa da nijesu upoznati. Osim toga, 134 organa su navela da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[7].

Takođe, 264 organa su ocijenila da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, 172 da su djelimično upoznati, a 54 organa da nijesu upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nijesu obveznici ovog zakona.

Da su u prethodnom periodu sprovođene **javne rasprave** prilikom pripreme propisa i opštih akata navelo je 12 organa državne uprave i svih 25 jedinica lokalne samouprave, dok je jedan organ državne uprave sprovodio javne rasprave za određeni broj akata, a ostali organi to nijesu činili ili su označili da pitanje nije primjenjivo na njih.

Ukupno 13 organa državne uprave i 16 opština je navelo da je bilo **dostavljenih prijedloga ili stručnih mišljenja radi iniciranja, pripreme ili usvajanja predloženih rješenja zakona, drugih propisa i opštih akata**, od strane fizičkih ili pravnih lica. Od tog broja, 10 organa državne uprave i 6 opština je izvijestilo da su **organizovani sastanci sa fizičkim ili pravnim licem koje je dostavilo prijedloge tih akata.** Ipak, nijedan organ državne uprave ni lokalne samouprave nije izvijestio da je bilo slučajeva nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, pa je moguće da su sastanci sa fizičkim ili pravnim licem organizovani u okviru postupka javne rasprave, u okviru redovnog rada radnih tijela ili kroz građanske incijative (određeni organi su i precizirali da se radilo o navedenim aktivnostima), imajući u vidu da nije bilo ni prijavljenih predmeta lobiranja od strane registrovanih lobista, niti dostavljenih službenih zabilješki Agenciji od strane lobiranih lica u navedenim organima vlasti.

Preporučuje se organima vlasti da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, naročito imajući u vidu da je 2024. godine usvojeno novo zakonsko rješenje. Posebno je važno da organi vlasti obrate pažnju na odredbe koje se odnose na njihove obaveze, kao i na prepoznavanje i prijavljivanje nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet strani Agencije je objavljen priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju, dok je obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju sastavni dio Pravilnika o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja.

[7] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, 215 organa vlasti nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 109 organa je kroz plan integriteta obradilo jednu posebnu oblast rizika, 108 organa dvije oblasti, a 270 organa tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj organa vlasti koji su, prema dostavljenim odgovorima, uključili relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	504
Planiranje i izvršavanje budžeta	572
Javne nabavke	551
Slobodan pristup informacijama	537
Zabrana diskriminacije	346
Zabrana zlostavljanja na radu	328
Rodna ravnopravnost	220
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	275
Primjena antikorupcijskih propisa	362

Tabela 2: Broj organa vlasti koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta po sistemima u koje su svrstani organi vlasti

Indikatori efikasnosti i efektivnosti svih planova integriteta	**Procjena efikasnosti i efektivnosti po sistemima, na osnovu upitnika koje su 2023. i 2024. godine popunili organi vlasti**										
	Pravosuđe	**Socijalna i dječja zaštita**	**Javna preduzeća (osnivač opština)**	**Javna preduzeća (osnivač država)**	**Nezavisni i regulat. organi**	**Jedinice lokalne samouprave**	**Kultura**	**Zdravstvo**	**Prosvjeta**	**Državna uprava i drugi drž. organi**	**SVI ORGANI**
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	60,5%	56,4%	54,8%	58,3%	42,1%	44,0%	59,6%	48,6%	69,5%	48,6%	59,8%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	95,5%	92,5%	92,8%	95,0%	100,0%	92,0%	89,7%	86,1%	92,5%	94,6%	92,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	59,1%	95,0%	86,2%	93,2%	100,0%	95,8%	100,0%	58,3%	99,2%	81,1%	90,4%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	93,2%	87,5%	82,2%	88,3%	84,2%	52,0%	79,3%	68,6%	89,6%	64,9%	83,2%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	97,7%	87,5%	81,2%	98,3%	94,7%	80,0%	89,7%	88,9%	85,3%	89,2%	87,3%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	97,7%	87,5%	71,0%	93,3%	84,2%	100,0%	55,2%	91,7%	55,5%	89,2%	72,0%

	Pravosuđe	Socijalna i dječja zaštita	Javna preduzeća (osnivač opština)	Javna preduzeća (osnivač država)	Nezavisni i regulat. organi	Jedinice lokalne samouprave	Kultura	Zdravstvo	Prosvjeta	Državna uprava i drugi drž. organi	SVI ORGANI
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	54,5%	40,0%	38,9%	56,7%	36,8%	32,0%	48,3%	57,1%	64,5%	48,6%	52,5%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	77,3%	50,0%	18,8%	48,3%	57,9%	88,0%	31,0%	44,4%	28,3%	86,5%	39,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandi-data za slobodna radna mjesta	81,8%	75,0%	90,5%	75,0%	73,7%	28,0%	86,2%	61,1%	70,6%	44,4%	73,8%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	88,6%	92,3%	92,8%	86,7%	89,5%	58,3%	87,9%	88,9%	88,2%	83,8%	87,8%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	100,0%	100,0%	99,3%	98,3%	94,7%	96,0%	98,3%	97,1%	99,2%	97,3%	98,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	81,8%	55,0%	64,2%	53,3%	63,2%	60,0%	81,0%	25,0%	78,9%	73,0%	68,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	97,7%	97,5%	98,5%	81,7%	94,7%	92,0%	98,2%	88,9%	94,4%	88,6%	94,2%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	100,0%	94,9%	97,8%	95,0%	100,0%	96,0%	100,0%	94,3%	92,9%	91,7%	95,5%

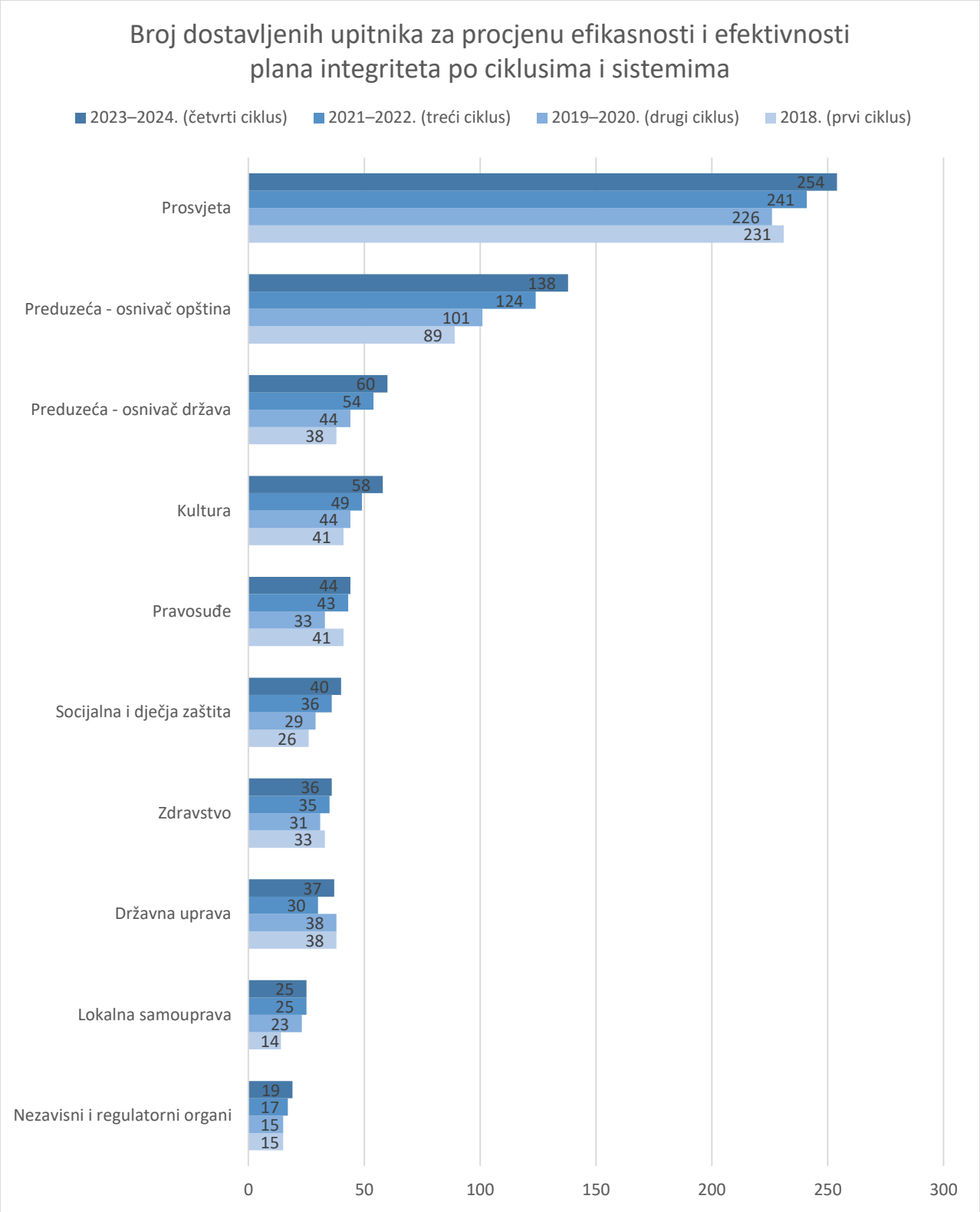
	Pravosuđe	Socijalna i dječja zaštita	Javna preduzeća (osnivač opština)	Javna preduzeća (osnivač država)	Nezavisni i regulat. organi	Jedinice lokalne samouprave	Kultura	Zdravstvo	Prosvjeta	Državna uprava i drugi drž. organi	SVI ORGANI
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	56,4%	65,0%	51,1%	58,3%	47,4%	32,0%	54,4%	61,1%	66,3%	56,8%	58,5%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	40,0%	60,0%	65,6%	66,7%	75,0%	40,9%	55,6%	33,3%	78,2%	50,0%	62,2%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	100,0%	97,3%	89,7%	74,0%	94,4%	52,0%	98,1%	63,9%	96,0%	75,7%	88,7%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	100,0%	100,0%	64,3%	46,2%	100,0%	75,0%	100,0%	83,3%	71,4%	88,9%	72,5%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	78,9%	71,4%	64,8%	75,5%	100,0%	40,9%	77,8%	68,4%	86,4%	68,8%	74,4%

	Pravosuđe	Socijalna i dječja zaštita	Javna preduzeća (osnivač opština)	Javna preduzeća (osnivač država)	Nezavisni i regulat. organi	Jedinice lokalne samouprave	Kultura	Zdravstvo	Prosvjeta	Državna uprava i drugi drž. organi	SVI ORGANI
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	65,1%	52,5%	50,0%	61,7%	42,1%	32,0%	56,9%	50,0%	73,3%	51,4%	60,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	95,3%	100,0%	94,9%	90,0%	89,5%	100,0%	96,6%	94,4%	97,6%	97,3%	96,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	97,7%	97,5%	97,1%	96,7%	100,0%	91,7%	96,5%	91,7%	94,4%	91,9%	95,5%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	100,0%	94,9%	95,6%	100,0%	94,7%	95,8%	93,0%	94,3%	95,7%	97,3%	96,0%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	95,5%	90,0%	73,2%	81,7%	84,2%	92,0%	63,8%	86,1%	56,7%	91,9%	72,2%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	100,0%	100,0%	99,3%	93,2%	100,0%	100,0%	98,3%	97,2%	100,0%	97,3%	98,9%
PROSJEK	**84,6%**	**81,6%**	**76,6%**	**78,6%**	**81,7%**	**70,7%**	**79,8%**	**72,9%**	**81,0%**	**77,9%**	**78,8%**

	Pravosuđe	Socijalna i dječja zaštita	Javna preduzeća (osnivač opština)	Javna preduzeća (osnivač država)	Nezavisni i regulat. organi	Jedinice lokalne samouprave	Kultura	Zdravstvo	Prosvjeta	Državna uprava i drugi drž. organi	SVI ORGANI
PROSJEK	**84,6%**	**81,6%**	**76,6%**	**78,6%**	**81,7%**	**70,7%**	**79,8%**	**72,9%**	**81,0%**	**77,9%**	**78,8%**
PROMJENA U ODNOSU NA 2022. GODINU	**+1,5%**	**-0,1%**	**+0,1%**	**+0,3%**	**+0,3%**	**+2,5%**	**-0,8%**	**-0,1%**	**-1,6%**	**-2,9%**	**0,0%**
PROMJENA U ODNOSU NA 2020. GODINU	**+0,9%**	**-3,3%**	**-2,2%**	**-3,9%**	**-3,9%**	**-4,7%**	**+4,0%**	**-7,0%**	**-3,4%**	**-4,4%**	**-2,8%**
PROMJENA U ODNOSU NA 2018. GODINU	**+4,2%**	**-0,2%**	**+1,8%**	**+0,5%**	**+0,5%**	**-0,8%**	**+3,5%**	**-2,3%**	**-0,1%**	**-2,8%**	**-0,4%**

Legenda:

Dva ili više sistema sa **najvećim procentom** po definisanom indikatoru	
Dva ili više sistema sa **najmanjim procentom** po definisanom indikatoru	

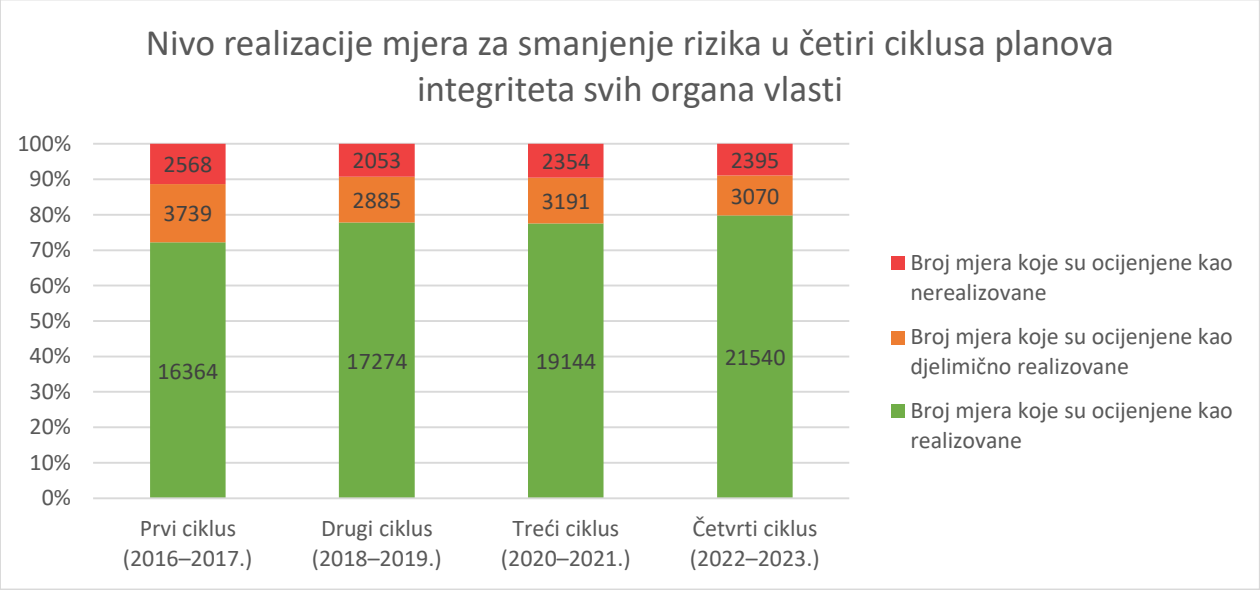


Grafikon 8: Broj popunjenih upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta po ciklusima i sistemima

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

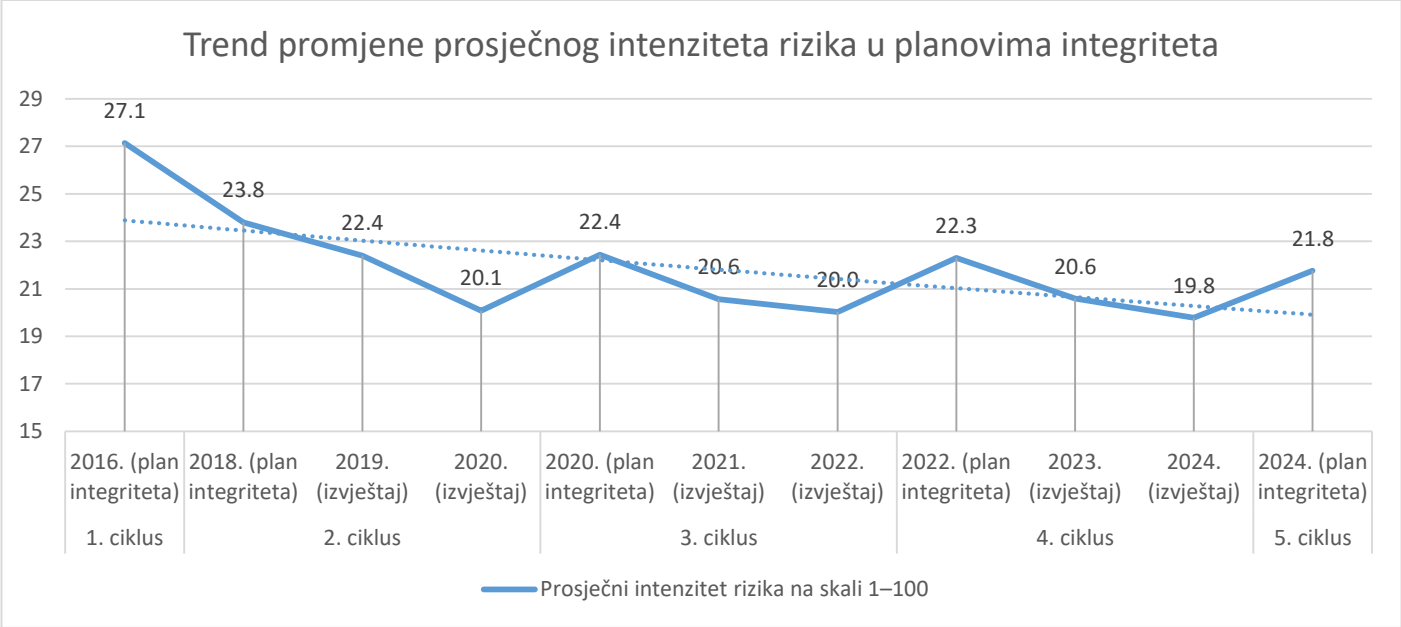
a) Stepen realizacije mjera na kraju četvrog ciklusa planova integriteta (2022–2023.) je za 2,2% veći u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021. godine). **Organi vlasti su bili efikasniji u sprovođenju mjera iz četvrte generacije planova integriteta u odnosu na sve prethodne generacije.**



Grafikon 9: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta svih organa vlasti

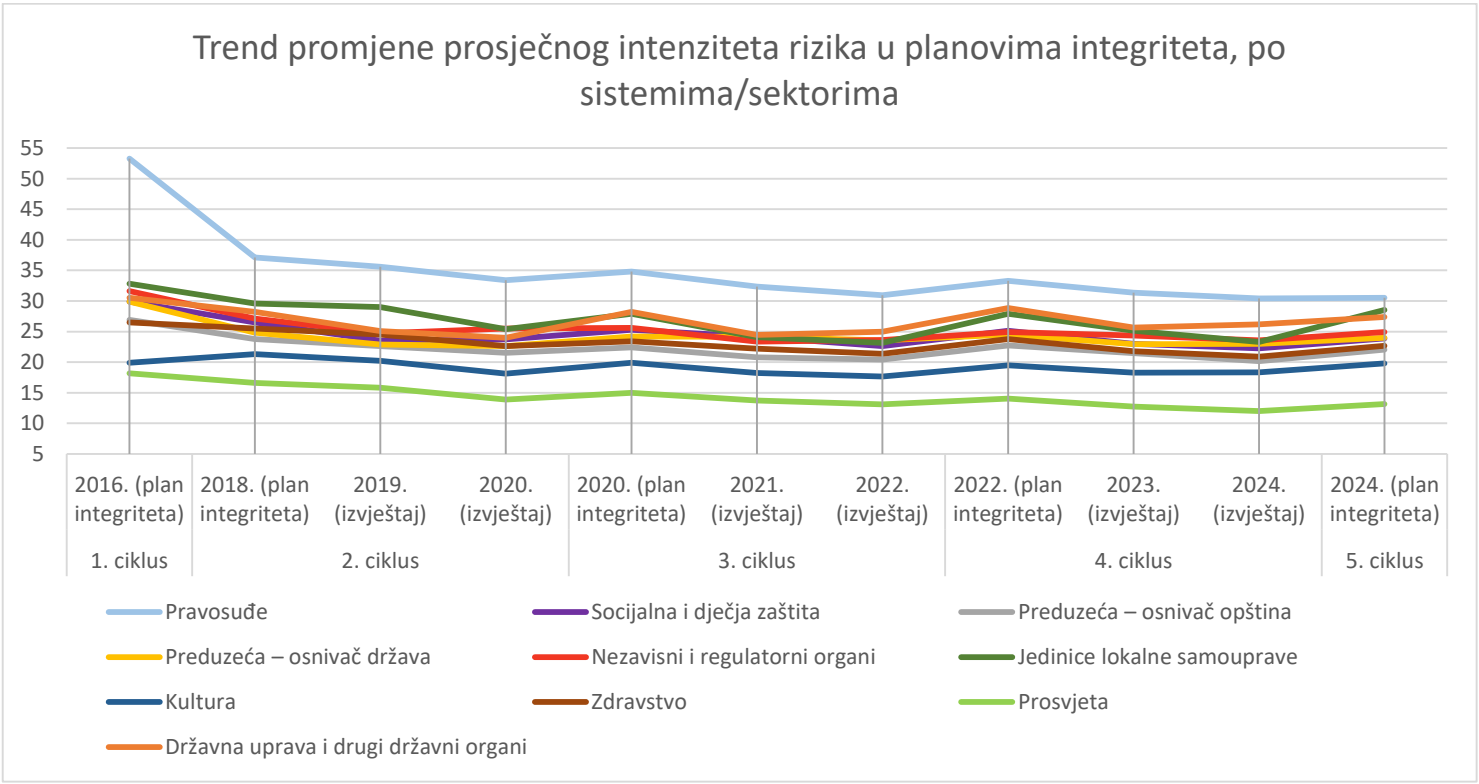
b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou svih organa vlasti može ukazati na to da su mjere bile efektivne, imajući u vidu da je zabilježeno kontinuirano smanjenje intenziteta rizika u periodu 2023–2024, odnosno tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Uočeno je i kontinuirano smanjenje intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta od 2016. godine do kraja 2024. godine. 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 iz 2022. na 22,3. Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2024. godine dodatno se smanjio i iznosi 21,8.



Grafikon 10: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta svih organa vlasti

U gotovo svim sistemima zabilježeno je kontinuirano smanjenje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika u periodu od 2016–2024. godine, što se može vidjeti na narednom grafikonu i u narednoj tabeli.



Grafikon 11: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta svih organa vlasti, po sistemima/sektorima

Sistem	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)
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)

Preporuke

Rukovođenje i upravljanje

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Preporučuje se organima vlasti da izrade srednjoročnu ili dugoročnu strategiju razvoja, koja sadrži definisanu misiju, viziju i ciljeve koje planira da postigne i druge elemente koje strateški dokument sadrži.

Preporučuje se organima vlasti da redovno izvještavaju o realizaciji programa i planova rada i da izvještaje objavljuju na internet stranici institucije.

Praćenje propisa

Preporučuje se organima da razmotre određivanje lica koje je zaduženo da prati propise (izmjene i dopune postojećih propisa, usvajanje novih i slično), u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Preporučuje se organima vlasti da razmatraju 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 organima vlasti da redovno sprovode istraživanja o ocjeni rada organa, kao i da uzmu u obzir relevantne domaće i međunarodne izvještaje, u cilju unapređenja rada i pružanja usluga građanima.

Izrada internih procedura

Preporučuje se svim organima vlasti da razmotre da li su postojeće procedure, pravilnici i uputstva adekvatni i da planom integriteta predvide izmjene procedura u dijelu za koji se procijeni da je potrebno revidirati, kao i da izrade nove, gdje je to potrebno.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave adekvatan mehanizam kontrole u situacijama u kojima postoji mogućnost diskrecionog odlučivanja kod rukovođenja i upravljanja.

Preporučuje se donošenje internih procedura u postupcima kao što su dodjela jednokratne pomoći u stipendiranju, u školovanju, u slučaju bolesti, dodjela sponzorstava i donacija, vršenje drugih poslova (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja, davanje saglasnosti) i raspodjela stambenih kredita.

Preporučuje se organima da internom procedurom urede primanje poklona i postupanje sa primljenim poklonima, zasebno za javne funkcionere i ostale zaposlene.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da procedure redovno usklađuju sa izmjenama u zakonodavnom okviru.

Uloga menadžera integriteta

Preporučuje se dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta u dijelu određivanja menadžera integriteta za rukovodioca radne grupe za izradu plana integriteta.

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

Preporučuje se organima vlasti da omoguće da menadžer integriteta ima potrebne uslove da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima, kao i da pohađa obuke na temu izrade i sprovođenja plana integriteta.

Preporučuje se organima vlasti da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije.

Preporučuje se organima vlasti da adekvatno vrednuju rad menadžera integriteta i drugih lica koja učestvuju u procesu izrade plana integriteta.

Tehnike i vještine upravljanja

Preporučuje se da rukovodioci u organima vlasti prisustvuju obukama o tehnikama i vještinama upravljanja.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Preporučuje se organima vlasti da izvrše analizu kadrovskih kapaciteta svoje institucije, kao i da u tu aktivnost uključe predstavnike svih organizacionih jedinica.

Preporučuje se organima vlasti da izrade plan za stručno osposobljavanje kadrova, kao i plan obuka posvećen etici i integritetu.

Preporučuje se organima vlasti da redovno sprovode plan za stručno osposobljavanje kadrova i edukaciju zaposlenih na temu etike, integriteta i antikorupcijskih propisa.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da navedene obuke pohađaju i rukovodioci i drugi zaposleni.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Preporučuje se organima vlasti da usvoje strategiju upravljanja i razvoja kadrova.

Preporučuje se usvajanje godišnjeg plana zapošljavanja kadrova u instituciji.

Preporučuje se organima vlasti da na odgovarajući način objavljuju broj popunjenih i upražnjenih radnih mjesta (na primjer, kao posebnu informaciju, kroz godišnji izvještaj o radu, objavljivanjem akta o sistematizaciji i slično).

Preporučuje se vršenje provjere stručne osposobljenosti kandidata za prijem u radni odnos.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da zaposleni prolaze test integriteta, prilikom zapošljavanja, kao i u redovnim intervalima.

Preporučuje se organima vlasti da kandidate pisano obavještavaju o konačnoj odluci o prijemu za oglašeno radno mjesto sa obrazloženjem.

Preporučuje se organima vlasti da sagledaju i analiziraju razloge zbog kojih se ulažu žalbe na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta i da u skladu sa tim sprovedu odgovarajuće mjere.

Preporučuje se organima vlasti da razmotre usvajanje procedura za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.

Preporučuje se organima vlasti kod kojih se kod zasnivanja radnog odnosa primjenjuje Zakon o radu da razmotre usvajanje procedure kojom se propisuje trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Preporučuje se organima vlasti da u plan integriteta uvrste rizike i mjere koje se odnose na ispunjavanje obaveza predviđenih Zakonom o sprečavanju korupcije i Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Preporučuje se organima koji su nadležni za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje javnog funkcionera da sprovedu mjere u cilju pokretanja postupka razrješenja, suspenzije ili izricanja disciplinske mjere ukoliko je utvrđeno da je javni funkcioner nesavjesno vršio javnu funkciju, shodno članu 45 Zakona o sprečavanju korupcije.

Istim organima se preporučuje da obavezno prije donošenja odluke o izboru, imenovanju, odnosno postavljenju javnog funkcionera kod Agencije provjeravaju da li je predloženi kandidat u posljednje četiri godine prije kandidovanja, u svojstvu javnog funkcionera, bio razriješen zbog nesavjesnog vršenja javne funkcije.

Preporučuje se organima vlasti da odrede lice / organizacionu jedinicu za prijem i postupanje po prijavama zviždača.

Preporučuje se organima vlasti da licu za prijem i postupanje po prijavama zviždača omoguće odgovarajuću edukaciju iz te oblasti.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da zaposleni budu upoznati sa mogućnošću prijave korupcije i drugih nepravilnosti unutar organa, da podatke o određivanju lica / organizacione jedinice učine lako dostupnim u radnom okruženju i da ih objave na internet stranici.

Preporučuje se organima vlasti da izrade interno uputstvo/proceduru o postupanju po prijavama zviždača, kao i da definišu način i kriterijume za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača.

Preporučuje se institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nepravilnosti u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju neregularnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Preporučuje se organima vlasti da vrše redovno ocjenjivanje zaposlenih i da u skladu sa time obezbijede napredovanje zaposlenih odnosno sankcionisanje onih koji nemaju zadovoljavajuće radne učinke.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede odgovarajuću kontrolu izvršavanja radnih zadataka zaposlenih.

Preporučuje se organima vlasti da vrše periodičnu kontrolu posjedovanja sertifikata o položenim stručnim i drugim ispitima, neophodnim za obavljanje poslova predviđenih opisom radnog mjesta.

Preporučuje se organima vlasti da vode evidenciju prisustva zaposlenih na poslu.

Preporučuje se organima vlasti da vrše rotiranje zaposlenih kako bi se izbjegli eventualni rizici od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Preporučuje se organima vlasti da podižu svijest zaposlenih o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba.

Preporučuje se organima vlasti da odrede lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing), u skladu sa članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu.

Preporučuje se organima vlasti da u plan integriteta uvedu 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 razmotre uvođenje i sprovođenja mjera za savladavanje rizika koji se odnose na pokušaje spoljnog uticaja na rad zaposlenih.

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

Planiranje i upravljanje finansijama

Planiranje i izvršavanje budžeta

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za lica koja su odgovorna za planiranje budžeta.

Preporučuje se uvođenje mjera kontrole trošenja budžetskih sredstava u cilju sprečavanja odstupanja u izvršenju usvojenog budžeta u toku fiskalne godine.

Preporučuje se organima vlasti da izrađuju periodične izvještaje o izvršenju budžeta (na primjer mjesečne, kvartalne ili polugodišnje).

Preporučuje se da se godišnji izvještaj o izvršenju budžeta učini dostupnim javnosti.

Ukoliko je u prethodnom dvogodišnjem periodu sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije, preporučuje se implementacija i izvještavanje o preporukama za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, kao i o preporukama za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti, odnosno uvođenje navedenih preporuka u plan integriteta, gdje je to primjenjivo.

Upravljanje i unutrašnja kontrola

Preporučuje se svim organima da analiziraju Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru, koji je stupio na snagu u avgustu 2025. godine. Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.

Preporučuje se organima vlasti da usvoje plan za unapređenje unutrašnje kontrole, ukoliko su kroz izvršenu samoocjenu unutrašnje kontrole utvrdili slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju, u skladu sa Zakonom o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru.

Preporučuje se organima vlasti koji su obveznici Zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru da odrede lice/tijelo zaduženo za koordinaciju uspostavljanja, sprovođenja, praćenja i kontinuirano unapređenje unutrašnje kontrole, i lice/tijelo zaduženo za pružanje stručne podrške za koordinaciju procesa upravljanja rizicima.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju poštovanja zakonskih rokova podnošenja godišnjeg izvještaja o aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i unutrašnje kontrole, u skladu sa članom 17 Zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru.

Preporučuje se organima vlasti da uspostave i redovno ažuriraju registar rizika shodno Zakonu o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru, kao i da redovno sačinjavaju izvještaje o upravljanju rizicima.

Preporučuje se organima vlasti da usvoje i redovno ažuriraju knjigu procedura sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa, ili da uspostave ISO ili drugi međunarodno priznati standard u okviru kojeg će redovno usvajati/ažurirati interne procedure.

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Preporučuje se organima vlasti koji su obveznici Zakona o javnim nabavkama da usvoje interni akt kojim se reguliše postupak planiranja, sprovođenja i kontrole javnih nabavki (pravilnik, uputstvo, smjernice i slično).

Preporučuje se organima vlasti da dosljedno primjenuju Zakon o javnim nabavkama u dijelu sačinjavanja i dostavljanja plana javnih nabavki Ministarstvu finansija, u cilju objavljivanja plana na portalu „Crnogorske elektronske javne nabavke – CeJN“ (kroz elektronski sistem javnih nabavki – ESJN), a sve u skladu za zakonskim rokovima.

Preporučuje se institucijama da obezbijede da službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat o položenom stručnom ispitu za rad na poslovima javnih nabavki.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede da tehnička specifikacija sadrži sve bitne karakteristike predmeta nabavke u pogledu kvaliteta, dimenzija i drugih performansi.

Preporučuje se institucijama da se dosljedno pridržavaju Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki i Pravilnika o evidenciji i metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki.

Ukoliko je bilo pokrenutih postupaka za zaštitu prava ponuđača ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, preporučuje se organima da posebnu pažnju posvete

identifikovanju rizika i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera u vezi sa fazama javne nabavke na koje se žalbe odnose, a naročito ukoliko su one bile osnovane.

Preporučuje se da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na pohađanje obuka službenika za javne nabavke.

Preporučuje se određivanje lica koja bi bila u obavezi da prate realizaciju ugovora proisteklih iz postupaka javnih nabavki.

Preporučuje se da se prepoznaju rizici i predlože mjere u cilju izrade izvještaja o realizaciji ugovora proisteklih iz postupka javne nabavke i objavljivanja istih kroz ESJN, u roku od 30 dana od dana realizacije ugovora.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju sačinjavanja polugodišnjih i godišnjih izvještaja o sprovedenim nabavkama kroz ESJN, i dostavljanja istih Ministarstvu finansija u zakonom predviđenom roku.

Interna i eksterna revizija

Preporučuje se organima vlasti da prilikom izrade plana integriteta predvide mjere za uspostavljanje unutrašnje revizije, kroz formiranje organizacione jedinice za unutrašnju reviziju, zaključivanje sporazuma o obavljanju poslova unutrašnje revizije sa drugim organom, ili kroz osnivanje zajedničke jedinice za unutrašnju reviziju, u skladu sa članom 20 Zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede neophodne uslove za nezavisno i efikasno vršenje unutrašnje revizije.

Organima koji su formirali organizacionu odnosno zajedničku jedinicu za unutrašnju reviziju preporučuje se da obezbijede popunjavanje svih sistematizovanih radnih mjesta.

Preporučuje se organima vlasti u kojima je vršena interna odnosno eksterna revizija da redovno sprovode preporuke revizije, kao i da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka.

Evidencija osnovnih sredstava

Preporučuje se organima da procijene rizike u vezi sa procesom evidentiranja imovine i procesom upravljanja, raspolaganja, korišćenja i izdavanja imovine u skladu sa važećim propisima.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju utvrđivanja pravila pristupa elektronskim dokumentima i podacima u posjedu institucije, kao i uspostavljanja kontrole i stručnog nadzora.

Preporučuje se uključivanje mjera u cilju vršenja rezervnog kopiranja dokumenta (backup podataka).

Preporučuje se organima vlasti da uvedu i/ili kontinuirano unapređuju elektronski sistem za prijem, obradu i upravljanje dokumentima.

Preporučuje se svim organima da zaposlenima obezbijede obuke za rukovanje podacima u elektronskoj formi.

Preporučuje se organima vlasti da obezbijede odgovarajuće softverske i hardverske alate za zaštitu digitalnih podataka, kao i da ih redovno ažuriraju i obnavljaju licence.

Preporučuje se organima da odrede lice za praćenje primjene mjera informacione bezbjednosti, u skladu sa članom 18 Zakona o informacionoj bezbjednosti.

Preporučuje se organima koji su u skladu sa Zakonom o informacionoj bezbjednosti određeni kao ključni subjekti da obezbijede posjedovanje sertifikata o ispunjavanju uslova u skladu sa važećim crnogorskim standardom za upravljanje informacionom bezbjednošću MEST ISO/IEC 27001.

Preporučuje se organima vlasti da kontinuirano rade na uvođenju i unapređenju elektronskih usluga i servisa za građane/korisnike.

Preporučuje se organima vlasti da procijene potrebu uspostavljanja video nadzora u službenom ili poslovnom prostoru i da u tom slučaju pribave saglasnost Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Preporučuje se uključivanje mjera u cilju utvrđivanja pravila postupanja sa tajnim podacima, kao i ličnim podacima.

Preporučuje se organima vlasti uvođenje prakse da svi zaposleni koji obrađuju tajne i lične podatke potpisuju izjavu o zaštiti podataka.

Preporučuje se analiza rizika i uvođenje mjera u cilju sprečavanja curenja informacija.

Fizička bezbjednost

Preporučuje se organima vlasti da redovno vrše analizu efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka.

Preporučuje se analiza rizika i uvođenje mjera u cilju sprečavanja gubljenja dokumenta u posjedu institucije.

Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Preporučuje se organima vlasti da utvrde precizne precedure za kancelarijsko poslovanje, kao i da obezbijede njihovu dosljednu primjenu.

Preporučuje se uvođenje redovnih kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata, kao i mjera u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije.

Davanje u zakup imovine

Preporučuje se svim organima da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Preporučuje se svim organima vlasti da odrede službenike koji su zaduženi za odnose s javnošću.

Preporučuje se organima vlasti da usvoje komunikacionu strategiju odnosno strategiju za odnose s javnošću.

Preporučuje se organima vlasti da redovno obavještavaju javnost o svom radu i rezultatima rada, preko intenet prezentacije i društvenih mreža, kao i kroz izradu publikacija, brošura i drugih informativnih materijala.

Slobodan pristup informacijama

Preporučuje se organima vlasti da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Preporučuje se organima da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Preporučuje se organima da informišu građane / korisnike usluga o svojim nadležnostima i da redovno ažuriraju internet stranicu.

Preporučuje se organima da dosljedno poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama, i da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, naročito imajući u vidu da primjena novog zakona koji reguliše ovu oblast počinje od jula 2026. godine.

Preporučuje se organima da podatke za ponovnu upotrebu objavljuju u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (odnosno na posebnom portalu, ukoliko se radi o bibliotekama, muzejima ili arhivima).

Preporučuje se svim organima koji su obveznici Zakona o medijima da uvedu mjere u cilju redovnog podnošenja evidencije nadležnom organu o finansiranju osnivača medija po osnovu sponzorisanja medijskih sadržaja, oglašavanja i pružanja drugih ugovorenih usluga.

Izrada akata i lobiranje

Preporučuje se organima vlasti da upoznaju sve zaposlene koji obavljaju normativno-pravne poslove sa odredbama Zakona o lobiranju, a naročito u pogledu prepoznavanja i prijavljivanja nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije.

Preporučuje se organima vlasti da sprovode javne rasprave prilikom pripreme zakona i drugih propisa.

Preporučuje se organima da prilikom izrade propisa, opštih akata i internih procedura vode računa o rizicima od korupcije ili drugih nedozvoljenih radnji.

Sadržaj plana integriteta

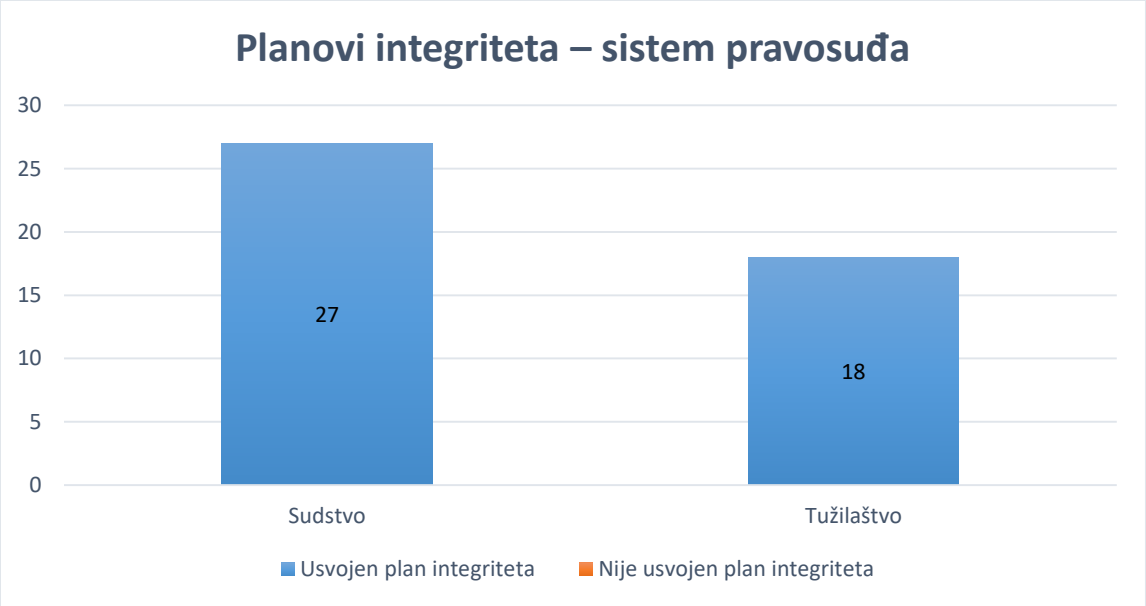
Preporučuje se da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Preporučuje se svim organima da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

Preporučuje se organima da podstiču i obezbijede edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti, kao i da iskazuju po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

I. Pravosuđe

Sistem pravosuđa čine dva podsistema: sudstvo i tužilaštvo. Podsistem „Sudstvo“ obuhvata 27 organa vlasti: 26 sudova i Sudski savjet[8], a podsistem „Tužilaštvo“ 18 organa: 17 tužilaštava i Tužilački savjet. Svi pravosudni organi su donijeli plan integriteta.[9]



Grafikon 12: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu pravosuđa

Tokom 2024. godine, 44 od 45 organa u ovom sistemu donijela su novi plan integriteta (svi osim jednog osnovnog suda), nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, odnosno popunjavanja upitnika.

[8] Ustavni sud je za potrebe izrade ove procjene, kao i godišnjih izvještaja ASK o donošenju i sprovođenju planova integriteta, svrstan u sistem pravosuđa i podsistem sudstva, iako saglasno Ustavu ne predstavlja dio pravosuđa.

[9] **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.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2024. godine, **44 pravosudna organa popunila su i dostavila Agenciji upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** (26 sudskih – svi osim jednog osnovnog suda, i svaki od 18 tužilačkih), nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu.

Upitnik su 2022. godine popunila 43 pravosudna organa (26 sudskih i 17 tužilačkih), 2020. godine 33 organa (17 sudskih i 16 tužilačkih), dok je 2018. godine upitnik dostavio 41 organ (23 sudska i svih 18 tužilačkih). Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Pravosudni organi su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenili da li su mjere koje su planirali u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, za koje je 65,1% organa navelo da su bile efektivne.** Takođe, 60,5% pravosudnih organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, 56,4% mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama, a 54,5% mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, gdje je zabilježen i najveći pad.

Sudski organi su za sve četiri oblasti u većem stepenu procijenili da su mjere bile efektivne u odnosu na tužilačke organe.

Osim za oblast kadrovske politike, za koju i sudski i tužilački organi procijenili da su planirane mjere bile manje efektivne u njihovom četvrtom planu integriteta u odnosu na treći, tužilaštva su isto procijenila i za oblast rukovođenja i upravljanja (dok je u sudstvu nepromijenjena procjena za tu oblast rizika). S druge strane, mjere u oblastima planiranja i upravljanja finansijama i čuvanja i bezbjednosti podataka ocijenjene su od strane tužilaštava kao efektivnije u četvrtom ciklusu u odnosu na prethodni, dok je u sudstvu i u tim oblastima procijenjeno da je došlo do pada efektivnosti mjera.

Na kraju ovog poglavlja izvještaja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta pravosudnih organa. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili efektivniji od onih usvojenih u sva tri prethodna ciklusa**, imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa veći za 1,5% u odnosu na treći ciklus, za 0,9% u odnosu na drugi ciklus i za 4,2% u odnosu na podatke po indikatorima iz prvog ciklusa. Navedeni rezultat je dijelom **efekat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, koja je sprovedena u sistemu pravosuđa na početku četvrtog ciklusa planova integriteta.

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz

četvrte generacije planova integriteta pravosudnih organa u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta organa iz svih devet preostalih sistema** (porast za jednu poziciju u odnosu na prethodnu procjenu). Ipak je važno da pravosudni organi nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio još efikasniji i sadržao mjere koje bi imale dodatni uticaj na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Ciklusi planova integriteta		**OBLAST RIZIKA**			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	60,5%	54,5%	56,4%	65,1%
	Mjere su djelimično efektivne	25,6%	38,6%	30,8%	18,6%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	66,7%	66,7%	47,5%	65%
	Mjere su djelimično efektivne	26,2%	23,8%	40%	25%
	Mjere nijesu efektivne	0%	2,4%	5%	2,5%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	74,2%	62,5%	51,9%	68,8%
	Mjere su djelimično efektivne	22,6%	31,3%	40,7%	25%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	70%	69,2%	78,8%	63,6%
	Mjere su djelimično efektivne	22,5%	15,4%	12,1%	21,2%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

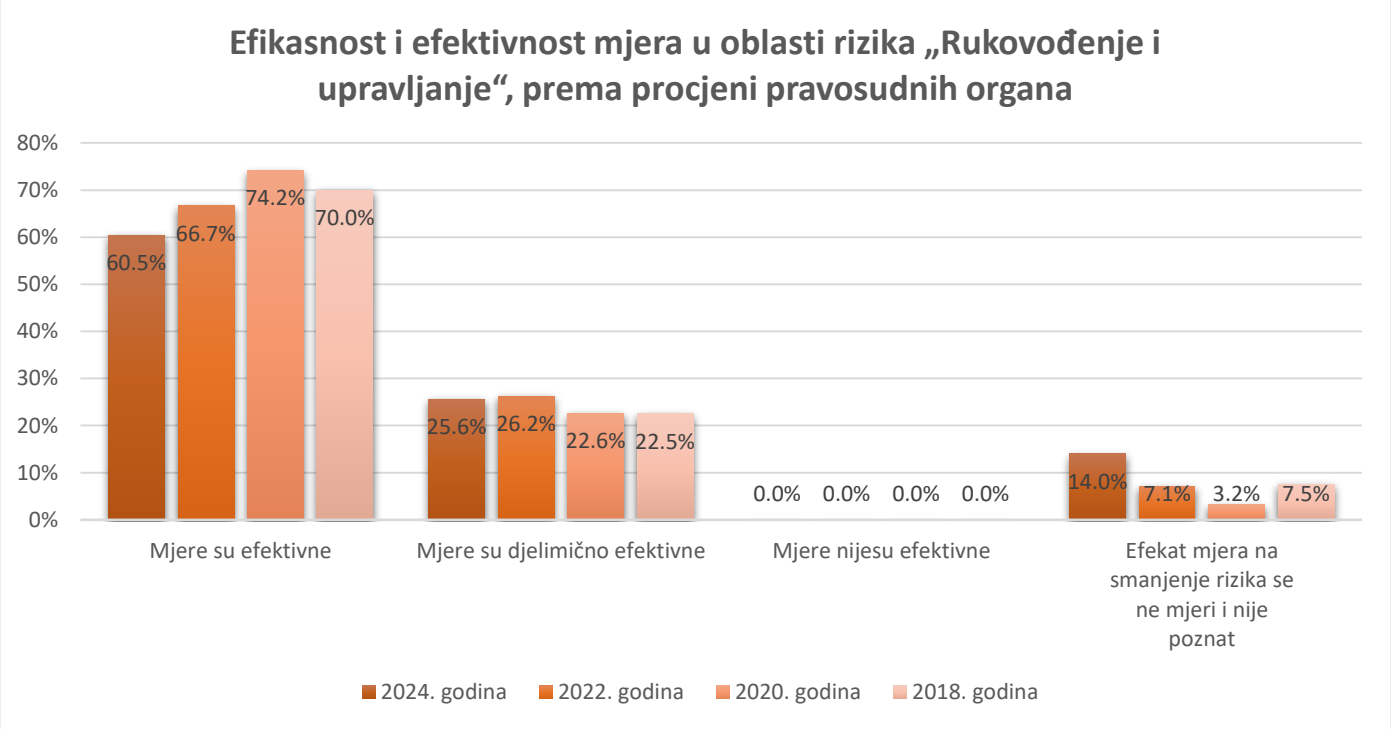
Tabela 4: Procjena organa vlasti u sistemu „Pravosuđe“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 26 od 43 pravosudna organa koja su odgovorila na pitanje (**60,5%**) je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 11 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Nijedan organ nije procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 6 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 72% u sudstvu, a samo 44,4% u tužilaštvu.

Procenat pravosudnih organa koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je niži u odnosu na sve ranije procjene – za 6,2% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 13,7% u odnosu na 2020. godinu, i za 9,5% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od prve tri generacije planova integriteta, kada je u pitanju ova oblast. Ovaj negativni trend je zabilježen i u podsistemu tužilaštva, dok je u sudstvu efektivnost na istom nivou kao u prethodnoj procjeni.



Grafikon 13: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni pravosudnih organa (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Mjere koje se odnose na rukovođenje i upravljanje bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku neznatno efektivnije u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema (značajno efektivnije u sudstvu, ali neefektivnije u tužilaštvu). Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne, što je za 0,7% manje od udjela

pravosudnih organa koji su na taj način ocijenili mjere. Takođe, treba imati u vidu da je i u sudstvu i u tužilaštvu na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta postignut visok stepen realizacije mjera u oblasti rukovođenja i upravljanja (i najveći stepen realizacije mjera u odnosu na ostale opšte oblasti rizika).

Smanjenje efektivnosti četvrte generacije planova integriteta pravosudnih organa u oblasti rukovođenja i upravljanja **uglavnom potvrđuju i indikatori predstavljeni na kraju ovog poglavlja**.

Ukupno 26 pravosudnih organa (59,1%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što je za 7 organa više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 16 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 2 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Broj organa koji su naveli da su u ovoj oblasti postojali finansijski, kadrovski i normativni uslovi je i dalje niži u državnom tužilaštvu (50% organa) u odnosu na sudstvo (65%).

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Pravosudni organi su uglavnom izvještavali da nemaju poseban strateški dokument, već da **strateške dokumente razvoja** donosi nadležno ministarstvo i/ili savjet. Specijalno državno tužilaštvo je navelo da se strategije koje se odnose na djelovanje državnih tužilaštava donose na nivou Vlade Crne Gore, i da ovo tužilaštvo aktivno učestvuje u pisanju strategija i akcionih planova za sprovođenje strategija (Strategija za borbu protiv korupcije, Strategija za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i druge). Nekoliko sudova je podsjetilo da donosi godišnji plan rada, dok je jedan sud naveo da je usvojio Program rada za period 2024-2029.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada**, sedam organa (Sudski savjet, pet sudova i jedno tužilaštvo) je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), a 14 organa (8 sudskih i 6 tužilačkih) da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično). Jedan sud je precizirao da je razlog plorongiranja roka za rješavanje zaostalih predmeta bio neispunjenje procesnih pretpostavki za okončanje postupka. Ukupno 23 organa (isti broj kao u prethodnoj procjeni) su navela da u posljednje dvije godine nije bilo odstupanja od plana rada. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 42 pravosudna organa (95,5% organa) su se 2024. godine izjasnila da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok su suprotno odgovorila dva suda, koja su navela da se to desilo više od deset puta. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine,

42 od 43 (97,7%) organa su navela da nije bilo propusta u prethodnom dvogodišnjem periodu, 2020. je isto naveo 31 od 32 organa (96,9%), a 2018. godine svi pravosudni organi koji su popunili upitnik.

S prethodnim pitanjem u vezi, 37 od 44 pravosudna organa (84,1%) je navelo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tim organima da razmotre određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 9 od 44 pravosudna organa koja su 2024. godine popunila upitnik (20,5%) je izvijestilo da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa se blago povećao u odnosu na prethodnu procjenu (iz 2022. godine), kad je iznosio 18,6%, ali je i dalje niži u odnosu na prve dvije procjene (iz 2020. i 2018. godine), kad je iznosio 39,4% odnosno 31,7%. Taj procenat je i značajno ispod prosjeka u ostalim sistemima, i niži je u sudstvu nego u tužilaštvu.

S druge strane, 17 pravosudnih organa je 2024. godine navelo da je bilo do 10 pritužbi, 8 organa da je bilo do 30 pritužbi, dok je 10 organa izvijestilo da je bilo više od 30 pritužbi. Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad pravosudnih organa specifične su zbog njihovih nadležnosti, i prema rezultatima upitnika najčešći povod je **nezadovoljstvo krajnjim ishodom postupaka i donijetim odlukama** (28 organa), a često su se odnosile i na **predugo trajanje obrade podnesaka (8), nepostupanje po procedurama (5) i komplikovane procedure za ostvarenje prava (3), kao i na odnos zaposlenih prema strankama (2), sukob interesa zaposlenih / pristrasno ponašanje zaposlenih (1) i nestručnost zaposlenih (1 organ).**

Ukupno su 42 od 44 pravosudna organa (95,5%) izvijestila da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, samo dva organa (4,5%) su izvijestila da su u prethodne dvije godine sprovela **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok su suprotno odgovorila preostala 42 pravosudna organa koja su popunila upitnik.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno 41 pravosudni organ (93,2%) naveo je da su **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok su Tužilački savjet, jedan sud i jedno tužilaštvo odgovorili suprotno. U prethodne tri procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2018, 2020. i 2022), po dva organa su izvijestila da

nijesu usvojene sve procedure. **Preporučuje se** svim pravosudnim organima 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.

Ukupno 33 pravosudna organa (76,7%) su popunjavajući upitnik navela da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 10 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Sličan rezultat zabilježen je u prethodnoj procjeni, kada je 31 organ odgovorio pozitivno, a takođe 10 negativno. Ipak, bilježi se blagi pozitivni trend kroz prethodne tri procjene.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši obrazlaganjem diskrecionih odluka (23 odgovora), kroz sistem preispitivanja od strane nadzornog organa (21), definisanjem jasnih kriterijuma za donošenje odluka (20) i objavljivanjem odluka (19 odgovora).

Uloga menadžera integriteta

Od 44 organa koja su popunila upitnik, 41 je naveo da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su tri osnovna državna tužilaštva odgovorila suprotno, pa se njima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 40 organa (90,9%) je 2024. godine navelo da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima, dok su 4 organa (tri osnovna tužilaštva i jedan sud za prekršaje) mišljenja da je to djelimično slučaj. U prethodnoj procjeni je takođe 40 (ali od 43) organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove.

Ukupno su 32 trenutna menadžera integriteta pravosudnih organa (72,7%) pohađala **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta** (od kojih 18 u posljednjem dvogodišnjem periodu). S druge strane, 5 organa nije obezbijedilo obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jeste za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta. Ukupno 7 organa (4 suda i 3 tužilaštva) je navelo da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Ukupno 43 od 44 pravosudna organa koja su 2024. godine popunila upitnik (97,7%) su navela da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Jedan viši sud je naveo da je to tek djelimično slučaj. Prilikom prethodne dvije procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. i 2020.

godine), svi organi su odgovorili da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, dok je u prvoj procjeni 95,1% organa odgovorilo na isti način (dva tužilaštva su navela da je to djelimično bio slučaj).

Takođe, 42 organa (95,5%,) su navela da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, što je za dva organa više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, dva suda su izvijestila da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa.

Gotovo svi organi (43 od 44, odnosno 97,7%) naveli su da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je jedno više državno tužilaštvo navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodne dvije procjene naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom procjena vršenih 2022. i 2020. godine, 93% odnosno 93,9% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta.

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.

Od 44 pravosudna organa koja su 2024. godine popunila upitnik, 43 (97,7%) su **objavila plan integriteta na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Jedno tužilaštvo je navelo da plan nije učinilo dostupnim javnosti. Da su plan integriteta objavili na internet stranici odgovorilo je 100% pravosudnih organa prilikom procjena iz 2022. i 2020. godine, kao i 95,1% organa u procjeni iz 2018. godine. Agencija je krajem 2024. godine uputila dopis svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu. Prema rezultatima obrade odgovora na dopis i provjere internet stranica, plan integriteta su do kraja 2024. godine na internet stranicu postavili svi pravosudni organi (peta generacija planova integriteta).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 43 pravosudna organa (4 više u odnosu na prethodnu procjenu) su navela da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 31 naveo da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu, a ostali organi da su organizovane ranije), dok je jedan sud odgovorio negativno.

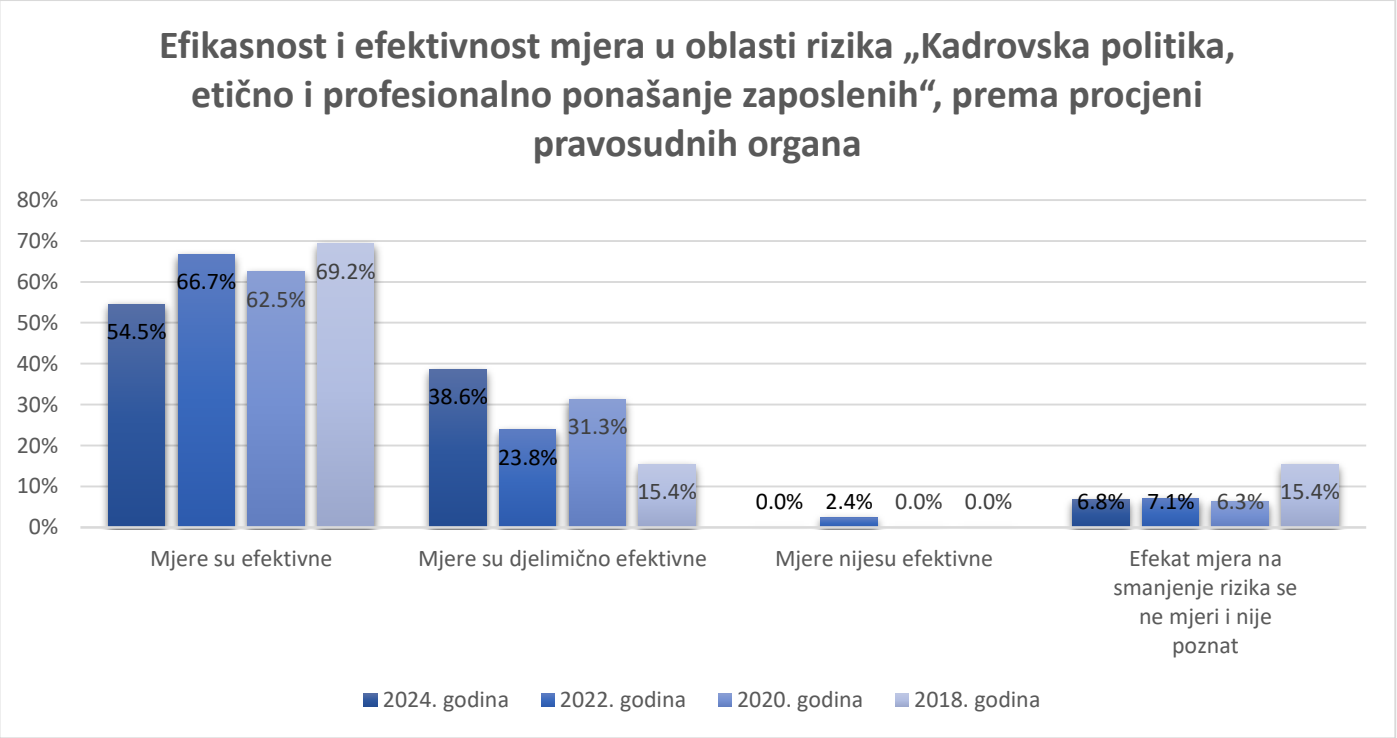
Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 24 od 44 pravosudna organa (**54,5%**) su 2024. godine procijenila da su mjere za smanjenje ili otklanjanje

rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, 17 organa da su mjere bile djelimično efektivne, a tri organa su navela da efekat mjera nije poznat. Nije bilo organa koji su mjere ocijenili kao neefikasne.

Kod ovog pitanja postoje značajne razlike između dva podsistema u pravosuđu. Naime, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 61,5% u sudstvu (najniži do sada zabilježeni procenat u ovom podsistemu), i svega 44,4% u tužilaštvu.

Procenat pravosudnih organa koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se smanjio za 12,1% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 8% u odnosu na 2020, kao i za 14,7% u odnosu na 2018. godinu. Negativan trend je zabilježen u oba podsistema. Navedeni podaci mogu ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od prve tri generacije, kada je u pitanju oblast kadrovske politike. Treba istaći da ovu oblast rizika karakteriše najveći broj rizika povećanog intenziteta na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta pravosudnih organa, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika, i da je u njoj ostvaren i relativno nizak stepen realizacije mjera[10].



Grafikon 14: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni pravosudnih organa (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018.)

[10] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 65, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Uprkos tim podacima, **indikatori predstavljeni na kraju ovog poglavlja prikazuju napredak u oblasti kadrovske politike** u četvrtom ciklusu planova integriteta u odnosu na treći ciklus.

Takođe, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u ovom sistemu u prosjeku efektivnije u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 2% manje u odnosu na ovaj sistem. Svi indikatori u tabeli na kraju poglavlja takođe potvrđuju da su **pravosudni organi bili uspješniji u sprovođenju mjera u kadrovskoj politici u odnosu na druge organe**.

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih. Ovo naročito važi za državno tužilaštvo, imajući u vidu da je u tom podsistemu oblast kadrovske politike jedna od najmanje uspješnih oblasti rizika kada je u pitanju stepen realizacije planiranih mjera, kao i da je efektivnost mjera niža u odnosu na sudstvo.

Ukupno 20 pravosudnih organa (45,5%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što je za dva organa više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 23 organa su navela da su postojali djelimični uslovi, a jedan sud za prekršaje da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 24 pravosudna organa (55,8%) su navela da imaju **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 14 preciziralo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a 10 organa da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, 19 organa je izvijestilo da nema navedeni plan. Takođe, 23 organa (52,3%) su izvijestila da postoji **plan obuka posvećen etici i integritetu** (jedan osnovni sud je naveo da je usvojen poseban plan, a 22 organa da je on dio opšteg plana), dok je 21 organ naveo da nije donio tu vrstu plana.

Ukupno je 77,3% pravosudnih organa (34 od 44 organa), prema upitnicima dostavljenim 2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 10,6% veći procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine, ali i dalje niži u odnosu na odgovore iz 2020. i 2018. godine. To je ipak gotovo dvostruko više od prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Od 34 organa koji su 2022–2023. godine učestvovali na obukama, 26 je pohađalo jednu do tri obuke, a 8 organa (4 sudska i 4 tužilačka) je uzelo učešća na više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 20 organa u ovom sistemu (45,5%) je navelo da postoji **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok su preostala 24 organa odgovorilo odrično. Takođe, 41 organ (93,2%) ima **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga tri organa nijesu izradila (1 sud i 2 tužilaštva).

Od 44 pravosudna organa, 8 (18,2%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (6 organa je preciziralo da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa, a 2 osnovna tužilaštva da je žalbi bilo u više od 50% konkursa). Procenat pravosudnih organa kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta je niži u odnosu na prosjek zabilježen kod ostalih organa, i neznatno niži u odnosu na procenat pravosudnih organa iz prethodne procjene, izvršene 2022. godine, kada je iznosio 18,6%. (taj procenat je 2020. godine iznosio 15,6%, a prilikom procjene u 2018. godini 36,6%). Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2024. zaprimilo 8 organa, u 6 slučajeva je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, u 2 da nijesu primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje, u 2 pogrešno utvrđeni bodovi i u jednom slučaju diskriminacija.

Ukupno 42 od 43 pravosudna organa koja su odgovorila na pitanje (97,7%) navela su 2024. godine da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok je Tužilački savjet izvijestio da je bio jedan takav slučaj. U procjeni izvršenoj 2022. godine, jedan osnovni sud je izvijestio da je bio jedan poništeni oglas odnosno odluka, dok je 2020. isto izvijestilo jedno osnovno državno tužilaštvo.

Ukupno 10 organa (22,7%), 8 sudskih i 2 tužilačka, navelo je da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok su preostala 34 organa odgovorilo suprotno. Broj organa koji su naveli da imaju angažovanih lica po ugovoru o djelu je smanjen za 5 u odnosu na prethodnu procjenu.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, **zabilježen je veliki napredak u odnosu na prethodnu procjenu**. Ukupno je 27 organa navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, 26 organa za **ugovore o dopunskom radu** i 25 organa za **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**. Prilikom prethodne procjene samo je po jedan organ naveo da ima usvojenu neku od navedenih procedura. Ukupno 16 organa (36,4%) je 2024. godine navelo da nije usvojilo nijednu od ove tri vrste procedura. Navedeni napredak je **direktan efekat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, koja podrazumijeva dodjeljivanje bodova organima koji su usvojili navedene procedure. Metodologija je sprovedena početkom četvrtog ciklusa planova integriteta i podstakla je pravosudne organe da značajno unaprijede svoj učinak u ovoj oblasti.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 39 od 44 pravosudna organa koja su 2024. popunila upitnik (88,6%) je odgovorilo da takvih kršenja nije bilo, dok je 5 organa (3 sudska i 2 tužilačka) navelo da je došlo do kršenja, i to u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini. U upitnicima popunjenim 2022. godine je 12 organa navelo da je došlo do kršenja pomenutog zakona, takođe u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, dok 2020. godine nijedan pravosudni organ nije izvijestio da je bilo kršenja, a 2018. godine su o tome izvijestila dva organa.

Tri suda su 2024. godine navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**. Jedan sud je naveo da je do toga došlo zbog zaključivanja ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, a dva druga suda zbog kašnjenja u dostavljanju podataka. Preostali 41 organ koji je popunio upitnik je naveo da nije bilo kršenja Zakona. Jedan osnovni sud je 2022. godine naveo da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona, dok 2020. godine nijedan organ nije naveo da je bilo kršenja.

Od 44 organa koja su popunila upitnik, 42 (95,5%) su navela da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok su 2 organa (sud i više državno tužilaštvo) odgovorila suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu. Povećan je broj organa koji su odredili lice za 5, što je vjerovatno takođe efekat sprovođenja Metodologije u pravosuđu. S druge strane, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 12 organa je izvijestilo da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju** (čak za 10 manje u odnosu na prethodnu procjenu), dok je ostatak odgovorio suprotno. Svi organi koji su odredili lice, osim jednog osnovnog državnog tužilaštva, naveli su da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije** unutar organa (tokom prethodne dvije procjene svi organi su izvijestili da su zaposleni upoznati sa navedenim). Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 25 pravosudnih organa, čak za 15 više u odnosu na prethodnu procjenu, što predstavlja **još jedan direktan efekat Metodologije**, kojom se vrednuje donošenje navedenog akta. S druge strane, 19 organa još uvijek nije donijelo ovo interno uputstvo/proceduru, pa se njima **preporučuje** da to učine u narednom periodu.

Svaki od 44 pravosudna organa koja su 2024. godine popunila upitnik naveo je da **nije bilo prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Prilikom procjena koje su izvršene 2022, 2020. i 2018. godine, takođe su svi pravosudni organi naveli da nije bilo prijava. Jedan sudski organ je 2024. godine naveo da je od strane zaposlenih **jedna prijava podnijeta Agenciji za sprečavanje korupcije** (isto je naveo i jedan tužilački organ 2022. godine), dok su ostali organi naveli da nije bilo takvih prijava, odnosno da nijesu u saznanju o navedenom. Treba imati u vidu i da je pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 61 osnovni rizik u važećim planovima integriteta pravosudnih organa odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim pravosudnim organima da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru

institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 43 pravosudna organa su navela da se vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok je jedan osnovni sud odgovorilo negativno, što je bio slučaj i u prethodnoj procjeni.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 5 organa je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, a 3 organa da je bilo samo težih povreda. Takođe, svaki od tih 8 organa je naveo da su pokrenuta najviše 2 postupka. Ukupno 36 organa (81,8%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je u prethodnoj procjeni (2022.) isto navelo 85,7% organa.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 18 pravosudnih organa (40,9%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih. Od preostalih organa, 4 su navela da se vrši rotacija poslova, jedan organ rotacija članova tima, a 21 organ da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Pravosudni organi su izvijestili da primjenjuju Etički kodeks sudija, odnosno Etički kodeks državnih tužilaca, kao i Etički kodeks državnih službenika i namještenika.

Ukupno 42 pravosudna organa (97,7%) su 2024. godine izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok je jedan viši sud naveo da je bilo takvih prijava. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine 88,4% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, 2020. godine 84,8%, a 2018. godine 89,7% organa, što znači da je od drugog ciklusa planova integriteta započeo trend smanjenja broja prijava. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu se 103 osnovna rizika u trenutno važećim planovima integriteta pravosudnih organa odnose na povrede profesionalnih i etičkih pravila, kao i na nestručan i neprofesionalan rad.

Ukupno 31 pravosudni organ (70,5%) je naveo je da je rukovodilac odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok je 13 organa odgovorilo suprotno, od kojih su 3 precizirala da nijesu odredila navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Jedan sud za prekršaje je naveo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok su preostala 43 organa navela da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, 3 pravosudna organa (jedan osnovni

sud i dva osnovna državna tužilaštva) su navela da je bilo prijava, dok 2020. nijedan organ nije naveo da ih je bilo (mada je tada manji broj pravosudnih organa popunio upitnik). Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Svaki od 43 pravosudna organa koja su 2024. odgovorila na pitanje je naveo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Isto su odgovorili i svi pravosudni organi prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine, dok je prilikom procjene iz 2018. godine jedno osnovno tužilaštvo navelo da je bilo ovakvih slučajeva (manje od 3 slučaja). Treba uzeti u obzir da je u analiziranim planovima integriteta u sistemu „Pravosuđe“ treći najzastupljeniji rizik (112 odgovarajućih osnovnih rizika) „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

Samo je 16 pravosudnih organa navelo da je obezbijedilo **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, dok je 28 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 22 od 39 pravosudnih organa (**56,4%**) procijenila su 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 12 organa izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Nijedan organ nije procijenio da mjere nijesu bile efektivne, ali je 5 organa navelo da efekat mjera nije poznat.

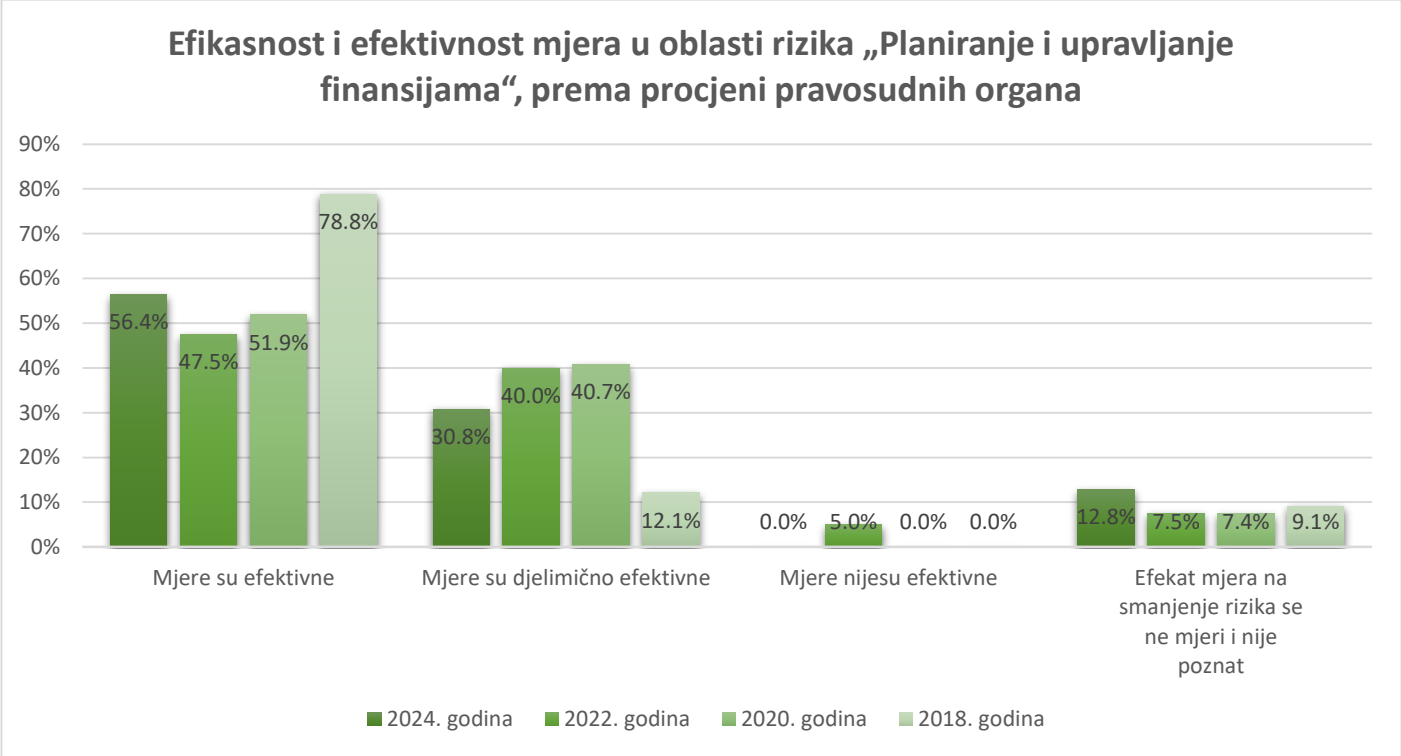
Procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi **58,3% u sudstvu i 53,3% u tužilaštvu**, što predstavlja pad efektivnosti u sudstvu u odnosu na prethodnu procjenu za oko 8%, ali značajan rast u tužilaštvu – za oko 35%.

Gledano u odnosu na cijeli sistem, **procenat pravosudnih organa koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne se povećao za 8,9% u odnosu na procjenu iz 2022. godine i za 4,6% u odnosu na 2020. godinu**, ali je i dalje niži u odnosu na procjenu iz 2018. godinu – za 22,4%. Navedeno može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija od druge i treće generacije u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama.

Indikatori predstavljeni na kraju ovog poglavlja takođe uglavnom ukazuju na povećanje efektivnosti mjera u četvrtom ciklusu planova integriteta u odnosu na ranije periode.

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u sistemu „Pravosuđe“ bile su, u prosjeku gledano, manje efektivne od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 2,1% više od pravosudnih organa.

Ukupno 20 pravosudnih organa (52,6%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što predstavlja napredak u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 17 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a jedan osnovni sud da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.



Grafikon 15: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni pravosudnih organa (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 36 pravosudnih organa je izvijestilo da su rukovodeći kadar i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, a 5 organa da je to djelimično slučaj. Nekoliko organa je dodalo da ne raspolaže samostalno svojim budžetom, a u prethodnoj procjeni je pojašnjeno da se materijalni računi, obračuni plata zaposlenih, rješenja o naknadama i dr. dostavljaju na isplatu sekretarijatima Sudskog i Tužilačkog savjeta, gdje se vrši obračun istih i kontrola. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina

organa (37 od 44 organa koja su popunila upitnik) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, što je u tužilaštvima češće kroz unaprijed propisanu formu/obrazac, a u sudovima bez nje. **Preporučuje se** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 37 od 44 pravosudna organa koja su popunila upitnik (84,1%) je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih je 12 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije), dok je njih 7 izvijestilo da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom prehodne procjene, izvršene 2022. godine, takođe je 7 organa navelo da nije bilo obuka na ovu temu, dok je u ranijem periodu broj organa koji su na taj način izvijestili bio značajno veći.

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 8 pravosudnih organa je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 5 organa je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, a 6 organa da su date preporuke za za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Ukupno 24 organa su izvijestila da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta.

<u>Upravljanje i unutrašnje kontrole</u>

Ukupno 17 organa (40,5%), 5 sudskih i 12 tužilačkih, je 2024. izvijestilo da je usvojilo **plan unapređenja upravljanja i kontrola**, dok je 2022. godine isto izvijestilo 32,5% organa, a 2020. godine 26,3%, pa se bilježi kontinuirani napredak. S druge strane, 25 organa je navelo da ovaj dokument nije izrađen (od čega je 7 navelo da nijesu bili obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[11]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Po 15 pravosudnih organa je izvijestilo da je odredilo lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola i lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima (po dva organa više u odnosu na prethodnu procjenu), dok je 5 organa odredilo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu (tri organa više u odnosu na prethodnu procjenu).

[11] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

Sudski savjet i Ustavni sud su izvijestili da su izradili **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijeli ga do 15. februara Skupštini Crne Gore. Prilikom prethodne procjene je isto izvijestio i Tužilački savjet.

Sudski savjet i Ustavni sud su takođe izvijestili da su uspostavili **registar rizika**, shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje. Tužilački savjet ni na ovo pitanje nije pružio odgovor 2024. godine, iako je prethodno izvijestio da je usvojio registar. Još dva suda su navela da su uspostavila i ažurirala registar, dok je 11 tužilaštava usvojilo registar, ali ga čak 9 nije ažuriralo u posljednjih godinu dana. Ukupno 10 sudova je navelo da nijesu obveznici pomenutog zakona, a ostali organi su naveli da nemaju poseban registar rizika. Treba napomenuti da se posljednji registri rizika koje su Sudski i Tužilački savjet dostavili Agenciji tokom sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera ne odnose na cijelo sudstvo odnosno državno tužilaštvo, već samo na sekretarijate savjeta. Veliki broj sudova i tužilaštava je u međuvremenu uspostavio poseban registar rizika, podstaknut pomenutom metodologijom.

Ukupno 32 pravosudna organa (78%) su navela da su usvojila **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, pet organa je navelo da nije ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine. Ukupno 9 organa (6 sudskih i 3 tužilačka) je izvijestilo da nije usvojilo knjigu procedura. **Značajno je povećan broj organa koji su usvojili knjigu procedura u odnosu na prethodnu procjenu – za čak 20**, što je takođe direktan efekat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u pravosuđu.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

<u>Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki</u>

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, prilikom pregleda rezultata analize dostavljenih upitnika treba imati u vidu da su u izvještajnom periodu poslove javnih nabavki za potrebe sudstva i državnog tužilaštva obavljali Sudski i Tužilački savjet, pa su samo odgovori ta dva savjeta i Ustavnog suda, koji nije dio potrošačke jedinice „Sudstvo“, prikazani u ovom dijelu izvještaja i tabeli sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Pravosuđe“, koja se nalazi na kraju poglavlja.

Sudski savjet, Tužilački savjet i Ustavni sud su naveli da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Sva tri organa su izvijestila da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, Sudski savjet je naveo da je bilo pokrenutih postupaka, i to u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, dok su 2020. godine oba savjeta navela da je bilo postupaka, takođe u manje od 10% nabavki.

Organi koji imaju određenog službenika za javne nabavke naveli su da isti pohađa **obuke iz oblasti javnih nabavki**.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije, u Sudskom savjetu postoji služba za unutrašnju reviziju**, koja vrši reviziju cijele potrošačke jedinice „Sudstvo“, dok je Vlada Crne Gore u julu 2022. godine usvojila Pravilnik o izmjeni i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Vrhovnog državnog tužilaštva, kojim je sistematizovano **Odjeljenje za unutrašnju reviziju, nadležno za 17 tužilaštava i Tužilački savjet**. **Ustavni sud je izvijestio da ima zaključen sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom.

Sudski savjet je naveo da je u prethodnih pet godina više puta **vršena unutrašnja revizija**, dok je Ustavni sud izvijestio da je vršena jednom. Vrhovno državno tužilaštvo, ostala tužilaštva i Tužilački savjet izvijestili su da nije vršena unutrašnja revizija.

Takođe, Sudski savjet je naveo da je ispunjeno više od 50% **preporuka unutrašnje revizije**, dok je većina pojedinačnih sudova navela da su sproveli sve preporuke. Ustavni sud je takođe naveo da je sproveo 100% preporuka. **Preporučuje se** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je u posljednjih pet godina vršena u oba podsistema, iako je veliki broj organa drugačije odgovorio na pitanje.

Državna revizorska institucija je objavila Izvještaj o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja potrošačke jedinice Sudstvo za 2019. godinu, Izvještaj o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja Tužilaštva za 2020. godinu, kao i Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Ustavnog suda za 2021. godinu. U prva dva izvještaja je DRI dala negativno mišljenje na reviziju pravilnosti i uslovno mišljenje na finansijsku reviziju, a u izvještaju za Ustavni sud pozitivno mišljenje na finansijsku reviziju i uslovno mišljenje na reviziju pravilnosti poslovanja.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 15 organa je navelo da je sprovelo 100% preporuka (kao i u prethodnoj procjeni), 4 organa više od 50% preporuka (za jedan organ više nego u prethodnoj procjeni), dok je 18 organa navelo da nije vršena eksterna revizija. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Prema izvještaju DRI iz decembra 2023. o realizaciji preporuka iz Izvještaja o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja Tužilaštva za 2020. godinu, nakon IV kontrole realizacije preporuka zaključeno je da je **Tužilaštvo realizovalo 37 od ukupno 38 izdatih preporuka**, dok jedna preporuka nije primjenjiva.

U izvještaju DRI iz decembra 2023. o realizaciji preporuka iz Izvještaja o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Ustavnog suda za 2021. godinu, zaključeno je nakon II kontrole realizacije preporuka da je **Ustavni sud realizovao svih 10 izdatih preporuka**.

Evidencija osnovnih sredstava

Svi pravosudni organi koji su odgovorili na pitanje (njih 43) izvijestili su da vode **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije. Svaki od tih organa je takođe naveo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije**. Prilikom prethodne procjene, četiri organa (dva sudska i dva tužilačka) su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo utvrđenih nepravilnosti u vođenju evidencije. 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.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

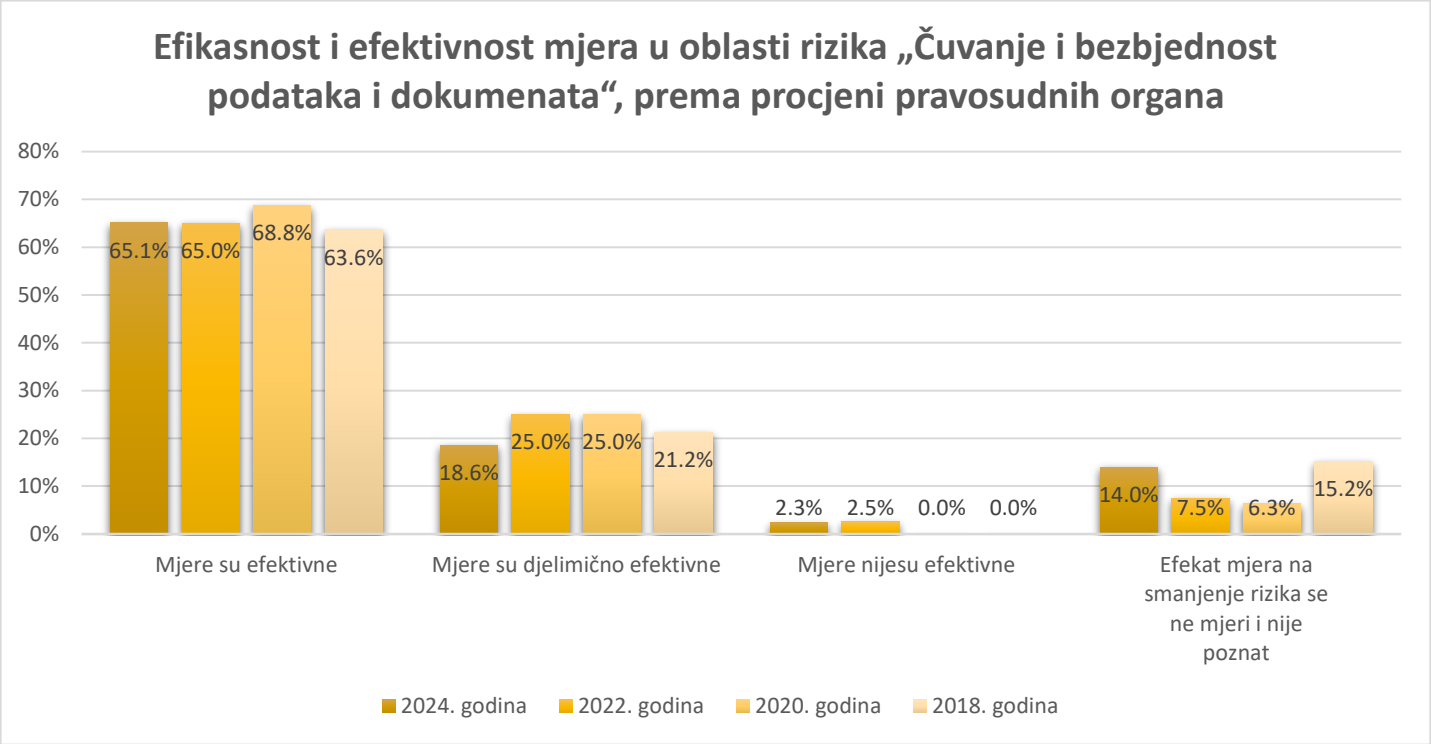
Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, 28 od 43 pravosudnih organa (**65,1%**) procijenilo je 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, 8 organa da su bile djelimično efektivne, dok je Tužilački savjet mjere procijenio kao neefektivne. Takođe, 6 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi **72% u sudstvu** (smanjenje za oko 10% u odnosu na prethodnu procjenu), i **55,6% u tužilaštvu** (povećanje za oko 15%).

Mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa u podsistemu „Sudstvo“ u prosjeku efektivnije u odnosu na druge sisteme, a u podsistemu „Tužilaštvo“ manje efektivne, imajući u vidu da je 60,1% svih organa vlasti planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2024. godine procijenilo kao efektivne.

Procenat pravosudnih organa koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne se nije promijenio u odnosu na procjenu iz 2022. godine, smanjio se za 3,6% u odnosu na 2020, ali je za 1,5% veći od procenta iz 2018. godine. Ipak, ako se zanemare odgovori u kojima je navedeno da efekat mjera nije poznat, procenat iz 2024. je veći u odnosu na sve prethodne, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta u prosjeku bila neznatno efektivnija u odnosu na prethodne generacije planova u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata. Ipak, određeni indikatori

predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja ukazuju na negativne trendove u odnosu na ranije cikluse planova integriteta.



Grafikon 16: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni pravosudnih organa (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018.)

Ukupno 22 organa (51,2%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, što takođe predstavlja neznatni napredak u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 18 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 3 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera.

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 42 pravosudna organa koja su 2024. odgovorila na pitanje, 26 (61,9%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 16 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Gotovo isti podaci zabilježeni su prilikom procjene vršene 2022. godine.

Ukupno 33 organa su 2024. godine izvijestila da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 31 organ (uključujući Sudski i Tužilački savjet) je precizirao da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok su preostala dva navela da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 8 organa u ovom sistemu (3 suda i 5 tužilaštava) je navelo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 42 pravosudna organa koja su pružila tražene informacije, 36 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima**, dok je njih 6 dalo suprotan odgovor. Takođe, 35 pravosudnih organa je navelo da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 6 organa nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 41 organ (95,3%) je izvijestio da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok su dva suda izvijestila da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da je curenje informacija drugi najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta pravosudnih organa, sa 149 odgovarajućih rizika. Prilikom procjene koja je vršena 2022. jedan sud je izvijestio da je bilo slučajeva curenja informacija, 2020. godine nijedan organ nije tako izvijestio, dok je 2018. godine jedno tužilaštvo izvijestilo da je bilo ovakvih slučajeva.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 12 pravosudnih organa je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka**, jedno tužilaštvo je navelo da se tim poslovima bave sertifikovane organizacije za bezbjednost, dok je preostali 31 organ izvijestio da ova analiza nije izvršena.

Svaki od 42 organa koji je odgovorio na pitanje naveo je da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**. S druge strane, 42 organa su izvijestila da se poštuju procedure kancelarijskog poslovanja, a dva suda da se te procedure djelimično poštuju.

Od 44 pravosudna organa koja su popunila upitnik, svaki je izvijestio da vrši **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**. Isto su izvijestili svi pravosudni organi i prilikom procjena koje su izvršene 2018, 2020. i 2022. godine.

Prilikom popunjavanja upitnika 2024. godine, 43 od 44 pravosudna organa (97,7%) izvijestila su da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok je takvih slučajeva bilo u jednom osnovnom sudu. Tokom prethodne dvije procjene, izvršene 2020. i 2022. godine, 100% organa je izvijestilo da nije bilo takvih slučajeva, a 2018. godine 92% organa.

U svim pravosudnim organima se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**, prema odgovoru 44 organa. Isti odgovor su naveli svi pravosudni organi i prilikom procjena iz 2020. i 2022. godine.

Imajući u vidu da se 97 osnovnih rizika u planovima integriteta pravosudnih organa odnosi na ugrožavanje zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Svaki od 44 pravosudna organa koja su popunila upitnik je izvijestio da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**.

Sudski savjet je izvijestio da su **Komunikaciona strategija za sudove i Sudski savjet 2024–2026.** i Akcioni plan za 2024. godinu predstavljeni 15. aprila 2024. godine predsjednicima svih sudova u Crnoj Gori, sudijama portparolima i članovima Sudskog savjeta. Strategijom su definisani načini komunikacije sa svim vrstama javnosti, sa akcentom na medije, dok Akcioni plan precizira aktivnosti koje će ojačati transparentnost sudstva. S druge strane, tužilački organi su izvijestili da je Vrhovno državno tužilaštvo izradilo **Komunikacionu strategiju za sva državna tužilaštva.**

Pravosudni organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (38 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (36), organizovanjem konferencija za novinare (14), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (22 odgovora). Takođe, 5 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Od 44 pravosudna organa koja su 2024. popunila upitnik i odgovorila na pitanje, 42 (95,5%) su izvijestila da **objavljuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**. Jedno osnovno tužilaštvo je navelo da je to djelimično slučaj, a jedan osnovni sud da se informacije na sajtu ne ažuriraju redovno. Iako je to ispod procenta zabilježenog u prethodnim procjenama, i dalje je značajno iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih organa vlasti (72,2%). Takođe, 17 pravosudnih organa je 2024. godine navelo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli** (2022. je to navelo 19 organa, 2020. godine 8 organa, a 2018. godine 7 organa).

Ukupno 19 pravosudnih organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 17 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 2 organa najmanje jednom u dvije nedjelje, 4 organa najmanje jednom mjesečno, jedan osnovni sud najmanje jednom u tri mjeseca, a jedan viši sud još rjeđe od toga. **Preporučuje se** organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 36 pravosudnih organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuju i ažuriraju informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 42 da objavljuju spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namještеničkim zvanjima, a 33 organa da objavljuju i ažuriraju spisak javnih funkcionera i liste

obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Nije bilo organa koji su naveli da ne objavljuju nijedan od navedenih skupova podataka, dok su u prethodnoj procjeni tako izvijestila dva osnovna suda. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Svaki od 44 pravosudna organa je, prema dostavljenim upitnicima, objavio **vodič za pristup informacijama** na internet stranici. Ukupno 39 organa je preciziralo da se vodič redovno ažurira, odnosno da je ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 37 organa je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 5 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, a dva viša suda da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se organima **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 16 organa (36,4%) je 2024. navelo da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (na isti način je 2022. godine izvijestilo 58,1% organa, a 2020. godine 51,5% organa), dok je 28 organa izvijestilo da je bilo žalbi. Ipak, svi ti organi su naveli da nije bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu, a isto su odgovorili i prilikom popunjavanja upitnika 2018, 2020. i 2022. godine.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorene usluge**, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima, 25 pravosudnih organa (za 20 više u odnosu na prethodnu procjenu) izvijestilo je da je ovu evidenciju redovno podnosilo nadležnom ministarstvu i objavljivalo je na internet stranici, dok su dva organa navela da nijesu postupila shodno navedenoj zakonskoj obavezi odnosno da su je djelimično ispunili. Osim toga, 12 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima, a dva organa da u izvještajnom periodu nije bilo oglašavanja ili drugih ugovorenih usluga sa medijima.

Sadržaj plana integriteta

Gotovo svi pravosudni organi vlasti imaju više od tri **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta** (iako je više organa pogrešno izvijestilo da nema nijednu posebnu oblast rizika ili da ih ima manje od tri). **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj pravosudnih organa koji su, prema dostavljenim odgovorima, uključili relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta
Postupak zapošljavanja	26
Planiranje i izvršavanje budžeta	40
Javne nabavke	13
Slobodan pristup informacijama	41
Zabrana diskriminacije	23
Zabrana zlostavljanja na radu	28
Rodna ravnopravnost	17
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	13
Primjena antikorupcijskih propisa	24

Tabela 5: Broj pravosudnih organa koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Pravosuđe“

Sistem „Pravosuđe“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	60,5%	-6,2%	-13,7%	-9,5%	+0,7%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	95,5%	-2,2%	-1,4%	-4,5%	+2,8%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	59,1%	+1,0%	-10,6%	-11,6%	-31,3%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	93,2%	-2,1%	-0,4%	-1,8%	+9,9%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	97,7%	-2,3%	-2,3%	+2,6%	+10,4%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	97,7%	-2,3%	-2,3%	+2,6%	+25,7%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	54,5%	-12,1%	-8,0%	-14,7%	+2,0%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	77,3%	+10,6%	-13,6%	-8,1%	+37,9%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	81,8%	+0,4%	-2,6%	+18,4%	+8,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	88,6%	+16,5%	-11,4%	-6,5%	+0,9%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+1,3%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	81,8%	-3,9%	-2,6%	+16,0%	+13,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	97,7%	+9,3%	+12,8%	+7,9%	+3,5%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	100,0%	0,0%	0,0%	+2,4%	+4,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	56,4%	+8,9%	+4,6%	-22,4%	-2,1%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	40,0%	+2,1%	-0,9%	+4,7%	-22,2%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	100,0%	+33,3%	+66,7%	+66,7%	+11,3%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	100,0%	0,0%	0,0%	+50,0%	+27,5%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	78,9%	-4,4%	+18,9%	+12,3%	+4,6%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	65,1%	+0,1%	-3,6%	+1,5%	+5,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	95,3%	-2,2%	-4,7%	-2,1%	-0,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	97,7%	-2,3%	-2,3%	+2,9%	+2,3%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+4,0%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	95,5%	-4,5%	-1,5%	-2,1%	+23,3%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+1,1%

zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama					
PROSJEK	**84,6%**	**+1,5%**	**+0,9%**	**+4,2%**	**+5,7%**

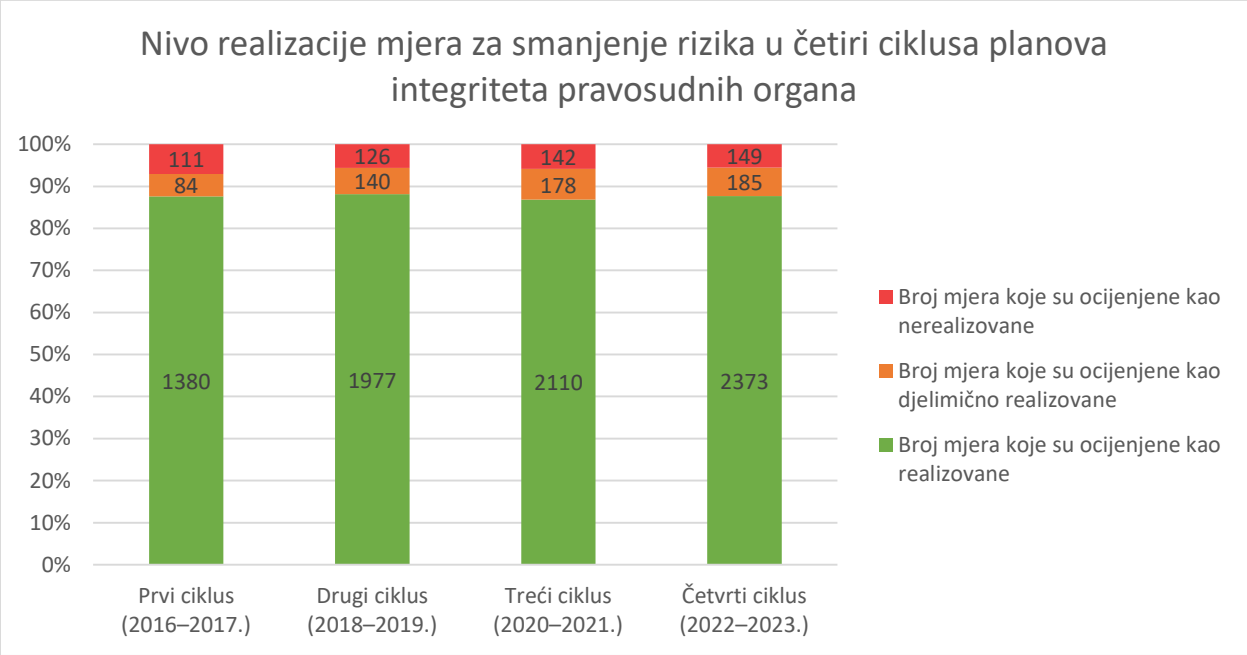
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) Stepen realizacije mjera na kraju četvrog ciklusa planova integriteta pravosudnih organa (period 2022–2023.) je za 0,8% povećan u odnosu na završetak trećeg ciklusa (2020–2021. godine). Uspješnost realizacije mjera je ipak za 0,5% na nižem nivou u odnosu na drugi ciklus planova integriteta (2018–2019.), a na istom niovu kao u prvom ciklusu (2016–2017. godine).

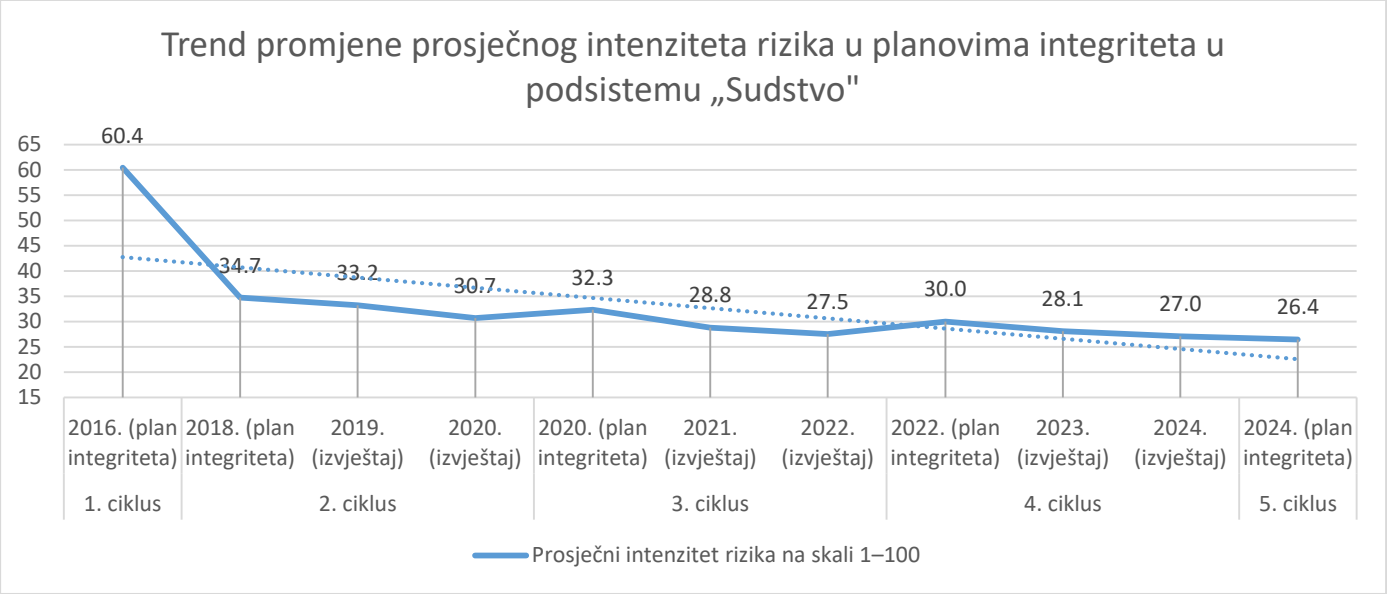


Grafikon 17: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta pravosudnih organa

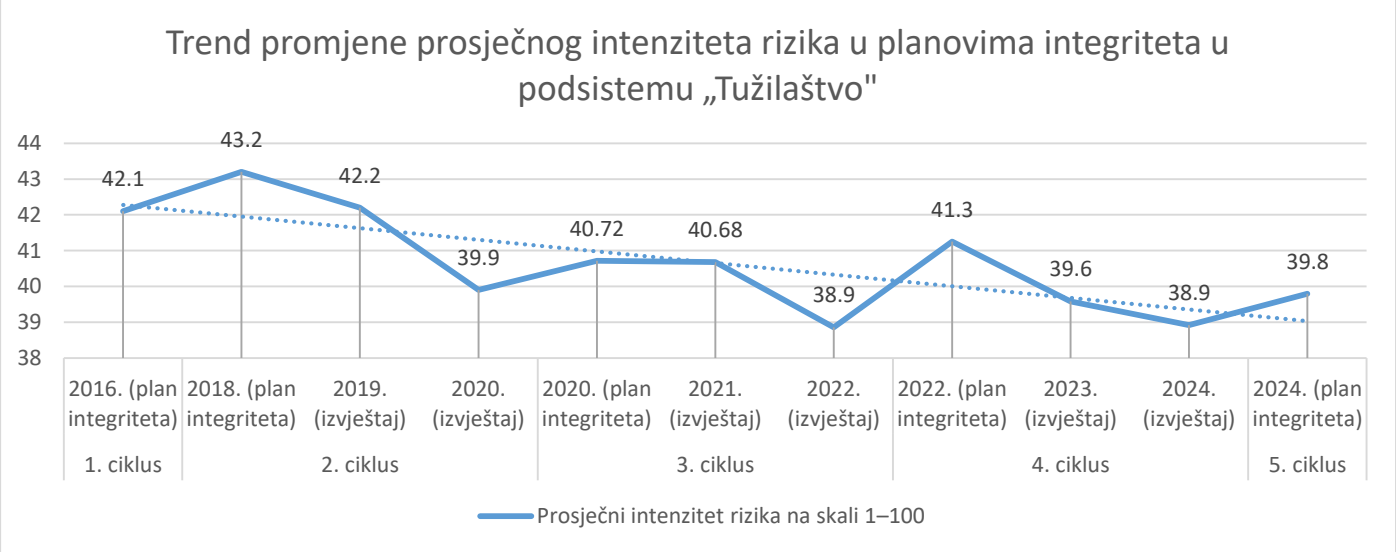
b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da su mjere u značajnoj mjeri bile efektivne, imajući u vidu da je zabilježeno kontinuirano smanjenje intenziteta rizika u periodu 2022–2024. godine, odnosno tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta u oba podsistema.

Sistem pravosuđa karakteriše i trend smanjenja intenziteta rizika između različitih generacija planova integriteta od 2016. do 2024. godine.

Ipak, pravosudne organe (a naročito tužilaštva) i dalje karakteriše najveći intenzitet rizika u poređenju sa drugim organima vlasti.



Grafikon 18: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u podsistemu „Sudstvo"



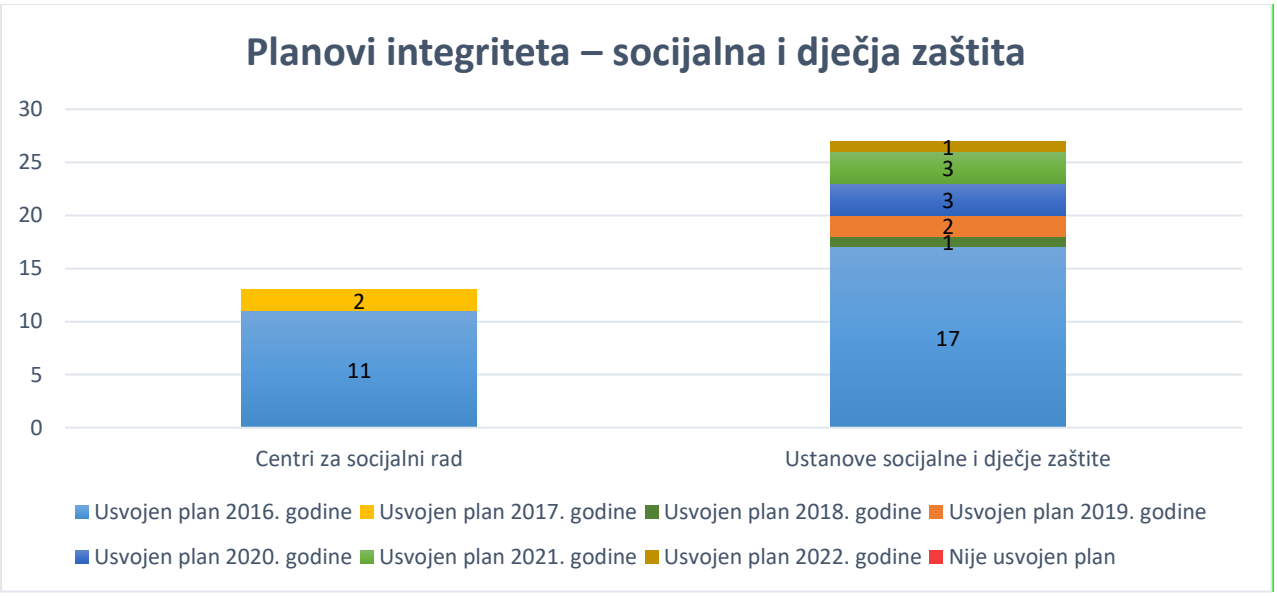
Grafikon 19: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[12], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[12] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

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 do kraja 2024. godine usvojili plan integriteta**.[13]



Grafikon 20: Broj usvojenih planova integriteta u organima socijalne i dječje zaštite, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

[13] **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 dječije 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.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2023. i 2024. godine, **svih 40 organa socijalne i dječje zaštite popunilo je i dostavilo Agenciji upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** (34 organa 2024. godine, a 6 organa 2023. godine), nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu.

Upitnik je u periodu 2021–2022. godine popunilo 36 organa u ovom sistemu, 2020. godine 29 organa, dok je 2018. godine upitnik dostavilo 26 organa. Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Organi socijalne i dječje zaštite su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenili da li su mjere koje su planirali u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2023–2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, za koje je 65% organa navelo da su bile efektivne.** Takođe, 56,5% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, 52,5% mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, a samo 40% organa mjere u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

Na kraju ovog poglavlja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta organa u sistemu socijalne i dječje zaštite. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2024. godine) bili na istom nivou efektivnosti kao planovi integriteta usvojeni u prvom ciklusu (2016. godine) i trećem ciklusu (2022. godine), ali manje efektivni od onih usvojenih u drugom ciklusu (2018. godine), imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa niži za 0,1% u odnosu na treći ciklus, za 3,3% u odnosu na drugi ciklus i za 0,2% u odnosu na prvi ciklus.**

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta organa iz sedam drugih sistema, a manje efektivne od planova integriteta dva preostala sistema**, pa je važno da organi iz ovog sistema nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Navedeno predstavlja blagi napredak u odnosu na treću generaciju planova integriteta (za jednu poziciju). Važan faktor je činjenica da je 2022. na sistem socijalne i dječje zaštite primijenjena

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, te da su planovi integriteta usvojeni u četvrtom ciklusu (koji je predmet procjene u ovom izvještaju) unaprijeđeni i sadrže značajno veći broj rizika i mjera u skladu sa preporukama koje je Agencija dala organima iz ovog sistema.

Ciklusi planova integriteta		OBLAST RIZIKA			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	56,4%	40%	65%	52,5%
	Mjere su djelimično efektivne	41%	45%	27,5%	35%
	Mjere nijesu efektivne	0%	5%	0%	0%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	52,8%	44,4%	61,1%	58,3%
	Mjere su djelimično efektivne	36,1%	33,3%	25%	22,2%
	Mjere nijesu efektivne	2,8%	5,6%	0%	0%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	72,4%	55,2%	64,3%	65,5%
	Mjere su djelimično efektivne	27,6%	37,9%	32,1%	27,6%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	69,2%	64%	72,7%	58,3%
	Mjere su djelimično efektivne	11,5%	28%	13,6%	29,2%
	Mjere nijesu efektivne	3,8%	0%	4,5%	0%

Tabela 6: Procjena organa vlasti u sistemu „Socijalna i dječja zaštita“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

Rukovođenje i upravljanje

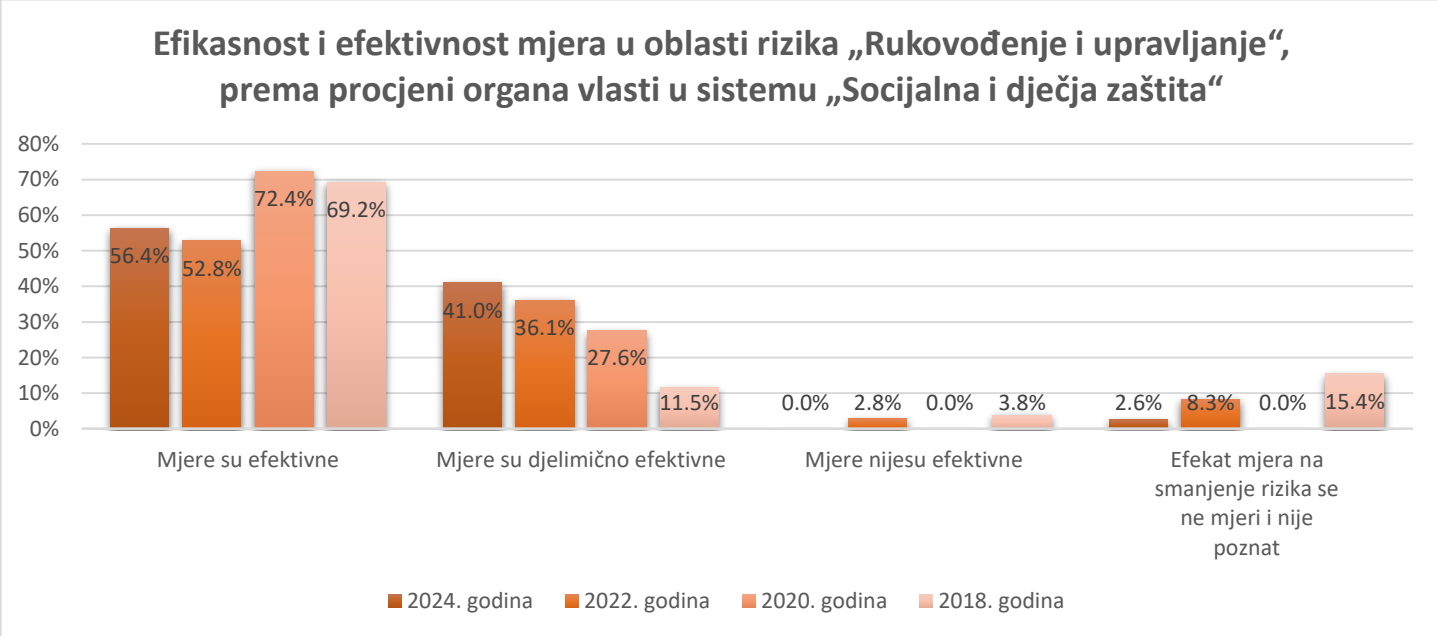
Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 22 od 39 organa u ovom sistemu (**56,4%**) su 2023–2024. godine procijenila da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 16 organa mišljenja da su bile

djelimično efektivne. Nije bilo organa koji su mjere ocijenili kao neefektivne, a jedan centar za socijalni rad je naveo da efekat mjera nije poznat.

Kad su u pitanju podsistemi, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 63% u ustanovama socijalne i dječje zaštite, a 41,7% u centrima za socijalni rad.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je za 3,6% veći u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali za 16% manji u odnosu na 2020. i za 12,8% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili efektivniji od planova integriteta usvojenih 2020. godine (treća generacija), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2016. i 2018. godine (prva i druga generacija), kada je u pitanju ova oblast rizika.

Mjere koje se odnose na oblast rukovođenja i upravljanja bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku manje efektivne u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne, što je za 3,4% više u odnosu na ovaj sistem.



Grafikon 21: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Socijalna i dječja zaštita“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 19 organa (47,5%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što je za 14% manje u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 20 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a jedan centar za socijalni rad da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Broj organa koji su naveli da su u oblasti rukovođenja i upravljanja postojali finansijski, kadrovski i normativni uslovi značajno je niži u centrima za socijalni rad (samo 15,4% centara) u odnosu na ustanove socijalne i dječje zaštite (63%).

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 20 organa u ovom sistemu je 2024. godine navelo da nema usvojenu **strategiju razvoja** (50% organa koji su popunili upitnik), dok je 12 organa usvojilo navedenu strategiju (5 organa za dvije godine, a 7 organa za tri godine). Takođe, jedna ustanova socijalne i dječje zaštite je navela da je obuhvaćena strateškim planom opštine koja je njen osnivač. Organi koji su usvojili strategiju razvoja su, prema odgovorima, istu objavili na svojoj internet stranici.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 17 organa je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 8 organa da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok su 4 organa navela i druge okolnosti, koje su često bile tehničke prirode. Ostali organi su naveli da u prethodne dvije godine nije bilo odstupanja od plana rada. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 37 organa (92,5% organa) u ovom sistemu se 2024. godine izjasnilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok su suprotno odgovorila 3 organa, od kojih je jedan centar za socijalni rad naveo da se to desilo samo jednom u prethodne dvije godine, jedna ustanova socijalne i dječje zaštite između dva i pet puta, a jedan centar da se to desilo više od deset puta. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine 33 od 36 (91,7%) organa je navelo da nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu.

S prethodnim pitanjem u vezi, svaki od 40 organa je naveo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 29 od 40 organa koji su popunili upitnik (72,5%) izvijestilo je da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa se smanjio u odnosu na prethodnu procjenu (iz 2022. godine), kad je iznosio 77,8%, ali je ipak i dalje iznad prosjeka u ostalim sistemima.

S druge strane, 9 organa je navelo da je bilo do 10 pritužbi, a dva centra za socijalni rad da je bilo više od 30 pritužbi. Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad organa

socijalne i dječje zaštite odnosile su se u najvećem broju slučajeva na **odnos zaposlenih prema strankama / korisnicima usluga, komplikovane procedure za ostvarenje prava, predugo trajanje obrade podnesaka, kvalitet pruženih usluga, nepostupanje po procedurama, nestručnost zaposlenih i cijenu pruženih usluga.**

Ukupno 36 od 39 organa socijalne i dječje zaštite koji su odgovorili na pitanje (92,3%) izvijestilo je da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, ukupno je 18 ustanova socijalne i dječje zaštite izvijestilo da je u prethodne dvije godine sprovelo **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok je suprotno odgovorilo devet ustanova i svi centri za socijalni rad.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno 35 organa socijalne i dječje zaštite (87,5%) navelo je da su **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok je 5 organa odgovorilo suprotno, od kojih su dvije ustanove navele veliki broj usvojenih procedura koje se odnose na korisnike. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2022. godine), 88,9% organa je odgovorilo da su usvojene sve potrebne procedure. **Preporučuje se** svim organima socijalne i dječje zaštite 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.

Ukupno 31 organ (77,5%) je popunjavajući upitnik naveo da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 9 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Ovo predstavlja porast broja pozitivnih odgovora u odnosu na prethodnu procjenu, kada je 73,5% organa navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu najčešće su odgovarali da se to vrši kroz sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (15 odgovora), definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (14), obrazlaganjem diskrecionih odluka (13), objavljivanjem donijetih odluka (11) i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (8 odgovora).

Uloga menadžera integriteta

Od 40 organa koji su popunili upitnik, 34 su navela da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su ostali organi odgovorili suprotno, pa se njima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 34 organa (85%) su 2024. godine navela da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima, pet organa da su uslovi tek djelimično obezbijeđeni (četiri centra i jedna ustanova), dok je jedan centar za socijalni rad naveo da mendžer integriteta nema potrebne uslove. U prethodnoj procjeni (2022.) je 91,7% organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, a u procjeni iz 2020. godine 93,1% organa, pa se bilježi negativni trend.

Ukupno 20 trenutnih menadžera integriteta iz ovog sistema (50% organa) je pohađalo **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta** (od kojih je 13 navelo da su te obuke održane u posljednjem dvogodišnjem periodu), prema popunjenim upitnicima. S druge strane, 9 organa nije obezbijedilo obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jeste za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta. Ukupno 11 organa je navelo da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Ukupno 35 od 40 organa (87,5%) je 2024. godine navelo da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Od preostalih pet organa, tri su navela da je to djelimično slučaj, a dva centra za socijalni rad da to nije slučaj. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. godine), 86,1% organa je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke.

Takođe, 34 organa (89,5%) su navela da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok su četiri organa izvijestila da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u institucijama. Prilikom prethodne procjene, 85,7% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama, što znači da je 2024. došlo do blagog povećanja pozitivnih odgovora.

Ukupno 35 organa (87,5%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 5 organa navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodnoj procjeni naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 77,8% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, pa se i kod ovog pitanja bilježi pozitivan trend.

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.

Ukupno 35 organa u ovom sistemu (87,5%) je 2024. godine u okviru odgovora na pitanja navelo da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Procenat je značajno iznad prosjeka zabilježenog u ostalim organima, uglavnom zbog sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u ovom sistemu, kojom je, između ostalog, predviđeno dodjeljivanje bodova organima koji su objavili plan integriteta na internet stranici. Od organa koji nijesu objavili plan integriteta, dva organa su navela da su ga učinila dostupnim javnosti postavljanjem na oglasnu tablu. Preostalim organima se **preporučuje** da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Zabilježeno je blago smanjenje procenta organa koji su objavili plan integriteta u odnosu na podatke iz 2022. godine (91,7%), ali je taj procenat i dalje značajno veći u odnosu na 2020. i 2018. godinu (69% odnosno 53,8% organa koji su u tim godinama popunili upitnik). Osim Metodologije, na visoki procenat uticao je i dopis koji je Agencija krajem 2020. i 2022. godine uputila svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu. Agencija je krajem 2024. godine ponovo uputila dopis svim organima vlasti i, prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis i provjere internet stranica, utvrdila da je i petu generaciju planova integriteta do kraja 2024. godine na internet stranicu postavilo ukupno 35 od 40 organa (87,5%).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 32 organa su navela da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 11 navelo da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu, a ostali organi da su organizovane ranije), što je značajan napredak u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 9 organa odgovorilo negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 16 od 40 organa u ovom sistemu (**40%**) je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 18 organa izvijestilo da su mjere bile djelimično efektivne, a dva organa da su bile neefektivne. Takođe, četiri organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Kad su u pitanju podsistemi, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 55,6% u ustanovama socijalne i dječje zaštite, i **samo 7,7% u centrima za socijalni rad** (jedan od 13 centara).

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se smanjio za 4,4% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 15,2% u odnosu na 2020. godinu i za čak 24% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od prethodne tri generacije, kao i da je efektivnost u stalnom padu, kada je u pitanju oblast kadrovske politike.

Treba imati u vidu i podatke iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[14], prema kojima oblast kadrovske politike u kontinuitetu karakteriše najmanji udio realizovanih mjera od svih opštih oblasti rizika i najveći udio mjera koje nijesu realizovane. Takođe, prosječni intenzitet svih rizika najveći je u upravo u oblasti kadrovske politike.



Grafikon 22: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Socijalna i dječja zaštita“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Takođe, prema dostavljenim upitnicima, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u ovom sistemu u prosjeku značajno manje efektivne u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 12,5% više u odnosu na ovaj sistem.

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje

[14] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 79 i 83, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren najmanji uspjeh u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.

Ukupno 18 organa (43,9%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što predstavlja smanjenje za više od 10% u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 17 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a čak šest organa (četiri centra za socijalni rad i dvije ustanove socijalne i dječje zaštite) da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 27 organa (67,5%) je navelo da ima **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih su tri navela da imaju višegodišnji plan), što predstavlja napredak u odnosu na prethodnu procjenu. Preostalih 13 organa je izvijestilo da nema navedeni plan. Osim toga, 20 organa (51,3%) je izvijestilo da ima **plan obuka posvećen etici i integritetu** (jedna ustanova ima poseban plan, a u 19 je dio opšteg plana), dok je preostalih 19 organa koji su odgovorili na pitanje navelo da nije donijelo tu vrstu plana.

Ukupno je 50% organa socijalne i dječje zaštite (20 od 40 organa), prema upitnicima dostavljenim 2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za oko 14% manji udio organa u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine, ali i pad u odnosu na 2020. i 2018. godinu. To je ipak i dalje iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Od 20 organa koji su 2022–2023. godine učestvovali na obukama, 18 je pohađalo jednu do tri obuke, a dva organa više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno devet organa u ovom sistemu (22,5%) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostali 31 organ odgovorilo odrično. Takođe, 18 organa (45%) ima **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 22 organa nijesu izradila.

Od 40 organa, 10 (25%) je potvrdno odgovorilo na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** (9 je preciziralo da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa, a jedan centar za socijalni rad da ih je bilo u više od 50% konkursa). U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine, procenat organa socijalne i dječje zaštite kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 28,6%, što znači da je došlo do smanjenja broja organa u kojima je bilo navedenih žalbi. Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2023–2024.

zaprimilo 10 organa, u 8 slučaja je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, a u dva slučaja da nije ispoštovana procedura za zapošljavanje.

Ukupno 36 od 40 organa (90%) je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok su četiri organa izvijestila da je bilo takvih slučajeva (po jedan slučaj u dvije ustanove i dva centra). U procjeni izvršenoj 2022. godine, 91,4% organa je izvijestilo da nije bilo poništenih oglasa odnosno odluka, dok je 2020. isto izvijestilo 93,1% organa, što znači da se bilježi pozitivan trend.

Ukupno 21 organ (52,5%) je naveo da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok je preostalih 19 organa odgovorilo suprotno. Broj angažovanih lica se uglavnom kreće od 1 do 8, a jedna ustanova socijalne i dječje zaštite je navela da je angažovala više od 10 lica po osnovu ugovora o djelu.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 14 organa je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, dok je po 12 organa navelo da ima takvu proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu** i **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**, što je značajan napredak u odnosu na prethodnu procjenu. Ukupno 20 organa (50%) je navelo da nije usvojilo nijednu od ove tri vrste procedura, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre njihovo usvajanje.

Imajući u vidu da organi socijalne i dječje zaštite primjenjuju Zakon o radu kada je u pitanju zasnivanje radnog odnosa, 20 organa (50%) je prilikom popunjavanja upitnika 2023–2024. godine navelo da ima usvojenu **proceduru kojom je propisano trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, što je za 4 više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 20 preostalih organa izvijestilo da takva procedura nije izrađena, pa se tim organima **preporučuje** njeno usvajanje.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 36 od 39 organa (92,3%) je 2024. godine odgovorilo da takvih kršenja nije bilo. Jedan centar za socijalni rad je naveo da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, a dvije ustanove socijalne i dječje zaštite da je kršenje bilo u vezi sa poklonima, sponzorstvima i donacijama. U upitnicima popunjenim 2022. godine, 83,3% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona.

Tri organa su 2024. godine navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**, od kojih je jedna ustanova navela da je došlo do kašnjenja u dostavljanju ugovora o djelu. Preostalih 36 organa koji su odgovorili na pitanje naveli su da nije bilo kršenja Zakona. U prethodne dvije procjene je po jedna ustanova navela da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona.

Od 39 organa koji su odgovorili na pitanje, 33 (84,6%) su navela da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok je 6 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 7 organa je izvijestilo da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Svi organi osim jednog su naveli da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije** unutar organa, iako u nekim od tih organa nije određeno lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača. Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 27 organa socijalne i dječje zaštite (za sedam više u poređenju sa podacima iz 2022. godine i za 15 više u poređenju sa podacima iz 2020. godine, što je uglavnom rezultat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u ovom sistemu, kojom je, između ostalog, predviđeno dodjeljivanje bodova organima koji su izradili ovo uputstvo). Preostalih 11 organa je navelo da nije izradilo navedeni akt, pa se tim organima **preporučuje** da to učine u narednom periodu.

Svaki od 40 organa socijalne i dječje zaštite je 2024. godine naveo da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo zaprimljenih prijava zviždača unutar institucije**. Prilikom prethodne procjene je jedna ustanova socijalne i dječje zaštite navela da je zaprimljena jedna prijava, dok su 2020. i 2018. godine takođe svi organi naveli da nije bilo prijava. S druge strane, jedan centar za socijalni rad je 2024. godine naveo da su zaposleni u izvještajnom periodu **podnijeli jednu prijavu korupcije ili drugih nepravilnosti Agenciji za sprečavanje korupcije**. Treba imati u vidu i da je pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon popunjavanja upitnika 2024. godine. Naime, 38 osnovnih rizika u važećim planovima integriteta odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Samo četiri organa u ovom sistemu navela su da vrše **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok je 36 organa odgovorilo suprotno. Neki od tih organa su kao obrazloženje naveli da nemaju odgovarajuću obavezu jer ne primjenjuju Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Takođe, organi su odgovorili na pitanje da li je usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, imajući u vidu da organi u ovom sistemu primjenjuju Zakon o radu, i tri ustanove socijalne i dječje zaštite (dva dnevna centra i jedan dom starih) su navele da su izradile pomenutu proceduru, dok je preostalih 36 organa odgovorilo negativno.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 8 organa socijalne i dječje zaštite je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 7 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok su 3 organa izvijestila da je bilo samo težih povreda radnih obaveza. Takođe, 14 organa je navelo da su pokrenuta do 2 postupka, dva

organa da je bilo 3–5 postupaka, i dva organa da je bilo 6–7 postupaka. Ukupno 22 organa (55%) su 2024. izvijestila da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom procjene iz 2022. isto navelo 63,9% organa, a prilikom procjene iz 2020. godine 71,4% organa, što ukazuje na kontinuirani porast broja organa koji pokreću disciplinske postupke.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 13 organa (30,2%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih. Od preostalih organa, 2 organa su navela da se vrši rotacija poslova, 5 rotacija članova tima, 2 teritorijalna rotacija, a 21 organ da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 39 od 40 organa je 2023–2024. navelo da primjenjuje **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite, Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika ili dr).

Ukupno 39 organa u ovom sistemu (97,5%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok je jedna ustanova socijalne i dječje zaštite navela da je bilo takvih prijava. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 94,4% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, 100% organa 2020. godine, a 96,2% organa 2018. godine. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu se 78 osnovnih rizika u svim trenutno važećim planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite odnosi na povrede profesionalnih i etičkih pravila, kao i na nestručan i neprofesionalan rad.

Ukupno 16 organa socijalne i dječje zaštite (40%) navelo je da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), što je za 4 više u odnosu na prethodnu procjenu, dok su 24 organa odgovorila suprotno, a svaki od njih je naveo da je u radnom odnosu manje od 30 zaposlenih, odnosno da se na njih ne odnosi obaveza određivanja ovog lica, propisana članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 6 organa je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok su preostala 34 organa navela da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine takođe je šest organa navelo da je bilo prijava, dok 2020. godine nijedan organ nije izvijestio o prijavama. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Ukupno 37 od 39 organa (94,9%) je 2023–2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Od preostala dva organa (dva dnevna centra), jedan je naveo da je bilo manje od tri takva slučaja, a drugi da je bilo više od tri slučaja. Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih navelo je 94,4% organa 2022. godine, kao i svi organi 2018. i 2020. godine. Treba uzeti u obzir da se u analiziranim planovima integriteta organa u ovom sistemu 61 osnovni rizik odnosi na „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

Ukupno je 21 organ naveo da je obezbijedio **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je za 9 više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 18 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu. Posebno je visok procenat centara za socijalni rad koji su, prema odgovorima, obezbijedili natpis na Brajevom pismu (92,3%, odnosno 12 od 13 centara).

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 26 od 40 organa socijalne i dječje zaštite (**65%**) procijenilo je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 11 organa izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Osim toga, tri organa su navela da efekat mjera nije poznat.

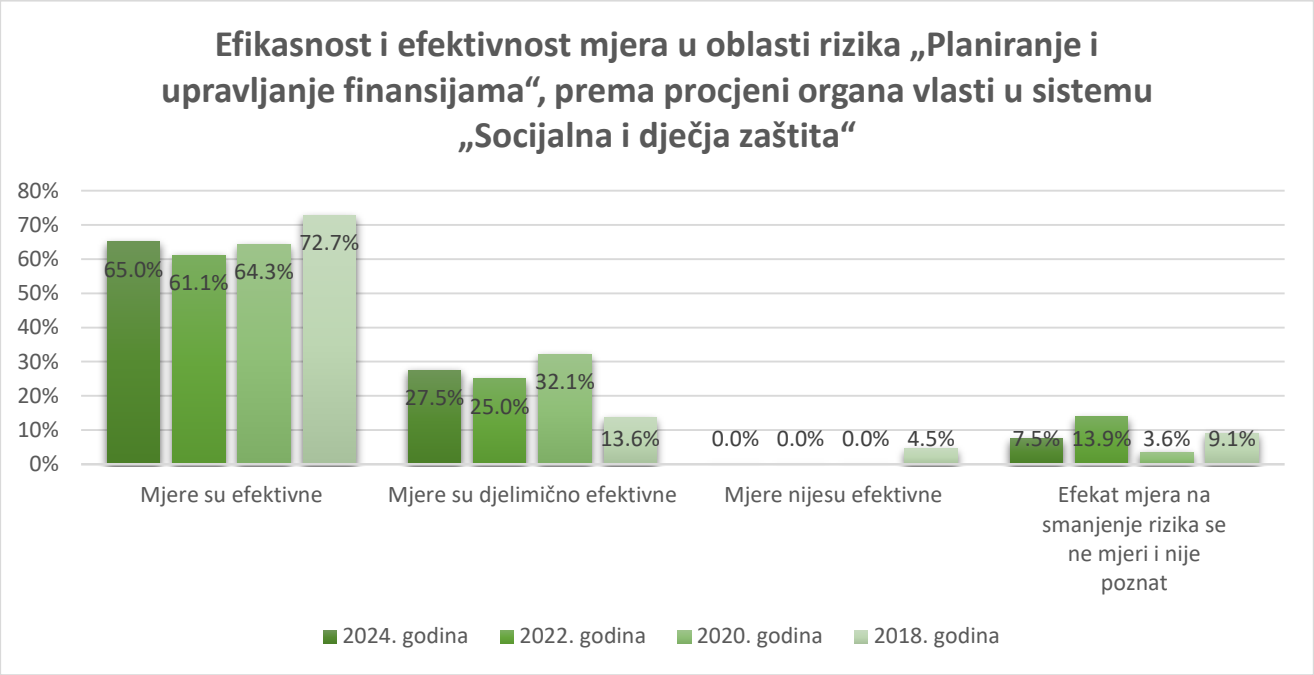
Kad su u pitanju podsistemi, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 70,4% u ustanovama socijalne i dječje zaštite (pad za oko 9%), i 53,8% u centrima za socijalni rad (porast za oko 29%).

Na nivou cijelog sistema, procenat organa socijalne i dječje zaštite koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne povećao se za 3,9% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, kao i za 0,7% u odnosu na 2020. godinu, ali je i dalje niži za 7,7% u odnosu na 2018. godinu što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija od druge i treće generacije u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama, ali manje efektivna od prve generacije planova integriteta.

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, efektivnije i od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 6,5% manje u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 20 organa (51,3%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“. S druge strane, 16 organa je navelo da su postojali

djelimični uslovi, a tri organa (dva centra za socijalni rad i jedna ustanova) da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.



Grafikon 23: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Socijalna i dječja zaštita“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

<u>Planiranje i izvršavanje budžeta</u>

Ukupno 27 organa socijalne i dječje zaštite je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, 9 organa je navelo da je to djelimično slučaj, dok je jedan centar za socijalni rad izvijestio da rukovodioci i drugi zaposleni nijesu uključeni u ovaj proces. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina organa (36 od 40 organa koji su popunili upitnik) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, ali uglavnom bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 29 od 39 organa socijalne i dječje zaštite koji su pružili informacije tražene odgovarajućim pitanjem (74,4%) navelo je da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih je 13 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije), dok je njih 10 izvijestilo da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju

obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom procjene izvršene 2022. godine, 75% organa u ovom sistemu je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke, a 2020. godine 64,3% organa.

Ukupno 31 organ (79,5%) je izvijestio da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok je 8 organa odgovorilo suprotno. Takođe, 14 organa je izvijestilo da ne objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostali organi objavljuju kao poseban dokument, ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu.

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 6 organa socijalne i dječje zaštite je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 2 organa su navela da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, i 2 organa da su date preporuke za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Ukupno 30 organa je izvijestilo da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u organima socijalne i dječje zaštite vršena značajno rjeđe nego u drugim organima.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 15 organa (38,4%) u ovom sistemu je 2023–2024. izvijestilo da je usvojilo **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (dok je 2022. godine isto izvijestilo dvostruko manje organa), a 24 organa su navela da ovaj dokument nije izrađen (od čega su 3 navela da nijesu obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[15]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena je i **obaveza određivanja tri lica**. Ukupno je 16 organa izvijestilo da je odredilo lice za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, 14 organa da je odredilo lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, a 9 organa da je odredilo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu. Broj organa koji je odredio navedena lica veći je u prosjeku za 5 odnosu na prethodnu procjenu.

Ukupno 10 organa socijalne i dječje zaštite (dvostruko više nego u prethodnoj procjeni) izvijestilo je da je izradilo **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijelo ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija (9 organa) odnosno osnivaču (jedan dnevni centar). Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj ili da nijesu imali tu obavezu shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[16]. Prema članu 18 stav 4 Zakona, akcionarska društva

[15] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

[16] Shodno članu 18 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave

i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio navedeni izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

Osim toga, 10 organa (za 6 više u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da je podnijelo Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Ostali organi su naveli da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj, ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[17].

Ukupno 16 organa (45,7%) je izvijestilo da je uspostavilo **registar rizika**, shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, što je za 4 više u odnosu na prethodnu procjenu. Od tih organa, 12 je preciziralo da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok su preostala 4 navela da to nije slučaj. Ukupno 19 organa je navelo da nije uspostavilo registar rizika, od čega je 7 navelo da nijesu obveznici Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Ukupno 31 organ socijalne i dječje zaštite (81,6%) je navelo da je usvojilo **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tih organa, 6 je navelo da nije ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine. Ukupno 7 organa je izvijestilo da nije usvojilo knjigu procedura. Procenat organa koji su usvojili knjigu procedura je značajno iznad prosjeka zabilježenog u ostalim organima, i predstavlja porast u odnosu na 2020. godinu (kada je iznosio 57,7%) i 2022. godinu (76,5%), što je uglavnom rezultat sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u ovom sistemu, kojom je, između ostalog, predviđeno dodjeljivanje bodova organima koji su izradili knjigu procedura i koji je redovno ažuriraju.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom

imaju većinski vlasnički udio. Gore navedeni organi bili su u obavezi da izvještaj dostavljaju nadležnim tijelima Skupštine CG, uz godišnji izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

[17] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija ne odnosi se na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 35 organa socijalne i dječje zaštite je navelo da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok je jedan dnevni centar odgovorio suprotno. Takođe, jedan dom starih je izvijestio da nije određen službenik za javne nabavke.

Ukupno 36 od 37 organa u ovom sistemu koji su 2023–2024. odgovorili na pitanje (97,3%) izvijestilo je da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**, dok je jedan dom starih izvijestio da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki. **Žalba se u tom slučaju odnosila na** odluku o izboru najpovoljnije ponude, pa se preporučuje da se toj fazi javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u instituciji. Prilikom vršenja procjene 2020. i 2022. godine svi organi u ovom sistemu izvijestili su da nije bilo pokrenutih postupaka, a prilikom procjene izvršene 2018. godine je isto navelo 83,3% organa.

Ustanova koja je navela da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki je **izvijestila o ishodu tih žalbi** i označila odgovor da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi. Imajući u vidu broj postupaka koji je na godišnjem nivou sprovela ta ustanova, vjerovatno se radi o grešci jer je mala mogućnost da je žalba usvojena u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi, ako su žalbe podnijete u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki (osim ako nijedna žalba nije usvojena, ali taj odgovor nije odabran), pa se preporučuje preciznije odgovaranje na pitanje o ishodu žalbi, jer je potrebno označiti procenat usvojenih žalbi u odnosu na podnijete žalbe, a ne u odnosu na ukupan broj sprovedenih postupaka javne nabavke.

Od 36 organa koji su pružili informacije tražene odgovarajućim pitanjem, 35 (97,2%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, dok je suprotno odgovorio jedan centar za socijalni rad.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, dvije ustanove socijalne i dječje zaštite navele su da postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok jedna ustanova ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, devet organa je kroz odgovor „Ostalo“ navelo druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane opštine koja je osnivač, odnosno od strane Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografiji. **Ukupno je 28 organa u ovom sistemu navelo da nema uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 40 organa, 9 (22,5%) je 2023–2024. navelo da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Ukupno 5 organa je navelo da je unutrašnja revizija vršena jednom, a 4 da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, vršene 2022. godine, 33,3% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija.

Takođe, jedan organ je naveo da je ispunio više od 50% **preporuka unutrašnje revizije**, a ostali organi u kojima je vršena unutrašnja revizija su izvijestili da su sproveli sve preporuke. **Preporučuje se** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 39 organa, u posljednjih pet godina vršena u 13 organa (33,3%). Prilikom procjene vršene 2022. godine, 38,5% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 4 organa su navela da su sprovela više od 50% preporuka, dok su preostali organi naveli da su ispunili sve preporuke. **Preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Evidencija osnovnih sredstava

Svaki od 40 organa socijalne i dječje zaštite izvijestio je da vodi **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije. Takođe, svi organi osim jedne ustanove izvijestili su da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije**. 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.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

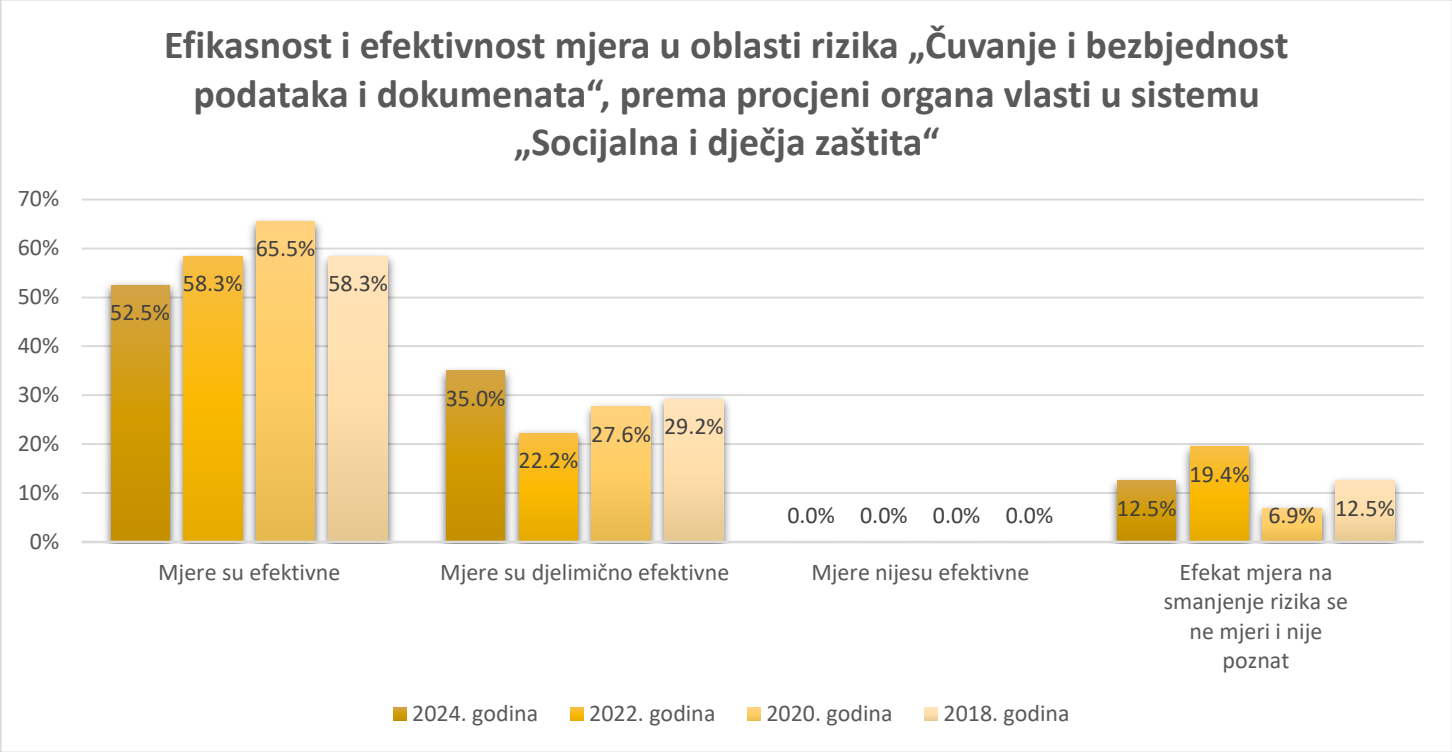
Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, 21 od 40 organa socijalne i dječje zaštite (**52,5%**) procijenio je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 14 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Ukupno je 5 organa navelo da efekat mjera nije poznat.

Kad su u pitanju podsistemi, procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 63% u ustanovama socijalne i dječje zaštite (pad za 12%), i **samo 30,8% u centrima za socijalni rad** (porast za oko 6%).

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne je manji za 5,8% u odnosu na procjenu iz 2022. i 2018. godine, i za 13% u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od od prve tri generacije u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata. Treba imati u vidu da ovu oblast karakteriše

najveći nivo realizacije mjera od svih opštih oblasti rizika na kraju četvrtog ciklusa, ali i drugi najveći prosječni intenzitet rizika u trenutno važećim planovima integriteta, što dodatno može da ukaže na nedovoljnu efektivnost planiranih mjera u prethodnom periodu[18].

Mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku manje efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2023–2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 7,6% više u odnosu na sistem socijalne i dječje zaštite.



Grafikon 24: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Socijalna i dječja zaštita“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 21 organ (53,8%) je naveo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, što predstavlja pad za oko 17% u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 13 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 5 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera.

[18] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 79 i 83, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 40 organa u ovom sistemu, 26 (65%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 14 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Ovo se naročito odnosi na centre za socijalni rad, imajući u vidu da samo 3 od 13 centara vrše rezervno kopiranje podataka. Prilikom procjene iz 2022. godine, 69,4% organa socijalne i dječje zaštite je navelo da vrši ovu aktivnost, a 2020. godine 75,9%, pa se bilježi negativni trend u odgovorima.

Ukupno 20 organa (među kojima su gotovo svi centri za socijalni rad) je 2024. godine izvijestilo da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 17 organa je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok su preostala tri navela da isti nijesu ažurirani. S druge strane, dva centra i čak 15 ustanova socijalne i dječje zaštite naveli su da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 37 organa socijalne i dječje zaštite koji su odgovorili na pitanje, 25 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima**, dok je 12 dalo suprotan odgovor. Takođe, 32 organa su navela da imaju utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 8 organa nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Svaki od 40 organa socijalne i dječje zaštite je izvijestio da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema. Prilikom procjena koje su vršene 2018. i 2022. godine, po dva organa su izvijestila da je bilo slučajeva curenja informacija, dok je 2020. godine na isti način odgovorio jedan centar za socijalni rad.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 7 organa u ovom sistemu je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka**, dok su 32 organa izvijestila da to nije bio slučaj.

Od 40 organa, 35 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok preostalih 5 organa nema takve procedure, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih. Ukupno 36 organa je izvijestilo da se procedure kancelarijskog poslovanja i poštuju, tri organa da se djelimično poštuju, dok je jedna ustanova socijalne i dječje zaštite navela da se ne poštuju.

Ukupno 37 organa (94,9%) je 2023–2024. godine izvijestilo da vrši **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok su dva centra za socijalni rad izvijestila suprotno, pa se njima preporučuje da ovu vrstu kontrole uvrste u plan integriteta kao jednu od mjera za savladavanje rizika u oblasti kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Prilikom

procjene koja je izvršena 2022. godine, 97,2% organa je navelo da je vršena redovna kontrola, 2020. godine 92,9%, a 2018. godine 92% organa.

Prilikom popunjavanja upitnika 2023–2024. godine, 39 od 40 organa u ovom sistemu (97,5%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije. Tokom prethodne tri procjene, izvršene 2018, 2020. i 2022. godine, svi organi su izvijestili da nije bilo slučajeva gubljenja dokumentacije.

Takođe, 38 od 40 organa (95%) izvijestilo je da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Preostalim organima (jedan dnevni centar i jedan dom starih) se preporučuje da navedene mjere uvedu u plan integriteta. Prilikom prethodne procjene (2022. godine), 88,9% organa je izvijestilo da sprovodi ovu vrstu mjera, dok su 2018. i 2020. godine svi organi to naveli.

Imajući u vidu da se 37 osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema odnosi na ugrožavanje zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Davanje u zakup imovine

Od 40 organa socijalne i dječje zaštite, tri su navela da **daju u zakup nepokretnosti** koje se nalaze u sklopu objekta. Radi se o dvije ustanove socijalne i dječje zaštite i jednom centru za socijalni rad, a sva tri organa su navela da ovaj postupak vrše **neposrednom pogodbom**, ali samo je jedna ustanova navela da u postupcima davanja u zakup **pribavlja saglasnost** nadležnog ministarstva odnosno organa opštine. **Preporučuje se** organima da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 12 organa u ovom sistemu je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 28 preostalih organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, šest organa je navelo da je izradilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću**, dok su preostala 34 organa odgovorila suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta. Jedan od tih organa je naveo da su mu data jasna uputstva od strane resornog ministarstva u ovoj oblasti.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (25 odgovora), redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (23), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (22), organizovanjem

konferencija za novinare (4), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (33 odgovora). Takođe, 11 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno je 36 od 40 organa u ovom sistemu 2023–2024. godine izvijestilo da **objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što predstavlja 90% organa u sistemu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine isti odgovor je navelo 80,6% organa, što znači da se bilježi napredak. Ovaj procenat je značajno iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih organa vlasti (72,2%). Takođe, 29 organa je u upitnicima iz 2023–2024. godine navelo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli**.

Od 39 organa koji su odgovorili na pitanje, 5 je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu** (u svih pet slučajeva radi se o ustanovama socijalne i dječje zaštite), 9 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 5 organa najmanje jednom u dvije nedjelje, 13 organa najmanje jednom mjesečno, 2 ustanove najmanje jednom u tri mjeseca, a 4 organa još rjeđe od toga. Jedna ustanova je navela da nema internet stranicu. Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 25 organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 17 da objavljuje spisak zaposlenih, sa njihovim zvanjima, a 12 organa da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ukupno 8 organa je navelo da ne objavljuje nijedan od navedenih skupova podataka, dok je preostala ustanova ponovila da nema internet stranicu. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 32 organa su, prema 39 dostavljenih odgovora, objavila **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedena 32 organa, 23 su precizirala da se vodič redovno ažurira, odnosno da je ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 26 organa je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava (za 5 više u odnosu na prethodnu procjenu), 10 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, a 3 ustanove socijalne i dječje zaštite da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se organima **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 35 organa (87,5%) je 2023–2024. navelo da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (88,9% je na isti način izvijestilo 2022. godine), dok je pet organa (četiri centra za socijalni rad i jedna ustanova) izvijestilo da je bilo žalbi. Ipak, svi ti organi su naveli da nije izrečena nijedna kazna zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu, a isto su odgovorili i organi prilikom popunjavanja upitnika 2018, 2020. i 2022. godine.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorene usluge**, 13 organa socijalne i dječje zaštite je izvijestilo da ovu evidenciju redovno podnosi nadležnom ministarstvu i objavljuje je na internet stranici, a 2 ustanove da istu dostavlja glavnom administratoru opštine, koji je objavljuje na internet stranici opštine, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima. Ukupno 7 organa je navelo da nije postupilo shodno navedenoj zakonskoj obavezi. Osim toga, 9 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima, a drugih 9 organa da u izvještajnom periodu nije bilo izvršenih plaćanja medijima.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 18 organa u ovom sistemu izvijestilo je da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dok je preostali 21 organ izvijestio da ne priprema i/ili ne donosi zakone, druge propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja su odgovorili i svi organi prilikom popunjavanja upitnika 2018, 2020. i 2022. godine.

Ukupno 19 organa je navelo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 9 da su djelimično upoznati, a 5 organa da nijesu upoznati. Osim toga, 6 organa (2 centra i 4 ustanove) je navelo da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[19].

Takođe, 17 organa je ocijenilo da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, 10 da su djelimično upoznati, a 4 organa da nijesu upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nijesu obveznici ovog zakona.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, naročito imajući u vidu da je 2024. godine usvojeno novo zakonsko rješenje. Posebno je važno da organi vlasti obrate pažnju na odredbe koje se odnose na njihove obaveze, kao i na prepoznavanje i prijavljivanje nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet strani Agencije je objavljen priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži

[19] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

poglavlje o lobiranju, dok je obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju sastavni dio Pravilnika o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, 10 organa vlasti nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 8 organa je kroz plan integriteta obradilo jednu posebnu oblast rizika, 11 organa dvije oblasti, a 11 drugih organa tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj organa socijalne i dječje zaštite koji su, prema dostavljenim odgovorima, uključili relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	24
Planiranje i izvršavanje budžeta	29
Javne nabavke	33
Slobodan pristup informacijama	33
Zabrana diskriminacije	20
Zabrana zlostavljanja na radu	19
Rodna ravnopravnost	13
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	18
Primjena antikorupcijskih propisa	18

Tabela 7: Broj organa u sistemu „Socijalna i dječja zaštita“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o

postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Socijalna i dječja zaštita“

Sistem „Socijalna i dječja zaštita“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	56,4%	+3,6%	-16,0%	-12,8%	-3,4%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	92,5%	+0,8%	-4,1%	+8,5%	-0,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	95,0%	-2,2%	+1,9%	+2,7%	+4,6%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	87,5%	-1,4%	-5,6%	+6,7%	+4,3%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	87,5%	+1,4%	-2,2%	-1,0%	+0,2%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	87,5%	-4,2%	+18,5%	+33,7%	+15,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	40,0%	-4,4%	-15,2%	-24,0%	-12,5%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	50,0%	-13,9%	-12,1%	-26,0%	+10,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	75,0%	+3,6%	+2,6%	-1,9%	+1,2%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	92,3%	+9,0%	-0,8%	-7,7%	+4,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	100,0%	+2,8%	0,0%	0,0%	+1,3%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	55,0%	-8,9%	-16,4%	+3,1%	-13,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	97,5%	+3,1%	-2,5%	+1,3%	+3,3%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	94,9%	+0,4%	-5,1%	-5,1%	-0,6%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	65,0%	+3,9%	+0,7%	-7,7%	+6,5%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	60,0%	+6,2%	-17,8%	+4,4%	-2,2%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	97,3%	-2,7%	-2,7%	+14,0%	+8,6%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+27,5%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	71,4%	-3,6%	+6,7%	-5,5%	-2,9%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	52,5%	-5,8%	-13,0%	-5,8%	-7,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	100,0%	+5,6%	+3,4%	+8,3%	+4,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	97,5%	-2,5%	-2,5%	-2,5%	+2,0%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	94,9%	-2,4%	+2,0%	+2,9%	-1,1%

Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	90,0%	+9,4%	-3,1%	+9,2%	+17,8%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+1,1%
PROSJEK	**81,6%**	**-0,1%**	**-3,3%**	**-0,2%**	**+2,8%**

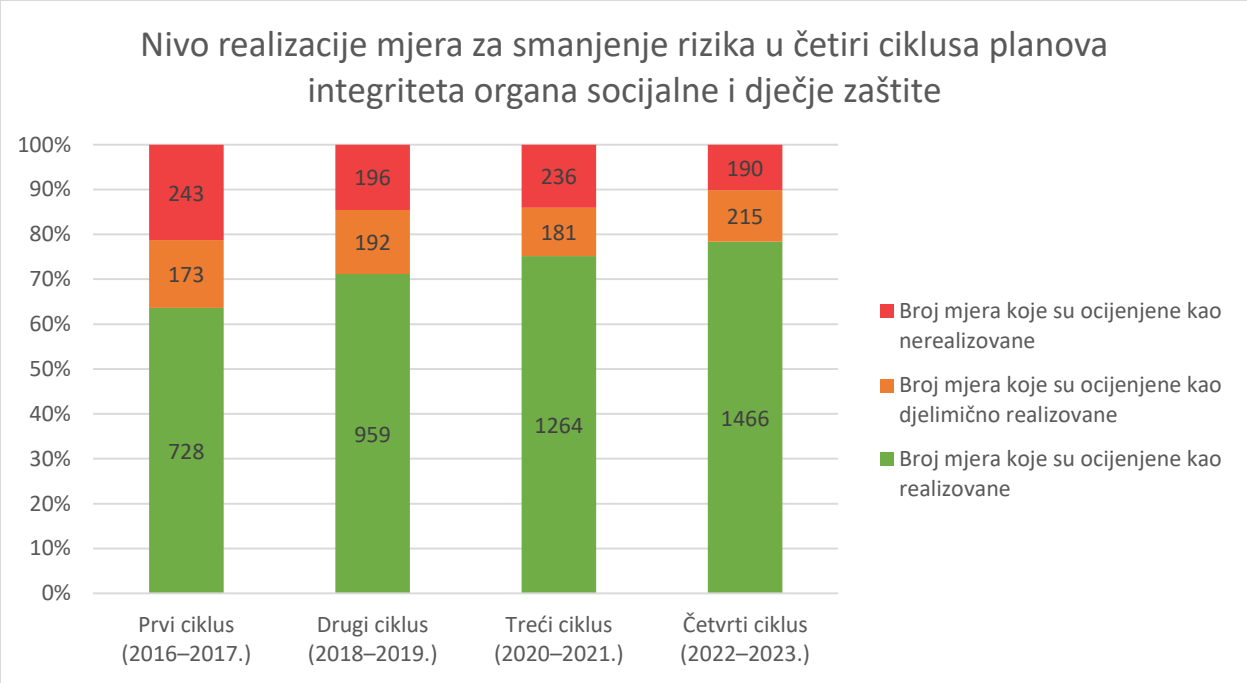
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

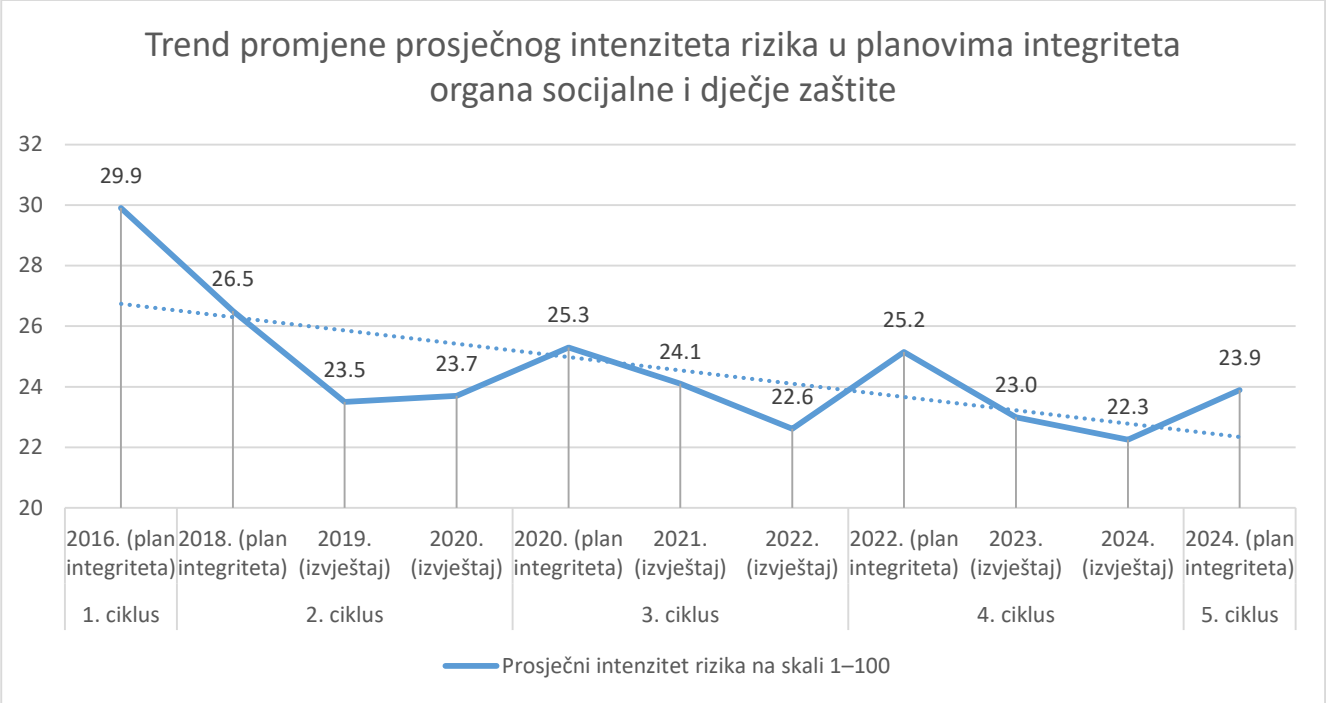
a) Stepen realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na značajno većem nivou u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), imajući u vidu da je udio realizovanih mjera povećan za 3,2%. **Svaku generaciju planova integriteta karakteriše veći stepen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



Grafikon 25: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u tri ciklusa planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da su mjere bile efektivne, imajući u vidu da je zabilježeno kontinuirano smanjenje intenziteta rizika u periodu 2022–2023, odnosno tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Sistem socijalne i dječje zaštite karakteriše i trend smanjenja intenziteta rizika između svih pet generacija planova integriteta od 2016. do 2024. godine.



Grafikon 26: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

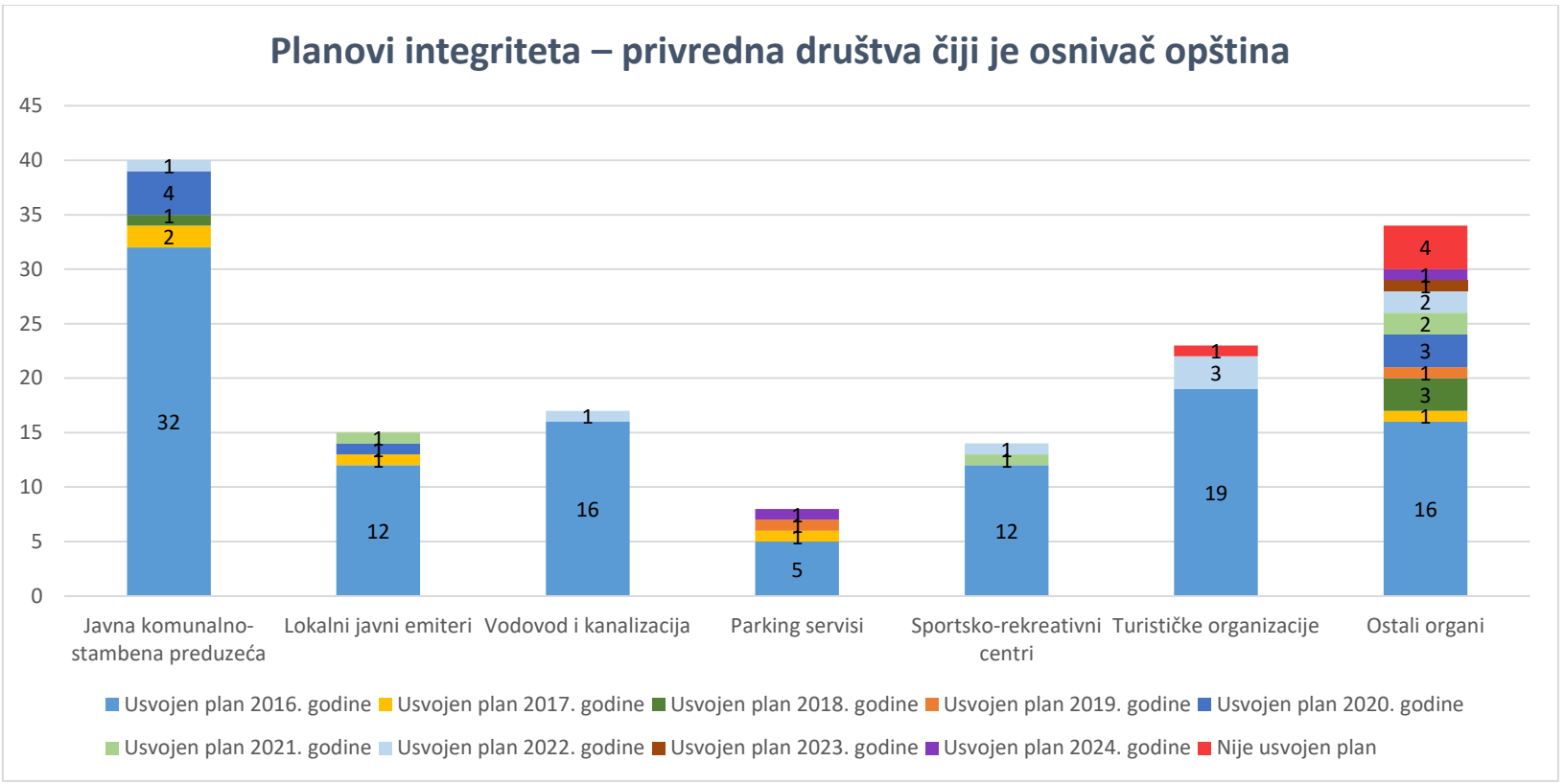
Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[20], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[20] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

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

Ovaj sistem obuhvata privredna društva 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. Andrijevica, 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 Andrijevica, 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 Andrijevica, 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



Grafikon 27: 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, odnosno popunjavanja upitnika.

stanica Tivat, DOO „Park prirode Komovi“ Andrijevica, 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 centar za održivi razvoj i poljoprivredu za sjevernu regiju Crne Gore sa sjedištem u Andrijevici“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Podgorica“ d.o.o. Podgorica, DOO „Ski centar Hajla“ Rožaje, Turistička organizacija Andrijevica, 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 do kraja 2024. 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.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2023. i 2024. godine, privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština **popunila su i dostavila Agenciji 138 upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** (127 organa 2024. godine, a 11 organa 2023. godine), nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu. Naime, upitnik je 2023. i 2024. godine dostavilo 38 komunalno-stambenih preduzeća, 15 lokalnih javnih emitera, 16 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 7 parking servisa, 14 sportsko-rekreativnih centara, 22 turističke organizacije i 26 drugih preduzeća.

Upitnik su u periodu 2021–2022. godine popunila 124 organa u ovom sistemu, u periodu 2019–2020. godine 101 organ, dok je 2018. godine upitnik dostavilo 89 organa. Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Privredna društva čiji je osnivač opština su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenila da li su mjere koje su planirala u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2023–2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, za koje je 54,8% organa navelo da su bile efektivne.** Takođe, 51,1% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, 50% mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, a 38,9% organa mjere u „Kadrovskoj politici, etičnom i profesionalnom ponašanju zaposlenih“.

Osim toga, organi u ovom sistemu su za sve četiri opšte oblasti rizika procijenili da su planirane mjere najčešće bile na jednakom nivou ili manje efektivne u njihovom četvrtom planu integriteta u odnosu na prva tri plana integriteta (što je naročito izraženo u oblasti kadrovske politike). U oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ i „Čuvanje i bjezbjednost podataka i dokumenata“ je došlo do neznatnog porasta procenta organa koji su mjere ocijenili kao efektivne, u odnosu na prethodnu procjenu.

Na kraju ovog poglavlja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta u sistemu privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili jednako efektivni kao planovi usvojeni u prethodnom ciklusu (do kraja 2020.godine), efektivniji od planova integriteta usvojenih u prvom ciklusu (2016.) i manje efektivni u odnosu na drugu generaciju planova integriteta (usvojenih 2018. godine), imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa veći za 0,1% u odnosu na treći ciklus i za 1,8% u odnosu na prvi ciklus, ali za 2,2% niži u odnosu na podatke po indikatorima iz drugog ciklusa.**

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta organa iz dva druga sistema, ali manje efektivne od planova integriteta sedam preostalih sistema**, što je ista situacija kao prilikom procjene efekata treće

generacije planova integriteta, pa je važno da organi iz ovog sistema nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Ciklusi planova integriteta		OBLAST RIZIKA			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	54,8%	38,9%	51,1%	50%
	Mjere su djelimično efektivne	34,1%	30,5%	29,3%	27,9%
	Mjere nijesu efektivne	0,7%	4,6%	0,8%	1,5%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	57,4%	45,4%	50%	49,2%
	Mjere su djelimično efektivne	36,9%	36,1%	36,1%	34,4%
	Mjere nijesu efektivne	0,8%	0%	0,8%	1,6%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	62,9%	63,5%	61,1%	63,3%
	Mjere su djelimično efektivne	33%	31,3%	31,6%	31,6%
	Mjere nijesu efektivne	1%	2,1%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	50,6%	54,5%	53,8%	54,3%
	Mjere su djelimično efektivne	43,5%	33,8%	34,6%	35,8%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

Tabela 8: Procjena organa vlasti u sistemu „Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

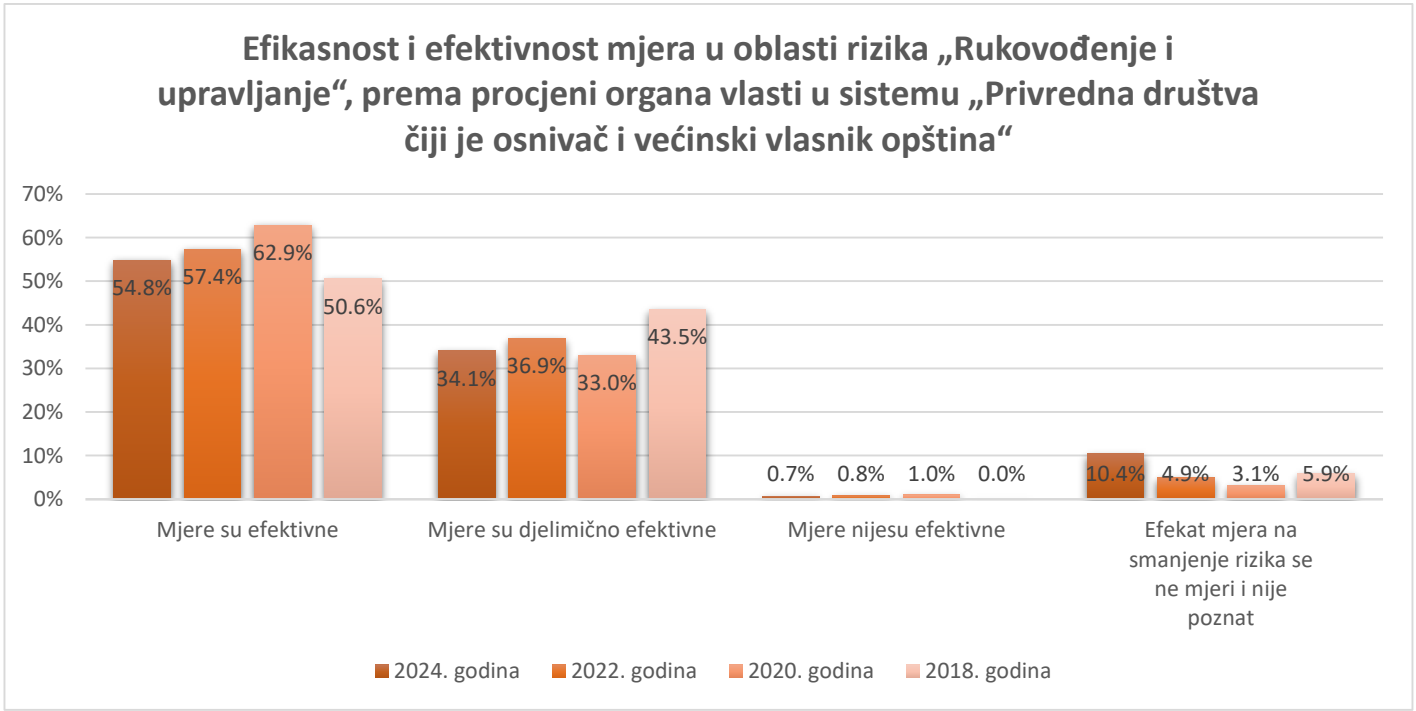
Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 74 od 135 organa u ovom sistemu (**54,8%**) su 2023–2024. godine procijenila da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika

u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 46 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Jedan organ je procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 14 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je za 2,6% manji u odnosu na procjenu iz 2022. godine (ali neznatno veći ako se zanemare organi koji su naveli da efekat mjera nije poznat), za 8,1% manji u odnosu na 2020. godinu, i za 4,2% veći u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili približno jednako efektivni kao planovi integriteta usvojeni 2020. godine (treća generacija), kada je u pitanju ova oblast rizika, ali i dalje manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2018. godine (druga generacija). Kao najmanje efektivni ocijenjeni su planovi integriteta usvojeni 2016. godine (prva generacija).

Takođe, mjere koje se odnose na „Rukovođenje i upravljanje“ bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku manje efektivne u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika procijenilo kao efektivne (za 5% više u odnosu na ovaj sistem). Osim toga, gotovo svi ostali indikatori koji se odnose na ovu oblast rizika, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta u ovom sistemu na nižem nivou u odnosu na druge sisteme, što potvrđuje procjenu organa o manjoj efektivnosti mjera u ovoj oblasti rizika.



Grafikon 28: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 71 organ (52,6%) je naveo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što je za 1% više u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 59 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 5 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 82 organa u ovom sistemu su 2024. godine navela da nemaju usvojenu **strategiju razvoja** (58,2% organa koji su dali odgovor na to pitanje). S druge strane, 39 organa usvojilo navedenu strategiju (14 organa za dvije godine, 7 organa za tri godine i 18 organa za više od tri godine), što je manji broj u odnosu na prethodnu procjenu. Ostali organi su naveli da su pravci razvoja insitucije prepoznati kroz jednogodišnji plan rada ili višegodišnju strategiju opštine koja je osnivač tog privrednog društva.

Većina organa koji su usvojili strategiju razvoja je istu objavila na svojoj internet stranici (35 organa).

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 40 organa je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 32 organa da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok je 10 organa navelo druge okolnosti. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 128 organa (92,8% organa) u ovom sistemu se 2024. godine izjasnilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok je suprotno odgovorilo 10 organa, od kojih je 8 navelo da se to desilo samo jednom u prethodne dvije godine, a 2 organa da se to desilo više od deset puta. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 111 od 124 organa (91,7%) je navelo da nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, 2020. godine je isto naveo 91 od 99 organa (91,9%), a 2018. godine 77 od 88 organa (87,5%), što znači da je u posljednjem ciklusu planova integriteta došlo do napretka u ovom dijelu.

S prethodnim pitanjem u vezi, 123 od 138 organa (89,1%) su navela da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise** (što takođe predstavlja povećanje u odnosu na prethodnu procjenu, za više od 2%), dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tim organima da razmotre određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 87 organa (63%) je 2024. izvijestilo da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa se neznatno povećao u odnosu na prethodnu procjenu (iz 2022. godine), kad je iznosio 62,6%, ali značajno u odnosu na prvu procjenu (iz 2018. godine), kad je iznosio 56%. Taj procenat je za oko 4% niži od prosjeka u ostalim sistemima, zbog specifičnosti poslova koje obavljaju ova privredna društva. Naime, njihove nadležnosti najčešće podrazumijevaju pružanje usluga korisnicima i veću interakciju sa građanima u poređenju sa ostalim organima vlasti.

S druge strane, 32 organa su 2024. godine navela da je bilo do 10 pritužbi, 9 organa da je bilo do 30 pritužbi, dok je 10 organa izvijestilo da je bilo više od 30 pritužbi (od kojih je 5 preduzeća za vodovod i kanalizaciju). Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad lokalnih javnih preduzeća specifične su zbog nadležnosti ovih organa, i prema rezultatima upitnika odnosile su se u najvećem broju slučajeva na **visinu računa za pružene usluge i na kvalitet izvedenih radova i pruženih usluga. Takođe, neke pritužbe su se odnosile komplikovane procedure za ostvarenje prava ili nepostupanje po istima, na odnos zaposlenih prema korisnicima usluga, kao i na predugo trajanje obrade podnesaka.**

Ukupno je 119 od 132 privredna društva koja su odgovorila na pitanje (90,2%) izvijestilo da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. S druge strane, samo je 36 privrednih društava (26,1%) izvijestilo da je u prethodne dvije godine sprovelo **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok su suprotno odgovorila 102 privredna društva.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno 111 privrednih društava čiji je osnivač opština (82,2%) navelo je da su **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok su 24 organa odgovorila suprotno. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2022. godine), 83,7% organa je odgovorilo da su sve potrebne procedure usvojene. Dakle, nakon četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta smanjio se procenat organa u ovom sistemu koji su, prema sopstvenoj procjeni, usvojili sve neophodne procedure. **Preporučuje se** svim preduzećima čiji je osnivač opština 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.

Ukupno 107 organa u ovom sistemu (77,5%) je popunjavajući upitnik navelo da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 31 organ naveo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Ovo predstavlja blagi pad u odnosu na prethodnu procjenu (za pola procenta), ali je ipak značajan porast u odnosu na procjenu vršenu 2020. godine, kada je 69,4% organa navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši kroz sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (77 odgovora), definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (38), obrazlaganjem diskrecionih odluka (36 odgovora), objavljivanjem donijetih odluka (21) i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (21).

Ukupno 75 privrednih društava navelo je da izradilo internu proceduru postupanja u procesu dodjele **sponzorstava i donacija**, što je za 10 više u odnosu na prethodnu procjenu.

<u>Uloga menadžera integriteta</u>

Od 138 organa, 126 je navelo da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su ostali organi odgovorili suprotno, pa se tim organima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 122 organa (88,4%) su 2024. godine navela da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima. Ukupno 14 organa je mišljenja da je to djelimično slučaj, a dva organa da navedeni uslovi nijesu obezbijeđeni. U prethodnoj procjeni je 88,7% organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, što ukazuje da je 2024. došlo do neznatnog pada u pozitivnim odgovorima.

Ukupno 42 menadžera integriteta iz ovog sistema (30,4%) su pohađala **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta**, što je smanjenje u odnosu na prethodnu procjenu za 1%. S druge strane, 13 organa nije obezbijedilo obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jeste za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta. Ukupno 83 organa su navela da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Ukupno 112 od 138 organa (81,2%) je 2024. godine navelo da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Istovremeno, 25 organa je navelo da je to djelimično slučaj, a jedan organ da ta praksa nije uspostavljena. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz

2022. godine), 82,3% organa je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, što ukazuje da se nastavlja negativni trend započet nakon 2020. godine, kad je taj procenat bio na najvećem nivou i iznosio 85%.

S druge strane, 120 organa (88,9%) je navelo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, što je značajan napredak u odnosu na prethodnu procjenu, kada je na isti način odgovorilo 85,1% organa, i nastavljen je već utvrđeni pozitivni trend. Ukupno 15 organa je 2024. izvijestilo da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u institucijama.

Ukupno 111 organa (80,4%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 25 organa navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Po prvi put su dva organa navela da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 82,9% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, što znači da je 2024. došlo do pada u pozitivnim odgovorima, ali i do najnižeg do sada zabilježenog procenta u ovom sistemu.

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.

Ukupno 98 organa u ovom sistemu (71%) je 2024. godine u okviru odgovora na pitanja navelo da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Takođe, 17 organa je navelo da je plan integriteta učinilo dostupnim javnosti na drugi način (na svojoj oglasnoj tabli, na internet stranici opštine koja im je osnivač i većinski vlasnik, ili po zahtjevu za slobodan pristup informacijama). Preostalim organima se **preporučuje** da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Zabilježen je porast broja i procenta organa koji su objavili plan integriteta u odnosu na podatke iz 2022, 2020. i 2018. godine (64,5%, 40,4% odnosno 37,5% organa koji su u tim godinama popunili upitnik), uglavnom zahvaljujući dopisu koji je Agencija krajem 2020. i 2022. godine uputila svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu. Agencija je krajem 2024. godine ponovo uputila dopis svim organima vlasti i prikupila informacije koje ukazuju na to da je nakon proaktivnog pristupa Agencije dodatno povećan broj organa vlasti u ovom sistemu koji su plan integriteta objavili na internet stranici. Naime, prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis i provjere internet stranica, plan integriteta (peta generacija planova integriteta) je do kraja 2024. godine na internet stranicu postavilo ukupno 110 privrednih društava čiji je osnivač opština (72,8%).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 98 organa je navelo da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih su 32 navela da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu, a ostali organi da su iste organizovane ranije), dok je 40 organa odgovorilo negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 51 od 131 organa u ovom sistemu (**38,9%**) je 2023–2024. godine procijenio da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 40 organa izvijestilo da su mjere bile djelimično efektivne i 6 organa da su bile neefektivne. Istovremeno, 34 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se značajno smanjio u odnosu na sve prethodne procjene – za 6,4% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 24,6% u odnosu na 2020. i za 15,6% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili manje efektivni od sve tri prethodne generacije planova integriteta, kada je u pitanju oblast kadrovske politike.

Ipak, većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast kadrovske politike, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ne ukazuje da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta smanjena u odnosu na treću generaciju, već naprotiv. Izuzetak je indikator kojim se mjeri posvećenost obukama na temu etike, integriteta i antikorupcije, koji je u ovom sistemu na najnižem nivou do sada, i na značajno nižem nivou u odnosu na ostale sisteme.

Takođe, prema procjeni organa, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u ovom sistemu u prosjeku značajno manje efektivne u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 13,6% više u odnosu na ovaj sistem.

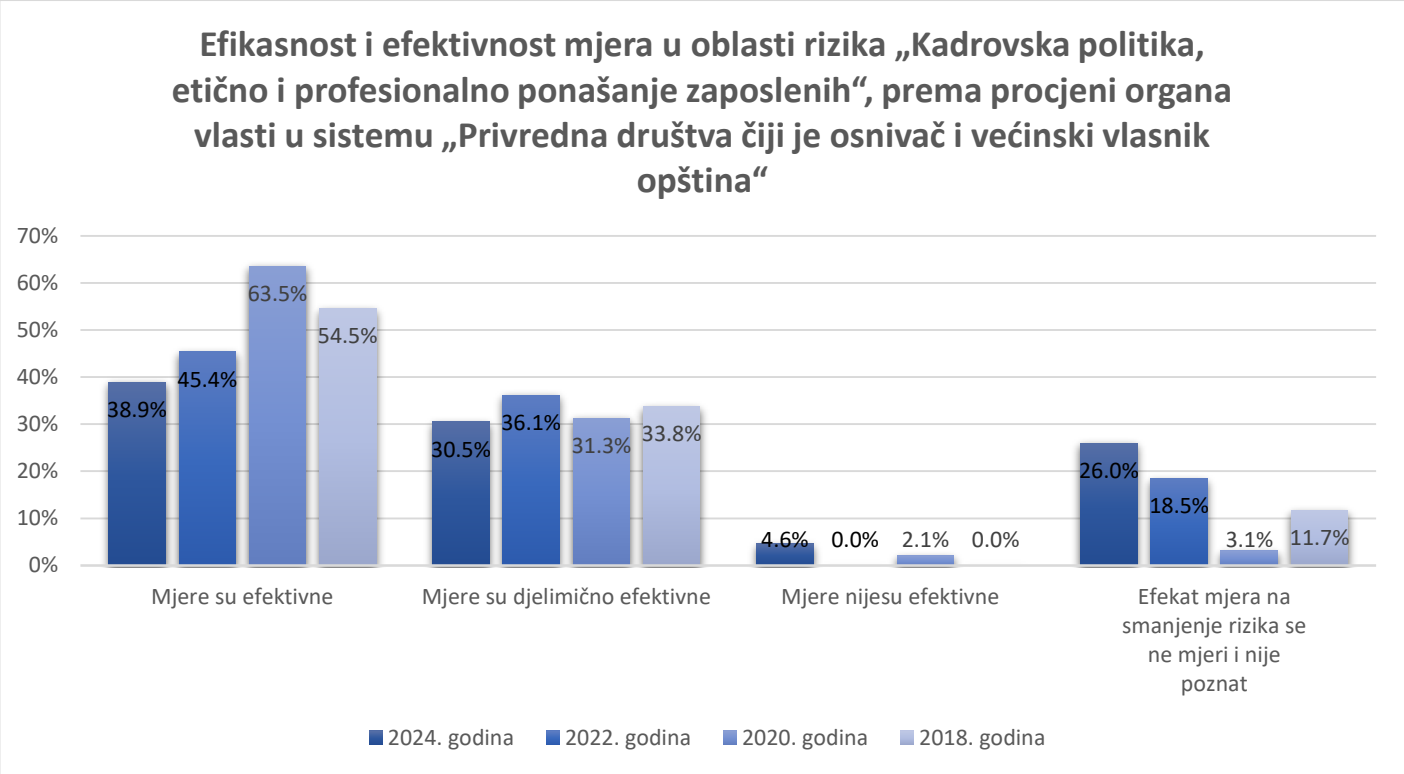
Navedeni rezultati su u skladu i sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[22], prema kojima oblast kadrovske politike karakteriše najmanji udio realizovanih mjera od svih opštih oblasti rizika, najveći procenat mjera koje nijesu realizovane, kao i rast procenta nerealizovanih mjera tokom četvrtog ciklusa planova integriteta u ovom

[22] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 102, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

sistemu. Takođe, prosječni intenzitet svih rizika u opštinskim javnim preduzećima je u kontinuitetu najveći u upravo u oblasti kadrovske politike.

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren najmanji uspjeh u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.

Ukupno 51 organ (38,1%) je naveo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što takođe predstavlja pad u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 68 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a čak 15 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti, što je dvostruko više organa u odnosu na prethodnu procjenu.



Grafikon 29: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 37 organa (26,8%, što je za čak 9% manje u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da ima **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 27 preciziralo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a 10 organa da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, čak 101 organ je izvijestio da nema navedeni plan. Takođe, 33 organa (24,1%) su izvijestila da imaju **plan obuka posvećen etici i integritetu** (u 5 organa usvojen je poseban plan, a u 28 je dio opšteg plana), dok su 104 organa navela da nijesu donijela tu vrstu plana.

Samo je 18,8% lokalnih javnih preduzeća (26 od 138 organa), prema upitnicima dostavljenim 2023–2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 14,3% manji procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine, za 38,9% u odnosu na 2020. godinu i za 36,9% u odnosu na 2018. godinu. To je takođe značajno ispod prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Drastično smanjenje broja obuka u odnosu na prethodnu procjenu je iznenađujuće s obzirom na to da je četvrta generacija planova integriteta (2022–2023.) sprovođena nakon pandemije korona virusa covid-19, kada je bila aktuelna treća generacija. Od 26 organa koji su 2022–2023. godine učestvovali na obukama, 25 je pohađalo jednu do tri obuke, a samo jedan organ je uzeo učešća na više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 27 organa u ovom sistemu (19,7%, što je pad za oko 8% u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 110 organa odgovorilo odrično. Takođe, 33 organa (23,9%, što je na sličnom nivou kao prije dvije godine) imaju **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 105 organa nije izradilo.

Od 137 organa, 13 (9,5%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (svi su precizirali da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa), što je skoro trostruko manje od prosječnog udjela organa u drugim sistemima obrađenim u ovom izvještaju koji su izvijestili da je bilo žalbi. U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine procenat lokalnih javnih ustanova i preduzeća kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 11,3%, dok je prilikom procjena u 2018. i 2020. godini iznosio 7,1%. Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2022–2023. zaprimilo 13 organa, u 12 slučajeva je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta.

Ukupno 130 od 138 organa (94,2%) je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok je 8 organa izvijestilo da je bilo takvih

slučajeva (po jedan slučaj). U procjeni izvršenoj 2022. godine, 6 organa je izvijestilo da je bilo poništenih oglasa odnosno odluka, a 2020. godine samo jedan organ je tako izvijestio.

Ukupno 101 organ (75,9%, što je porast za čak 14% u odnosu na prethodnu procjenu) je naveo da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok su preostala 32 organa odgovorila suprotno. Od podsistema, najveći procenat organa koji imaju angažovana lica po osnovu ugovora o djelu je zabilježen u lokalnim javnim emiterima (92,9% organa, odnosno svi osim jednog).

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 20 je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, 10 da ima proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu**, a 7 proceduru za **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**. Sve tri brojke su manje od onih iz prethodne procjene, što može da ukaže na ranije neobjektivno izvještavanje, ili da menadžer integriteta nije dobio potpune informacije prilikom posljednjeg popunjavanja uputnika. Ukupno 100 organa (72,5%) je navelo da nije usvojilo nijednu od ove tri vrste procedura, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre njihovo usvajanje.

Imajući u vidu da lokalna privredna društva koja su popunila upitnik 2023–2024. godine primjenjuju Zakon o radu kada je u pitanju zasnivanje radnog odnosa, 65 organa (48,1%) je navelo da ima usvojenu **proceduru kojom je propisano trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, dok je 70 organa izvijestilo da takva procedura nije izrađena, pa se tim organima **preporučuje** njeno usvajanje. I u ovom slučaju je broj organa koji je naveo da ima proceduru značajno manji u odnosu na prethodnu procjenu, što dodatno ukazuje na nedovoljnu objektivnost prilikom popunjavanja upitnika prije dvije godine ili nedovoljnu informisanost prilikom popunjavanja posljednjeg upitnika.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 128 od 138 organa (92,8%) je 2024. godine odgovorilo da takvih kršenja nije bilo. Kada su u pitanju preostali organi, četiri organa su precizirala da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, četiri organa u vezi sa donošenjem i sprovođenjem plana integriteta, dva organa u vezi sa postupanjem po prijavama zviždača, jedan organ u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i jedan organ u vezi sa poklonima, sponzorstvima i donacijama. U upitnicima popunjenim 2022. godine 87,1% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, 2020. godine 96% organa, a 2018. godine 92% organa.

Nijedan organ nije 2024. godine naveo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**. Dva organa su 2022. navela da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona, dok 2020. takođe nijedan organ nije izvijestio o kršenju.

Od 137 organa koji su odgovorili na pitanje, 89 (65%) je navelo da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok je 48 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 30 organa je izvijestilo da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Svi organi osim njih četiri su naveli da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije** unutar organa (prilikom prethodne dvije procjene samo je po jedan organ odgovorio odrično). Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijela su 42 privredna društva (četiri manje u poređenju sa procjenom izvršenom 2022. godine, što ponovo dovodi u pitanje objektivnost izvještavanja), dok 77 organa to nije uradilo, pa se tim organima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Jedan organ u ovom sistemu (turistička organizacija) je 2024. godine naveo da je bilo **prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, i precizirao da je zaprimljena jedna prijava. Prilikom procjene izvršene 2022. godine dva organa su navela da je bilo prijava, dok nijedan organ 2020. i 2018. godine nije naveo da ih je bilo. Dva organa su 2024. godine izvijestila da je bilo prijava korupcije koje su zaposleni u tim organima **podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije**, dok prilikom prethodne procjene nije bilo organa koji su imali saznanje da je bilo takvih prijava. Takođe, pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 107 osnovnih rizika u važećim planovima integriteta odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim organima da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 101 organ u ovom sistemu je naveo da se ne vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok su 24 organa odgovorila potvrdno. Takođe, 23 organa su izvijestila da je usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, imajući u vidu da organi u ovom sistemu kod zasnivanja radnog odnosa primjenjuju Zakon o radu, dok je 108 organa navelo da nije izradilo pomenutu proceduru. I u ovom slučaju je broj organa koji su naveli da su usvojili proceduru manji u odnosu na prethodnu procjenu.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 23 organa su navela da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 22 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok je 6 organa izvijestilo da je bilo samo težih povreda radnih obaveza. Takođe, 25 organa je navelo da su pokrenuta najviše 2 postupka, 12 da je bilo 3-5 postupaka, 3 organa da je bilo 6-7 postupaka, a 9 organa da je bilo više od 7 disciplinskih postupaka. Ukupno 88 organa (64,2%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u

prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 56,2% organa.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 52 organa (36,9%) su navela da se ne vrši rotiranje zaposlenih, što je isti broj takvih odgovora kao u prethodnoj procjeni. Od preostalih organa, 10 je navelo da se vrši rotacija poslova, 5 rotacija članova tima, 2 teritorijalna rotacija, a 72 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 111 organa je 2023–2024. navelo da primjenjuje **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika, Novinarski kodeks ili dr).

Ukupno 135 organa u ovom sistemu (98,5%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok su dva preduzeća navela da je bilo takvih prijava (u oba slučaja se radi o komunalnom preduzeću). Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 96,7% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, 2020. godine 99% organa, a 2018. godine 97,6%. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu se 140 osnovnih rizika u svim trenutno važećim planovima integriteta ovih organa odnosi na povrede profesionalnih i etičkih pravila, kao i na nestručan i neprofesionalan rad.

Ukupno 51 preduzeće čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (37%) navelo je da je rukovodilac tih organa odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok je 87 preduzeća odgovorilo suprotno, od kojih je 20 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 11 preduzeća je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok je preostalih 127 organa navelo da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, 12 organa je navelo da je bilo prijava, a 2020. godine četiri organa. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Ukupno 134 od 137 organa (97,8%) su 2023–2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Dva organa su navela da je bilo manje od tri takva slučaja, a jedan organ da je bilo više od tri slučaja. Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih navelo je i 96,7% organa prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 97% organa 2020. godine i 98,9% organa 2018. godine. Treba uzeti u obzir da je u

analiziranim planovima integriteta organa u ovom sistemu drugi najzastupljeniji rizik (253 odgovarajuća osnovna rizika) „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

Samo je 17 organa navelo da je obezbijedilo **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je ipak 6 organa više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 119 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

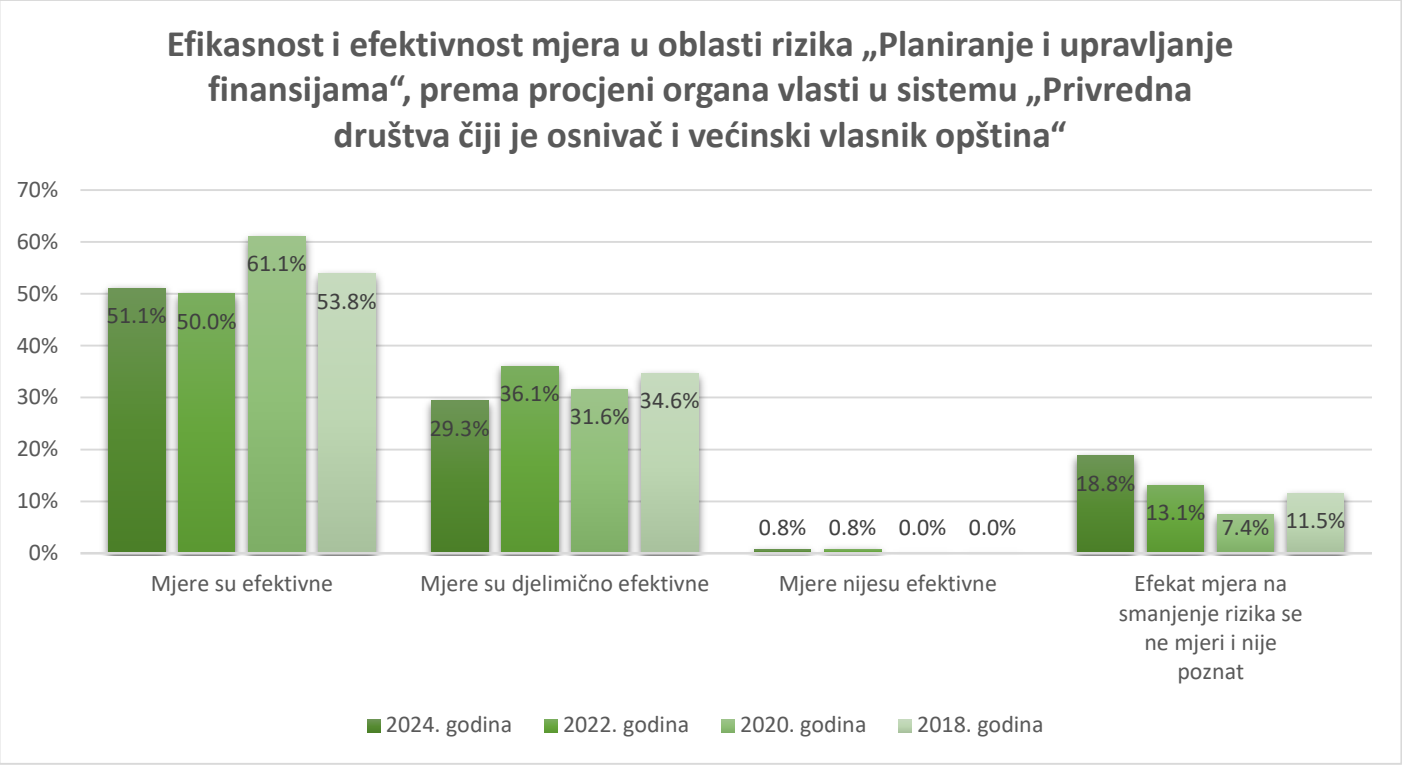
Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 68 od 133 preduzeća čiji je osnivač opština (**51,1%**) procijenilo je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 39 preduzeća izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Jedan organ je procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 25 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne se povećao za 1,1% u odnosu na procjenu iz 2022. godine (porast je značajniji ako se zanemare odgovori u kojima je navedeno da efekat mjera nije poznat), **ali je i dalje niži u odnosu na 2020. godinu – za 9,9%**, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili efektivniji od planova integriteta usvojenih 2020. godine (treća generacija), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2018. godine (druga generacija), u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama. Treba istaći da ovu oblast rizika karakteriše najveći stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta lokalnih javnih preduzeća, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika[23].

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, manje efektivne od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 7,4% više u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 68 organa (51,1%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što predstavlja napredak u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 59 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 6 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

[23] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 102, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/



Grafikon 30: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 97 javnih ustanova i preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, 29 organa je navelo da je to djelimično slučaj, dok su četiri organa izvijestila da rukovodioci i drugi zaposleni nijesu uključeni u ovaj proces. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina organa (113 od 138 organa koji su popunili upitnik) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, ali uglavnom bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 96 od 137 opštinskih javnih preduzeća koja su pružila informacije tražene odgovarajućim pitanjem (70,1%) je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih su 53 precizirala da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije), dok je 41 organ izvijestio da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom prehodne procjene, izvršene 2022. godine, 69,7%

organa u ovom sistemu je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke, a 2020. godine 58,8%, pa se bilježi pozitivan trend.

Ukupno 98 preduzeća (72,6%) je izvijestilo da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok je ostalih 37 organa odgovorilo suprotno. Takođe, 10 preduzeća je izvijestilo da ne objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostala preduzeća objavljuju kao poseban dokument, ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu.

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 42 opštinska javna preduzeća su izvijestila da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 11 je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, a 10 da su date preporuke za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Ukupno 74 organa su izvijestila da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština vršena češće nego u drugim organima (kontrolom je pokriven veći dio organa u odnosu na druge sisteme).

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 32 organa (23,2%) u ovom sistemu su 2023–2024. izvijestila da su usvojila **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (dok je 2022. isto izvijestilo 25,4% organa, a 2020. godine 26,3% organa, pa se bilježi negativan trend). S druge strane, 106 organa je navelo da ovaj dokument nije izrađen (od kojih je 31 naveo da nije obveznik tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[24]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Samo je 29 organa izvijestilo da je odredilo lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, 28 da je odredilo lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, a 16 organa da je odredilo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu. Ipak, broj organa koji je odredio navedena lica veći je u prosjeku za 4 odnosu na prethodnu procjenu.

Ukupno 36 opštinskih javnih preduzeća je izvijestilo da je izradilo **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijelo ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija (10 organa), Skupštini Crne Gore (3 organa) ili skupštini akcionara ili osnivaču uz godišnji izvještaj o radu (22 organa), dok je jedno komunalno preduzeće izvještaj dostavilo i Ministarstvu i osnivaču. Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj ili da nemaju obavezu podnošenja izvještaja shodno tada važećem Zakonu o upravljanju

[24] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[25]. Prema članu 18 stav 4 Zakona, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio navedeni izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

Osim toga, 9 organa (za 5 više u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da je podnijelo Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Ostali organi su naveli da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj, ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[26].

Ukupno 53 organa (39,3%) su izvijestila da su uspostavila **registar rizika**, shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Od tog broja, 41 organ je precizirao da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok je preostalih 12 navelo da to nije slučaj. Ukupno 82 organa su navela da nijesu uspostavila registar rizika, od čega je 28 navelo da nijesu obveznici Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Takođe su 53 organa (39,6%) navela da su usvojila **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, 7 preduzeća je navelo da nije ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine. Ukupno 81 organ je izvijestio da nije usvojio knjigu procedura.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

[25] Shodno članu 18 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio. Gore navedeni organi bili su u obavezi da izvještaj dostavljaju nadležnim tijelima Skupštine CG, uz godišnji izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji su imali obavezu da izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

[26] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 124 privredna društva su navela da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok je sedam organa odgovorilo suprotno. Takođe, 5 organa je izvijestilo da nije određen službenik za javne nabavke.

Ukupno 122 organa (89,7%) su 2023–2024. izvijestila da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, 10 organa je navelo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, jedan organ da je pokrenut u 10% do 20% javnih nabavki, jedan organ da je postupak pokrenut u 20% do 40% javnih nabavki, a dva organa da je pokrenut u 80% do 100% javnih nabavki, pa se tim organima preporučuje da posebnu pažnju posvete identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** odluke o izboru najpovoljnije ponude (kod 9 organa), tendersku dokumentaciju (2), odluke o isključenju iz postupka javne nabavke (2), odluke o poništenju postupka javne nabavke (1) i izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije (1), pa se preporučuje da se ovim fazama javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u instituciji. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 87,6% organa u ovom sistemu je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, prilikom procjene 2020. godine 84,8%, a prilikom procjene izvršene 2018. godine 73,3% organa. Ovi podaci ukazuju na kontinuirani trend smanjenja broja organa protiv kojih je pokrenut postupak za zaštitu prava ponuđača tokom četiri ciklusa planova integriteta u ovom sistemu.

Ustanove i preduzeća koji su naveli da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki su **izvijestili o ishodu tih žalbi**. Osam organa je izvijestilo da nijedna žalba nije usvojena, jedan organ da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi, jedan organ da su žalbe usvojene u 10% do 20% žalbi, dva organa da su usvojene u 40% do 60% žalbi, i jedan organ da su usvojene u 80% do 100% od ukupnog broja podnijetih žalbi.

Od 136 organa koji su pružili informacije tražene odgovarajućim pitanjem, 124 (91,2%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, dok je 12 odgovorilo suprotno (što je najučestalije kod lokalnih javnih emitera).

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 18 privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština navelo je da u tim društvima postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok takođe 18 prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 26 organa su kroz odgovor „Ostalo“ navela druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane nadležne službe opštine koja je osnivač i većinski vlasnik, ili od strane revizorskog odbora. **Ukupno je 78 organa u ovom sistemu navelo da nema uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 137 organa, 74 (54%) su 2023–2024. navela da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Ukupno su 34 organa navela da je unutrašnja revizija vršena jednom, a 40 da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, vršene 2022. godine, 55,3% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija, a 2020. godine je isto navelo 57,7% organa, što ukazuje na negativan trend u broju organa u kojima je izvršena unutrašnja revizija.

Od 74 organa u kojima je vršena unutrašnja revizija, 55 je navelo da su sproveli sve **preporuke unutrašnje revizije**, 18 organa da je ispunilo više od 50% preporuka, a preostali organ (jedno komunalno preduzeće) da je sproveo manje od 50% preporuka. **Preporučuje** se da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 137 organa, u posljednjih pet godina vršena u 86 organa (62,8%). Prilikom procjene vršene 2022. godine, 68,3% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija, pa se i ovdje bilježi negativan trend.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 27 organa je navelo da je sprovelo više od 50% preporuka, četiri organa da su sprovela manje od 50% preporuka, dok su preostali organi naveli da su ispunili sve preporuke. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Evidencija osnovnih sredstava

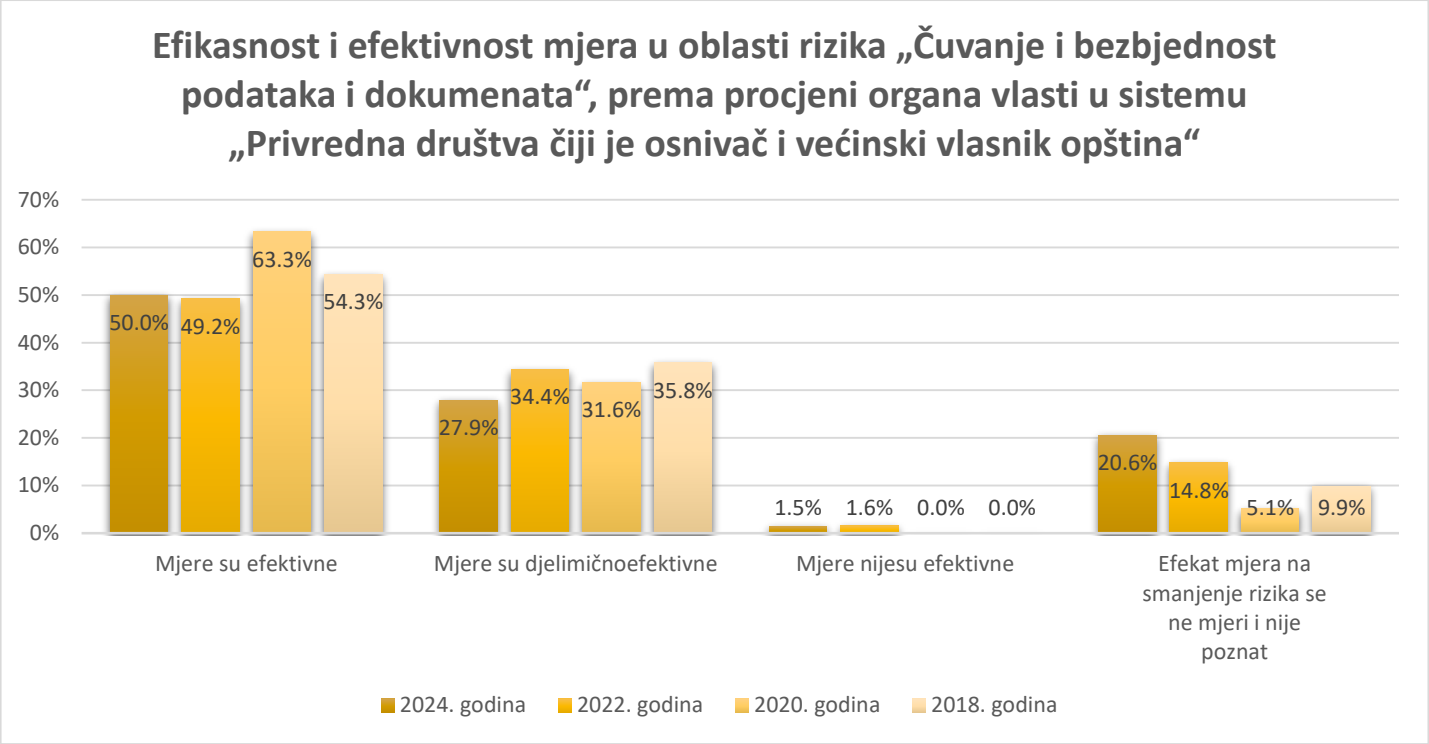
Ukupno 136 preduzeća čiji je osnivač i većinski vlanik opština izvijestilo je da vodi **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije, dok su dva preostala organa navela da to nije slučaj. Takođe, od organa koji vode evidenciju osnovnih sredstava, tri organa su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije**. 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.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, 68 od 136 preduzeća čiji je osnivač opština (**50%**) procijenilo je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 38 preduzeća mišljenja da su bile djelimično efektivne. Dva organa su procijenila da mjere nijesu bile efektivne, a 28 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne se povećao za 0,8% u odnosu na procjenu iz 2022. godine (porast je značajniji ako se zanemare odgovori u kojima je navedeno da efekat mjera nije poznat), **ali je i dalje niži u odnosu na 2020. godinu – za 13,3%,** što može ukazati da su planovi integriteta

koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili efektivniji od planova integriteta usvojenih 2020. godine (treća generacija), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2018. godine (druga generacija), u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.



Grafikon 31: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku manje efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme, što je slučaj i sa tri prethodno predstavljene oblasti rizika. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2023–2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 10,1% više u odnosu na sistem privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave.

Ukupno 63 organa (46,7%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. S druge strane, 61 organ je naveo da su postojali djelimični uslovi, a 11 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera.

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 138 organa koji su popunili upitnik, 108 (78,3%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 30 organa odgovorilo suprotno, pa

se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 78,9% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenata, a 2020. godine 80% organa, pa se bilježi blagi negativni trend.

Ukupno 82 organa su 2024. godine izvijestila da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 68 organa je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok je preostalih 14 navelo da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 56 organa u ovom sistemu je navelo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati, značajno više nego u prethodnoj procjeni (30).

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 135 preduzeća koja su pružila tražene informacije, 55 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima** (jedno više u odnosu na prethodnu procjenu), dok je njih 75 dalo suprotan odgovor. Takođe, 76 preduzeća je navelo da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima** (četiri više u odnosu na prethodnu procjenu), dok 57 preduzeća nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 129 organa (94,9%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok je 7 organa izvijestilo da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među tri najzastupljenija osnovna rizika u planovima integriteta ovog sistema, ali da je 2024. došlo do smanjenja udjela organa koji su izvijestili da je bilo slučajeva curenja informacija – za 1,8%.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 22 organa u ovom sistemu su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka** (10 manje u odnosu na prethodnu procjenu), dok su ostali organi izvijestili da to nije bilo slučaj.

Od 137 organa koji su odgovorili na pitanje, 106 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok 31 organ nema takve procedure, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih.

Ukupno 129 organa (95,6%) je 2023–2024. godine izvijestilo da vrši **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok je 6 organa izvijestilo suprotno, pa se njima preporučuje da ovu vrstu kontrole uvrste u plan integriteta kao jednu od mjera za savladavanje rizika u oblasti kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, 95,9% organa je navelo da je vršena redovna kontrola, 2020. godine 94,9%, a 2018. godine 92% organa.

Prilikom popunjavanja upitnika 2023–2024. godine, 134 od 138 organa u ovom sistemu (97,1%) su izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok su 4 organa izvijestila suprotno. Tokom prethodne procjene, izvršene

2022. godine, 96,7% organa je izvijestilo da nije bilo takvih slučajeva, 2020. godine 93%, a 2018. godine 92% organa, pa se kod ovog pitanja bilježi pozitivan trend tokom četiri ciklusa planova integriteta.

Takođe, 125 od 134 organa (93,3%) je izvijestilo da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Prilikom procjene iz 2022. godine, na isti način je odgovorilo 93,5% organa, a 2020. godine 95% organa, što ukazuje na blagi negativni trend.

Imajući u vidu da se 142 osnovna rizika u planovima integriteta ovog sistema (deveti najzastupljeniji rizik) odnosi na ugrožavanje zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Davanje u zakup imovine

Ukupno 34 opštinska privredna društva su navela da **daju u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu objekta. Takođe, 31 preduzeće je navelo da davanje u zakup vrši **javnim nadmetanjem** na osnovu prikupljenih ponuda, a 12 preduzeća da ovaj postupak vrši i/ili **neposrednom pogodbom**. Takođe, 32 preduzeća su navela da u postupcima davanja u zakup **pribavljaju saglasnost** nadležnog ministarstva odnosno organa opštine, dok su ostali naveli da to nije slučaj. **Preporučuje se** svim privrednim društvima da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 76 organa u ovom sistemu je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 60 organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 20 organa u ovom sistemu je navelo da je usvojilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću** (iako se iz dostavljenih obrazloženja može zaključiti da se ne radi o formalnom aktu u svim tim slučajevima), dok je 115 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (84 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (71) i na društvenim mrežama (84), organizovanjem konferencija za novinare (25), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (104 odgovora). Takođe, 36 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se**

preporučuje i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno je 101 od 138 organa u ovom sistemu 2023–2024. godine izvijestio da **objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što predstavlja 73,2% organa u sistemu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine isti odgovor je dalo 68,5% organa, 2020. godine 59,4% organa, a 2018. samo 39,3% organa. To predstavlja kontinuirani porast udjela organa koji redovno ažuriraju internet stranicu, i 2024. premašuje prosjek zabilježen na nivou svih organa vlasti za 1%. Takođe, 81 organ u ovom sistemu je u upitnicima iz 2023–2024. godine naveo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli**.

Ukupno 37 organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 37 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 6 organa najmanje jednom u dvije nedjelje, 18 organa najmanje jednom mjesečno, 11 organa najmanje jednom u tri mjeseca, a 9 organa da to čini još rjeđe. Ukupno 17 organa je navelo da nema internet stranicu. Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 78 organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, a po 22 organa da objavljuju i ažuriraju spisak službenika i namještenika njihovim zvanjima i spisak javnih funkcionera i liste njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ukupno 31 organ je naveo da ne objavljuje nijedan od navedenih skupova podataka, dok su ostali organi naveli da nemaju internet stranicu. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 89 organa je, prema 137 dostavljenih odgovora, objavilo **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedenih 89 organa, 68 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, a 21 da vodič nije ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 63 organa su izvijestila da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 39 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, a 35 organa da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se organima **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 105 organa (76,6%) je 2023–2024. navelo da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (85,4% je na isti način izvijestilo 2020. godine, a 87,9% organa 2018. godine, pa se bilježi negativni trend), dok su 32 organa izvijestila

da je bilo žalbi. Od tih organa, jedan organ je naveo da je bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu, i to da su izrečene do tri kazne. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. nije bilo organa koji su naveli da je bilo kazni, 2020. su tri organa izvijestila da su izrečene do 3 kazne, dok je 2018. godine jedan organ tako izvijestio. **Preporučuje** se uvođenje odgovarajućih rizika i mjera u plan integriteta, u okviru posebne oblasti rizika „Slobodan pristup informacijama".

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorene usluge**, 34 opštinska privredna društva su izvijestila da ovu evidenciju redovno podnose nadležnom ministarstvu i objavljuju je na internet stranici, a 31 društvo da istu dostavlja glavnom administratoru opštine, koji je objavljuje na internet stranici opštine, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima. Ukupno 39 organa je navelo da nije postupilo shodno navedenoj zakonskoj obavezi. Osim toga, 25 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima, a određeni organi su izvijestili da ne vrše oglašavanje u medijima.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 84 organa u ovom sistemu izvijestila su da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dok je jedan organ naveo da je bilo takvih slučajeva. Preostalih 50 organa izvijestilo je da ne priprema i/ili ne donosi zakone, druge propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja su odgovorili i svi organi prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine, kao i svi osim jednog organa 2018. godine.

Ukupno 61 organ je naveo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 39 da su djelimično upoznati, a 13 organa da zaposleni nijesu upoznati. Osim toga, 22 organa su navela da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[27].

Takođe, 49 organa je ocijenilo da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, 40 da su djelimično upoznati, a 9 organa da nijesu upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nisu obveznici ovog zakona.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, naročito imajući u vidu da je 2024. godine usvojeno novo zakonsko rješenje. Posebno je važno da organi vlasti obrate pažnju na odredbe koje se odnose na njihove obaveze, kao i na prepoznavanje i prijavljivanje nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na

[27] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore", br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore", br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

internet strani Agencije je objavljen priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju, dok je obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju sastavni dio Pravilnika o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, 51 organ vlasti nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 17 organa je kroz plan integriteta obradilo jednu posebnu oblast rizika, 22 organa dvije oblasti, a 46 organa tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština koja su, prema dostavljenim odgovorima, uključila relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	77
Planiranje i izvršavanje budžeta	104
Javne nabavke	110
Slobodan pristup informacijama	102
Zabrana diskriminacije	60
Zabrana zlostavljanja na radu	56
Rodna ravnopravnost	35
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	50
Primjena antikorupcijskih propisa	57

Tabela 9: Broj organa u sistemu „Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima,

pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“

Sistem „Privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	54,8%	-2,6%	-8,1%	+4,2%	-5,0%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	92,8%	+1,1%	+0,9%	+5,3%	+0,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	86,2%	+0,1%	-0,8%	+4,2%	-4,2%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	82,2%	-1,5%	+2,7%	+0,6%	-1,0%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	81,2%	-1,1%	-3,8%	+2,8%	-6,1%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	71,0%	+6,5%	+30,6%	+33,5%	-1%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	38,9%	-6,4%	-24,6%	-15,6%	-13,6%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	18,8%	-14,2%	-38,9%	-36,9%	-20,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	90,5%	+1,8%	-2,4%	-2,4%	+16,7%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	92,8%	+5,7%	-3,2%	+0,8%	+5,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	99,3%	+0,9%	-0,7%	+0,4%	+0,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	64,2%	+8,0%	+6,2%	+21,5%	-4,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	98,5%	+1,8%	-0,5%	+0,9%	+4,4%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	97,8%	+1,1%	+0,8%	-1,1%	+2,4%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	51,1%	+1,1%	-9,9%	-2,7%	-7,4%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	65,6%	+9,5%	-1,0%	+10,7%	+3,4%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	89,7%	+2,1%	+4,8%	+16,4%	+1,0%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	64,3%	-8,4%	-2,4%	-30,7%	-8,2%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	64,8%	-10,2%	-9,5%	-7,1%	-9,6%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	50,0%	+0,8%	-13,3%	-4,3%	-10,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	94,9%	+2,2%	-2,1%	+1,7%	-1,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	97,1%	+0,4%	+4,1%	+5,1%	+1,6%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	95,6%	-0,4%	+0,7%	+3,6%	-0,5%

Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	73,2%	+4,6%	+13,8%	+33,9%	+1,0%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	99,3%	-0,7%	+2,3%	+0,4%	+0,4%
PROSJEK	**76,6%**	**+0,1%**	**-2,2%**	**+1,8%**	**-2,3%**

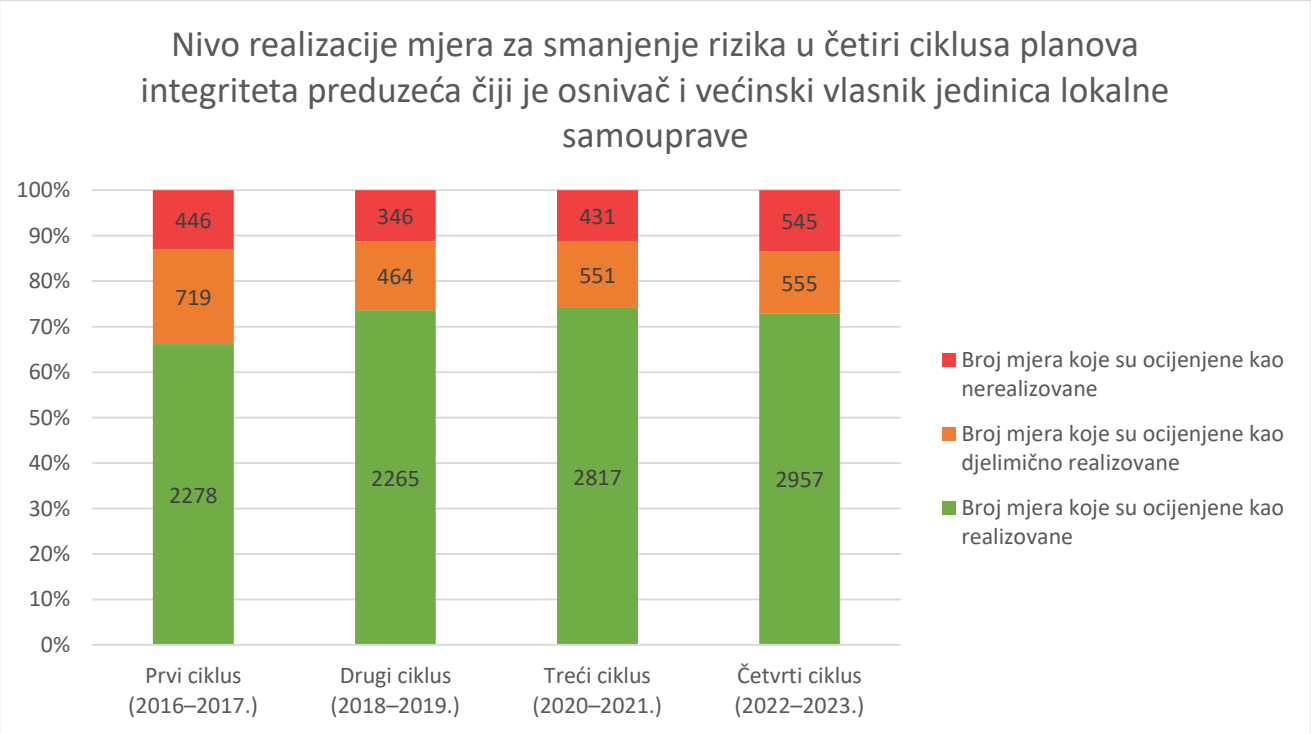
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) Uspješnost realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (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.

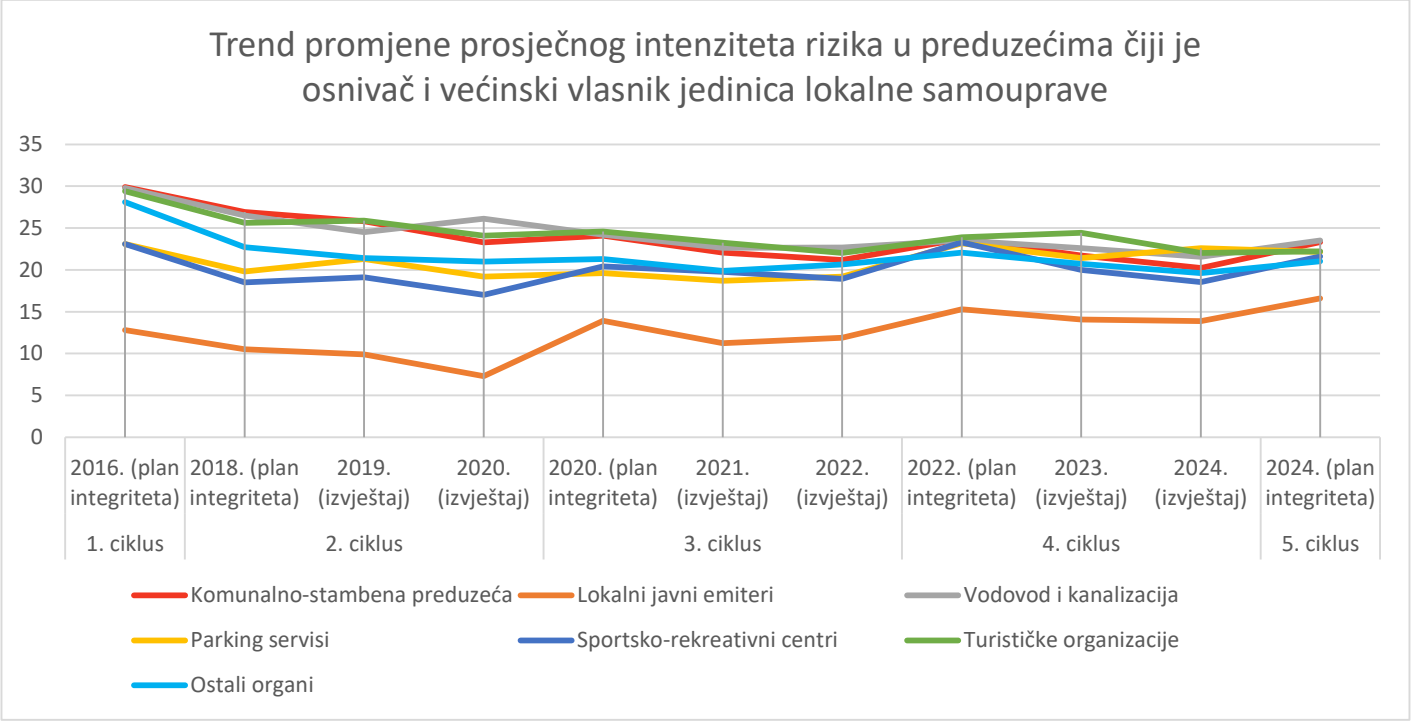


Grafikon 32: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u četiri ciklusa planova integriteta preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da su mjere bile efektivne, imajući u vidu da je zabilježeno kontinuirano smanjenje intenziteta rizika u periodu 2023–2024. godine, odnosno tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta. 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, što može ukazati da planirane i sprovedene aktivnosti u tom podsistemu nijesu dale adekvatne efekte, odnosno da nijesu u dovoljnoj mjeri uticale da se smanje identifikovani rizici.

Sistem privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština karakteriše trend smanjenja intenziteta rizika između različitih generacija planova integriteta od 2016. do 2024. godine (sa izuzetkom četvrte generacije, gdje je došlo do povećanja intenziteta). Prosječni intenzitet rizika u petoj generaciji planova integriteta smanjio se u odnosu na četvrtu generaciju planova za 0,8 i najniži je u odnosu na sve prethodne generacije planova integriteta.



Grafikon 33: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

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**

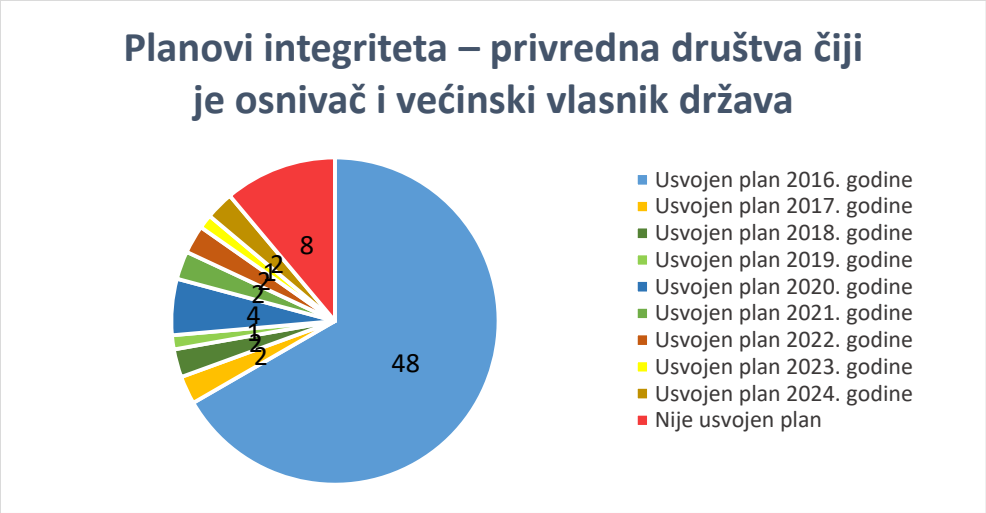
Tabela 10: Zastupljnost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u privrednim društvima i drugim pravnim licima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (u desnom dijelu tabele prosječni intenzitet rizika u četvrtoj generaciji planova integriteta prikazan je žutom bojom, za tri relevantne tačke, dok je početak pete generacije planova integriteta prikazan zelenom bojom)

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[28], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[28] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

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

Ovaj sistem obuhvata privredna društva i fondove čiji je osnivač i većinski vlasnik država. **Sistemom su obuhvaćena 72 organa**. Od tog broja, 64 organa vlasti donijela su plan integriteta do kraja 2024. godine[29].



Grafikon 34: 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

[29] **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 voznih 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 „Ulcinjska 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 tužilastvu, 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.

Svi organi u ovom sistemu koji su usvojili plan integriteta ažurirali su ga odnosno donijeli novi plan integriteta tokom 2023–2024. godine, nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, odnosno popunjavanja upitnika.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2023. i 2024. godine su privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski osnivač država **popunila i dostavila Agenciji 60 upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** (57 organa 2024. i 3 organa 2023. godine), nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu.

Upitnik su 2022. popunila 54 organa u ovom sistemu, 2020. godine 44 organa, dok je 2018. godine upitnik dostavilo 38 organa. Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenili da li su mjere koje su planirali u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, za koje je 61,7% organa navelo da su bile efektivne.** Takođe, 58,3% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i „Planiranje i upravljanje finansijama“, a 56,7% mjere u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

Osim toga, organi u ovom sistemu su za dvije opšte oblasti rizika procijenili da su planirane mjere bile manje efektivne u njihovom četvrtom planu integriteta u odnosu na prva tri plana integriteta (u oblasti rukovođenja i upravljanja i planiranja i upravljanja finansijama). U oblastima „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ je došlo do neznatnog porasta procenta organa koji su mjere ocijenili kao efektivne, u odnosu na prethodnu procjenu.

Na kraju ovog poglavlja izvještaja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta organa u sistemu privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2024. godine) bili neznatno efektivniji od onih usvojenih u prethodnom ciklusu (do kraja 2022. godine), neznatno efektivniji od planova integriteta usvojenih u prvom ciklusu (2016. godine), ali manje efektni od onih u drugom (2018. godine), imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa veći za 0,3% u odnosu na treći ciklus i za 0,5% u odnosu na prvi ciklus, ali za 3,9% niži u odnosu na podatke po indikatorima iz drugog ciklusa.**

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu u prosjeku bile **efektivnije od**

mjera u planovima integriteta organa iz tri druga sistema, ali manje efektivne od planova integriteta šest preostalih sistema, što je ista situacija kao prilikom procjene efekata treće generacije planova integriteta, pa je važno da organi iz ovog sistema nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Ciklusi planova integriteta		OBLAST RIZIKA			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	58,3%	56,7%	58,3%	61,7%
	Mjere su djelimično efektivne	36,7%	35%	33,3%	33,3%
	Mjere nijesu efektivne	3,3%	1,7%	3,3%	1,7%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	63%	54,7%	64,8%	57,4%
	Mjere su djelimično efektivne	27,8%	35,8%	27,8%	33,3%
	Mjere nijesu efektivne	3,7%	0%	1,8%	1,9%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	75,6%	76,7%	72%	73,8%
	Mjere su djelimično efektivne	13,3%	16,3%	23,3%	21,4%
	Mjere nijesu efektivne	6,7%	2,3%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	68,7%	67,6%	71,4%	71,9%
	Mjere su djelimično efektivne	25%	23,5%	22,9%	21,9%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

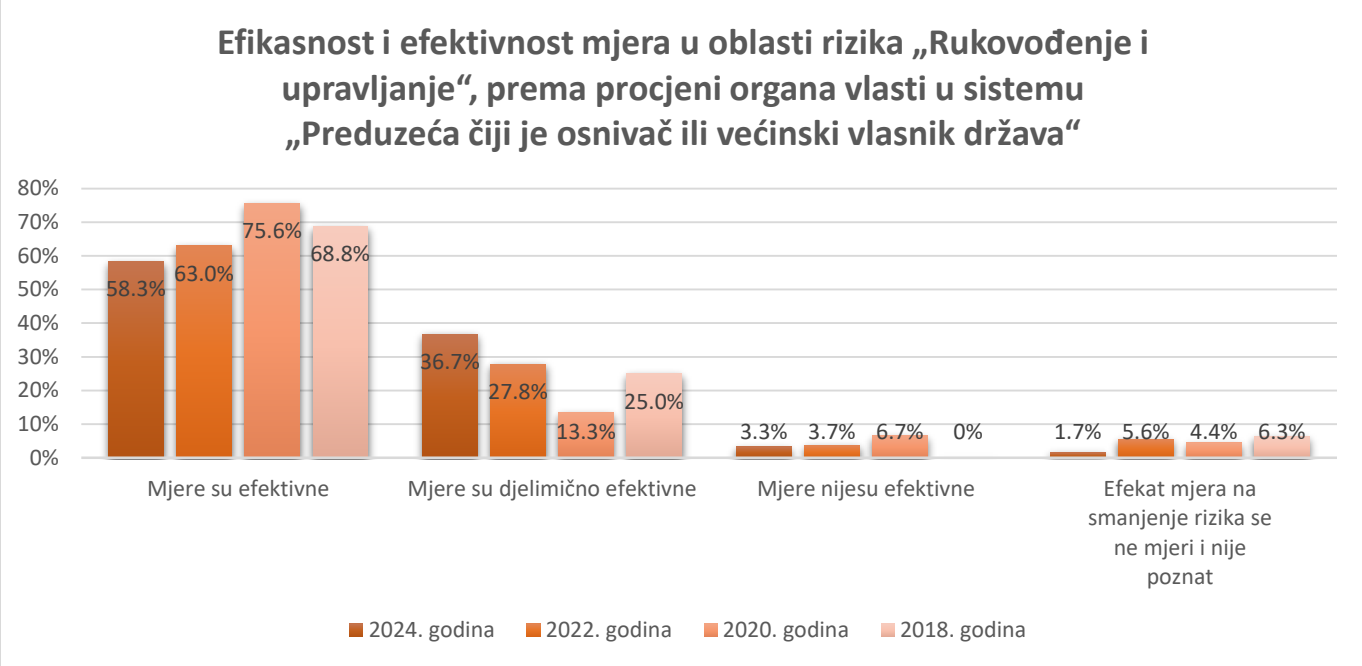
Tabela 11: Procjena organa vlasti u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 35 od 60 organa u ovom sistemu (**58,3%**) je 2023/24. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok su 22 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Dva organa su procijenila da mjere nijesu bile efektivne, a jedan organ je naveo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je za 5,6% manji u odnosu na procjenu iz 2022. godine, kao i za 17,3% u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od druge i treće, kada je u pitanju oblast rukovođenja i upravljanja, kao i da je efektivnost u stalnom padu.

Takođe, mjere koje se odnose na tu oblast rizika bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku za 1,5% manje efektivne u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne.



Grafikon 35: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“ (podaci iz 2024, uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ipak, gotovo svi ostali indikatori koji se odnose na ovu oblast rizika, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta u ovom sistemu na većem nivou u odnosu na druge sisteme.

Prema rezultatima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[30], ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblasti rukovođenja i upravljanja (druga po uspješnosti opšta oblast rizika po stepenu realizacije mjera).

Ukupno 41 organ (68,3%) je naveo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što je za 9% više u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 18 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a jedan organ da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 14 organa u ovom sistemu je 2024. godine navelo da nema usvojenu **strategiju razvoja** (22,95% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 35 organa usvojilo navedenu strategiju (8 organa za dvije godine, 9 organa za tri godine i 18 organa za više od tri godine). Ostali organi su naveli da su ciljevi i strategija razvoja definisani osnivačkim aktima (odluka o osnivanju i statut društva) i drugim odlukama osnivača, zatim kroz izrađene godišnje programe i planove rada, sanacioni plan i dr.

Od organa koji su usvojili strategiju razvoja, njih 18 je istu objavilo na svojoj internet stranici.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 19 organa je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 9 organa da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok je 6 organa navelo druge okolnosti, od kojih su neke uslovljene faktorima tržišta, vremenskim okolnostima, itd. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 57 organa (95% organa) u ovom sistemu se 2023/2024. godine izjasnilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok su suprotno odgovorila 3 organa, od kojih je 1 naveo da se to desilo samo jednom u prethodne dvije godine, i 2 organa da se to desilo više od deset puta. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 50 (92,6%) organa je navelo da nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, a 2020. godine je isto navelo 40 od 43 organa (93%).

[30] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 117, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

S prethodnim pitanjem u vezi, 57 od 59 organa (96,6%) je navelo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 39 od 59 organa koji su odgovorili na to pitanje (66,1%) je 2023/2024. godine izvijestilo da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa je gotovo na istom nivou kao u prethodnoj procjeni (2022. godine), kad je iznosio 66,7%, ali je veći u odnosu na drugu procjenu (2020. godine), kad je iznosio 61,4%. Taj procenat je na nivou prosjeka u ostalim sistemima, koji iznosi 66,7%.

Preciznije, 16 organa je 2023/2024. godine navelo da je bilo do 10 pritužbi, 1 organ da je bilo do 30 pritužbi, dok su 3 organa izvijestila da je bilo više od 30 pritužbi. Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad privrednih društava i fondova specifične su zbog nadležnosti ovih organa, i prema rezultatima upitnika odnosile su se u najvećem broju slučajeva na: **komplikovane procedure za ostvarenje prava, predugo trajanje obrade podnesaka, nezadovoljstvo krajnjim ishodom postupaka i donijetim odlukama, kvalitet pruženih usluga i izvedenih radova, te cijenu pruženih usluga.**

Ukupno je 56 od 59 privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država (94,2%) izvijestilo da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, po 29 organa je izvijestilo da su u prethodne dvije godine sproveli odnosno da nijesu sproveli **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**. **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.

Izrada internih procedura

Ukupno 53 privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država (88,3%) su navela da su u instituciji **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok je 7 organa odgovorilo suprotno. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2022. godine), 90,7% organa je odgovorilo da su sve potrebne procedure usvojene, dok je u drugoj procjeni (2020.) isto odgovorilo 93% organa. Ovi podaci ukazuju da se nakon četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta neznatno smanjio procenat privrednih društava čiji je osnivač i vlasnik država koji su, prema sopstvenoj procjeni, usvojili sve neophodne procedure. **Preporučuje se** svim preduzećima čiji je osnivač država 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.

Ukupno 49 organa u ovom sistemu (81,7%) je popunjavajući upitnik navelo da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 11 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Ovi rezultati se uglavnom poklapaju sa prethodnom procjenom, kada je 83,3% organa navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši kroz obrazlaganje diskrecionih odluka te definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (po 30 odgovora), objavljivanjem donijetih odluka (20 odgovora), kroz sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (26 odgovora) i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (18).

Ukupno 32 privredna društva navela su da su izradila internu proceduru postupanja u procesu dodjele sponzorstava i donacija, 15 da ima proceduru za raspodjelu stambenih kredita, 14 da ima proceduru za jednokratnu pomoć u školovanju, dok 11 ima proceduru za jednokratnu pomoć u stipendiranju.

Uloga menadžera integriteta

Od 60 organa, 54 su navela da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su ostali organi odgovorili suprotno, pa se tim organima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 58 organa (96,7%) je 2023/24. godine navelo da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima. Dva organa su mišljenja da je to djelimično slučaj. U odnosu na prethodnu procjenu, u 2024. godini za 6% je povećan broj organa koji su odgovorili da menadžer integriteta ima navedene uslove.

Ukupno 25 menadžera integriteta iz ovog sistema (41,7%) je pohađalo **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta**, što je povećanje od 13,4% u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 7 organa nije obezbijedilo obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jeste za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta. Ukupno 28 organa je navelo da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Ukupno 58 od 59 organa (98,3%) je 2023/24. godine navelo da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Takođe, jedan organ je naveo da je to djelimično slučaj. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. godine), 88,7% organa je odgovorilo da su

zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, dok je u drugoj procjeni 95,5% organa odgovorilo na taj način.

Takođe, 50 organa (86,2%) je navelo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok je 8 organa izvijestilo da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u institucijama. Prilikom prethodne procjene, 71,7% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama, što ukazuje da je 2024. došlo do povećanja od 14,5% u pozitivnim odgovorima.

Ukupno 54 organa (90%) su navela da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 6 organa navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodnoj procjeni naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 88,7% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, što ukazuje da je 2024. došlo do porasta od 1,3% u pozitivnim odgovorima.

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.

Ukupno 56 organa u ovom sistemu (93,3%) je u okviru odgovora na pitanja navelo 2023/24. godine da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Takođe, 5 organa je navelo da je plan integriteta učinilo dostupnim javnosti na drugi način (većinom na oglasnoj tabli). **Preporučuje** se organima da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Zabilježen je porast broja i procenta organa koji su objavili plan integriteta u odnosu na podatke iz 2022. i 2020. godine (64,5% odnosno 67,4% organa koji su u tim godinama popunili upitnik), uglavnom zahvaljujući dopisu koji je Agencija tokom 2020. i 2022. godine uputila svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu. Agencija je krajem 2024. godine ponovo uputila dopis svim organima vlasti i prikupila informacije. Prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis i provjere internet stranica, plan integriteta (peta generacija planova integriteta) je do kraja 2024. godine na internet stranicu postavilo ukupno 58 privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država (80,6% od ukupnog broja organa u sistemu, odnosno 90,6% organa koji su usvojili plan integriteta).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 53 organa su navela da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 25 navelo da te obuke nijesu sprovedene u prethodne dvije godine, već u ranijem periodu), dok je 6 organa odgovorilo negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 34 od 60 organa u ovom sistemu (56,7%) je 2023/2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 21 organ izvijestio da su mjere bile djelimično efektivne. Samo je jedan organ mjere ocijenio kao neefektivne, ali su 4 organa navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se povećao za 2% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali i smanjio u odnosu na procjenu izvršenu 2020. i 2018. godine, što može ukazati da su četvrta i treća generacija planova integriteta bile manje efektivne i od prve i od druge generacije, kada je u pitanju oblast kadrovske politike.



Grafikon 36: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Takođe, polovina indikatora koji se odnose na oblast kadrovske politike, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ne ukazuje da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta smanjena u odnosu na treću generaciju, već naprotiv. Ipak, indikatori kojima se mjeri broj pokrenutih disciplinskih postupaka te prijave kršenja etičkog kodeksa na značajno nižem nivou su u odnosu na ostale sisteme.

Prema podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[31], oblast kadrovske politike karakteriše najmanji udio realizovanih mjera od svih opštih oblasti rizika, kao i najveći procenat mjera koje nijesu realizovane.

Takođe, prema procjeni organa vlasti u ovom sistemu, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su za 4,2% efektivnije u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne.

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren najmanji uspjeh u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.

Ukupno 36 organa (60%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. S druge strane, 22 organa su navela da su postojali djelimični uslovi, a 2 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 38 organa (63,3%, što je za 3,4% manje u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da ima **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 26 navelo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a 12 organa da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, 22 organa su izvijestila da nemaju navedeni plan. Takođe, 21 organ (35%) je naveo da ima **plan obuka posvećen etici i integritetu** (u 6 organa usvojen je poseban plan, a u 15 je dio opšteg plana), dok je 39 organa navelo da nijesu donijeli tu vrstu plana.

Ukupno je 48,3% privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država (29 organa), prema upitnicima dostavljenim 2023/24. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 3,5% manji procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine. To je ipak iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Drastično smanjenje broja obuka u odnosu na prethodnu procjenu je iznenađujuće s obzirom na to da je četvrta generacija planova integriteta (2022–2023.) sprovođena nakon pandemije korona virusa covid-19, kada je bila aktuelna treća generacija. Od 29 organa koji su 2022–2023. godine učestvovali na obukama, 24 su pohađala jednu do tri obuke, a 5 organa je uzelo učešća na više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje**

[31] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 117 dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 21 organ u ovom sistemu (35%) je naveo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 39 organa odgovorilo odrično. Takođe, 27 organa (45%) ima **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 33 organa nijesu izradila.

Od 60 organa, njih 15 (25%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (svi su precizirali da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa), što je za 1,2% manje od prosječnog udjela organa u drugim sistemima obrađenim u ovom izvještaju koji su izvijestili da je bilo žalbi. U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine procenat privrednih društava i fondova kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 25,9%, a 9,1% u 2020. godini. Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2023/24. godine zaprimilo 15 organa, u 12 slučajeva je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, a u jednom slučaju je navedeno da nije ispoštovana procedura za zapošljavanje.

Ukupno 53 od 60 organa (88,3%) su 2023/24. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok je sedam organa izvijestilo da je bilo takvih slučajeva (po tri slučaja u dva organa, dva slučaja u jednom organu). U procjeni izvršenoj 2022. godine, dva organa izvijestila su da je bilo poništenih oglasa odnosno odluka.

Ukupno 47 organa (78,3%) je navelo da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, što je za 4,7% više nego u prethodnoj procjeni, dok je preostalih 13 organa odgovorilo suprotno.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 11 organa je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, dok je 6 organa navelo da ima takvu proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu**, a 8 organa ima procedure koje se odnose na **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**. Ukupno 35 organa (58,3%) je navelo da nijesu usvojili nijednu od ove tri vrste procedura, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre usvajanje navedenih procedura.

Imajući u vidu da većina organa u ovom sistemu koja su popunila upitnik 2023/24. godine primjenjuje Zakon o radu kada je u pitanju zasnivanje radnog odnosa, 32 organa (60%) su navela da imaju usvojenu **proceduru kojom je propisano trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, dok su 23 organa izvijestila da takva procedura nije izrađena, pa se tim organima **preporučuje** njeno usvajanje.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 52 od 60 organa (86,7%) su 2023/24. godine odgovorila da takvih kršenja nije bilo. Dva organa su precizirala da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, tri organa u vezi sa sprovođenjem plana integriteta, dok preostali organi nisu precizirali do kršenja kojih odredaba Zakona je došlo. U upitnicima popunjenim 2022. godine, 88,9% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, dok je 2020. godine isto navelo 97,7% organa.

Svih 60 organa je 2023/24. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**. Takođe, 2022. jedan organ je naveo da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona.

Od 59 organa koji su odgovorili na pitanje, 48 (81,4%) je navelo da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok je 11 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 20 organa je izvijestilo da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Ukupno je 55 organa navelo da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije unutar organa** (u procjeni iz 2022. godine 49 organa je potvrdno odgovorilo). Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 28 privrednih društava (sedam više u poređenju sa procjenom izvršenom 2022. godine), dok 32 organa to nijesu uradila, pa se tim organima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Jedno privredno društvo čiji je osnivač i većinski vlasnik država je 2023/24. godine navelo da su zaprimljene od dvije do tri **prijave zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je 59 organa odgovorilo da nije bilo prijava. Prilikom procjene koja je izvršena 2022, jedan organ je zaprimio prijave, dok su 2020. godine dva organa u ovom sistemu navela da je bilo prijava. Dva organa su 2024. godine izvijestila da je bilo prijava korupcije ili drugih nepravilnosti koje su zaposleni u tim organima **podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije**, dok je 58 organa odgovorilo suprotno, odnosno da nije u saznanju o istom. Takođe, pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 2,2% osnovnih rizika u planovima integriteta odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 31 organ u ovom sistemu je naveo da se ne vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok su 23 organa odgovorila potvrdno. Za organe u ovom sistemu važi Zakon o radu koji ne predviđa obavezu ocjenjivanja zaposlenih, tako da se ocjenjivanje u tim organima uglavnom vrši usmeno na kolegijumima i sastancima, kroz svakodnevno praćenje njihovog rada i kroz izvještaje o radu koje zaposleni dostavljaju na nedjeljnom i mjesečnom nivou.

Takođe, 18 organa je izvijestilo da je usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, dok je 35 organa navelo da nije izradilo pomenutu proceduru.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 11 organa je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 15 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok su 3 organa izvijestila da je bilo samo težih povreda radnih obaveza.

Takođe, 12 organa je navelo da su pokrenuta najviše 2 postupka, 5 da je bilo 3-5 postupaka, 1 organ da je bilo 6-7 postupaka, a 10 organa da je bilo više od 7 disciplinskih postupaka. Ukupno 32 organa (53,3%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 52,8%.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 29 organa (46,8%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih. Od preostalih organa, 6 je navelo da se vrši rotacija poslova, 3 rotacija članova tima, 1 teritorijalna rotacija, a 23 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 38 organa je 2024. navelo da primjenjuje **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks državnih službenika i namještenika, i dr).

Ukupno 49 organa u ovom sistemu (81,7%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok je 11 preduzeća navelo da je bilo takvih prijava. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 94,3% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, a 2020. godine 92,7% organa. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba.

Ukupno 38 preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država (63,3%) navelo je da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok je 20 preduzeća odgovorilo suprotno, od kojih su 4 precizirala da nijesu odredila navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 12 preduzeća je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva**

zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok je preostalih 48 organa navelo da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, 9 organa je navelo da je bilo prijava. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Ukupno 57 od 60 organa (95%) je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Tri organa su navela da je bilo manje od tri takva slučaja. Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih navelo je i 94,4% organa prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine i 97,7% organa prilikom procjene iz 2020. godine. Treba uzeti u obzir da je u analiziranim planovima integriteta organa u ovom sistemu među tri najzastupljenija rizika „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

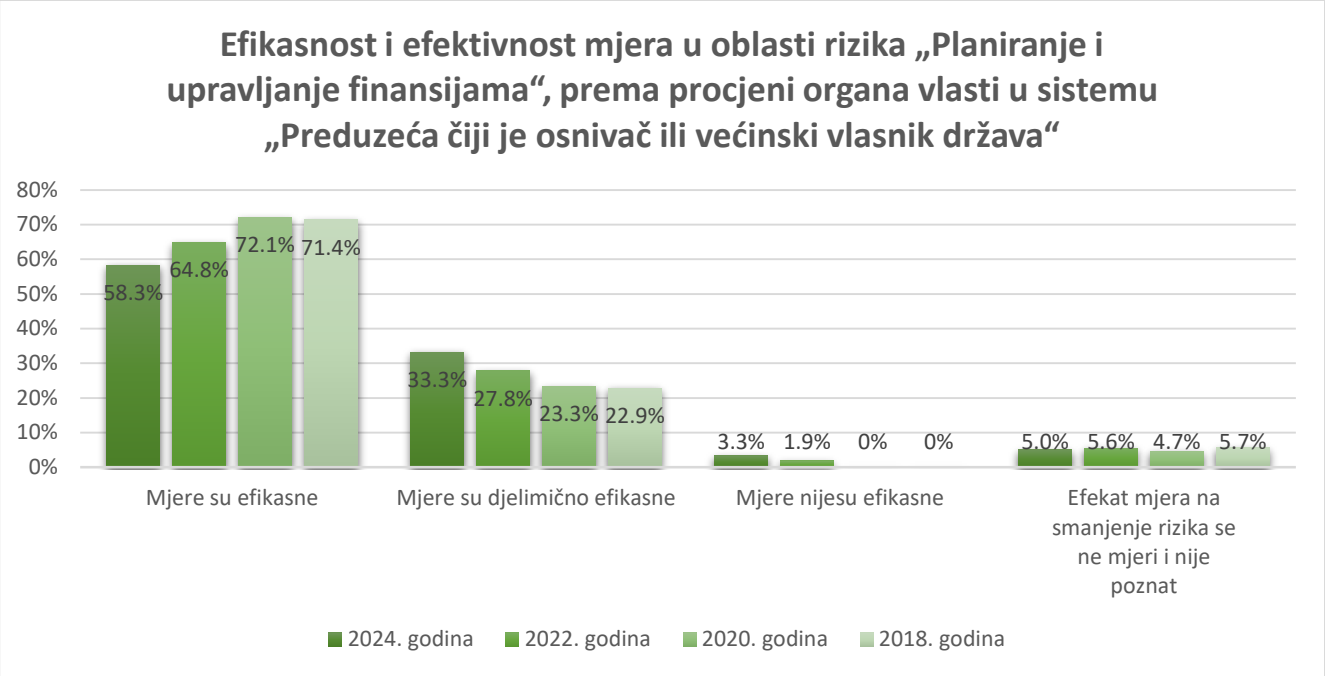
Samo je 9 organa navelo da su obezbijedili **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je za 5 više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 51 organ odgovorio suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 35 od 60 preduzeća čiji je osnivač država (**58,3%**) procijenilo je 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 20 preduzeća izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Dva organa su procijenila da mjere nijesu bile efektivne, a 3 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne se smanjio za 6,5% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali i za 13,8% u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2024. godine (četvrta generacija planova) bili manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2022. godine (treća generacija), ali i od planova integriteta usvojenih 2020. godine (druga generacija), u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama, iako je ta oblast rizika najuspješnija na kraju trećeg ciklusa planova integriteta ovog sistema[32].

[32] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 117, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/



Grafikon 37: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su približno efektivne kao i odgovarajuće mjere u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 0,2% više u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 39 organa (65%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“. S druge strane, 18 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, dok su tri organa navela da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 48 privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, 4 organa su navela da je to djelimično slučaj, i isto toliko da rukovodioci i drugi zaposleni nijesu uključeni u ovaj proces. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina organa (41 od 60 organa koji su popunili upitnik) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je 21 naveo da se ova analiza vrši (često kao dodatan način) u pisanoj formi, ali uglavnom bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja

budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 49 od 59 privrednih društava koja su pružila informacije tražene odgovarajućim pitanjem (83%) je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih je 18 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije), dok je njih 10 izvijestilo da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 84,9% organa u ovom sistemu je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke.

Ukupno 53 preduzeća (89,8%) su izvijestila da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok je ostalih 6 organa odgovorilo suprotno. Takođe, 14 preduzeća je izvijestilo da ne objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostala preduzeća objavljuju kao poseban dokument, ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu.

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 22 preduzeća su izvijestila da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 3 organa su navela da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, a 8 organa da su date preporuke za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Ukupno 27 organa je izvijestilo da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država vršena češće nego u drugim organima (kontrolom je pokriven veći dio organa u odnosu na druge sisteme).

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 31 organ (52,5%) u ovom sistemu je 2024. izvijestio da je usvojio **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (dok je 2022. godine isto izvijestilo 48% organa), a 20 organa je navelo da ovaj dokument nije izrađen (od čega je 8 organa navelo da nijesu obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[33]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Ukupno su 33 organa izvijestila da su odredila lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, 37 organa da je odredilo lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, a 24 organa da su odredila lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu. Broj organa koji je odredio navedena lica značajno je uvećan odnosu na prethodnu procjenu.

[33] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

Ukupno 29 preduzeća je izvijestilo da je izradilo **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijelo ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija (18 organa), skupštini akcionara ili osnivaču uz godišnji izvještaj o radu (11 organa), dok je jedan organ izvijestio da je dostavio izvještaj na tri adrese. Ostali organi (njih 31) su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj Ministarstvu odnosno Skupštini ili da nemaju obavezu podnošenja izvještaja shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[34]. Prema članu 18 stav 4 Zakona, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio navedeni izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

Osim toga, 15 organa je navelo da je podnijelo Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Ostali organi (njih 44) su naveli da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj, ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[35].

Ukupno 34 organa (57,6%) su izvijestila da su uspostavila **registar rizika**, shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Od tog broja, 28 organa je preciziralo da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok je preostalih 6 navelo da to nije slučaj. Ukupno 25 organa je navelo da nije uspostavilo registar rizika, od čega je 12 navelo da nijesu obveznici Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Ukupno 37 privrednih društava (62,7%) je navelo da su usvojili **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, 5 preduzeća je navelo da nije ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine. Ukupno 22 organa su izvijestila da nijesu usvojila knjigu procedura.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije

[34] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio. izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

[35] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 47 privrednih društava je navelo da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok je samo jedan organ odgovorio suprotno. Takođe, jedan organ je izvijestio da nije određen službenik za javne nabavke.

Ukupno 37 organa (74%) je 2024. izvijestilo da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, 10 organa je navelo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, a tri organa da je pokrenut u 10% do 20% javnih nabavki, pa se tim organima preporučuje da posebnu pažnju posvete identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** odluke o izboru najpovoljnije ponude (kod 13 organa), tendersku dokumentaciju (2) i izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije (4), pa se preporučuje da se ovim fazama javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u instituciji. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 77,3% organa u ovom sistemu je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, a prilikom procjene izvršene 2020. godine 59,5% organa.

Privredna društva koja su navela da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki su **izvijestili o ishodu tih žalbi**. Jedan organ je izvijestio da nijedna žalba nije usvojena, pet da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi, dva organa da su žalbe usvojene od 10% do 20%, jedan organ u 20% do 40%, dva organa u 40% do 60% žalbi i jedan organ da su žalbe usvojene od 80% do 100% od ukupnog broja podnijetih žalbi.

Od 49 organa koji su pružili informacije tražene odgovarajućim pitanjem, 47 (95,9%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, dok su 2 odgovorila suprotno.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 19 privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država navelo je da u tim društvima postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok 10 preduzeća prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 8 organa je kroz odgovor „Ostalo“ navelo druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane nadležnog ministarstva, ili od strane drugih subjekata. **Ukupno su 24 organa u ovom sistemu navela da nemaju uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 59 organa, 33 (55,9%) su 2024. navela da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Ukupno je 6 organa navelo da je interna revizija vršena jednom, a 27 da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, vršene 2022. godine, 54,7% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija.

Takođe, 14 organa je navelo da je ispunilo više od 50% **preporuka unutrašnje revizije**, a jedan organ da je sproveo manje od 50% preporuka (ostali organi su naveli da su sproveli sve preporuke), pa **se preporučuje** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 59 organa, u posljednjih pet godina vršena u 52 organa (88,1%). Prilikom procjene vršene 2022. godine, 84,6% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 40 organa je navelo da je ispunio 100% preporuka, 12 organa je navelo da je sprovelo više od 50% preporuka, a samo jedan organ je sproveo manje od 50% preporuka. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Evidencija osnovnih sredstava

Ukupno 60 preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država izvijestilo je da vode **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije. Takođe, od organa koji vode evidenciju osnovnih sredstava, 57 organa je navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije**, dok su ostali organi izvijestili da da su prilikom pisanja elaborata uočene greške tehničke prirode ili su bile administrativne prirode i otklonjene su. 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.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

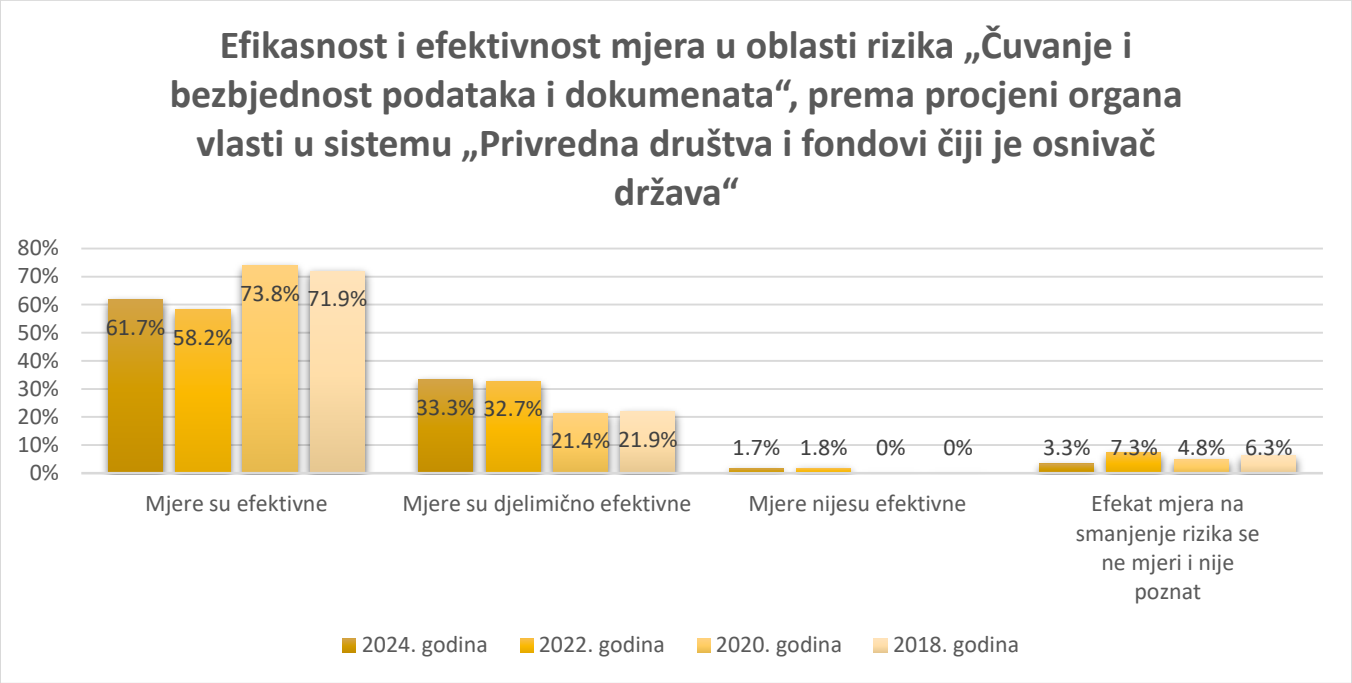
Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, 37 od 60 privrednih društava čiji je osnivač država (**61,7%**) procijenilo je 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 20 preduzeća mišljenja da su bile djelimično efektivne. Jedan organ je procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 2 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne povećao se za 3,5% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali i smanjio za 12,1% u odnosu na 2020. i za 10,2% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2018. i 2016. godine (druga i prva generacija planova) bili efektivniji od planova integriteta usvojenih 2020. i 2022. godine (treća i četvrta

generacija) u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata. U odnosu na podatke o sprovođenju planova integriteta državnih privrednih društava[36], ova oblast je treća po uspješnosti oblast kada je u pitanju stepen realizovanih mjera u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.

Takođe, mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku efektivnije u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2023–2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 1,6% manje u odnosu na sistem privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država.

Ukupno 33 organa (55%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. S druge strane, 24 organa su navela da su postojali djelimični uslovi, a 3 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera.



Grafikon 38: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

<u>Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima</u>

Od 60 organa u ovom sistemu koji su popunili upitnik, 52 (86,7%) su izvijestila da redovno vrše rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 8 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika

[36] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 117, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 85,2% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenata.

Ukupno 51 organ je 2024. godine izvijestio da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 45 organa je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok je preostalih 6 navelo da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 8 organa u ovom sistemu je navelo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 58 preduzeća koja su pružila tražene informacije, 44 su navela da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima** (tri više u odnosu na prethodnu procjenu), dok je njih 14 dalo suprotan odgovor. Takođe, 50 preduzeća je navelo da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 10 preduzeća nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 54 organa (90%) su izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok je 6 organa izvijestilo da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema, ali i da je 2024. došlo do smanjenja broja organa koji su izvijestili da nije bilo slučajeva curenja informacija. Naime, prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 92,6% organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva curenja informacija, dok je 2020. godine isto odgovorilo 88,1% organa.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 26 organa u ovom sistemu je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka** (jedan organ više u odnosu na prethodnu procjenu), dok su ostali organi izvijestili da to nije bilo slučaj.

Od 60 organa koji su popunili upitnik, 57 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok preostala 3 organa nemaju takve procedure, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih.

Svih 60 organa je 2024. godine izvijestilo da vrši **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, svi organi osim jednog su naveli da je vršena redovna kontrola, a isto je bio slučaj i 2020. godine, što ukazuje na kontinuitet u broju organa koji, prema odgovorima, redovno vrše kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata.

Prilikom popunjavanja upitnika 2024. godine, 58 organa (96,7%) u ovom sistemu je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok su suprotno odgovorila 2 organa. Tokom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 100% organa je izvijestilo da nije bilo takvih slučajeva, a 2020. godine 97,7% organa.

Takođe, 59 organa (100% organa koji su odgovorili na pitanje) je izvijestilo da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Prilikom procjene iz 2022. godine, 96,3% organa je odgovorilo na isti način.

Imajući u vidu da se 2,9% osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema odnosi na ugrožavanje zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Davanje u zakup imovine

Ukupno 25 privrednih društava je navelo da **daje u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu objekta. Takođe, 18 preduzeća je navelo da davanje u zakup vrši **javnim nadmetanjem** na osnovu prikupljenih ponuda, dok ostala preduzeća ovaj postupak vrše **neposrednom pogodbom**. Takođe, 13 preduzeća je navelo da u postupcima davanja u zakup **pribavlja saglasnost** nadležnog ministarstva odnosno organa opštine, dok su ostali naveli da to nije slučaj. **Preporučuje se** svim privrednim društvima da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 41 organ u ovom sistemu je izvijestio da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 19 organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 7 organa u ovom sistemu je navelo da su usvojili **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću**, dok su 43 organa odgovorila suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (40 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (42), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (27), organizovanjem konferencija za novinare (20), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (36 odgovora). Takođe, 23 organa su prema odgovorima iz upitnika uspostavila praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno je 49 od 60 organa u ovom sistemu 2024. godine izvijestilo da **objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što čini 81,7% organa u sistemu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine isti odgovor je navelo 72,2% organa, a u upitnicima iz 2020. godine 77,3% organa. Taj procenat 2024. godine prelazi prosjek zabilježen na nivou svih organa vlasti (72,2%). Takođe, 31 organ je u upitnicima iz 2024. godine naveo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli**.

Ukupno 19 organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 11 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 6 organa najmanje jednom u dvije nedjelje, 14 organa najmanje jednom mjesečno, 4 organa najmanje jednom u tri mjeseca i isto toliko organa da to čini još rjeđe. Takođe su 2 institucije navele da nemaju internet stranu. Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 32 organa su izvijestila da na internet stranici objavljuju i ažuriraju informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 19 da objavljuje spisak zaposlenih, sa njihovim zvanjima, i 13 organa da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ukupno 16 organa je navelo da ne objavljuje nijedan od navedenih skupova podataka, dok je jedan organ naveo da nema internet stranicu. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 50 organa je, prema 60 dostavljenih odgovora, objavilo **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedenih 50 organa, 38 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, a 12 da vodič nije ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 37 organa je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 17 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, a 6 organa da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se organima **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 31 organ (51,7%) je 2024. naveo da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (51,8% je na isti način izvijestilo 2022. godine), dok je 29 organa izvijestilo da je bilo žalbi. Četiri organa su navela da je bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu od čega u tri organa do tri kazne. **Preporučuje** se uvođenje odgovarajućih rizika i mjera u plan integriteta, u okviru posebne oblasti rizika „Slobodan pristup informacijama“. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, samo dva organa su izvijestila da su izrečene do 3 kazne

zbog nepostupanja po pomenutom zakonu, dok su 2020. godine izrečene do 3 kazne prema jednom organu.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 30 privrednih društava je izvijestilo da ovu evidenciju redovno podnosi nadležnom ministarstvu i objavljuje je na internet stranici, prema tada važećem Zakonu o medijima. Ukupno 8 organa je navelo da nijesu postupili shodno navedenoj zakonskoj obavezi. Osim toga, 18 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima, a određeni organi su izvijestili da podnose navedenu evidenciju nadležnom organu, ili ih dostavljaju zainteresovanoj stranci koja se obrati za isto shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 28 organa u ovom sistemu izvijestilo je da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dok su preostala 32 organa izvijestila da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja su odgovorili i svi organi prilikom popunjavanja upitnika 2022, 2020. i 2018. godine.

Ukupno 28 organa je navelo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 16 da su djelimično upoznati, a 3 organa da nijesu upoznati. Osim toga, 14 privrednih društava je navelo da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[37].

Takođe, 21 organ je ocijenio da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, 12 da su djelimično upoznati, a 5 organa da nijesu upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nisu obveznici ovog zakona.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, naročito imajući u vidu da je 2024. godine usvojeno novo zakonsko rješenje. Posebno je važno da organi vlasti obrate pažnju na odredbe koje se odnose na njihove obaveze, kao i na prepoznavanje i prijavljivanje nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet strani Agencije je objavljen praktični priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju.

[37] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, 20 organa vlasti nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 12 organa je kroz plan integriteta obradilo jednu posebnu oblast rizika, 9 organa dvije oblasti, dok je 19 organa obradilo tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država koja su, prema dostavljenim odgovorima, uključila relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	42
Planiranje i izvršavanje budžeta	48
Javne nabavke	42
Slobodan pristup informacijama	41
Zabrana diskriminacije	29
Zabrana zlostavljanja na radu	32
Rodna ravnopravnost	21
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	26
Primjena antikorupcijskih propisa	37

Tabela 12: Broj organa u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i

iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“

Sistem „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“	**Procjena za sistem iz 2024. godine**	**Razlika u odnosu na 2022. godinu**	**Razlika u odnosu na 2020. godinu**	**Razlika u odnosu na 2018. godinu**	**Razlika u odnosu na sve sisteme**
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	58,3%	-4,6%	-17,2%	-10,4%	-1,5%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	95%	+2,4%	+2,0%	+2,9%	+2,3%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	93,2%	+8,0%	+11,4%	+8,6%	+2,8%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	88,3%	-2,4%	-4,7%	-6,4%	+5,1%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	98,3%	+9,6%	+2,9%	+8,8%	+11,0%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	93,3%	+11,8%	+25,9%	+27,6%	+21,3%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	56,7%	+1,9%	-20,1%	-11,0%	+4,2%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	48,3%	-3,5%	-28,9%	-8,4%	+9,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	75,0%	+0,9%	-15,9%	-3,9%	+1,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	86,7%	-2,2%	-11,0%	-5,2%	-1,1%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	98,3%	+0,2%	+2,8%	-1,7%	-0,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	53,3%	+0,5%	-7,2%	+12,8%	-15,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	81,7%	-12,6%	-11,0%	-5,8%	-12,5%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	95,0%	+0,6%	-2,7%	+0,4%	-0,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	58,3%	-6,5%	-13,8%	-13,1%	-0,2%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	66,7%	+5,4%	-10,3%	+3,7%	+4,5%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	74,0%	-3,3%	+14,5%	+32,3%	-14,7%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	46,2%	-9,4%	+6,2%	-34,8%	-26,3%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	75,5%	+3,4%	-9,8%	+2,0%	+1,1%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	61,7%	+4,3%	-12,1%	-10,2%	+1,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	90,0%	-2,6%	+1,9%	+11,6%	-6,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	96,7%	-3,3%	-1,0%	+4,6%	+1,2%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	100,0%	+1,8%	+0,0%	+2,6%	+4,0%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	81,7%	+9,5%	+4,4%	+13,2%	+9,5%

Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	93,2%	-3,0%	-4,4%	-6,8%	-5,6%
PROSJEK	**78,6%**	**+0,3%**	**-3,9%**	**+0,5%**	**-0,2%**

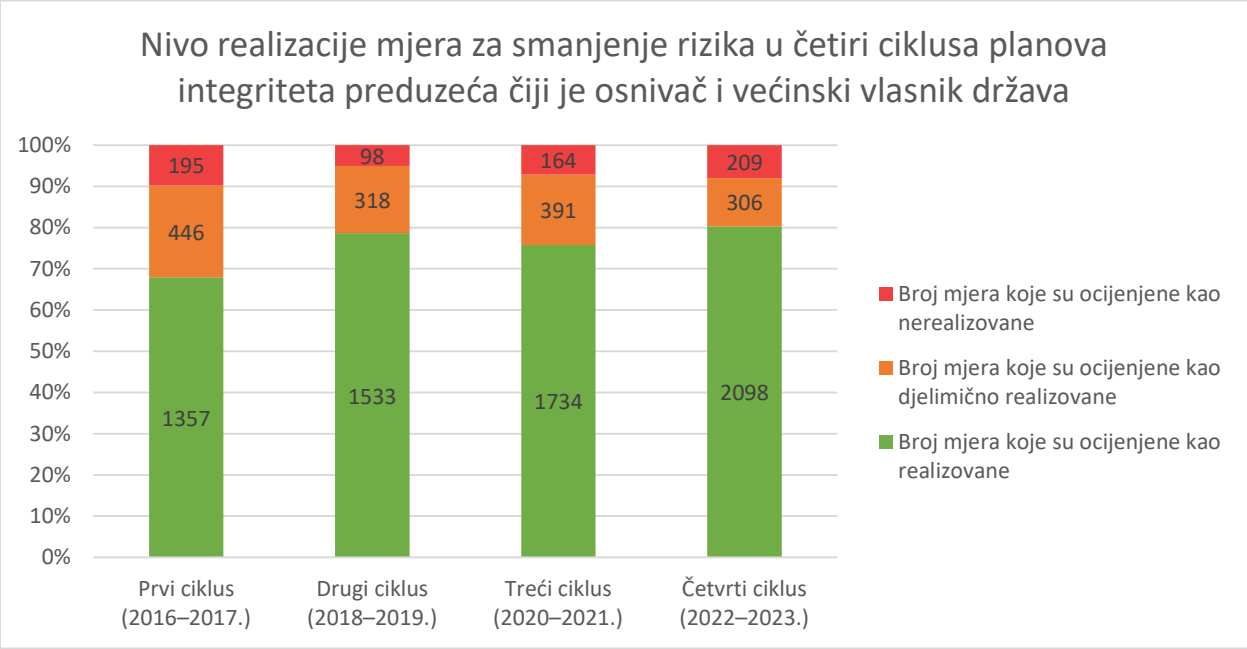
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

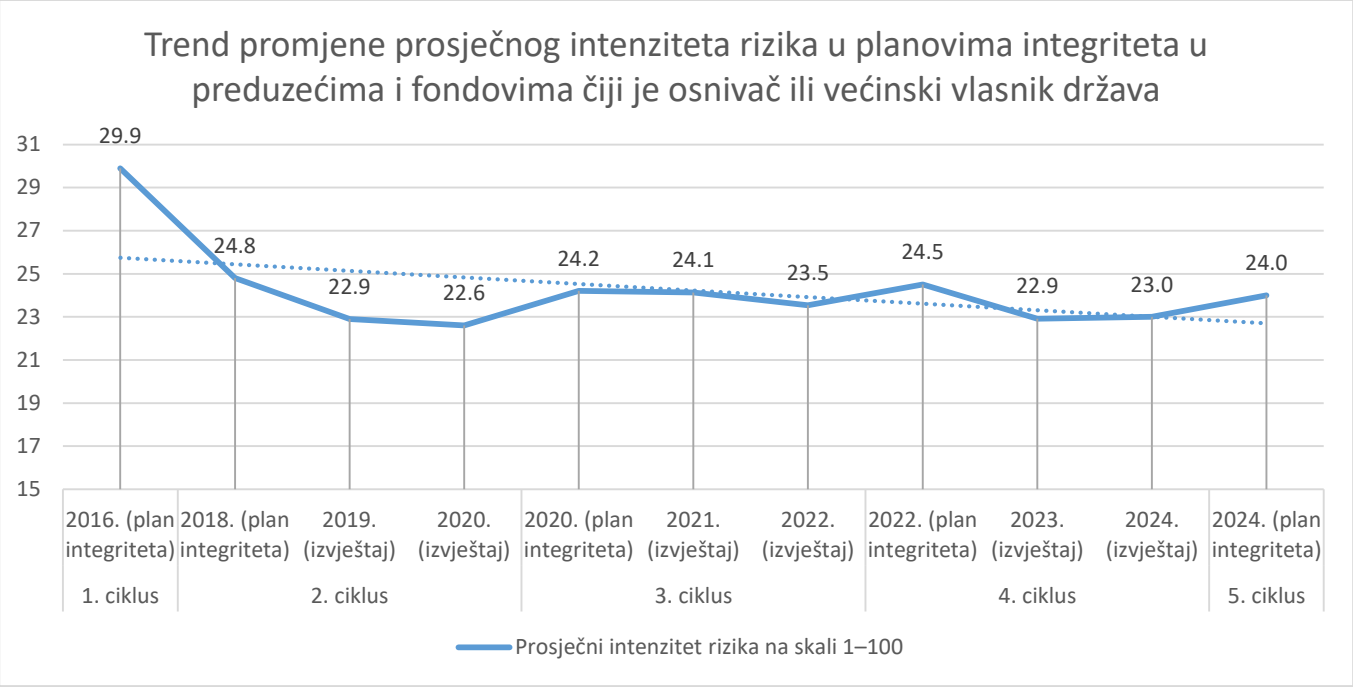
✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) Stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta (2022–2023.) je za 4,5% veći u odnosu na završetak trećeg ciklusa (2020–2021.), i za 1,6% veći u odnosu na drugi ciklus planova integriteta (2018–2019. godine).



Grafikon 39: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da su mjere bile efektivne, imajući u vidu da je zabilježeno kontinuirano smanjenje intenziteta rizika od 2016. godine do kraja 2024. godine u sistemu privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država.



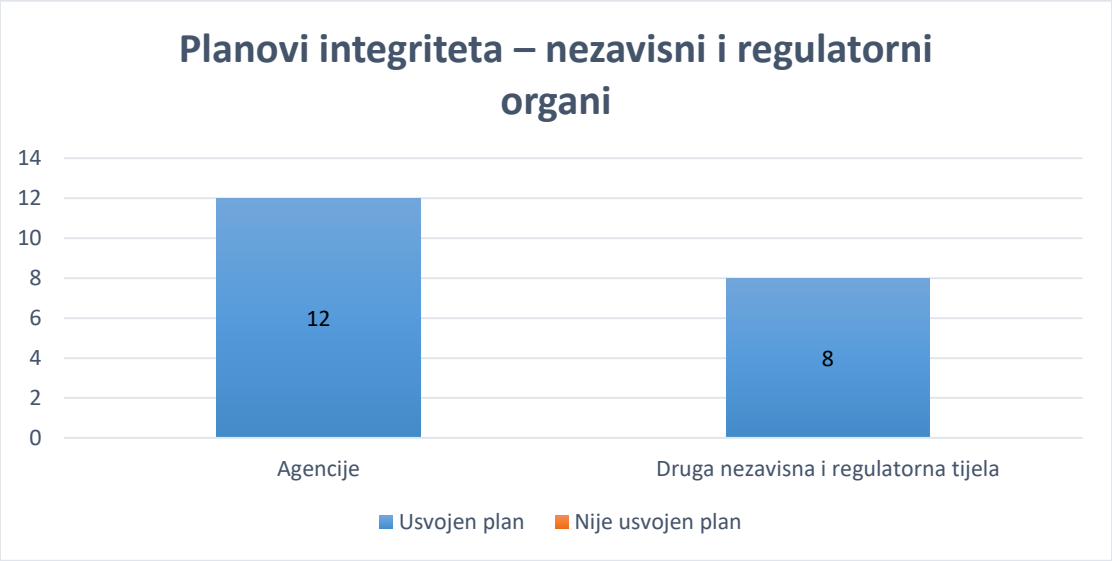
Grafikon 40: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[38], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[38] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

V. Nezavisni i regulatorni organi

Sistem nezavisnih i regulatornih tijela obuhvata dvadeset organa vlasti. **Svi organi u okviru sistema donijeli su plan integriteta.**[39]



Grafikon 41: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu nezavisnih i regulatornih organa

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena tokom 2023–2024. godine, nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, svih 20 organa vlasti je ažuriralo odnosno donijelo novi plan integriteta.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2024. godine su nezavisni i regulatorni organi **popunili i dostavili Agenciji 19 upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu.

[39] **Plan integriteta su donijeli:** Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Agencija za sprečavanje 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.

Upitnik je 2022. godine popunilo 17 organa u ovom sistemu, a 2020. i 2018. po 15 organa. Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Nezavisni i regulatorni organi su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenili da li su mjere koje su planirali u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, za koje je 47,4% organa navelo da su bile efektivne.**

Osim toga, organi u ovom sistemu su za dvije opšte oblasti rizika procijenili da su planirane mjere bile manje efektivne u njihovom četvrtom planu integriteta u odnosu na prva tri plana integriteta (što je naročito izraženo u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata). U oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ i „Planiranje i upravljanje finansijama“ je došlo do porasta procenta organa koji su mjere ocijenili kao efektivne, u odnosu na prethodnu procjenu.

Na kraju ovog poglavlja izvještaja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta organa u sistemu nezavisnih i regulatornih organa. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili manje efektivni od planova usvojenih u svim prethodnim ciklusima, imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa niži za 4,1% u odnosu na treći ciklus, i za 4,3% i 4,5% u odnosu na podatke po indikatorima iz drugog odnosno prvog ciklusa.**

Analizom upitnika popunjenih 2024. i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta osam drugih sistema, a manje efektivne od planova integriteta iz jednog sistema** (pad za jednu poziciju u odnosu na prethodnu procjenu). Važno je da nezavisni i regulatorni organi nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio još efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na savladavanje identifikovanih rizika.

Ciklusi planova integriteta		**OBLAST RIZIKA**			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	42,1%	36,8%	47,4%	42,1%
	Mjere su djelimično efektivne	47,4%	47,4%	31,6%	31,6%
	Mjere nijesu efektivne	5,3%	5,3	0%	5,3%

2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	29,4%	41,2%	41,2%	58,8%
	Mjere su djelimično efektivne	64,7%	58,8%	58,8%	35,3%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	5,9%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	66,7%	60%	60%	66,7%
	Mjere su djelimično efektivne	20%	26,7%	26,7%	13,3%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	78,6%	80%	73,3%	67%
	Mjere su djelimično efektivne	21,4%	20%	20%	25%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

Tabela 13: Procjena organa vlasti u sistemu „Nezavisni i regulatorni organi“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

Rukovođenje i upravljanje

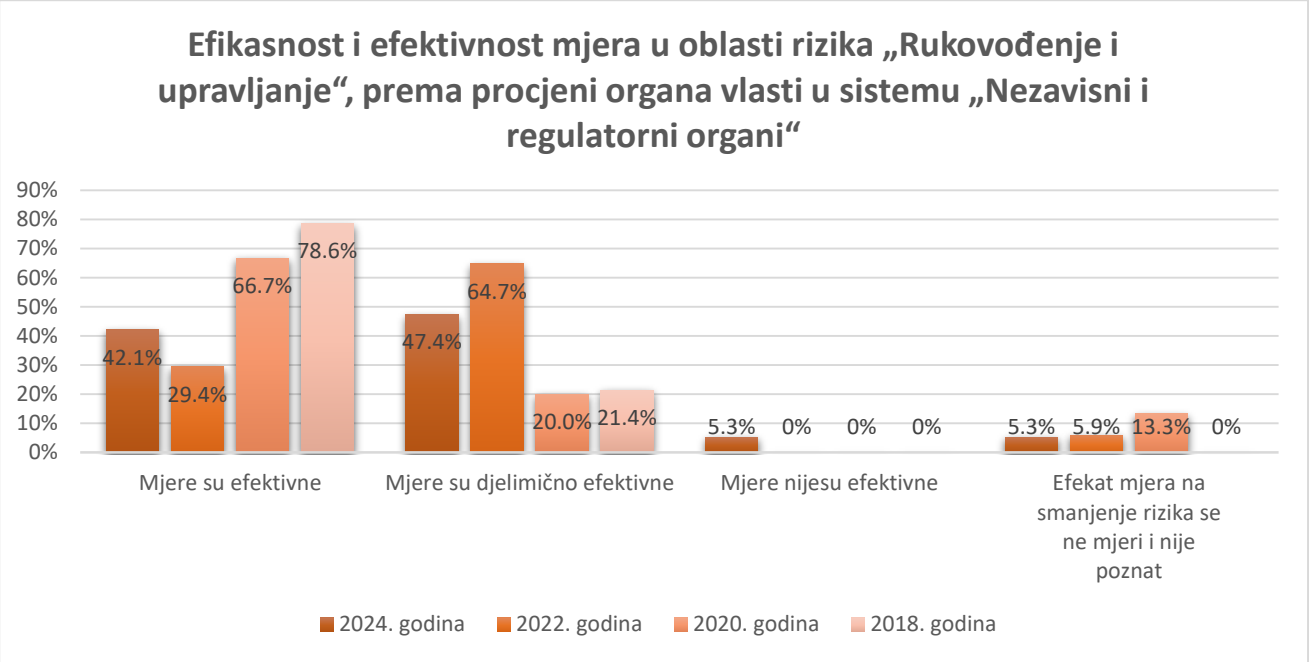
Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 8 od 19 organa u ovom sistemu (**42,1%**) je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 9 organa navelo da su bile djelimično efektivne. Po jedan organ je naveo da efekat mjera nije poznat ili da mjere nijesu bile efektivne.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je za 12,7% veći u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali za 24,6% manji u odnosu na 2020. i za 36,5 u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija od treće generacije, ali ne i od druge i prve, kada je u pitanju ova oblast rizika.

Treba imati u vidu i podatke iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[40], prema kojima je ostvaren relativno visok nivo realizacije mjera u oblasti rukovođenja i upravljanja (druga najuspješnija opšta oblast rizika po stepenu realizacije mjera). Ipak, mjere koje

[40] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 130, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

se odnose na tu oblast rizika bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku manje efektivne u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne (za 17,7% više u odnosu na ovaj sistem). Ipak, svi ostali indikatori koji se odnose na ovu oblast rizika, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta u ovom sistemu na većem nivou u odnosu na druge sisteme.



Grafikon 42: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Nezavisni i regulatorni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018.)

Ukupno 12 organa (63,2%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što je za 10,1% više u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 7 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 7 organa u ovom sistemu je 2024. godine navelo da nema usvojenu **strategiju razvoja** (36,8% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 5 organa usvojilo navedenu strategiju (1 organ za tri godine i 4 organa za više od tri godine). Ostali organi su naveli da su pravci razvoja insitucije prepoznati kroz definisanu misiju, viziju i opšte strateške ciljeve na osnovu kojih se izrađuje godišnji plan rada ili su sadržani u izjavi o misiji i ciljevima, kao i da je pitanje strategije razvoja uređeno zakonom koji se odnosi na rad određene institucije.

Od organa koji su usvojili strategiju razvoja, 3 organa su istu objavila na svojoj internet stranici.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 6 organa je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 4 organa da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok je 6 organa navelo druge okolnosti. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Svih 19 organa u ovom sistemu se 2024. godine izjasnilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično). Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, takođe su svi organi (njih 17) naveli da je nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, a 2020. godine je isto navelo 13 organa (86,7%). Ovi podaci ukazuju na **trend povećanja procenta organa u kojima nije bilo propusta** u radu zbog nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa, prema navodima organa.

S prethodnim pitanjem u vezi, 18 od 19 organa (94,7%) je navelo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je jedan organ odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tom organu da razmotri određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 18 od 19 organa koji su popunili upitnik (94,7%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa se povećao u odnosu na prethodnu procjenu (2022.), kad je iznosio 88,2%, a veći je i u odnosu na drugu procjenu (2020.) kad je iznosio 66,7%. Taj procenat je takođe za 28% veći od prosjeka u ostalim sistemima.

Naime, jedan organ je 2024. godine naveo da je bilo do 10 pritužbi. Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad nezavisnih i regulatornih organa specifične su zbog nadležnosti ovih organa, i prema rezultatima upitnika odnosile su se u najvećem broju slučajeva na nezadovoljstvo krajnjim ishodom postupaka i donijetim odlukama, kao i na cijenu pruženih usluga.

Ukupno je 17 od 18 nezavisnih i regulatornih organa (94,4%) izvijestilo da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, ukupno su 4 organa (21%) izvijestila da su u prethodne dvije godine sprovela **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok je suprotno odgovorilo 15 nezavisnih i regulatornih organa.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno 16 nezavisnih i regulatornih organa (84,2%) je navelo da su u instituciji **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok su 3 organa odgovorila suprotno. **Preporučuje se** organima vlasti da dodatno razmotre da li su postojeće procedure adekvatne i da planom integriteta kao nove mjere predvidi 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.

Ukupno 15 organa u ovom sistemu (79%) je popunjavajući upitnik navelo da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok su 4 organa navela da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Ovo predstavlja neznatan pad u odnosu na prethodnu procjenu, kada je 82,3% organa navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši kroz sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (7 odgovora), definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (11), obrazlaganjem diskrecionih odluka (9), objavljivanjem donijetih odluka (8) i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (7 odgovora).

Po 3 nezavisna i regulatorna organa navela su da su izradila internu proceduru postupanja u procesu dodjele sponzorstava i donacija i dodjelu jednokratne pomoći u školovanju, po 4 organa za raspodjelu stambenih kredita i vršenje drugih poslova, dok 2 organa imaju proceduru za dodjelu jednokratne pomoći u stipendiranju.

Uloga menadžera integriteta

Ukupno 18 organa je navelo da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok u jednom organu to nije bio slučaj.

Osim toga, 18 organa (94,7%) je 2024. godine navelo da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima. Jedan organ je mišljenja da je to

djelimično slučaj. U prethodnoj procjeni takođe je samo jedan organ u ovom sistemu odgovorio da menadžer integriteta ima djelimične uslove.

Ukupno 14 menadžera integriteta iz ovog sistema (73,7%) je pohađalo **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta**. Od tog broja, 4 organa su precizirala da je obuka održana u prethodnom dvogodišnjem periodu, a 10 organa da je održana ranije. Takođe, dva organa su organizovala obuku za ranijeg menadžera integriteta i/ili člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta, ali ne i za trenutnog menadžera integriteta. Ukupno tri organa su navela da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Ukupno 18 od 19 organa (94,7%) je 2024. godine navelo da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Takođe, jedan organ je naveo da je to djelimično slučaj. Prilikom prethodnih procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. i 2020. godine) takođe su svi osim jednog organa odgovorili da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, dok su prilikom prve procjene (2018.) pozitivno odgovorili svi organi.

Takođe, 16 organa (84,2%) je navelo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok su 3 organa izvijestila da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u institucijama. Prilikom prethodne procjene, 88,2% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama, što ukazuje da je 2024. došlo do pada u pozitivnim odgovorima.

Svih 19 organa (100%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodne dvije procjene naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Ipak, prilikom prethodne procjene, 88,2% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, dok su ostali organi tada naveli da su zaposleni djelimično upoznati sa istim, što ukazuje da je 2024. došlo do porasta od 11,8% u pozitivnim odgovorima.

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.

Ukupno 16 organa u ovom sistemu (84,2%) je u okviru odgovora na pitanja navelo 2024. godine da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Takođe, 2 organa su navela da su plan integriteta učinila dostupnim javnosti na drugi način (na oglasnoj tabli). **Preporučuje** se da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta organi vlasti učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Zabilježen je blagi pad procenta organa koji su objavili plan integriteta u odnosu na podatke iz 2022. godine (87,5% organa koji su

u toj godini popunili upitnik). Agencija je krajem 2024. godine uputila dopis svim organima vlasti i prikupila informacije koje ukazuju da je nakon proaktivnog pristupa Agencije dodatno povećan broj organa vlasti u ovom sistemu koji su plan integriteta objavili na internet stranici. Naime, prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis i provjere internet stranica, plan integriteta (peta generacija planova integriteta) je do kraja 2024. godine na internet stranicu postavilo ukupno 18 nezavisnih i regulatornih organa (90%).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 14 organa je navelo da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja,** (od kojih je 6 navelo da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu, a ostali organi da su iste organizovane ranije), dok je 5 organa odgovorilo negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 7 od 19 organa u ovom sistemu **(36,8%)** je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 9 organa izvijestilo da su mjere bile djelimično efektivne, a jedan organ je mjere ocijenio kao neefektivne. U dva organa efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se smanjio za 4,4% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 23,2% u odnosu na 2020, i za 43,2% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2016, 2018. i 2020. godine (prva, druga i treća generacija), kada je u pitanju oblast kadrovske politike.

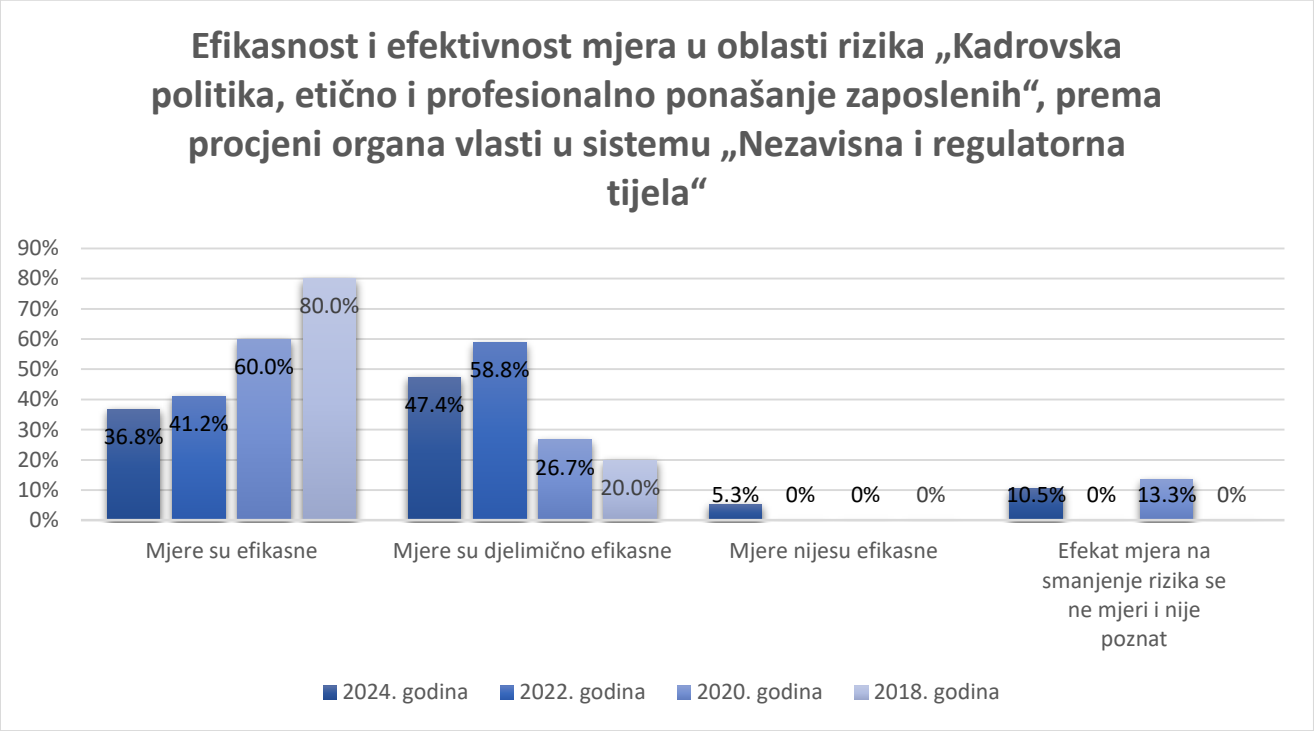
Takođe, većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast kadrovske politike, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuje da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta smanjena u odnosu na treću generaciju. Izuzetak su indikatori kojima se mjeri broj prijava zviždača unutar institucije, kao i broj prijava kršenja etičkog kodeksa.

Ovi rezultati su u skladu sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[41], prema kojima ovu oblast rizika karakteriše najmanji udio realizovanih mjera od svih opštih oblasti rizika, te najveći procenat mjera koje nijesu realizovane.

Takođe, prema procjeni organa vlasti u ovom sistemu, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u prosjeku značajno manje efektivne u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih

[41] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 130, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 15,7% više u odnosu na ovaj sistem.



Grafikon 43: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Nezavisni i regulatorni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih.

Ukupno 10 organa (52,6%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što predstavlja povećanje u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 9 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, dok nijedan organ nije odgovorio da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

<u>Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih</u>

Ukupno 11 organa (57,9%) je navelo da ima **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 8 navelo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, 2 organa da imaju usvojen srednjoročni ili dugorični plan, dok jedan organ ima i jedan i drugi plan). S druge strane, 8 organa

je izvijestilo da nema navedeni plan. Takođe, 8 organa (44,4%) je navelo da ima **plan obuka posvećen etici i integritetu** (u 1 organu usvojen je poseban plan, a u 7 je dio opšteg plana), dok je 10 organa navelo da nije donijelo tu vrstu plana.

Ukupno je 57,9% nezavisnih i regulatornih organa (11 od 19 organa), prema upitnicima dostavljenim 2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za čak 18,6% manji procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine. To je ipak značajno iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Od 11 organa koji su 2022–2023. godine učestvovali na obukama, 9 je pohađalo jednu do tri obuke, a 2 organa su uzela učešće na više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 6 organa u ovom sistemu (31,6%) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 13 organa odgovorilo odrično. Takođe, 13 organa (68,4%) ima **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 6 organa nije izradilo.

Od 19 organa, 5 (26,3%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (svi su precizirali da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa), što je identičan procenat zabilježen na nivou svih 10 sistema obrađenih u ovom izvještaju koji su izvijestili da je bilo žalbi. U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine procenat nezavisnih i regulatornih organa kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 12,5%, dok je prilikom procjene u 2020. godini iznosio 7,7%. Kada su u pitanju žalbe o kojima je izviješteno u upitnicima iz 2024. godine, u dva slučaja je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, dok u dva nijesu primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje, prema navodima iz tih žalbi.

Svih 18 organa osim jednog je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova. U procjenama izvršenim 2022. i 2020. godine, svi organi su izvijestili da nije bilo poništenih oglasa odnosno odluka.

Ukupno 15 organa (78,9%) je navelo da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok su preostala 4 organa odgovorila suprotno.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 5 organa je navelo da imaju usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu,** 6 proceduru za **ugovore o dopunskom radu,** dok su 3 organa navela da imaju procedure za **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**. Sve tri brojke su više od onih iz prethodne procjene. Ukupno 11 organa (57,9%) je

navelo da nije usvojena nijedna od ove tri vrste procedura, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre usvajanje navedenih procedura.

Imajući u vidu da dio nezavisnih i regulatornih organa koji su popunili upitnik 2024. godine primjenjuje Zakon o radu kada je u pitanju zasnivanje radnog odnosa, 6 organa (37,5%) je navelo da ima usvojenu **proceduru kojom je propisano trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, dok je 10 organa izvijestilo da takva procedura nije izrađena, pa se tim organima **preporučuje** njeno usvajanje.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 17 od 19 organa (89,5%) je 2024. godine odgovorilo da takvih kršenja nije bilo. Preostala dva organa su precizirala da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini i u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa u vršenju javnih funkcija. U upitnicima popunjenim 2022. godine, 94,1% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, dok je 2020. godine isto navelo 100% organa.

Svih 19 organa je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**. Nijedan organ nije ni 2022. naveo da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona.

Od 19 organa, 18 (94,7%) je navelo da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok je samo jedan organ odgovorio suprotno, pa se tom organu preporučuje da to učini u narednom periodu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 5 organa je izvijestilo da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Ukupno je 18 organa navelo da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije** unutar organa (u 2022. godini 16 organa je odgovorilo potvrdno). Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 13 nezavisnih i regulatornih tijela (5 više u odnosu na prethodnu procjenu), dok 6 organa to nije uradilo, pa se tim organima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Jedan organ u ovom sistemu je 2024. godine naveo da je bilo **prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Taj organ je naveo da je zaprimljena jedna prijava. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, takođe je jedan organ naveo da je bilo prijava. Svi organi osim jednog su 2024. godine izvijestili da nije bilo prijava korupcije ili drugih nepravilnosti koje su zaposleni u tim organima podnijeli **Agenciji za sprečavanje korupcije**, odnosno da nijesu u saznanju o navedenom. Takođe, pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 2,3% osnovnih rizika u planovima integriteta organa vlasti u ovom sistemu odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova

edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 8 organa u ovom sistemu je navelo da se ne vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok je 9 organa odgovorilo potvrdno. Takođe, 4 organa su izvijestila da je usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, imajući u vidu da dio organa u ovom sistemu kod zasnivanja radnog odnosa primjenjuje Zakon o radu, dok je 9 organa navelo da nije izradilo pomenutu proceduru.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, po tri organa su navela da je bilo samo težih povreda radnih obaveza, i da je bilo i lakših i težih povreda, dok je jedan organ izvijestio da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza. Takođe, 4 organa su navela da su pokrenuta najviše 2 postupka, i po jedan da je bilo 3-5 postupaka, te 6-7 postupaka i više od 7 disciplinskih postupaka. Ukupno 12 organa (63,2%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 82,4% organa.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 12 organa (57,1%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih. Od preostalih organa, 2 organa su navela da se vrši rotacija poslova, 3 da se vrši rotacija članova tima, a 4 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 17 organa je 2024. navelo da primjenjuje **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks državnih službenika i namještenika i dr), dok su dva organa odgovorila suprotno.

Ukupno 18 organa u ovom sistemu (94,7%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok je jedan organ naveo da je bilo takvih prijava. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 94,1% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, a 2020. godine 93,3% organa. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu se 1,9% osnovnih rizika u svim planovima integriteta odnosi na povrede profesionalnih i etičkih pravila, kao i na nestručan i neprofesionalan rad.

Ukupno 9 nezavisnih i regulatornih organa (47,4%) navelo je da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok je 10 organa odgovorilo suprotno, od kojih su 4 precizirala da nijesu odredila navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Tri organa su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok je preostalih 16 organa navelo da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, jedan organ je

naveo da je bilo takvih prijava. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Svih 19 organa je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih naveli su svi organi i prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine.

Ukupno je 12 nezavisnih i regulatornih organa navelo da je obezbijedilo **natpis na Brajevom pismu**, što je za tri organa više u odnosu na prethodnu procjenu, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, dok je 7 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 9 od 19 nezavisnih i regulatornih organa (**47,4%**) procijenilo je 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 6 organa izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Takođe, 4 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

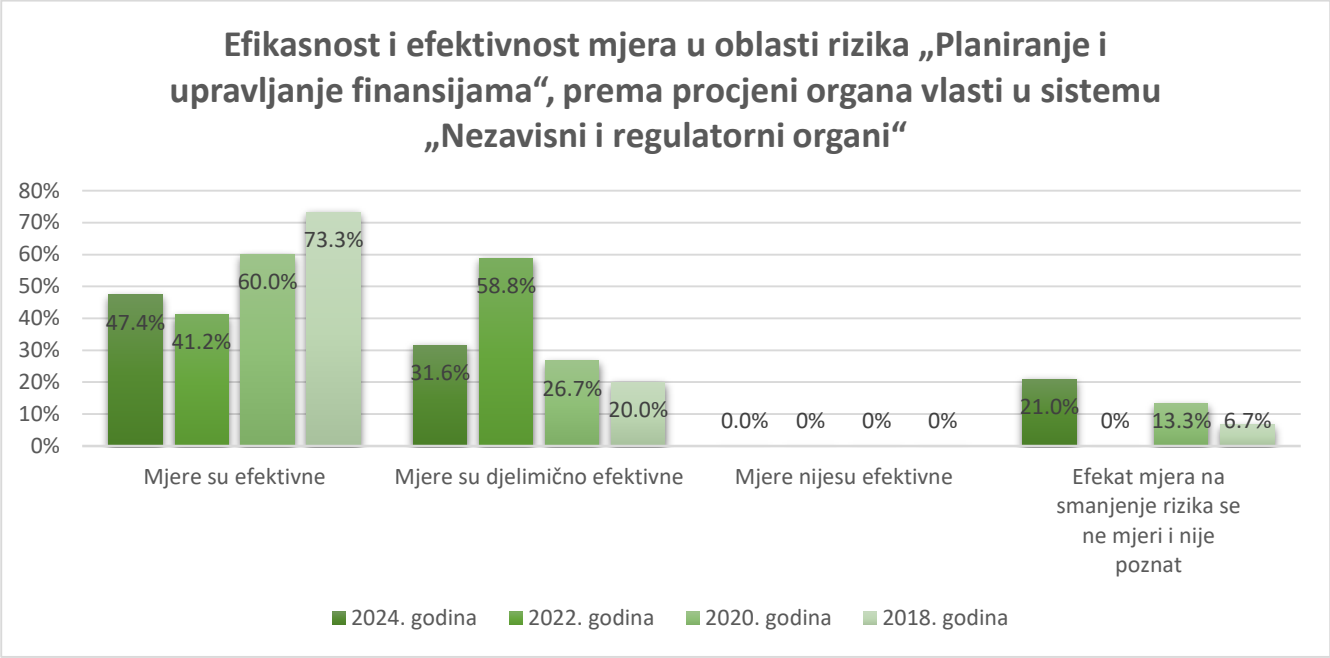
Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne se povećao za 6,2% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali je i dalje niži u odnosu na 2020. i 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija od treće generacije planova integriteta, ali ne i od prve i druge. Ovu oblast rizika takođe karakteriše i najveći stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta ovog sistema, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika[42].

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, manje efektivne od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 11,1% više u odnosu na ovaj sistem.

Podijeljen je broj organa u ovom sistemu između onih koji su naveli da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ (10 organa) i da su postojali

[42] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 130, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

djelimični uslovi odnosno da nije bilo uslova (9 organa). U prethodnoj procjeni koja je izvršena 2022. godine, 8 organa je procijenilo da su ti uslovi postojali.



Grafikon 44: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Nezavisni i regulatorni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 17 nezavisnih i regulatornih organa je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, a dva organa su navela da je to djelimično slučaj. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina organa (15 organa) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, ali uglavnom bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, svih 19 organa koji su popunili upitnik su naveli da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih je 9 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije).

Ukupno 18 organa (94,7%) je izvijestilo da izrađuje **periodične izveštaje o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok je jedan organ odgovorio suprotno. Takođe, 3 organa su izvijestila da ne objavljuju godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostali organi objavljuju kao poseban dokument, ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu.

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 6 organa je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, dok je 11 organa navelo da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u nezavisnim i regulatornim organima vršena češće nego u drugim organima.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 12 organa (63,2%) u ovom sistemu je 2024. izvijestilo da je usvojilo **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (dok je 2022. godine isto izvijestilo 70,6% organa), a 7 organa je navelo da ovaj dokument nije izrađen (od čega je jedan organ naveo da nije obveznik tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[43]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Po 14 organa je izvijestilo da je odredilo lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima i da je odredilo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu, a 13 organa da je odredilo lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola.

Ukupno 13 nezavisnih i regulatornih organa je izvijestilo da je izradilo **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijelo ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija (8 organa), Skupštini Crne Gore (4 organa) ili skupštini akcionara ili osnivaču uz godišnji izvještaj o radu (1 organ). Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj ili da nemaju obavezu podnošenja izvještaja shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[44].

Osim toga, 5 organa je navelo da su podnijeli Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Ostalih 13 organa je navelo da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj

[43] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

[44] Shodno članu 18 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio. Gore navedeni organi bili su u obavezi da izvještaj dostavljaju nadležnim tijelima Skupštine CG, uz godišnji izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji su imali obavezu da izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

izvještaj, ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[45].

Ukupno 15 organa (78,9%) je izvijestilo da je uspostavilo **registar rizika**, shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Od tog broja, 10 organa je preciziralo da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok je preostalih 5 navelo da to nije slučaj. Ukupno 4 organa su navela da nijesu uspostavila registar rizika, od čega su dva navela da nijesu obveznik Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Ukupno 17 organa (89,5%) je navelo da je usvojilo **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, tri organa su navela da nijesu ažurirala knjigu procedura u posljednje dvije godine. Samo dva organa su izvijestila da nijesu usvojila knjigu procedura.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

<u>Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki</u>

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 17 organa je navelo da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok je jedan organ odgovorio suprotno.

Ukupno 17 organa (94,4%) je 2024. izvijestilo da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, jedan organ je naveo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, pa se tom organu preporučuje da posebnu pažnju posveti identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** odluke o izboru najpovoljnije ponude. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 93,7% organa u ovom sistemu je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, a prilikom procjene

[45] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

izvršene 2020. godine 85,7% organa. Ovi podaci ukazuju na trend smanjenja broja organa protiv kojih je pokrenut postupak za zaštitu prava ponuđača tokom prva četiri ciklusa planova integriteta u ovom sistemu.

Jedan organ koji je naveo da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki je **izvijestio o ishodu tih žalbi**, i naveo je da nijedna žalba nije usvojena.

Od 18 organa koji su pružili informacije tražene odgovarajućim pitanjem, 16 (88,9%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, dok su dva organa odgovorila suprotno.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, dva organa navela su da u tim organima postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok 8 organa prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 4 organa su kroz odgovor „Ostalo" navela druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane revizorskog odbora. **Ukupno je 6 organa u ovom sistemu navelo da nemaju uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 19 organa, 13 (68,4%) je 2024. navelo da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Ukupno je 6 organa navelo da je interna revizija vršena jednom, a 7 da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, vršene 2022. godine, 41,1% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija.

Takođe, svih 13 organa je ispunilo sve preporuke unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 16 organa, u posljednjih pet godina vršena u 13 organa (68,4%). Prilikom procjene vršene 2022. godine, 68,7% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 14 organa je navelo da je ispunilo sve date preporuke.

Evidencija osnovnih sredstava

Svih 19 organa izvijestilo je da vodi **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije, dok je 18 organa navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije.**

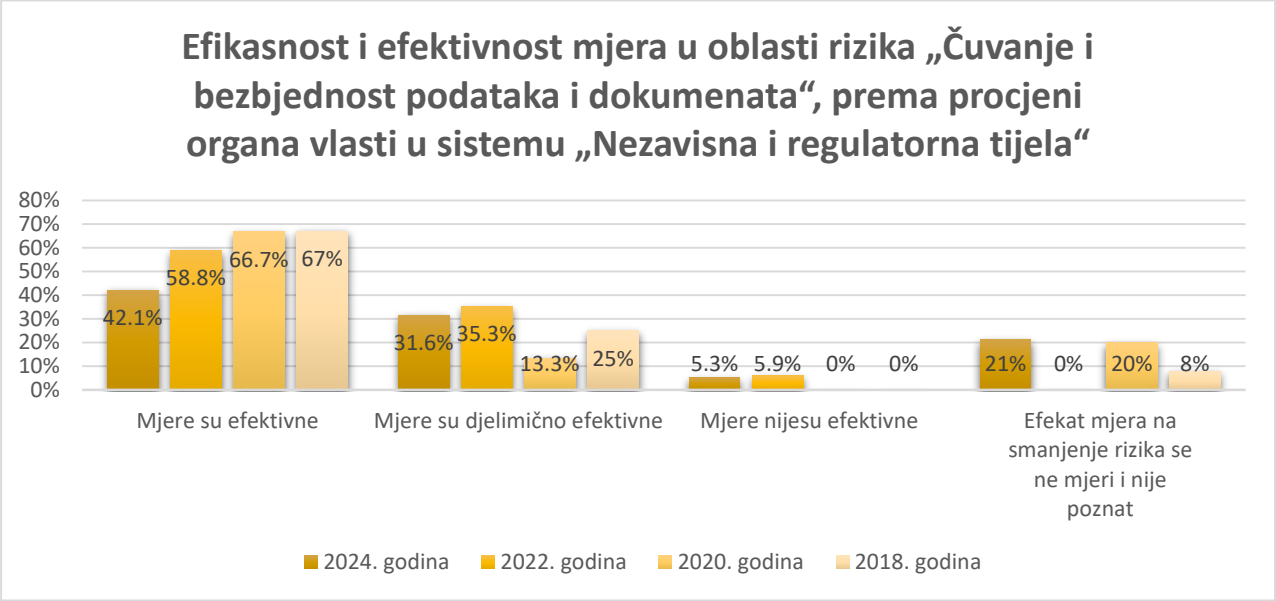
Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata"** u planovima integriteta, 8 od 19 nezavisnih i regulatornih organa (**42,1%**) procijenilo je 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 6 organa mišljenja

da su bile djelimično efektivne. Jedan organ je procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 4 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne se smanjio za 16,7% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od treće generacije u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.

Treba uzeti u obzir i podatke o sprovođenju planova integriteta nezavisnih i regulatornih organa[46], prema kojima ovu oblast rizika karakteriše najniži udio realizovanih mjera u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.



Grafikon 45: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Nezavisni i regulatorni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Takođe, mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u značajnoj mjeri manje efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2023–2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za čak 18% više u odnosu na sistem nezavisnih i regulatornih tijela.

Ukupno 12 organa (63,2%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. S druge strane, 6 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a jedan organ je odgovorio da nijesu imali potrebne uslove.

[46] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 130, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 19 organa u ovom sistemu koji su popunili upitnik, 16 (84,2%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok su preostala 3 organa odgovorila suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 88,2% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenata.

Ukupno 17 organa je 2024. godine izvijestilo da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka** koji se redovno ažuriraju i za koje se obnavljaju licence. S druge strane, 2 organa u ovom sistemu su navela da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati, jedan organ manje nego u prethodnoj procjeni.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 19 organa koji su pružili tražene informacije, 12 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima**, dok su 7 organa dala suprotan odgovor. Takođe, 14 organa je navelo da imaju utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok njih 5 nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 17 organa (89,5%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok su dva organa izvijestila da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema. Takođe, prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 94,1% organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva curenja informacija, dok je 2020. godine isto odgovorilo 100% organa, pa se bilježi negativan trend.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 5 organa u ovom sistemu je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka** (tri manje u odnosu na prethodnu procjenu), dok je 12 organa izvijestilo da to nije bilo slučaj.

Od 18 organa koji su odgovorili na pitanje, 17 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok je jedan organ izvijestio da je to djelimičano realizovano, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih.

Ukupno 18 organa (94,7%) je 2024. godine izvijestilo da vrši **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**. Prilikom procjena koje su izvršene 2022. i 2020. godine, 100% organa navelo je da je vršena redovna kontrola.

Prilikom popunjavanja upitnika 2024. godine, svih 19 organa u ovom sistemu je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije. Tokom prethodnih procjena, izvršenih 2022, 2020. i 2018. godine, takođe je 100% organa izvijestilo da nije bilo takvih slučajeva, pa se i kod ovog pitanja bilježi kontinuitet tokom četiri ciklusa planova integriteta.

Takođe, 18 organa (94,7%) je izvijestilo da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Prilikom procjene iz 2022. godine, na isti način je odgovorilo 100% organa.

Imajući u vidu da se 3% osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema odnosi na ugrožavanje zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Davanje u zakup imovine

Samo jedan organ je naveo da **daje u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu objekta i da to vrši **neposrednom pogodbom**, kao i da u postupcima davanja u zakup **pribavlja saglasnost** nadležnog organa.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 7 organa u ovom sistemu je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 12 organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 12 organa u ovom sistemu je navelo da je usvojilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću** (iako se iz dostavljenih obrazloženja može zaključiti da se ne radi o formalnom aktu u svim tim slučajevima), dok je 7 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (12 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (17), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (8), organizovanjem konferencija za novinare (5), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (15 odgovora). Takođe, 8 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno je 16 organa od 19 u ovom sistemu 2023–2024. godine izvijestilo da **objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici** (što predstavlja 84,2% organa u sistemu), dok je kod jednog organa to djelimično slučaj. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine isti odgovor je navelo 100% organa. I pored smanjenja

nivoa uspješnosti, procenat premašuje prosjek zabilježen na nivou svih organa vlasti za 12%. Takođe, 10 organa je u upitnicima iz 2024. godine navelo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli**.

Ukupno 9 organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 4 organa da to čine najmanje jednom nedjeljno, 3 organa najmanje jednom mjesečno, a 1 organ da to čini još rjeđe. Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 13 organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 16 organa objavljuje spisak zaposlenih, sa njihovim zvanjima, i njih 12 objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 18 organa je, prema dostavljenim odgovorima, objavilo **vodič za pristup informacijama** na internet stranici. Od tog broja, 13 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, a 5 da vodič nije ažuriran u posljednjih godinu dana, dok jedan organ vodič nije objavio. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 13 organa je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, dok su četiri organa izvijestila da su objavljene samo neke procedure.

Ukupno 10 organa (52,6%) je 2024. navelo da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (58,8% je na isti način izvijestilo 2022. godine), dok je 9 organa izvijestilo da je bilo žalbi. Svih 18 organa koji su pružili tražene informacije su naveli da nije bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, svi organi su izvijestili da nijesu izrečene kazne zbog nepostupanja po pomenutom zakonu.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 12 nezavisnih i regulatornih organa je izvijestilo da ovu evidenciju redovno podnosi nadležnom ministarstvu i objavljuje je na internet stranici, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima. Osim toga, 6 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima, a jedan organ je izvijestio da u izvještajnom periodu nije bilo izvršenih plaćanja.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 10 organa u ovom sistemu izvijestilo je da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dok je preostalih 8 organa izvijestilo da ne priprema i/ili ne donosi zakone, druge

propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja su odgovorili i svi organi prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, kao i 2020. godine.

Ukupno 10 organa je navelo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 3 da su djelimično upoznati, a jedan organ da nijesu upoznati. Osim toga, jedan organ je naveo da nije obveznik Zakona o lobiranju[47].

Takođe, 8 organa je ocijenilo da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, 4 da su djelimično upoznati i jedan organ da nijesu. Preostala 4 organa su ponovila da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nisu obveznici ovog zakona.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, a naročito u pogledu prepoznavanja i prijavljivanja nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet stranici Agencije je objavljen praktični priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, niti jedan organ vlasti nije izvijestio da nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. Takođe, dva organa su kroz plan integriteta obradila jednu posebnu oblast rizika, 7 organa dvije oblasti, a 9 organa tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj nezavisnih i regulatornih organa koji su, prema dostavljenim odgovorima, uključili relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	9
Planiranje i izvršavanje budžeta	16

[47] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

Javne nabavke	15
Slobodan pristup informacijama	14
Zabrana diskriminacije	10
Zabrana zlostavljanja na radu	8
Rodna ravnopravnost	4
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	11
Primjena antikorupcijskih propisa	12

Tabela 14: Broj organa u sistemu „Nezavisni i regulatorni organi“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Nezavisni i regulatorni organi“

Sistem „Nezavisni i regulatorni organi“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	42,1%	+12,7%	-24,6%	-36,5%	-17,7%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	100,0%	0,0%	+13,3%	0,0%	+7,3%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+9,6%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	84,2%	-9,9%	+4,2%	-9,1%	+1,0%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	94,7%	+0,6%	+1,4%	-5,3%	+7,4%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	84,2%	-3,3%	+30,9%	-15,8%	+12,2%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	36,8%	-4,3%	-23,2%	-43,2%	-15,7%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	57,9%	-18,6%	-22,1%	-22,1%	+18,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	73,7%	-13,8%	-18,6%	-4,9%	-0,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	89,5%	-4,6%	-10,5%	+2,8%	+1,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	94,7%	+0,6%	-5,3%	-5,3%	-4,0%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	63,2%	-19,2%	-23,5%	-8,3%	-5,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	94,7%	+0,6%	+1,4%	-5,3%	+0,6%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+4,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	47,4%	6,2%	-12,6%	-26,0%	-11,1%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	75,0%	-25,0%	+5,0%	+5,0%	+12,8%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	94,4%	+0,7%	+8,7%	+41,1%	+5,7%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	100,0%	0,0%	0,0%	+33,3%	+27,5%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	100,0%	+18,2%	+25,0%	+23,1%	+25,6%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	42,1%	-16,7%	-24,6%	-24,9%	-18,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	89,5%	-4,6%	-10,5%	+2,8%	-6,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+4,5%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	94,7%	-5,3%	-5,3%	-5,3%	-1,3%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	84,2%	-15,8%	-15,8%	-15,8%	+12,1%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku	100,0%	0,0%	0,0%	+6,7%	+1,1%

zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama					
PROSJEK	**81,7%**	**-4,1%**	**-4,3%**	**-4,5%**	**+2,9%**

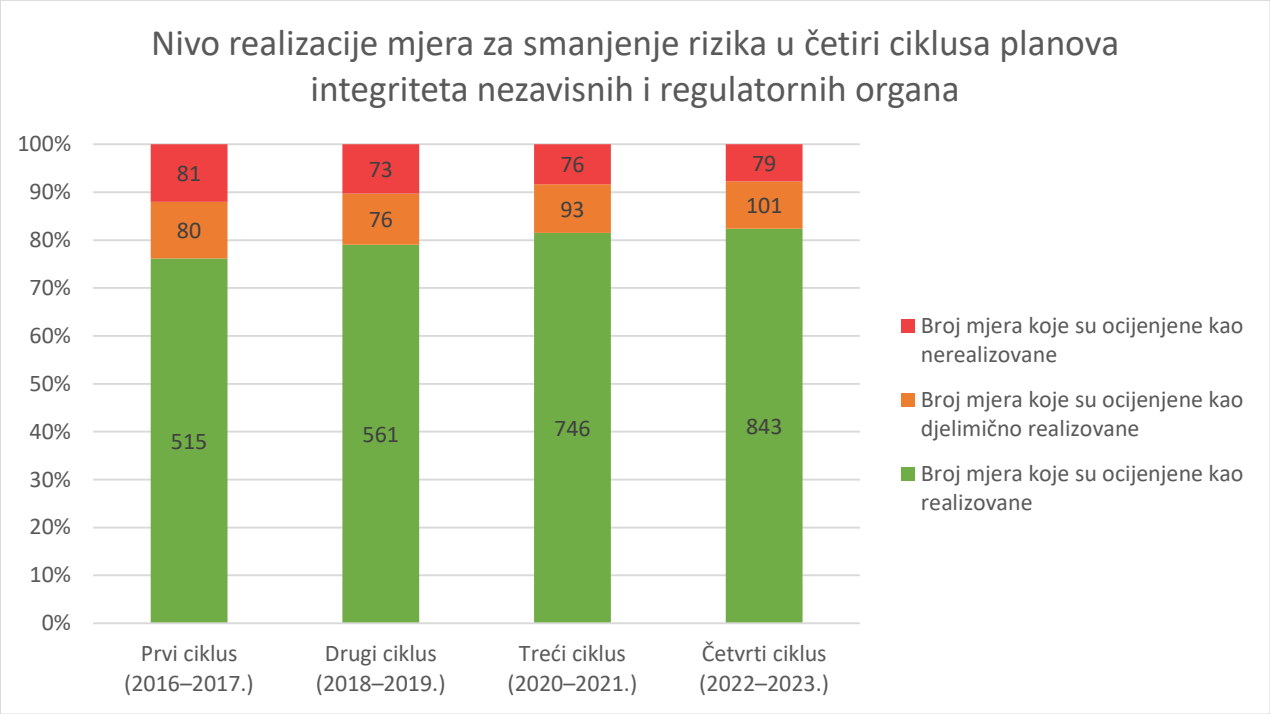
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

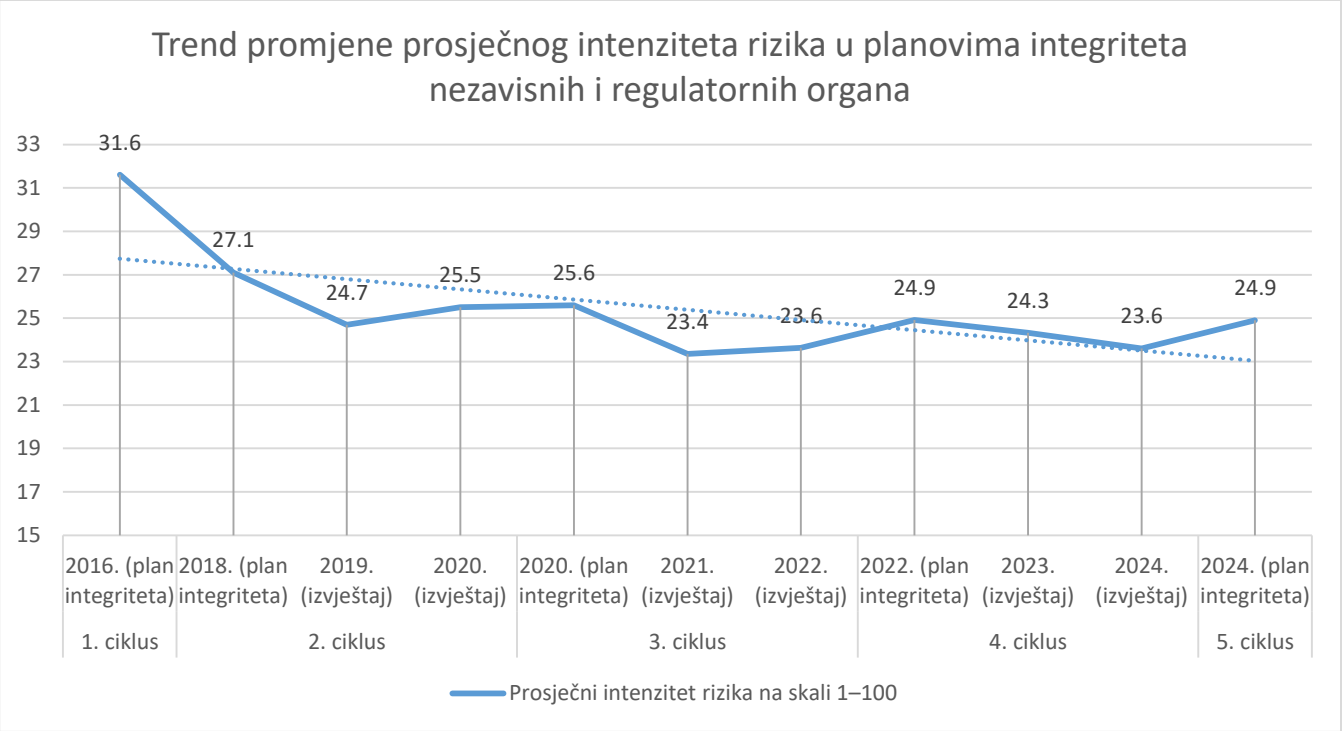
✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) 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.



Grafikon 46: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to se prosječni intenzitet rizika u četvrtoj generaciji planova integriteta smanjio u odnosu na treću generaciju planova integriteta, koji su usvojeni 2020. godine.



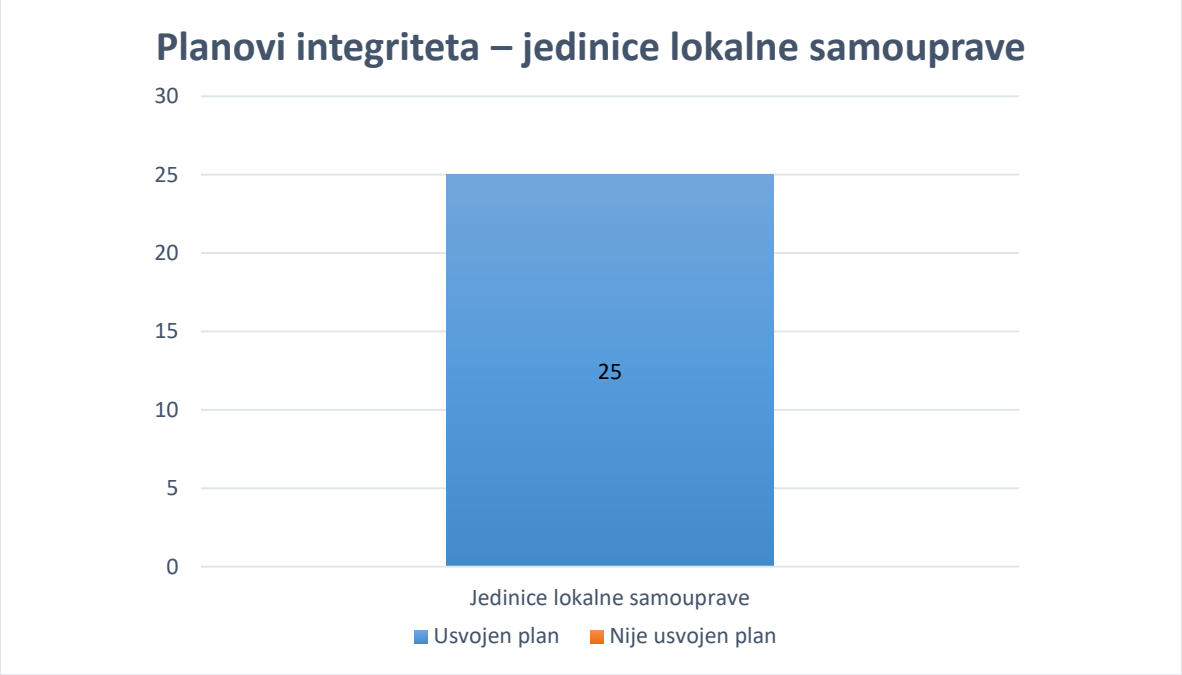
Grafikon 47: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[48], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[48] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica, Glavni grad i opština u okviru Glavnog grada)

Sve jedinice lokalne samouprave (23 opštine, Prijestonica Cetinje i Glavni grad Podgorica) **donijele su plan integriteta** kojim su obuhvaćeni svi organi lokalne uprave i lokalne samouprave u okviru te opštine. Planovima su posebno iskazani rizici i mjere u odnosu na sekretarijate, direkcije i uprave, posebne službe i stručne službe skupštine, predsjednika opštine, menadžera, glavnog administratora i glavnog gradskog arhitekte.



Grafikon 48: 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.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Svih 25 jedinica lokalne samouprave je tokom 2024. godine popunilo i dostavilo Agenciji upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu.

Upitnik je i 2022. popunilo svih 25 jedinica lokalne samouprave, 2020. godine njih 23, dok je 2018. to učinilo samo njih 14. Statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Opštine su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenile da li su mjere koje su planirale u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni opština iz 2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, za koje je 44% opština navelo da su bile efektivne.** S druge strane, 32% opština je kao efektivne ocijenilo mjere u tri preostale opšte oblasti rizika: „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, „Planiranje i upravljanje finansijama“ (u tim oblastima je zabilježeno smanjenje procenta u odnosu na sve ranije generacije planova integriteta) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Na kraju ovog poglavlja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta jedinica lokalne samouprave. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2024. godine) bili efektivniji od planova iz trećeg ciklusa (usvojenih do kraja 2022. godine), ali manje efektivni od onih usvojenih u prva dva ciklusa (do kraja 2020. odnosno 2018. godine), imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa veći za 2,5% u odnosu na treći ciklus, ali za 4,7% niži u odnosu na drugi ciklus i za 0,8% u odnosu na prvi ciklus.**

Napredak u efikasnosti i efektivnosti planova integriteta je dijelom rezultat **Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, koja je u jedinicama lokalne samouprave sprovedena krajem četvrtog ciklusa planova integriteta ovih organa.

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu **i pored zabilježenog napretka** u prosjeku bile **manje efektivne od planova integriteta organa iz svih ostalih devet sistema**, što je bio slučaj i prilikom prethodne procjene, pa je važno da jedinice lokalne samouprave nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Ciklusi planova integriteta		OBLAST RIZIKA			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	44%	32%	32%	32%
	Mjere su djelimično efektivne	48%	52%	52%	48%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	4%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	36%	40%	37,5%	25%
	Mjere su djelimično efektivne	56%	48%	45,8%	62,5%
	Mjere nijesu efektivne	4%	0%	0%	0%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	52,4%	50%	68,4%	47,6%
	Mjere su djelimično efektivne	42,9%	36,4%	21,1%	38,1%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	5,3%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	46,2%	46,2%	33,3%	46,2%
	Mjere su djelimično efektivne	46,2%	38,5%	33,3%	38,5%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

Tabela 15: Procjena organa vlasti u sistemu „Jedinice lokalne samouprave“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

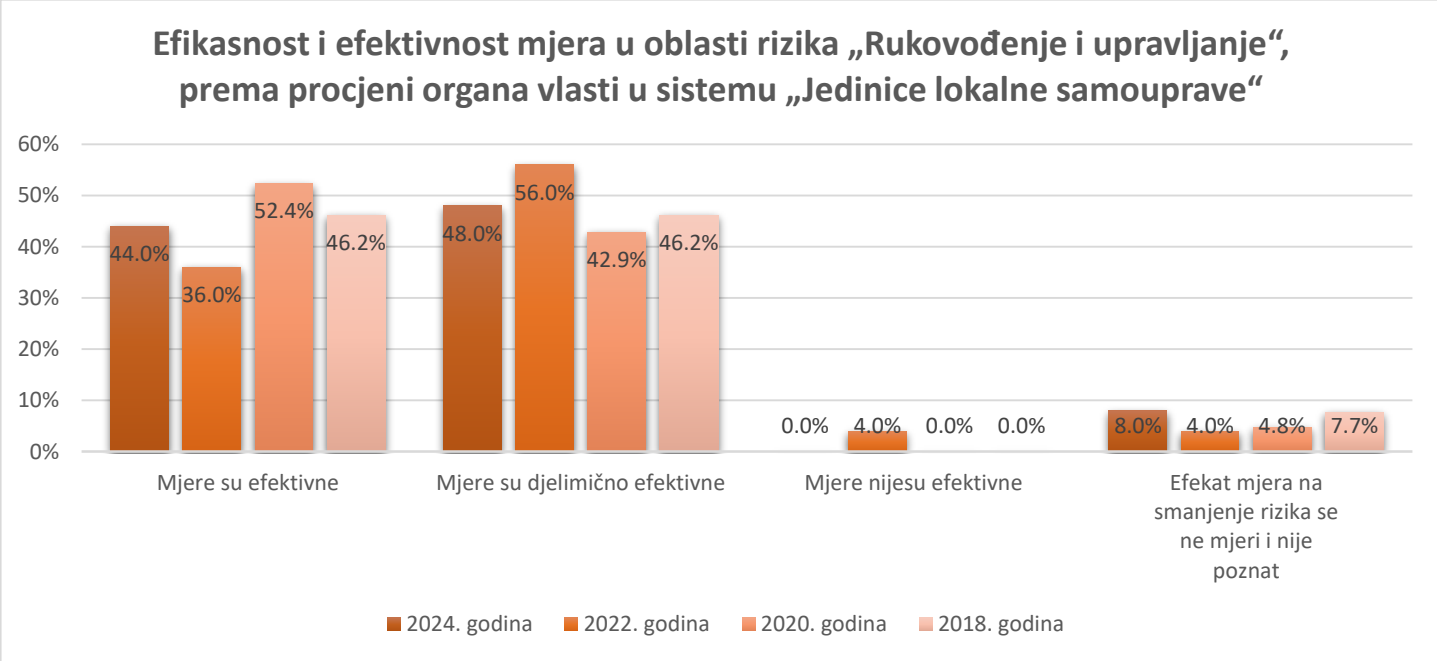
Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika **„Rukovođenje i upravljanje“** u planovima integriteta, 11 od 25 opština (**44%**) je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 12 opština mišljenja da su bile djelimično efektivne. Nije bilo opština koje su procijenile da mjere nijesu bile efektivne, a dvije su navele da efekat mjera nije poznat.

Procenat opština koje su procijenile da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je za 8% veći u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali za 8,4% manji u odnosu na procjenu iz 2020. i za 2,2% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija od treće, ali i dalje manje efektivna od prve dvije generacije.

Takođe, većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast rukovođenja i upravljanja, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta povećana u odnosu na prethodne generacije planova integriteta.

Mjere koje se odnose na rukovođenje i upravljanje bile su, prema procjeni opština, u prosjeku ipak manje efektivne u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne, što je za oko 16% više u odnosu na odgovarajući procenat u opštinama.



Grafikon 49: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni jedinica lokalne samouprave (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 9 opština (36%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, dok je preostalih 16 opština navelo da su postojali djelimični uslovi za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti. Identični brojevi i procenti zabilježeni su i prilikom prethodne dvije procjene.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 20 opština je 2024. godine navelo da je usvojilo **strategiju razvoja, i to za više od tri godine** (80% opština), što je za 3 opštine više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 5

opština je navelo da nije izradilo strateški plan razvoja, od kojih su dvije navele da je izrada u toku, odnosno da je isteklo važenje posljednjeg strateškog plana. Strategija razvoja je u najvećem broju slučajeva objavljena na internet stranici opština, prema dostavljenim odgovorima.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 11 opština je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 11 opština da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok su tri opštine navele i druge okolnosti. Pet opština je navelo da nije bilo odstupanja od plana rada. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 23 opštine (92%) su se 2024. izjasnile da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok su suprotno odgovorile dvije opštine, od kojih je jedna navela da se to desilo između dva i pet puta u prethodne dvije godine, a druga da se to desilo više od deset puta. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 83,3% opština je navelo da nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, a 60,9% opština 2020. godine, pa se bilježi pozitivan trend.

S prethodnim pitanjem u vezi, 23 od 25 opština (92%) su navele da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tim opštinama da razmotre određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 12 od 24 opštine koje su 2024. godine odgovorile na to pitanje (50%), izvijestilo je da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa se povećao u odnosu na prethodnu procjenu (iz 2022. godine), kad je iznosio 41,7%, ali je i dalje ispod prosjeka u ostalim sistemima, zbog velikog broja nadležnosti jedinica lokalne samouprave, odnosno većeg obima usluga prema korisnicima i veće interakcije sa građanima u poređenju sa ostalim organima vlasti.

Preciznije, 11 opština je 2024. godine navelo da je bilo do 10 pritužbi, a jedna opština da je bilo više od 30 pritužbi. Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Prema odgovorima opština, glavni razlog podnošenja pritužbi su bile **komplikovane procedure za ostvarenje prava** i **predugo trajanje obrade podnesaka**. Pritužbe na rad jedinica lokalne samouprave odnosile su se u više slučajeva i na **cijenu pruženih usluga**.

Ukupno su 23 od 24 opštine (95,8%) izvijestile da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, 4 opštine (16%) su izvijestile da su u prethodne dvije godine sprovele **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok je suprotno odgovorila preostala 21 opština, što su identični podaci kao u prethodnoj procjeni.

Preporučuje se opštinama da prilikom izrade plana integriteta obavezno razmotre pritužbe na rad organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave i da u zavisnosti od predmeta pritužbe procijene i uvedu u plan integriteta nove rizike, kao i da planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje. Preporučuje se da se uzmu u obzir i nalazi istraživanja o ocjeni rada opština, kao i relevantni domaći i međunarodni izvještaji, u cilju unapređenja rada i pružanja usluga građanima.

Kontrola nad radom organa lokalne uprave i pravnih lica čiji je opština osnivač

Dok je 20 jedinica lokalne samouprave navelo da redovno vrši **nadzor i kontrolu nad radom organa lokalne uprave i stručnih i posebnih službi**, tri opštine su navele da je to djelimično slučaj, a dvije opštine da ne vrše redovno nadzor. Takođe, 17 opština je izvijestilo da je redovno vršilo **inspekcijski nadzor i nadzor nad zakonitošću rada pravnih lica čiji je osnivač**, dok je 5 opština navelo da je djelimično vršilo navedeni nadzor, a tri opštine da ga ne vrše.

Izrada internih procedura

Ukupno 13 opština (52%) je navelo da su **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok je preostalih 12 opština odgovorilo suprotno. Te opštine su često navodile da je izrada procedura u toku ili da procedurama nijesu dovoljno detaljno obrađeni svi relevantni radni procesi. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, vršenoj 2022. godine, 60% opština je odgovorilo da su sve potrebne procedure usvojene, a 78,3% opština 2020. godine, pa se bilježi negativan trend. **Preporučuje se** svim opštinama 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.

Ukupno je 11 opština izvijestilo da ima usvojene interne **procedure koje se odnose na ostvarivanje prava iz oblasti službeničko-namještеničkih odnosa** (rješavanje stambenih pitanja, ocjenjivanje rada lokalnih službenika i namještenika, provjera sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesta, zastupljenost manjinskih naroda i drugih manjinskih i nacionalnih zajednica, zapošljavanje lica sa invaliditetom itd), dok je 8 opština navelo da nije izradilo te procedure. Pet opština je navelo da su usvojene procedure za neke od pomenutih procesa.

Ukupno je 14 opština (56%) popunjavajući upitnik navelo da postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 11 opština navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike

i mjere. Prilikom procjene iz 2022. godine, 60% opština je navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi, a 2020. godine 73,9%, što ukazuje na kontinuirano smanjenje procenta, odnosno na negativan trend.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, opštine su najčešće odgovarale da se to vrši objavljivanjem donijetih odluka (13 odgovora), definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (10), obrazlaganjem diskrecionih odluka (9), formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (7), kao i kroz sistem preispitivanja od strane nadzornog organa (1 odgovor).

Uloga menadžera integriteta

Od 25 opština, 22 su navele da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su ostale opštine odgovorile suprotno, pa se njima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 22 opštine (88%) su 2024. godine navele da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima. Preostale tri opštine su mišljenja da je to djelimično slučaj. U prethodnoj procjeni je 80% opština odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, a 2020. godine 78,3%, pa se bilježi pozitivan trend.

Ukupno 16 trenutnih menadžera integriteta iz ovog sistema (64%) je pohađalo **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta** (svi u posljednjem dvogodišnjem periodu). S druge strane, četiri opštine nijesu obezbijedile obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jesu za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta, dok je pet opština navelo da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta ni članovi radne grupe.

Ukupno 20 od 25 opština (80%) je 2024. navelo da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Preostalih pet opština je navelo da je to djelimično slučaj, a nije bilo opština koje su navele da ova praksa nije uspostavljena. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. godine), 72% opština je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, što znači da je 2024. došlo do porasta u pozitivnim odgovorima.

Takođe, 16 opština (64%) je navelo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok je 9 izvijestilo da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u opštinama. Prilikom prethodne procjene, 15 opština je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama.

Ukupno 18 opština (72%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je sedam opština

navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodnoj procjeni naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 19 opština je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta.

Preporučuje se da rukovodeći kadar u opštinama 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.

Svih 25 opština je 2024. u okviru odgovora na pitanja navelo da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Isto su odgovorile i sve opštine 2022. godine, dok je 2020. i 2018. godine takav odgovor dalo 91,3% odnosno 64% opština koje su u tim godinama popunile upitnik. Agencija je krajem 2024. uputila dopis svim organima o objavljivanju posljednje generacije planova integriteta na internet stranici. Prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis i provjere internet stranica, plan integriteta (peta generacija planova integriteta) su do kraja 2024. na internet stranicu postavile 24 opštine (96%).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 21 opština je navela da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 16 navelo da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu, a pet da su organizovane ranije), dok su četiri opštine odgovorile negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 8 od 25 opština (**32%**) je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 13 opština izvijestilo da su mjere bile djelimično efektivne. Nije bilo opština koje su mjere ocijenile kao neefektivne. Međutim, četiri opštine su navele da efekat mjera nije poznat.

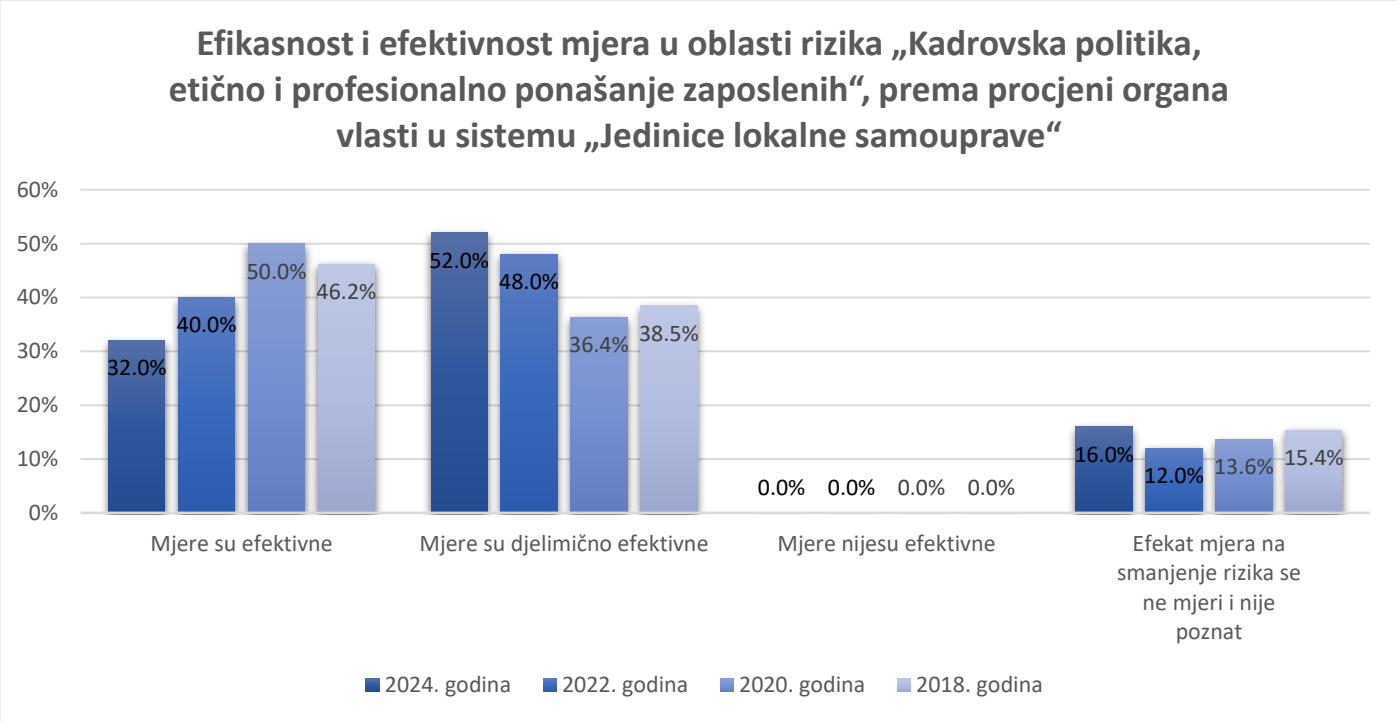
Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se smanjio za 8% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 18% u odnosu na 2020, kao i za 14,2% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od prve tri generacije, kada je u pitanju oblast kadrovske politike.

Navedeni rezultati su u skladu i sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[49], prema kojima oblast kadrovske politike karakteriše najveći broj

[49] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 137, 141 i 143, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

nerealizovanih mjera od svih opštih oblasti rizika, visok broj rizika povećanog intenziteta na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta, kao i visok prosječni intenzitet rizika.

Takođe, prema dostavljenim upitnicima, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u ovom sistemu u prosjeku značajno manje efektivne u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 20,5% više u odnosu na opštine.



Grafikon 50: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni jedinica lokalne samouprave (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Preporučuje se opštinama koje su procijenile da su mjere bile djelimično efektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren niži stepen realizacije planiranih mjera za savladavanje rizika u odnosu na druge opšte oblasti rizika.

Ukupno 9 opština (36%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. Preostalih 16 opština je navelo da su postojali djelimični uslovi za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti. Nedostatak uslova za efikasno sprovođenje mjera (prije nego sami kvalitet planiranih mjera) moglo je imati

presudnu ulogu u tome da li su mjere postigle zadovoljavajuće efekte, pa treba raditi na daljem podizanju finansijskih, normativnih i naročito kadrovskih uslova u opštinama, imajući u vidu da se najveći broj rizika u opštinama tiče upravo kadrovskih kapaciteta.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 20 opština (80%) je navelo da ima **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 16 preciziralo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a četiri opštine da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, pet opština je izvijestilo da nema navedeni plan. Takođe, 16 opština (64%) je izvijestilo da ima **plan obuka posvećen etici i integritetu** (u 15 slučajeva kao dio opšteg plana, a u jednoj opštini kao poseban plan), dok je 9 opština navelo da nije donijelo tu vrstu plana.

Ukupno je 88% jedinica lokalne samouprave (22 od 25 opština), prema upitnicima dostavljenim 2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 4% veći procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine. To je takođe značajno iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Od 22 opštine koje su 2022–2023. godine učestvovale na obukama, 17 je pohađalo jednu do tri obuke, a pet je uzelo učešća na više od tri obuke. Svim jedinicama lokalne samouprave **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 9 opština (36%) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 16 opština odgovorilo odrično, što su identični odgovori kao u prethodnoj procjeni. S druge strane, 23 opštine (92%) imaju **plan zapošljavanja kadrova** (za dvije više u odnosu na prethodnu procjenu), dok ga dvije opštine nijesu izradile.

Od 25 jedinica lokalne samouprave, 18 (72%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (svi su precizirali da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa), što je za jednu opštinu manje u odnosu na prethodnu procjenu, ali i dalje više u odnosu na prve dvije procjene. Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2024. zaprimilo 18 opština, u 12 slučajeva je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje mogućih propusta, u dva slučaja da nijesu primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje, u dva slučaja da nije ispoštovana procedura za zapošljavanje, a u dva slučaja diskriminacija.

Ukupno 19 od 25 opština (76%) je 2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok je šest opština izvijestilo da je bilo takvih slučajeva (1–3 slučaja). U procjeni izvršenoj 2022. godine, 3 od 25 opština su izvijestile da je bilo poništenih oglasa odnosno odluka.

Ukupno 21 opština (91,3% opština koje su odgovorile na pitanje) je navela da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok su dvije opštine odgovorile suprotno. Broj angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu se kreće od 2 do 15, prema dostavljenim odgovorima.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 5 opština je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, četiri opštine da imaju proceduru za **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**, a 3 opštine za **ugovore o dopunskom radu**. Ukupno 16 opština (64%) je navelo da nije usvojilo nijednu od ove tri vrste procedura, pa se naročito tim opštinama **preporučuje** da u narednom periodu razmotre njihovo usvajanje.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije**, 14 od 24 opštine koje su 2024. dale odgovor (58,3%) navelo je da takvih kršenja nije bilo. Ostalih deset opština je preciziralo da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini. U upitnicima popunjenim 2022. godine 56% opština je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, 2020. godine 90,9%, a 2018. godine 85,7% opština.

Jedna opština je 2024. godine navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja** i precizirala da nijesu dostavljeni podaci u zakonom propisanom roku. Preostale 24 opštine su navele da nije bilo kršenja Zakona. Prilikom procjene iz 2022. godine dvije opštine su navele da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona, dok 2020. nijedna opština nije navela da je bilo kršenja.

Od 25 opština, 21 (84%) je navela da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača** (jedna opština više u odnosu na prethodnu procjenu), dok su četiri opštine odgovorile suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu. Takođe, od opština koje su navele da su odredile pomenuto lice, 12 je izvijestilo da je to lice **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Ukupno 23 opštine su navele da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije** unutar organa, iako u nekima od njih nije određeno lice za postupanje po prijavama. Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 9 jedinica lokalne samouprave (dvije više u poređenju sa procjenom izvršenom 2022. godine), dok 15 opština to nije uradilo, pa se njima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Ukupno 24 od 25 opština su 2024. godine navele da nije bilo **prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Preostala opština je navela da je zaprimila više od tri prijave. U prethodne tri procjene, jedino je 2020. godine jedna opština izvijestila da je bilo prijava, dok su u ostalim procjenama sve opštine navodile da ih nije bilo. Takođe, ista opština koja je 2024. godine izvijestila da je bilo internih prijava navela je da je bilo i **prijava koje su zaposleni podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije**, dok su ostale opštine odgovorila da nije bilo prijava Agenciji odnosno da nijesu u saznanju o navedenom. Treba imati u vidu da je pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno u velikom broju planova integriteta koji

su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 40 osnovnih rizika u planovima integriteta opština odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim opštinama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nepravilnosti, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 22 opštine su navele da vrše **redovno ocjenjivanje zaposlenih** (isti broj kao u prethodnoj procjeni), dok su dvije opštine odgovorilo odrično. Preostala opština je navela da se ocjenjivanje zaposlenih vrši u pojedinim sekretarijatima i službama.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 8 opština je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, a 2 opštine da je bilo i lakših i težih povreda. Jedna opština je navela da ne pokreće disciplinske postupke (bez obzira na to da li je bilo zabilježenih kršenja). Takođe, 7 opština je navelo da su pokrenuta najviše 2 postupka, 2 da je bilo 3–5 postupaka, a jedna da je bilo više od 7 pokrenutih postupaka. Ukupno 15 opština (60%) je 2024. godine izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 54,2% opština.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 15 opština (60%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih. Od preostalih opština, dvije su navele da se vrši rotacija članova tima, dvije da se vrši rotacija poslova, a šest da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 23 opštine (92%) su 2024. izvijestile da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok su dvije opštine navele da je bilo takvih prijava. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine, po jedna opština izvijestila je da je bilo prijava, a 2018. godine takođe dvije. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu se 77 osnovnih rizika u svim planovima integriteta opština odnosi na povrede profesionalnih i etičkih pravila, kao i na nestručan i neprofesionalan rad.

Ukupno je 10 opština (41,7%) navelo je da je određeno **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), za dvije opštine više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je **14 opština odgovorilo suprotno, iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih**, pa se tim opštinama **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. **Tri opštine** su navele da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica (u sve tri opštine je određeno lice za

posredovanje), dok su preostale 22 opštine navele da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, dvije opštine su navele da je bilo prijava (obje su odredile lice), dok 2020. nijedna opština nije navela da je bilo prijava. Svim opštinama se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Prema odgovorima 24 opštine iz 2024. godine, u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**, dok je jedna opština navela da je takvih slučajeva bilo (manje od tri slučaja). Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih navela je svaka od 24 opštine koje su 2022. odgovorile na pitanje i svih 14 opština koje su upitnik popunile 2018. godine, dok je 2020. godine jedna opština navela da je bilo takvih slučajeva (manje od tri). Treba uzeti u obzir da se u analiziranim planovima integriteta 76 osnovnih rizika odnosi na nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

Ukupno je 11 opština navelo da je obezbijedilo **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, dok je 14 opština odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu. Identični rezultati zabilježeni su i prilikom prethodne procjene.

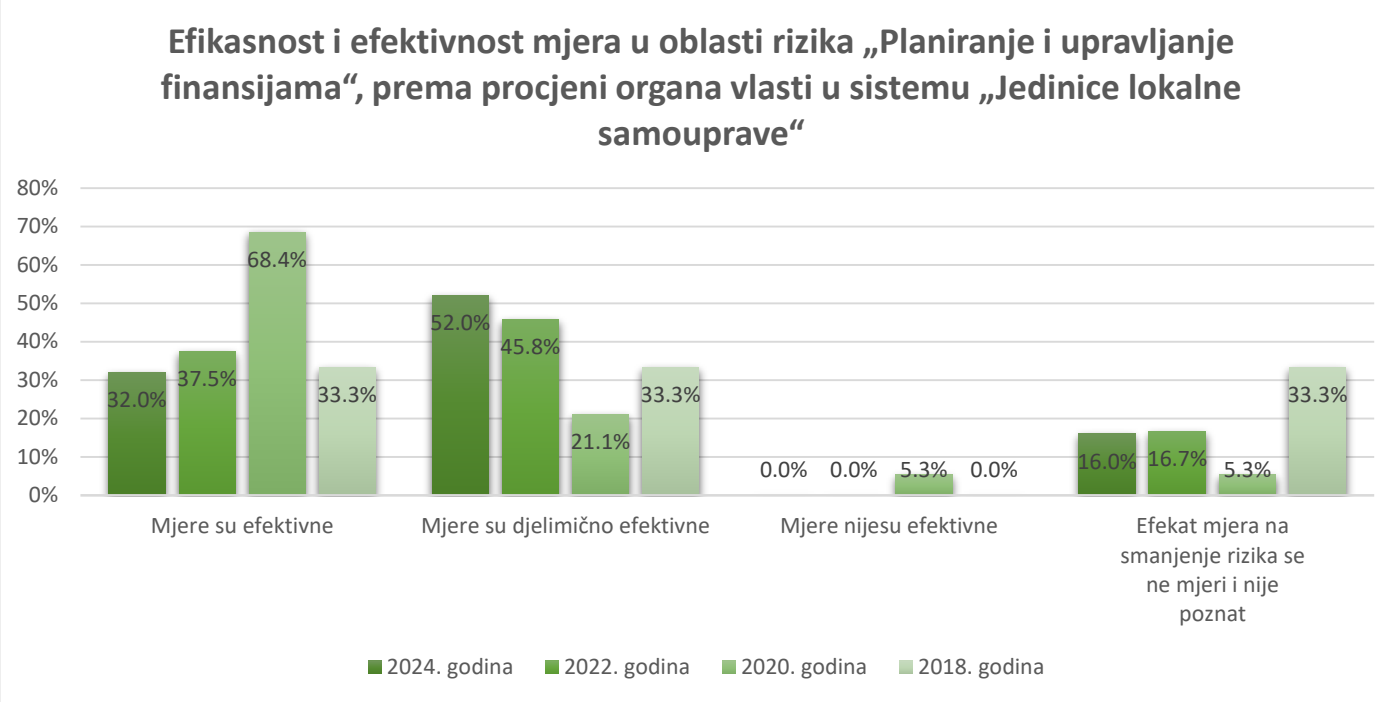
Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 8 od 25 opština (**32%**) procijenilo je 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 13 opština izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Četiri opštine su navele da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne je manji za 5,5% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za čak 36,4% u odnosu na 2020, i za 1,3% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od sve tri prethodne generacije planova u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama, iako tu oblast rizika karakteriše najveći stepen realizacije mjera na kraju četvrog ciklusa planova integriteta ovog sistema, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika[50].

[50] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 140, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Ipak, indikatori koji se odnose na oblast planiranja i upravljanja finansijama, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta, iako i dalje niža u odnosu na prve dvije generacije planova integriteta, povećana u odnosu na treću generaciju planova integriteta.



Grafikon 51: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni jedinica lokalne samouprave (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Prema procjenama opština i drugih organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, značajno manje efektivne od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 26,5% više u odnosu na sistem jedinica lokalne samouprave.

Ukupno 9 opština (36%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što je za jednu opštinu manje u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 16 opština je navelo da su postojali djelimični uslovi za efikasno sprovođenje mjera. Ipak, uzimajući u obzir visok nivo realizacije mjera u planovima integriteta kada je ova oblast rizika u pitanju, i procjenu da one nijesu dale zadovoljavajuće efekte, potrebno je izvršiti detaljnu procjenu rizika u narednoj generaciji planova integriteta i planirati adekvatnije mjere za savladavanje tih rizika u oblasti planiranja i upravljanja finansijama.

Planiranje i izvršavanje budžeta

Svaka od 25 jedinica lokalne samouprave izvijestila je da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina opština je izvijestila da se to vrši kroz pisano davanje predloga i iskazivanje potreba, od čega 9 opština kroz unaprijed propisanu formu/obrazac, a 14 bez iste. Ostale opštine (i određeni broj prethodno navedenih, kao dodatan način) su navele da se ova analiza vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), pa **se preporučuje** opštinama uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Svih 25 jedinica lokalne samouprave je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih su tri precizirale da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije). Ukoliko plan integriteta ne sadrži odgovarajuće mjere, **preporučuje se** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja kontinuirane edukacije za ova lica.

Takođe je svaka od 25 jedinica lokalne samouprave izvijestila da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji). Osim toga, 20 opština je izvijestilo da objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta kao poseban dokument, a ostale opštine da ga objavljuju u okviru godišnjeg izvještaja o radu.

Opštine su u okviru upitnika pružile informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 9 opština je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 13 opština je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, a 3 opštine da su date preporuke za za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. S druge strane, 3 opštine su izvijestile da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 17 opština (70,8% opština koje su odgovorile na pitanje) je 2024. izvijestilo da je usvojilo **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (2022. i 2020. je 15 opština izvijestilo da je usvojilo plan), a 7 opština je navelo da ovaj dokument nije izrađen.

Tada važećim Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena je i **obaveza određivanja tri lica**. Ukupno su 23 opštine izvijestile da su odredile lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola (za tri više u odnosu na prethodnu procjenu), 20 opština da je određeno lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima (za tri više), a 17 opština da je određeno lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu (za sedam opština više).

Ukupno 22 opštine su izvijestile da su izradile **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijele ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija, dok su dvije opštine izvijestile da nijesu podnijele navedeni izvještaj.

Osim toga, 18 opština je navelo da je podnijelo Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu, dok ostale opštine to nijesu uradile.

Ukupno 23 opštine (92% opština koje su odgovorile na pitanje) su izvijestile da su uspostavile **registar rizika**, shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, što je za dvije opštine više u odnosu na prethodnu procjenu. Od tog broja, 14 opština je preciziralo da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok je preostalih 9 navelo da to nije slučaj. Dvije opštine su navele da nijesu uspostavile registar rizika.

Takođe, 21 opština (84% opština) navela je da je usvojila **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, 16 opština je navelo da je ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine, dok 5 opština to nije učinilo. Ostale opštine su izvijestile da nijesu usvojile knjigu procedura. Identični rezultati zabilježeni su u prethodnoj procjeni.

Preporučuje se svim jedinicama lokalne samouprave da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, svih 25 jedinica lokalne samouprave je navelo da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Ukupno 13 opština (52% opština) je 2024. izvijestilo da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, 11 opština je navelo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, a jedna opština da je pokrenut u 20% do 40% javnih nabavki, pa se njima preporučuje da posebnu pažnju posvete identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** odluke o izboru najpovoljnije ponude (kod 7 opština), odluke o poništenju postupka javne nabavke (2) i tendersku dokumentaciju (1),

pa se preporučuje da se ovim fazama javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u opštini. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 45,8% opština je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, 2020. godine 60,9%, a 2018. godine 53,8% opština.

Jedinice lokalne samouprave koje su navele da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki su **izvijestile o ishodu tih žalbi**. Jedna opština je izvijestila da nijedna žalba nije usvojena, osam da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi, jedna da su žalbe usvojene u 20% do 40% žalbi, i dvije opštine da je žalba usvojena u 80% do 100% od ukupnog broja podnijetih žalbi.

Svih 25 jedinica lokalne samouprave je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 15 opština je navelo da postoji **služba za unutrašnju reviziju** (u jednom slučaju je objašnjeno da je donijeta odluka o uspostavljanju službe, ali da nije počela sa radom), dok šest opština prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. S druge strane, četiri opštine su navele da nemaju uspostavljenu unutrašnju reviziju.

Samo su dvije opštine navele da su popunjena sva **sistematizovana radna mjesta u službi za unutrašnju reviziju** (u prethodnoj procjeni je pet opština tako izvijestilo). Istovremeno, šest opština je izvijestilo da je određeni broj radnih mjesta popunjen, a ostale opštine koje imaju službu za unutrašnju reviziju navele su da nijedno radno mjesto nije popunjeno.

Prema odgovorima iz 2024. godine, u 21 opštini (84%) je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su četiri opštine izvijestile suprotno. Ukupno je 18 opština navelo da je unutrašnja revizija vršena više puta, a tri opštine da je vršena jednom.

Takođe, šest opština je navelo da je ispunilo 100% **preporuka unutrašnje revizije**, 14 opština da je sprovelo više od 50% preporuka, a jedna opština da je sprovela manje od 50% preporuka. **Preporučuje se** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 25 opština, u posljednjih pet godina vršena u 23 opštine (92%). Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 9 opština je navelo da je sprovelo 100% preporuka, a preostale opštine da su sprovele više od 50% preporuka. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** opštinama koje nijesu sprovele sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

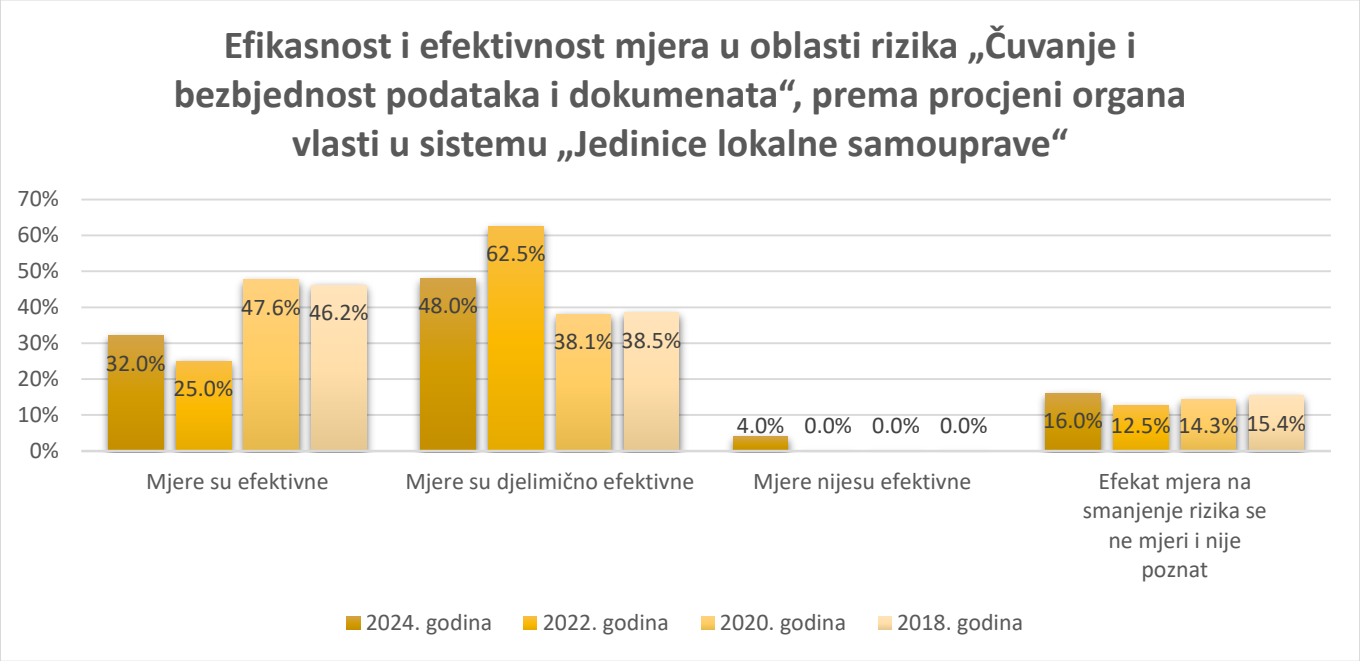
Evidencija osnovnih sredstava

Od 25 opština, 24 su izvijestile da vode **evidenciju osnovnih sredstava** u svom vlasništvu, dok je jedna odgovorila negativno. Takođe, od opština koji vode evidenciju osnovnih sredstava, četiri su navele da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju**

evidencije. Svim opštinama **se preporučuje** da procijene rizike u vezi sa procesom evidentiranja imovine i procesom upravljanja, raspolaganja, korišćenja i izdavanja imovine u skladu sa važećim propisima.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, samo 8 od 25 opština (**32%**) procijenilo je 2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**. Ukupno 12 opština je mišljenja da su mjere bile djelimično efektivne, a jedna opština da su bile neefektivne. Takođe, četiri opštine su navele da efekat mjera nije poznat.



Grafikon 52: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni jedinica lokalne samouprave (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018.)

Procenat opština koje su procijenile da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne povećao se za 7% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali je i dalje niži u odnosu na 2020. – za 15,5%, i u odnosu na 2018. – za 14,2%, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija od treće, ali manje efektivna od prve i druge generacije planova u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata. Rezultati su u skladu sa podacima o sprovođenju planova integriteta opština[51],

[51] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 140–143, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

prema kojima ovu oblast rizika karakteriše najniži udio realizovanih mjera u odnosu na ostale opšte oblasti rizika, kao i veliki udio rizika povećanog intenziteta.

Takođe, većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta povećana u odnosu na treću generaciju planova integriteta.

Mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku manje efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme, što je slučaj i sa tri prethodno predstavljene oblasti rizika. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2023–2024. godine procijenilo kao efektivne, što je skoro dvostruko veći procenat u odnosu na sistem jedinica lokalne samouprave.

Samo je 7 opština (29,2% opština koje su pružile tražene informacije) navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. S druge strane, 15 opština je navelo da su postojali djelimični uslovi, a dvije opštine da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera. Gotovo iste brojke zabilježene su u prethodnoj procjeni.

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 25 opština, 19 (76%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 6 opština odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u planu integriteta.

Takođe je 19 opština 2024. godine izvijestilo da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 15 je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok su preostale 4 opštine navele da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 6 opština je navelo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 24 opštine koje su 2024. pružile tražene informacije, samo 5 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima**, dok je njih 19 dalo suprotan odgovor. Identični odgovori dati su 2022. godine. Takođe, 12 opština je 2024. navelo da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima** (za 4 više u odnosu na 2022. godinu), dok 12 nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima, pa se **preporučuje** donošenje odgovarajućih akata.

Svaka od 24 opštine koje su pružile tražene informacije je navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema. Prilikom prethodne procjene, koja je vršena 2022. godine, jedna opština je izvijestila da je bilo slučajeva curenja informacija, dok su 2020. i 2018. isto navele po dvije opštine (osim toga, upitnik je tada popunio manji broj opština), pa se u ovom dijelu bilježi napredak.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 8 opština je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka**, dok je ostalih 17 opština izvijestilo da to nije bilo slučaj.

Od 25 jedinica lokalne samouprave, 23 su navele da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja** (za tri više u odnosu na prethodnu procjenu), dok preostale dvije nemaju takve procedure, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih. Ukupno je 19 opština navelo i da se procedure kancelarijskog poslovanja poštuju (jedna više u odnosu na prethodnu procjenu), dok su ostale opštine izvijestile da je to djelimično slučaj.

Od 24 jedinice lokalne samouprave koje su 2024. godine odgovorile na pitanje, 23 su izvijestile da vrše **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok je preostala opština izvijestila da to nije slučaj. Pozitivno su odgovorile i sve opštine 2022. i 2018. godine (mada je upitnik 2018. popunilo samo 14 opština), dok su 2020. godine dvije opštine navele da nije vršena redovna kontrola.

Prilikom popunjavanja upitnika 2024. godine, 22 od 24 opština (91,7%) su izvijestile da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu opštine, dok su dvije opštine izvijestile suprotno. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, tri opštine su navele da je bilo slučajeva gubljenja dokumenata.

Takođe, 20 od 24 opštine (83,3%) je izvijestilo da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Prilikom procjene iz 2022. godine, na isti način su odgovorile 22 od 24 opštine (91,7%).

Imajući u vidu rezultate upitnika, kao i činjenicu da je u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ ostvaren nizak stepen realizacije mjera, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera digitalne i fizičke bezbjednosti podataka i dokumenata.

Davanje u zakup imovine

Ukupno 16 jedinica lokalne samouprave je navelo da **daje u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu opštine. Od tog broja, pet opština je navelo da davanje u zakup vrši **neposrednom pogodbom,** dok ostale opštine ovaj postupak vrše kroz **javno nadmetanje** na osnovu prikupljenih ponuda. **Preporučuje se** svim jedinicama lokalne samouprave da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Ukupno je sedam opština navelo da na internet stranici **objavljuju ugovore o zakupu** službenih zgrada i prostorija za potrebe održavanja sportskih, kulturnih, sajamskih, naučnih, stručnih i drugih potreba i manifestacija, dok su preostale opštine navele da takve ugovore ne objavljuju.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 19 opština je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je preostalih šest opština odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, samo su dvije opštine navele da imaju **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću**, dok je 21 opština odgovorila suprotno (od kojih je jedna navela da je u toku izrada komunikacione strategije), pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Opštine su navele da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim objavljivanjem vijesti o radu na internet prezentaciji (22 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu na društvenim mrežama (23), redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada (12), organizovanjem konferencija za novinare (10), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (23 odgovora). Takođe, 11 opština je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima za ostvarivanje prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno su 23 od 25 opština 2024. godine izvijestile da **objavljuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što predstavlja 92% jedinica lokalne samouprave. Iste brojke zabilježene su prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, dok je 2020. isti odgovor navela 21 od 23 opštine (91,3%), a 2018. godine 10 od 14 opština (71,4%). To predstavlja kontinuirani porast udjela opština koje redovno ažuriraju internet stranicu, i značajno je iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih organa (72,2% u 2024. godini). Takođe, 16 opština je u upitnicima 2024. godine navelo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli**.

Ukupno 14 opština je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 4 opštine da to čine najmanje jednom nedjeljno, 2 opštine najmanje jednom u dvije nedjelje, 2 opštine najmanje jednom mjesečno, i 3 opštine najmanje jednom u tri mjeseca. Nijedna opština nije navela da nema internet stranicu. Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti svog rada.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 18 opština je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, takođe 18 opština da objavljuje spisak lokalnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namještenićkim zvanjima, a 17 opština da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Tri opštine su navele da ne objavljuju nijedan od navedenih skupova podataka.

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 24 opštine su, prema dostavljenim odgovorima, objavile **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok jedna preostala opština to nije učinila. Takođe, 20 opština je preciziralo da se vodič redovno ažurira, a 4 da vodič nije ažuriran u posljednjih godinu dana. Opštinama se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 14 opština je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 10 opština da su objavljene neke od potrebnih procedura, a jedna preostala opština da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se opštinama **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 13 od 24 opštine (54,2%) je 2024. navelo da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (36% je na isti način izvijestilo 2022. godine, a 30,4% 2020. godine, pa se bilježi pozitivan trend), dok je 11 opština izvijestilo da je bilo žalbi. Svih 25 jedinica lokalne samouprave je navelo da nije bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine jedna opština izvijestila da su su izrečene do 3 kazne, 2020. godine su tako izvijestile dvije opštine, dok 2018. nije bilo takvih odgovora.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 14 jedinica lokalne samouprave je izvijestilo da ovu evidenciju redovno podnosi nadležnom ministarstvu i objavljuje je na internet stranici, a šest opština da nije ispunilo navedenu obavezu, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima. Takođe, četiri opštine su navele da su objavile evidenciju, ali ne i da su je dostavile nadležnom ministarstvu.

Osim toga, 12 jedinica lokalne samouprave je izvijestilo da svi **organi opštine i pravna lica čiji je osnivač opština dostavljaju glavnom administratoru evidenciju ukupnih uplata medijima** po osnovu oglašavanja i drugih ugovorenih usluga, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima, odnosno organu lokalne uprave nadležnom za poslove finansija, u skladu sa trenutno važećim Zakonom o medijima. Pet opština je izvijestilo da je to djelimično slučaj, a sedam opština da organi ne dostavljaju navedenu evidenciju.

Izrada akata i lobiranje

Svih 25 jedinica lokalne samouprave izvijestilo je da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti opštine. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja su takođe odgovorile sve opštine koje su popunile upitnik 2018, 2020. i 2022. godine.

Ukupno 19 opština je navelo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, četiri da su djelimično upoznati, a jedna opština da nijesu upoznati. Jedna opština je takođe navela da nije obveznik Zakona o lobiranju[52].

Takođe, 12 opština je ocijenilo da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, 11 da su djelimično upoznati, a jedna opština da nijesu upoznati. Preostala opština je ponovo navela da nije obveznik Zakona o lobiranju.

Sve opštine su navele da su sprovodile **javne rasprave** prilikom pripreme propisa i opštih akata.

Od 16 opština koje su navele da je bilo prijedloga ili stručnih mišljenja radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja ili davanja obrazloženja predloženih rješenja propisa i opštih akata od strane fizičkih ili pravnih lica (privrednih društava i nevladinih organizacija), šest opština je navelo da je bilo sastanaka sa licem koje je dostavilo predlog. U jednom slučaju je precizirano da su sastanci održani u okviru javne rasprave.

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, naročito imajući u vidu da je 2024. godine usvojeno novo zakonsko rješenje. Posebno je važno da organi vlasti obrate pažnju na odredbe koje se odnose na njihove obaveze, kao i na prepoznavanje i prijavljivanje nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet strani Agencije je objavljen priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju, dok je obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju sastavni dio Pravilnika o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja.

Sadržaj plana integriteta

Posebne oblasti rizika u planovima integriteta opština najčešće su obrađene kroz posebna poglavlja koja su u potpunosti posvećena pojedinačnim organima lokalne uprave i lokalne samouprave, kao i posebnim i stručnim službama, pa su u okviru tih poglavlja obrađene oblasti rizika koje se odnose na određeni organ ili službu.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj jedinica lokalne samouprave koje su, prema dostavljenim odgovorima, uključile relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

[52] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

Oblast ili radni proces	Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta
Postupak zapošljavanja	20
Planiranje i izvršavanje budžeta	23
Javne nabavke	23
Slobodan pristup informacijama	17
Zabrana diskriminacije	11
Zabrana zlostavljanja na radu	11
Rodna ravnopravnost	6
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	14
Primjena antikorupcijskih propisa	19

Tabela 16: Broj organa u sistemu „Jedinice lokalne samouprave“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim opštinama se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

LOKALNA SAMOUPRAVA – posebni dio Upitnika

Oko polovine jedinica lokalne samouprave (njih 12) je navelo da **pruža elektronske usluge građanima**, dok tu vrstu usluga još uvijek nije ponudilo 13 opština.

Da je uspostavljen **građanski biro / jedan šalter** izvijestilo je 18 jedinica lokalne samouprave, dok je suprotan odgovor navelo njih 7.

Pet opština je navelo da ima važeći **akcioni plan za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou**, dok je suprotno odgovorilo 19 opština.

Čak 17 opština (što je ipak za tri manje u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da **internet stranica nije prilagođena licima sa oštećenjima vida ili sluha**. Četiri opštine su izvijestile da njihova internet stranica nudi mogućnost izmjene kontrasta pozadine i slova, a po tri opštine da nudi automatsku konverziju teksta u audio format i titl/transkript sadržaju koji nije tekstualan.

Jedna opština je navela da njihov sajt sadrži profil pristupačnosti licima sa ADHD, epilepsijom, disleksijom i motoričkim oštećenjima. Sajtovi pet opština nude objašnjenja opcija pristupačnosti.

Kada je u pitanju **prenos sjednica skupštine na internet stranici ili njihov audio/video zapis**, ukupno je 10 opština navelo da se sjednice skupštine opštine prenose uživo u video formatu, 12 da se prenose uživo u audio formatu, 8 opština da je dostupan audio/video zapis sa sjednica, a 6 opština da su na internet stranici dostupna saopštenja i dodatne informacije sa sjednica. Pet opština je navelo da nije omogućen prenos na internet stranici ili njihov zapis.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Jedinice lokalne samouprave“

Sistem „Jedinice lokalne samouprave“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	44,0%	+8,0%	-8,4%	-2,2%	-15,8%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	92,0%	+8,7%	+31,1%	+6,3%	-0,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	95,8%	+8,3%	-4,2%	+2,9%	+5,4%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	52,0%	-8,0%	-26,3%	+2,0%	-31,2%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	80,0%	+8,0%	+7,3%	+1,4%	-7,3%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	100,0%	0,0%	+8,7%	+35,7%	+28,0%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	32,0%	-8,0%	-18,0%	-14,2%	-20,5%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	88,0%	+4,0%	+1,6%	-4,9%	+48,6%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	28,0%	+4,0%	-17,5%	-14,9%	-45,8%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	58,3%	+6,3%	-32,6%	-27,4%	-29,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	96,0%	-4,0%	+0,3%	-4,0%	-2,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	60,0%	+5,8%	+10,0%	+24,3%	-8,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	92,0%	-4,0%	-3,7%	+6,3%	-2,2%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	96,0%	-4,0%	+0,3%	-4,0%	+0,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	32,0%	-5,5%	-36,4%	-1,3%	-26,5%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	40,9%	0,0%	-4,5%	-9,1%	-21,3%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	52,0%	+6,2%	-8,9%	-1,8%	-36,7%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	75,0%	+17,9%	0,0%	-25,0%	+2,5%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	40,9%	+4,5%	-16,2%	-5,3%	-33,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	32,0%	+7,0%	-15,6%	-14,2%	-28,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	100,0%	+4,0%	+9,5%	+14,3%	+4,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	91,7%	+3,7%	-8,3%	-1,2%	-3,8%

Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	95,8%	-4,2%	+4,5%	-4,2%	-0,2%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	92,0%	0,0%	+0,7%	+20,6%	+19,8%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	100,0%	+4,0%	+9,1%	0,0%	+1,1%
PROSJEK	**70,7%**	**+2,5%**	**-4,7%**	**-0,8%**	**-8,2%**

Legenda:

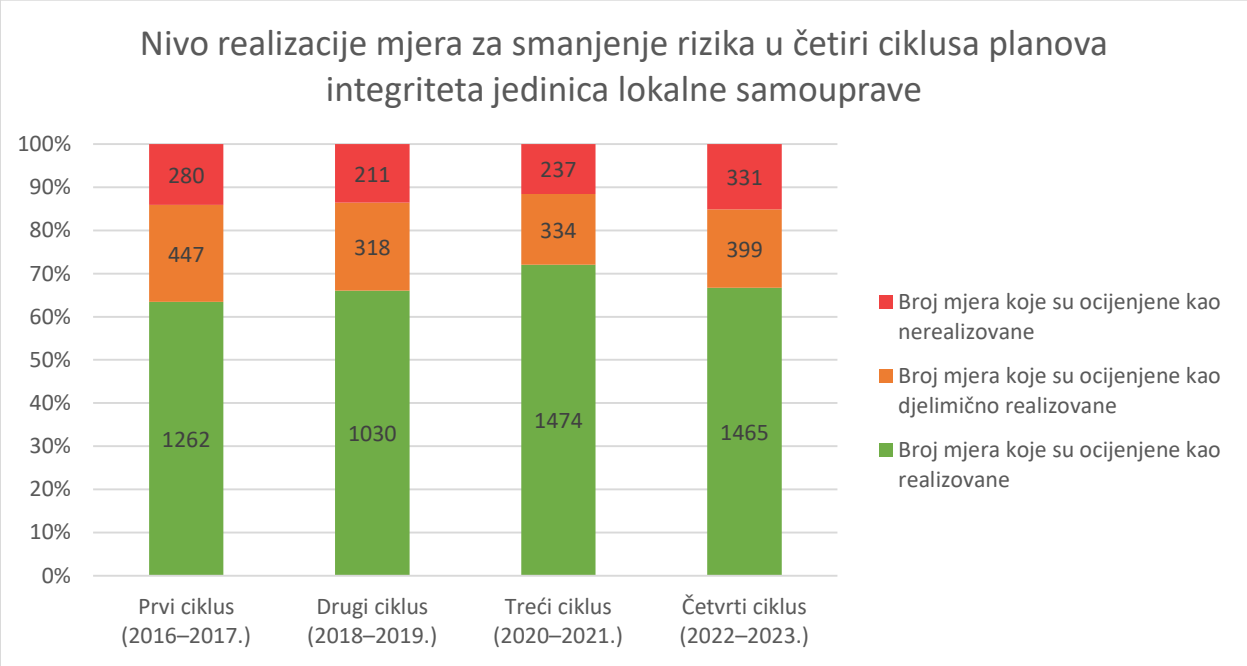
+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) Stepen realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je za 5,3% smanjen u odnosu na treću generaciju planova (2020–2021.), ali je veći 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.

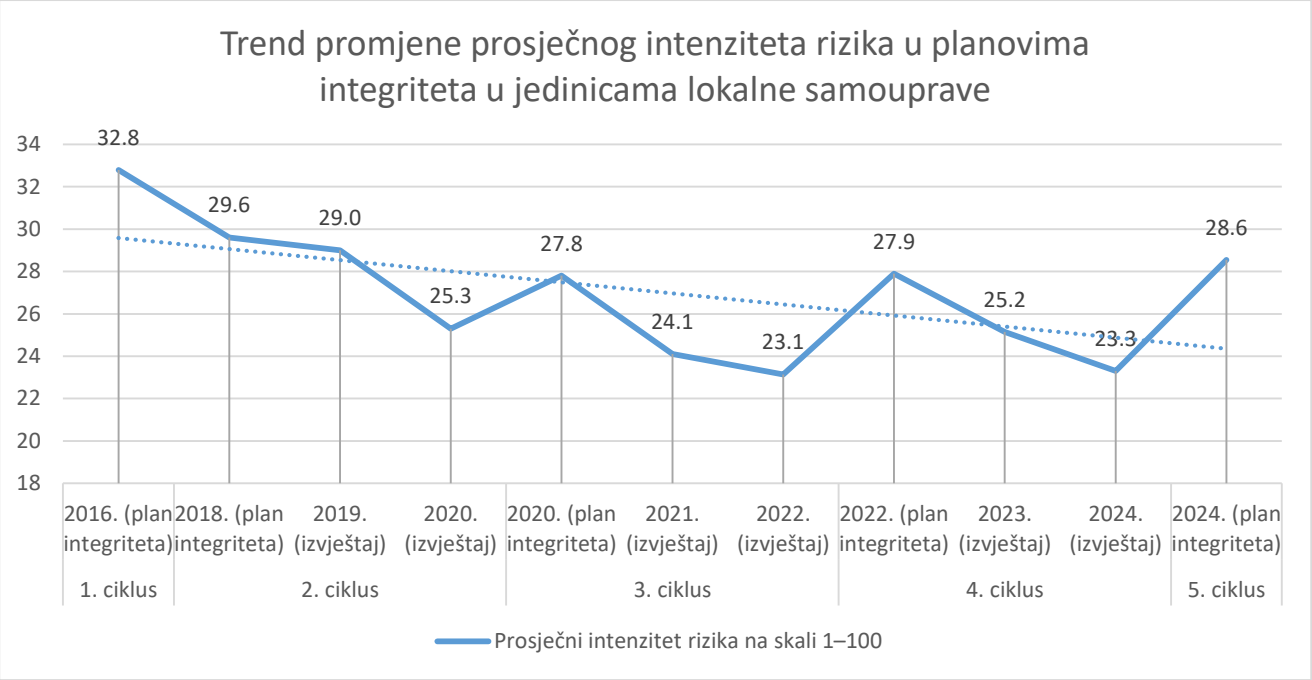
Pad u realizaciji mjera pokazuje opravdanost izbora ovog sistema da bude predmet Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera 2024. godine, na osnovu čega su planovi integriteta opština unaprijeđeni u septembru 2024. godine.



Grafikon 53: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u tri ciklusa planova integriteta jedinica lokalne samouprave

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da su mjere bile efektivne, imajući u vidu da je u okviru četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta u jedinicama lokalne samouprave (2022–2023. godine) zabilježeno smanjenje intenziteta rizika, kao rezultat sprovođenja planiranih mjera.

Sistem jedinica lokalne samouprave karakterisao je trend smanjenja intenziteta rizika između tri prve generacije planova integriteta. Međutim, prosječni intenzitet rizika u četvrtoj generaciji planova integriteta neznatno se povećao u odnosu na treću generaciju, a u petoj generaciji se dodatno povećao i iznosi 28,6 na skali 1–100.



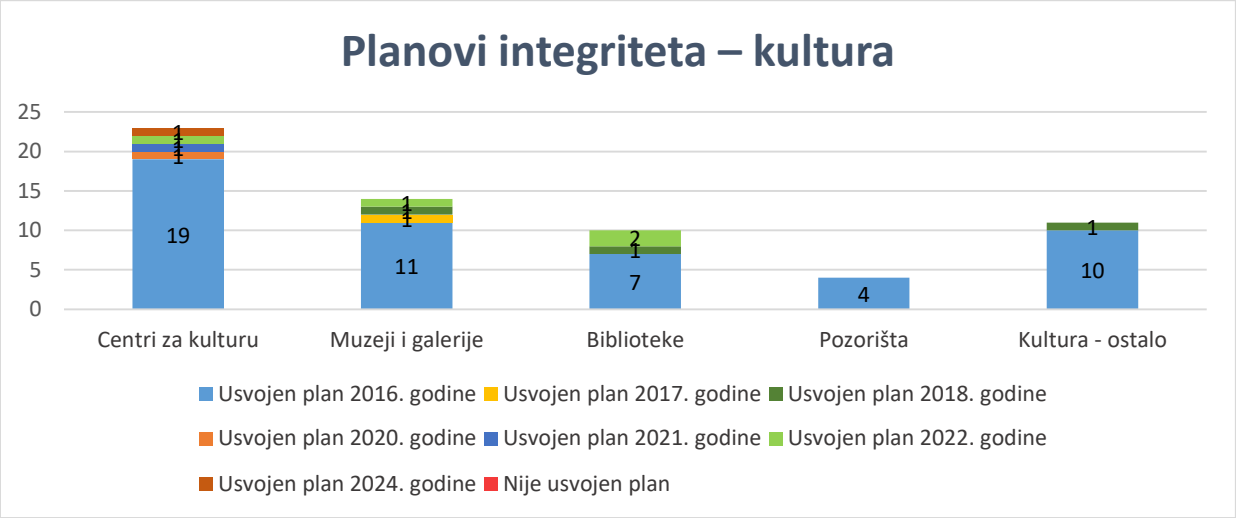
Grafikon 54: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[53], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[53] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

VII. Kultura

Sistem kulture obuhvata centre za kulturu, muzeje i galerije, biblioteke, pozorišta i druge organe 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).[54]



Grafikon 55: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu kulture, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

[54] **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 „Prirodnjački 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 „Vitomir Srbljanović“ 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 i JU Centar za kulturu Petnjica, JU Centar za kulturu Gusinje, JU Centar za kulturu Pljevlja, JU Gradska biblioteka Tivat, JU „Muzej“ Bijelo Polje, JU Narodna biblioteka Rožaje i JU Centar za kulturu Prijestonice Cetinje.

JU Centar za kulturu Prijestonice Cetinje je po prvi put usvojio plan integriteta 2024. godine, dok je preostali 61 organ donio novi plan integriteta tokom 2023–2024. godine (57 organa 2024. godine, a 4 organa 2023. godine), nakon procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, odnosno popunjavanja upitnika.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2023. i 2024. godine ustanove kulture su **popunile i dostavile Agenciji 58 upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** (49 organa 2021/22. godine, 44 organa 2019–2020. godine, 41 organ 2018. godine), nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu. Naime, upitnik je 2023. i 2024. godine dostavilo 20 centara za kulturu, 15 muzeja i galerija, 9 biblioteka, 4 pozorišta i 10 ostalih organa u oblasti kulture.

Statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Organi vlasti u oblasti kulture su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenili da li su mjere koje su planirane u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2023–2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, za koje je 59,6% organa navelo da su bile efektivne.** Takođe, 54,4% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“, 56,9% mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, a 48,3% organa mjere u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

Osim toga, organi u ovom sistemu su za dvije opšte oblasti rizika procijenili da su planirane mjere najčešće bile na jednakom nivou u njihovom četvrtom planu integriteta u odnosu na prva tri plana integriteta. U oblastima „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i „Čuvanje i bjezbjednost podataka i dokumenata“ je došlo do porasta procenta organa koji su mjere ocijenili kao efektivne, u odnosu na prethodnu procjenu.

Na kraju ovog poglavlja izvještaja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta organa u sistemu kulture. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili efektivniji od onih usvojenih u prvom i drugom ciklusu planova integriteta, ali ne i u odnosu na treći ciklus, imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa manji za 0,8% u odnosu na treći ciklus.**

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta organa iz četiri druga sistema, a manje efektivne od planova integriteta pet preostalih sistema**, što je ista situacija kao prilikom procjene efekata treće

generacije planova integriteta, pa je važno da organi iz ovog sistema nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

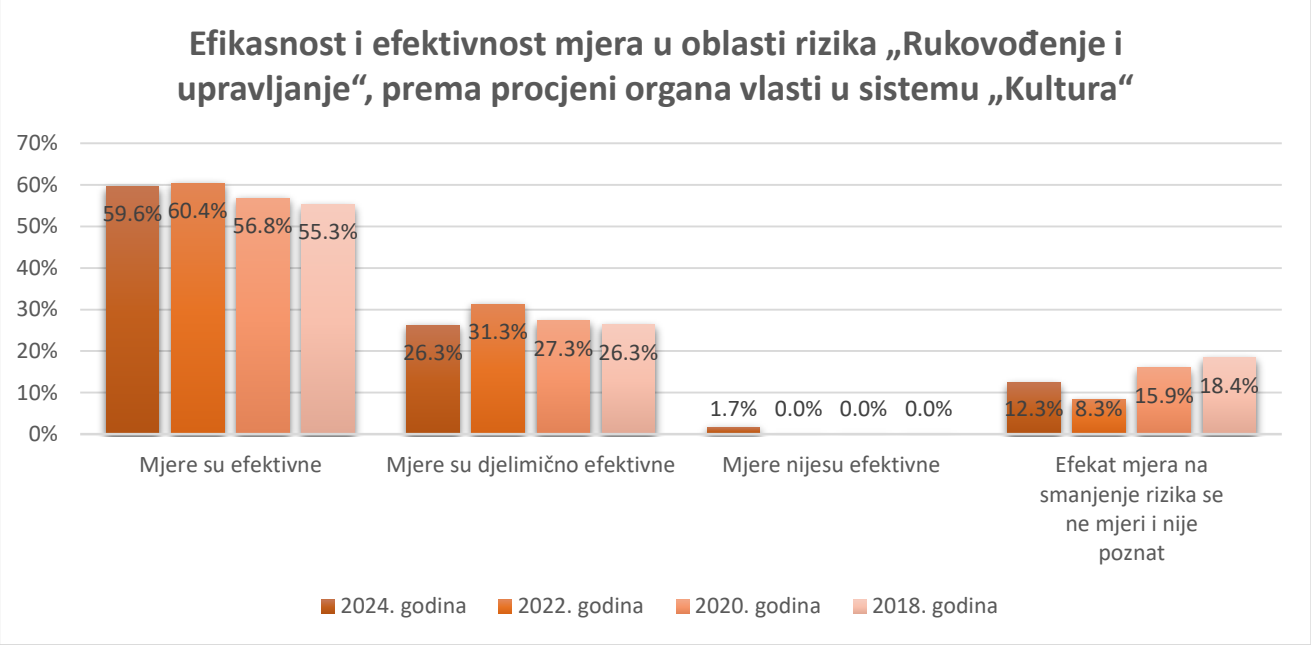
Ciklusi planova integriteta		**OBLAST RIZIKA**			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	59,6%	48,3%	54,4%	56,9%
	Mjere su djelimično efektivne	26,3%	31,0%	31,6%	31,0%
	Mjere nijesu efektivne	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	60,4%	45,8%	54,2%	50%
	Mjere su djelimično efektivne	31,3%	35,4%	29,2%	39,6%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	56,8%	60,5%	64,3%	61,9%
	Mjere su djelimično efektivne	27,3%	23,3%	21,4%	21,4%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	55,3%	61,1%	57,6%	67,6%
	Mjere su djelimično efektivne	26,3%	13,9%	18,2%	14,7%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

Tabela 17: Procjena organa vlasti u sistemu „Kultura“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 34 od 57 organa u ovom sistemu (**59,6%**) je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 15 organa navelo da su bile djelimično efektivne. Sedam organa je navelo da efekat mjera nije poznat, dok je jedan organ odgovorio da mjere nijesu bile efektivne.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je približno na istom nivou kao prilikom procjene iz 2022. godine, ali na većem u odnosu na prvu i drugu generaciju, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili približno jednako efektivni kao planovi integriteta usvojeni 2020. godine (treća generacija), kada je u pitanju ova oblast. Kao najmanje efektivni ocijenjeni su planovi integriteta usvojeni 2016. godine (prva generacija).



Grafikon 56: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Kultura“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Osim toga, posmatrajući indikatore koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, uočeno je da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta u odnosu na indikator kojim se mjeri stepen objavljivanja plana integriteta na znatno nižem nivou u odnosu na druge sisteme.

Prema podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[55], u oblasti rukovođenja i upravljanja ostvaren je najveći nivo realizacije mjera.

[55] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 159, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Takođe, mjere koje se odnose na tu oblast rizika bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, jednako efektne kao i mjere koje su planirali organi vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne.

Ukupno 32 organa (56,1%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“. Istovremeno, 25 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 30 organa u ovom sistemu je 2024. godine navelo da nema usvojenu **strategiju razvoja** (50,8% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 17 organa usvojilo navedenu strategiju (5 organa za dvije godine, 3 organa za tri godine i 9 organa za više od tri godine). Ostali organi su naveli da su pravci razvoja insitucije prepoznati kroz jednogodišnji plan rada, zatim kroz nacionalnu strategiju razvoja kulture.

Ukupno je 8 organa koji su usvojili strategiju razvoja istu objavilo na svojoj internet stranici.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 17 organa je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 11 organa da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok je 1 organ kao razlog naveo privremenu spriječenost za rad zaposlenih.

Preporučuje se organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 52 organa (89,7% organa) u ovom sistemu su se 2024. godine izjasnila da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok je suprotno odgovorilo 6 organa, i navelo da se to desilo jednom (u jednom organu), između dva i pet puta (u dva organa), ili više od deset puta u prethodne dvije godine (u tri organa). Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 46 od 48 (95,8%) organa je navelo da nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, a 2020. godine je isto naveo 41 od 44 organa (93,2%).

Ovi podaci ukazuju na **trend povećanja procenta organa u kojima je bilo propusta** u radu zbog nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa, prema navodima organa.

S prethodnim pitanjem u vezi, 43 od 58 organa (74,1%) su navela da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tim organima da razmotre određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 54 od 58 organa koji su odgovorili na to pitanje (93,1%) su 2024. godine izvijestila da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa se smanjio u odnosu na prethodnu procjenu (2022.), kad je iznosio 95,9%, a identičan je kao u drugoj procjeni (2020. godine). Taj procenat je iznad prosjeka u ostalim sistemima, za čak 26,4%.

Naime, 4 organa su 2024. godine navela da je bilo do 10 pritužbi, a one su se odnosile na kvalitet i cijenu pruženih usluga, odnos zaposlenih prema strankama / korisnicima usluga, ili su bile rezultat nezadovoljstva krajnjim ishodom postupaka i donijetim odlukama.

Ukupno je 55 od 58 ustanova kulture (94,8%) izvijestilo da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, ukupno je 15 ustanova kulture (25,9%) izvijestilo da su u prethodne dvije godine sprovele **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok su suprotno odgovorile 43 institucije.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno je 46 institucija kulture (79,3%) navelo da ima **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok je 12 organa odgovorilo suprotno. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2022. godine), 83,7% je odgovorilo da su sve potrebne procedure usvojene, dok je tokom 2020. godine isto odgovorilo 76,2% organa. Ovi podaci ukazuju da se nakon četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta smanjio procenat ustanova kulture koje su, prema sopstvenoj procjeni, usvojile sve neophodne procedure. **Preporučuje se** svim organima u sistemu „Kultura“ 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.

Ukupno 42 organa u ovom sistemu (72,4%) su popunjavajući upitnik navela da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 16 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Ovo predstavlja pad u odnosu na prethodnu procjenu, kada je 77,5% organa navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši kroz obrazlaganje diskrecionih odluka (21 odgovor), sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (36 odgovora), definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (9), objavljivanjem donijetih odluka (13) i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (7).

Ukupno 19 ustanova kulture navelo je da je izradilo internu proceduru postupanja u procesu dodjele sponzorstava i donacija, 5 ima proceduru za raspodjelu stambenog kredita, a 11 odnosno 6 ima proceduru za pomoć pri školovanju odnosno pomoć u stipendiranju.

Uloga menadžera integriteta

Od 58 organa, 54 su navela da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su ostali organi odgovorili suprotno, pa se tim organima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 53 organa (91,4%) su 2024. godine navela da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima. Ukupno 5 organa je mišljenja da je to djelimično slučaj. U prethodnoj procjeni je 91,8% organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, što ukazuje da su organi vlasti nastavili da obezbjeđuju neophodne uslove menadžerima integriteta.

Prema odgovorima iz upitnika, 12 menadžera integriteta iz ovog sistema (20,7%) pohađalo je **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta**. S druge strane, 18 organa nije obezbijedilo obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jeste za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta. Ukupno 37 organa je navelo da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Ukupno 52 od 58 organa (89,7%) su 2024. godine navela da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Takođe, 6 organa je navelo da je to djelimično slučaj. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. godine), 85,4% organa je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, dok je u procjeni izvršenoj 2020. 81,8% organa odgovorilo na taj način. Ovi podaci ukazuju na uzlazni trend kada je u pitanju svijest zaposlenosti o važnosti blagovremenog i pravovremenog dostavljanja svih neophodnih podataka u cilju očuvanja integriteta u institucijama kulture. Takođe, 51 organ (91%) je naveo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok je 5 organa izvijestilo da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u institucijama. Prilikom prethodne procjene,

87,8% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama, što ukazuje da je 2024. došlo do porasta od 3,2% u pozitivnim odgovorima.

Ukupno 51 organ (87,9%) je naveo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 7 organa navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodnoj procjeni naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 85,7% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, što ukazuje da je 2024. došlo do porasta od 2,2% u pozitivnim odgovorima.

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.

Ukupno 32 organa u ovom sistemu (55,2%) su u okviru odgovora na pitanja navela 2024. godine da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Takođe, 16 organa je navelo da je plan integriteta učinilo dostupnim javnosti na drugi način (na oglasnoj tabli ili na internet stranici opštine). Plan integriteta nije učinilo dostupnim ukupno 7 organa. Tim organima se **preporučuje** da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Zabilježen je pad procenta organa koji su objavili plan integriteta u odnosu na podatke iz 2022. godine, kada je taj procenat iznosio 59,2%. Agencija je nastavila sa proaktivnim pristupom te ponovo krajem 2024. godine uputila dopis svim organima vlasti, prikupila i obradila informacije, te dodatno provjerila internet stranice organa vlasti, po kojima je plan integriteta (peta generacija planova integriteta) do kraja 2024. godine na internet stranicu postavila 41 ustanova kulture (66,1%).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 37 organa je navelo da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 9 navelo da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu, a ostali organi da su iste organizovane ranije), dok je 21 organ odgovorio negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 28 od 58 organa u ovom sistemu (**48,3%**) je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 18 organa izvijestilo da su mjere bile djelimično efektivne. Međutim, jedan organ je ocijenio mjere kao neefikasne, a 11 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se povećao za 2,5% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali i smanjio za 12,2% u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila nešto efektivnija od treće generacije, kada je u pitanju ova oblast.

Takođe, većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast kadrovske politike, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuje da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta povećana u odnosu na treću generaciju. Izuzetak su indikatori kojima se mjeri kršenje odredaba Zakona o sprečavanju korupcije, broj prijava zviždača unutar institucije i pokrenutih disciplinskih postupaka.

Prema podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[56], ovu oblast rizika karakteriše najmanji udio realizovanih mjera od svih opštih oblasti rizika.

Takođe, prema procjeni organa vlasti u ovom sistemu, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u prosjeku manje efektivne u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne.



Grafikon 57: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Kultura“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

[56] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 159, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren najmanji uspjeh u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.

Ukupno 25 organa (43,9%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih". S druge strane, 26 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a 6 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 23 organa (39,7%, što se podudara sa rezultatima iz prethodne procjene) su navela da imaju **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 19 navelo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a 4 organa da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, 35 organa je izvijestilo da nema navedeni plan. Takođe, 13 organa (18,7%) je navelo da ima **plan obuka posvećen etici i integritetu** (u 11 organa je dio opšteg plana, dok je u 2 kao poseban plan). Ukupno je 45 organa navelo da nije donijelo tu vrstu plana.

Ukupno je 31% ustanova kulture (18 od 58 organa koji su odgovorili na pitanje), prema upitnicima dostavljenim 2023–2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 1,2% veći procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine. To je takođe ispod prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Od 18 organa koji su 2022–2023. godine učestvovali na obukama, 17 je pohađalo jednu do tri obuke, a jedan organ je uzeo učešće na više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 12 organa u ovom sistemu (21%) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 45 organa odgovorilo odrično. Takođe, 16 organa (28%) ima **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 41 organ nije izradio.

Od 58 organa, 8 (13,8%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (6 njih je preciziralo da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa, dok je kod dva organa bilo žalbi u više od 50% konkursa), što je za 12,4% manje od prosječnog udjela organa u drugim sistemima obrađenim u ovom izvještaju koji su izvijestili da je bilo žalbi. U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine procenat ustanova kulture kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 16,3%, dok je prilikom procjene u 2020. godini

iznosio 4,6%. Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2023–2024. godine zaprimilo 8 organa, u dva slučaja je navedeno da je razlog bio nepoštovanje procedura za zapošljavanje, u jednom slučaju nisu primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje, dok su ostali razlozi odnosili na primjedbu kandidata da je diskriminisan prilikom zapošljavanja.

Ukupno 53 od 58 organa (91,4%) su 2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok je 5 organa izvijestilo da je bio po jedan takav slučaj. U procjeni izvršenoj 2022. godine, dva organa izvijestila su da je bilo poništenih oglasa odnosno odluka.

Ukupno 42 organa (71,2%, što je za 22% više u odnosu na prethodnu procjenu) su navela da imaju **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok su preostali organi odgovorili suprotno. Od podsistema, najmanji procenat organa koji imaju angažovana lica po osnovu ugovora o djelu je u centrima za kulturu (52,4% organa), dok u podsistemu ostalih organa u sistemu kulture taj procenat iznosi 100%.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 13 organa je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, dok je 6 organa navelo da ima takvu proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu,** a 7 da ima proceduru za **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**. Sve tri brojke su veće od onih u prethodnoj procjeni. Ukupno 32 organa (48,5%) su navela da nijesu usvojila nijednu od ove tri vrste procedura, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre usvajanje navedenih procedura.

Imajući u vidu da većina ustanova kulture koje su popunile upitnik 2023–2024. godine primjenjuje Zakon o radu kada je u pitanju zasnivanje radnog odnosa, 27 organa (47,4%) je navelo da ima usvojenu **proceduru kojom je propisano trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, dok je 30 organa izvijestilo da takva procedura nije izrađena, pa se tim organima **preporučuje** njeno usvajanje.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 51 od 58 organa (87,9%) je 2024. godine odgovorio da takvih kršenja nije bilo. Po tri organa su precizirala da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini odnosno u vezi sa donošenjem i sprovođenjem plana integriteta. U upitnicima popunjenim 2022. godine, 95,9% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, dok je 2020. godine isto navelo 95,5% organa.

Ukupno je 51 organ 2024. godine naveo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**, dok su tri organa odgovorila suprotno. Preciznije, organi su navodili da su se kršenja odnosila na prekoračenje

iznosa dozvoljene mjesečne potrošnje i kašnjenje u dostavljanju dokumentacije. Nijedan organ nije 2022. niti 2020. naveo da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona.

Od 58 organa koji su odgovorili na pitanje, 33 (56,9%) su navela da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok je 25 organa odgovorilo suprotno (najviše u centrima za kulturu, ukupno 11), pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu, uključujući i organe koji nemaju zakonsku obavezu da odrede lice jer imaju manje od 20 zaposlenih. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 8 organa je izvijestilo da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Svi organi osim jedne biblioteke i jednog centra za kulturu su naveli da su **zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije unutar organa**. Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 14 ustanova kulture (pet više u poređenju sa procjenom izvršenom 2022. godine), dok 44 organa to nijesu uradila, pa se tim organima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Ukupno je 57 ustanova kulture 2024. godine navelo da nije bilo **prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je jedna navela da je bilo i to više od tri. Prilikom procjena koje su izvršene 2022. i 2020. godine, svi organi u ovom sistemu su naveli da nije bilo prijava. Ukupno je 56 organa 2024. godine izvijestilo da nije bilo prijava korupcije ili drugih nepravilnosti koje su zaposleni u tim organima **podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije**, odnosno da nijesu u saznanju o navedenom, dok su dva organa navela da je bilo takvih prijava. Takođe, pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 28 osnovnih rizika u važećim planovima integriteta odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 44 organa u ovom sistemu su navela da se ne vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok je 10 organa odgovorilo potvrdno. Takođe, 10 organa je izvijestilo da je usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, imajući u vidu da organi u ovom sistemu kod zasnivanja radnog odnosa uglavnom primjenjuju Zakon o radu, dok je 48 organa navelo da nije izradilo pomenutu proceduru.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 5 organa je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 3 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok su takođe 3 organa izvijestila da je bilo samo težih povreda radnih obaveza. Takođe, 7 organa je navelo da su pokrenuta najviše 2 postupka, dva da je bilo 3-5 postupaka, jedan organ da je bilo 6-7 postupaka i jedan organ da je bilo više od 7 disciplinskih

postupaka. Ukupno 47 organa (81%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 83,7% organa.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 33 organa (55,9%) su navela da se ne vrši rotiranje zaposlenih, što je isti broj odgovora kao u prethodnoj procjeni. Od preostalih organa, 3 su navela da se vrši rotacija poslova, 2 rotacija članova tima, a 21 organ da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 42 organa su 2023–2024. navela da primjenjuju **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks lokalnih i državnih službenika i namještenika, i dr).

Ukupno 56 od 57 organa u ovom sistemu (98,2%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok je jedna ustanova navela da je bilo takvih prijava (centar za kulturu). Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 95,6% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, a 2020. godine 95,3%. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu se 30 osnovnih rizika u svim trenutno važećim planovima integriteta odnosi na povrede profesionalnih i etičkih pravila.

Ukupno 25 ustanova kulture (43,1%) navelo je da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok su 33 ustanove odgovorile suprotno, od kojih je 6 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 3 ustanove su navele da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica (muzeji i galerije, pozorište, biblioteka), dok je preostalih 55 organa navelo da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, pet organa je navelo da je bilo prijava. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

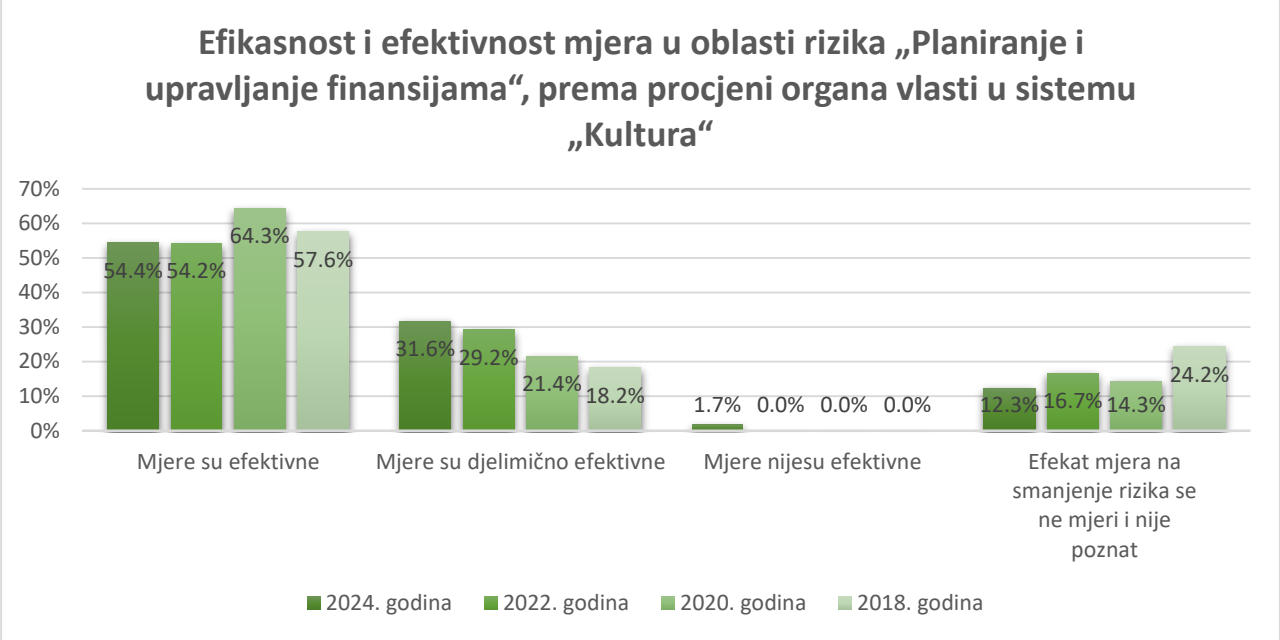
Svih 58 organa je 2023–2024. godine navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Da nije bilo takvih slučajeva naveli su svi organi prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine. Treba uzeti u obzir da je u analiziranim planovima integriteta organa u ovom sistemu četvrti najzastupljeniji rizik (61

odgovarajući osnovni rizik) „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

Samo 12 organa je navelo da je obezbijedilo **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je ipak za 6 više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 45 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 31 od 57 ustanova kulture (**54,4%**) procijenila je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 18 ustanova izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Jedan organ je procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 7 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.



Grafikon 58: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Kultura“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne je na istom nivou u odnosu na procjenu iz 2022. godine, što može ukazati na kontunuitet u realizaciji predloženih mjera treće i četvrte generacije planova integriteta. Najefektniji su bili planovi integriteta druge generacije planova integriteta u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama. Ta oblast rizika je druga

po uspješnosti realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta ovog sistema, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika[57].

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, manje efektivne od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 4,1% više u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 28 organa (49,1%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što predstavlja napredak u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 24 organa su navela da su postojali djelimični uslovi, a 5 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 39 ustanova kulture je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, 16 organa je navelo da je to djelimično slučaj, dok su dva organa izvijestila da ustanova ne raspolaže samostalno svojim budžetom. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina organa (48 od 58 organa koji su popunili upitnik) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, kroz ili bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 37 od 58 ustanova kulture koje su pružile informacije tražene odgovarajućim pitanjem (62,8%) je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih je 19 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije), dok je 21 ustanova izvijestila da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 63,3% organa u ovom sistemu je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke.

Ukupno 54 ustanove (93,1%) su izvijestile da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok su preostala 4 organa odgovorila suprotno. Takođe, 4 organa su izvijestila da ne objavljuju godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostale institucije objavljuju kao poseban dokument (njih 11), ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu (45 organa).

[57] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 159, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 15 ustanova kulture je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, a 9 organa je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta. Ukupno 31 organ je izvijestio da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u ustanovama kulture manje vršena nego u drugim organima.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 16 organa (27,1%) u ovom sistemu je 2023–2024. izvijestilo da je usvojilo **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (dok je 2022. godine isto izvijestilo 34% organa), a 32 organa su navela da ovaj dokument nije izrađen (od čega je 11 organa navelo da nijesu obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[58]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Ukupno je 14 organa izvijestilo da je odredilo lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, 17 organa da je odredilo lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, a 8 organa da je odredilo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu. Ukupno 30 organa je navelo da nije odredilo nijedno od ta tri lica. Ipak, broj organa koji je odredio navedena lica veći je u prosjeku za 6 u odnosu na prethodnu procjenu.

Ukupno 20 ustanova kulture je izvijestilo da je izradilo **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijelo ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija (13 organa), Skupštini Crne Gore (1 organ) ili skupštini akcionara ili osnivaču uz godišnji izvještaj o radu (6 organa). Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj Ministarstvu odnosno Skupštini ili da nemaju obavezu podnošenja izvještaja shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[59].

Osim toga, 15 organa je navelo da je podnijelo Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara

[58] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

[59] Shodno članu 18 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio. Gore navedeni organi bili su u obavezi da izvještaj dostavljaju nadležnim tijelima Skupštine CG, uz godišnji izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji su imali obavezu da izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

tekuće za prethodnu godinu. Ostali organi su naveli da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj (23), ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru (20 odgovora)[60].

Ukupno 31 organ (53,4%) je izvijestio da je uspostavio **registar rizika**, shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Od tog broja, 20 organa je preciziralo da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok je preostalih 11 navelo da to nije slučaj. Ukupno 27 organa je navelo da nije uspostavilo registar rizika, od čega je 10 navelo da nijesu obveznici Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Ukupno 28 ustanova kulture (49,1%) je navelo da je usvojilo **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, 7 ustanova je navelo da nije ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine. Ukupno 29 organa je izvijestilo da nije usvojilo knjigu procedura.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 43 ustanove kulture su navele da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok su 2 organa odgovorila suprotno. Takođe, 9 organa je izvijestilo da nije određen službenik za javne nabavke.

Ukupno 53 organa (98,1%) su 2023–2024. izvijestila da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, jedan organ je naveo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije, pa se preporučuje da se ovoj fazi javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u instituciji. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 97,7% organa u ovom sistemu je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, a prilikom

[60] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

procjene izvršene 2018. godine 95% organa. Ovi podaci ukazuju na trend povećanja broja organa u kojima nijesu pokretani postupci za zaštitu prava ponuđača tokom prva četiri ciklusa planova integriteta u ovom sistemu.

Ustanova kulture koja je navela da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki je **izvijestila o ishodu tih žalbi** i precizirala da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi.

Od 54 organa koja su pružila informacije tražene odgovarajućim pitanjem, 39 (72,2%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, dok je 15 odgovorilo suprotno.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 5 ustanova kulture navelo je da u tim organima postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok 10 ustanova prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 16 organa je kroz odgovor „Ostalo“ navelo druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane nadležne službe opštine koja je njihov osnivač, ili od strane ministarstva. **Ukupno je 28 ustanova u ovom sistemu navelo da nema uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 57 organa, 34 (59,6%) su 2023–2024. navela da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Ukupno je 19 organa navelo da je interna revizija vršena jednom, a 15 da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, vršene 2022. godine, 55,3% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija.

Takođe, 9 organa je navelo da je ispunilo više od 50% **preporuka unutrašnje revizije**, a ostali organi su naveli da su sproveli sve preporuke, pa **se preporučuje** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 58 organa, u posljednjih pet godina vršena u 23 organa (39,6%). Prilikom procjene vršene 2022. godine, 45,8% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 6 organa je navelo da je sprovelo više od 50% preporuka, dok su preostali organi, njih 21, naveli da su ispunili sve preporuke. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Evidencija osnovnih sredstava

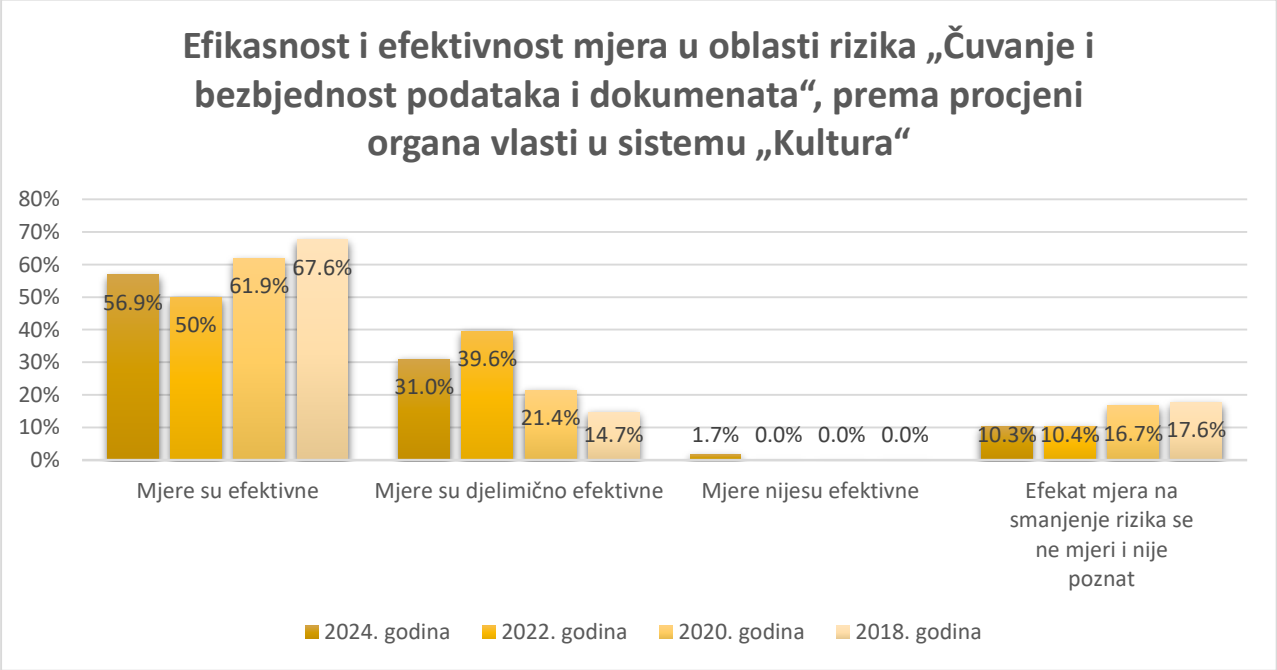
Ukupno 57 ustanova kulture (sve koje su odgovorile na pitanje) izvijestilo je da vodi **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije. Takođe, od organa koji vode evidenciju osnovnih sredstava, 56 je navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije, ili da se odnose na sitnije greške tehničke prirode**. 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.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, 33 od 58 ustanova kulture (**56,9%**) procijenile su 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 18 ustanova mišljenja da su bile djelimično efektivne. Jedan organ je procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 6 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne se povećao za 6,9% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali je taj procenat i dalje niži u odnosu na prvu i drugu generaciju planova integriteta. Prema podacima o sprovođenju planova integriteta ustanova kulture[61], ovu oblast rizika karakteriše nešto niži udio realizovanih mjera u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.



Grafikon 59: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Kultura“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Takođe, mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku manje efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme, što je uglavnom slučaj i sa prethodno predstavljenim

[61] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 159, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

oblastima rizika. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2023–2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 3,2% više u odnosu na sistem kulture.

Ukupno 30 organa (52,6%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. S druge strane, 23 organa su navela da su postojali djelimični uslovi, a 4 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera.

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 57 organa u ovom sistemu koji su popunili upitnik, 36 (63,2%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostali 21 organ odgovorio suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 67,3% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenata.

Ukupno 31 organ je 2024. godine izvijestio da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 21 organ je precizirao da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok je preostalih 10 navelo da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 27 organa u ovom sistemu je navelo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati, sedam više nego u prethodnoj procjeni.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 57 ustanova koje su pružile tražene informacije, 21 je navela da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima** (šest više u odnosu na prethodnu procjenu), dok je njih 36 dalo suprotan odgovor. Takođe, 31 ustanova je navela da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 26 ustanova nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 56 organa (96,6%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok su dva organa izvijestila da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema. Prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 98% organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva curenja informacija, dok je 2020. godine isto odgovorilo 100% organa.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 17 organa u ovom sistemu je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka** (7 više u odnosu na prethodnu procjenu), dok su ostali organi izvijestili da to nije bilo slučaj.

Od 58 organa koji su popunili upitnik, 46 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok preostalih 12 organa nema takve procedure, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih.

Ukupno 53 organa (93%) su 2023–2024. godine izvijestila da vrše **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok su 4 organa izvijestila suprotno, pa se njima preporučuje da ovu vrstu kontrole uvrste u plan integriteta kao jednu od mjera za savladavanje rizika u oblasti kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, 93,9% organa je navelo da je vršena redovna kontrola, a 88,1% organa prilikom procjene iz 2020. godine.

Prilikom popunjavanja upitnika 2023–2024. godine, 55 organa u ovom sistemu (96,5% organa koji su odgovorili na pitanje) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok su dva organa odgovorila suprotno. Tokom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 100% organa je izvijestilo da nije bilo takvih slučajeva, a 2020. godine 95,5% organa.

Takođe, 54 od 58 organa (93,1%) su izvijestila da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Prilikom procjene iz 2022. godine, na isti način je odgovorilo 91,7% organa.

Imajući u vidu da se 42 osnovna rizika u planovima integriteta ovog sistema odnose na ugrožavanje zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Davanje u zakup imovine

Ukupno 30 ustanova kulture je navelo da **daje u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu objekta. Od tog broja, 11 ustanova je navelo da davanje u zakup vrši **javnim nadmetanjem** na osnovu prikupljenih ponuda, dok 20 ustanova ovaj postupak vrši i/ili **neposrednom pogodbom**. Takođe, 20 ustanova je navelo da u postupcima davanja u zakup **pribavlja saglasnost** nadležnog ministarstva odnosno organa opštine, dok su ostali naveli da to nije slučaj. **Preporučuje se** svim organima da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 36 organa u ovom sistemu je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok su 22 organa odgovorila suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 8 organa u ovom sistemu je navelo da je usvojilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću** (iako se iz dostavljenih obrazloženja može zaključiti da se ne radi o formalnom aktu u svim tim slučajevima), dok je 50 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (34 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (34), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (49), organizovanjem konferencija za novinare (26), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (50 odgovora). Takođe, 39 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, pa se navedeni načini upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava **preporučuju** i ostalim organima.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno je 37 od 58 organa u ovom sistemu 2023–2024. godine izvijestilo da **objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što čini 63,8% organa u sistemu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine isti odgovor je navelo 63,3% organa, a u upitnicima iz 2018. godine 40,9% organa. Takođe, 32 organa su u upitnicima iz 2023–2024. godine navela da dokumenta redovno objavljuju **na oglasnoj tabli**.

Ukupno 16 organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 18 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 4 organa najmanje jednom u dvije nedjelje, 8 organa najmanje jednom mjesečno, a 1 organ najmanje jednom u tri mjeseca. Ukupno 10 institucija je navelo da nema internet stranicu. Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 22 organa su izvijestila da na internet stranici objavljuju i ažuriraju informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 17 da objavljuje spisak zaposlenih, sa njihovim službeničkim i namještenickim zvanjima, a 6 organa da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ukupno 14 organa je navelo da ne objavljuje nijedan od navedenih skupova podataka, dok je ostalih 10 organa navelo da nema internet stranicu. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 33 organa su, prema 58 dostavljenih odgovora, objavila **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedena 33 organa, 22 su precizirala da se vodič redovno ažurira, odnosno da je ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 23 organa su izvijestila da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 16 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, a 18 organa da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se organima

preporučuje da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 53 organa (91,4%) su 2023–2024. navela da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (95,9% je na isti način izvijestilo 2022. godine), dok je 5 organa izvijestilo da je bilo žalbi. Svi organi osim jednog su naveli da nije bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok su protiv tog organa izrečene do 3 kazne. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, takođe je jedan organ izvijestio da je bilo kazni. **Preporučuje** se uvođenje odgovarajućih rizika i mjera u plan integriteta, u okviru posebne oblasti rizika „Slobodan pristup informacijama".

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 14 ustanova kulture je izvijestilo da ovu evidenciju redovno podnosi nadležnom ministarstvu i objavljuje je na internet stranici, a isto toliko ustanova da istu dostavlja glavnom administratoru opštine, koji je objavljuje na internet stranici opštine, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima. Ukupno 15 organa je navelo da nijesu postupili shodno navedenoj zakonskoj obavezi. Osim toga, 12 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima, a određeni organi su izvijestili da podnose navedenu evidenciju nadležnom organu, ali da je ne objavljuju, ili da u izvještajnom periodu nije bilo ugovora sa medijima.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 35 organa u ovom sistemu je izvijestilo da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dok su preostala 23 organa izvijestila da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja odgovorila su 34 organa prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine.

Ukupno 23 organa su navela da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 17 da su djelimično upoznati, a 6 organa da nijesu upoznati. Osim toga, 11 ustanova je navelo da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[62].

Takođe, 21 organ je ocijenio da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih

[62] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore", br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore", br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

akata, 17 da su djelimično upoznati, a 6 organa da nijesu upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nisu obveznici ovog zakona.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, a naročito u pogledu prepoznavanja i prijavljivanja nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet stranici Agencije je objavljen praktični priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, 26 organa vlasti u sistemu kulture nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 10 organa je kroz plan integriteta obradilo jednu posebnu oblast rizika, 9 organa dvije oblasti, a 12 organa tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj ustanova kulture koje su, prema dostavljenim odgovorima, uključile relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	33
Planiranje i izvršavanje budžeta	51
Javne nabavke	37
Slobodan pristup informacijama	33
Zabrana diskriminacije	22
Zabrana zlostavljanja na radu	21
Rodna ravnopravnost	14
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	22
Primjena antikorupcijskih propisa	23

Tabela 18: Broj organa u sistemu „Kultura“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Kultura“

Sistem „Kultura“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	59,6%	-0,8%	+2,8%	+4,4%	-0,2%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	89,7%	-6,1%	-3,5%	+1,9%	-3,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	+9,6%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	79,3%	-4,4%	+3,1%	+4,3%	-3,9%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	89,7%	+4,3%	+7,9%	+1,9%	+2,4%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	55,2%	-4,0%	+27,9%	+17,7%	-16,8%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	48,3%	+2,5%	-12,2%	-12,8%	-4,2%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	31,0%	+1,2%	-3,1%	+1,0%	-8,3%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na	86,2%	+2,5%	-9,1%	+1,2%	+12,4%

odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta					
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	87,9%	-8,0%	-7,6%	-7,2%	+0,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	98,3%	-1,7%	-1,7%	-1,7%	-0,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	81,0%	-2,6%	-5,0%	+5,4%	+12,3%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	98,2%	+4,6%	+2,9%	-1,8%	+4,1%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	100,0%	0,0%	0,0%	+5,1%	+4,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	54,4%	+0,2%	-9,9%	-3,2%	-4,1%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	55,6%	-11,1%	-16,9%	+11,6%	-6,6%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	98,1%	+0,4%	+3,1%	+5,8%	+9,4%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	100,0%	0,0%	+100,0%	+40,0%	+27,5%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	77,8%	+1,8%	+3,6%	+3,9%	+3,4%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	56,9%	+6,9%	-5,0%	-10,8%	-3,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	96,6%	-1,4%	-3,4%	+6,4%	+0,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	96,5%	-3,5%	+1,0%	+1,4%	+1,0%

Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	93,0%	-0,9%	+4,9%	-2,0%	-3,0%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	63,8%	+0,5%	+22,9%	+17,5%	-8,4%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	98,3%	+0,3%	-1,7%	-1,7%	-0,6%
PROSJEK	**79,8%**	**-0,8%**	**+4,0%**	**+3,5%**	**+1,0%**

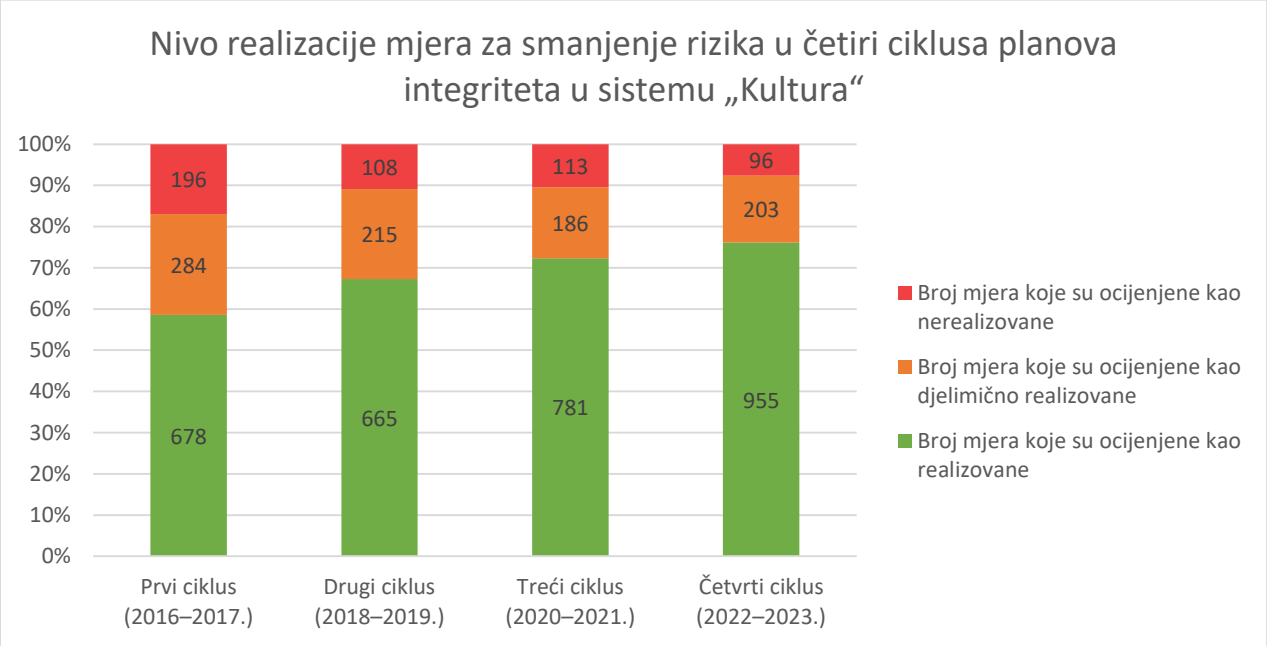
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

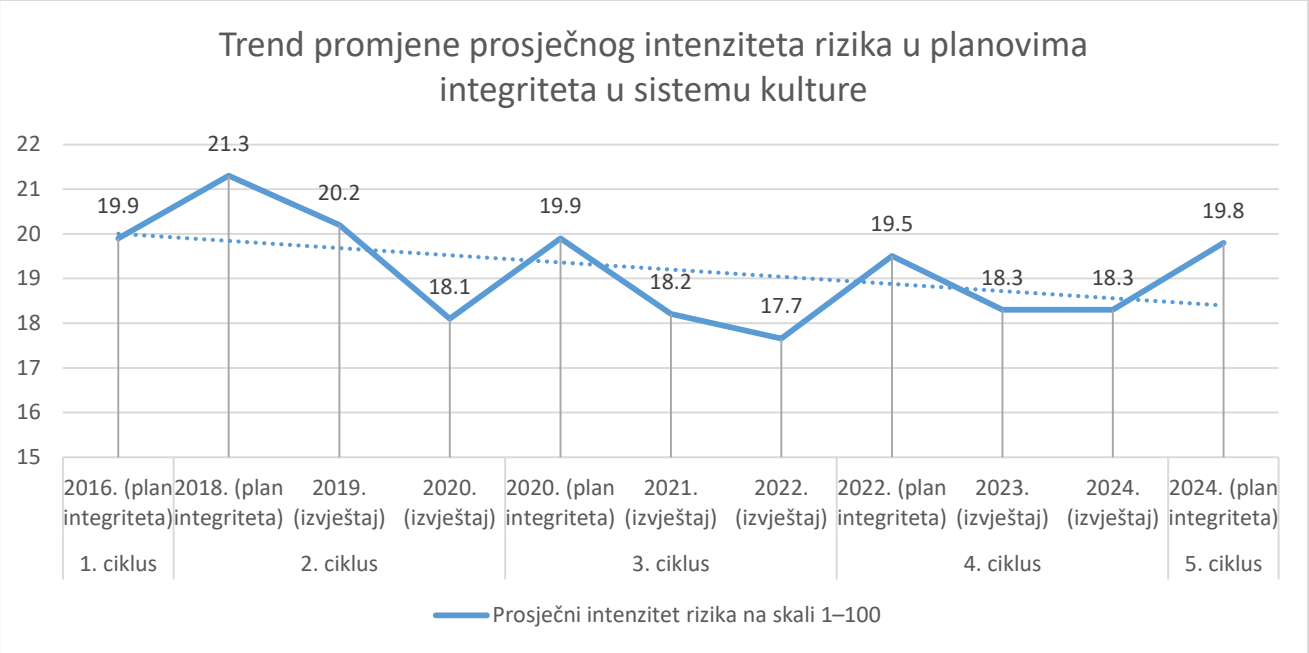
✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) Stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta ukazuje da se kontinuirano povećava efikasnost institucija u oblasti kulture u sprovođenju mjera iz svake naredne generacije planova integriteta.



Grafikon 60: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta organa vlasti u sistemu kulture

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da je ta vrijednost u planovima integriteta pete generacije, koji su usvojeni tokom 2023. i 2024. godine približno na nivou onog iz 2020. i 2022. godine (treća i četvrta generacija planova).



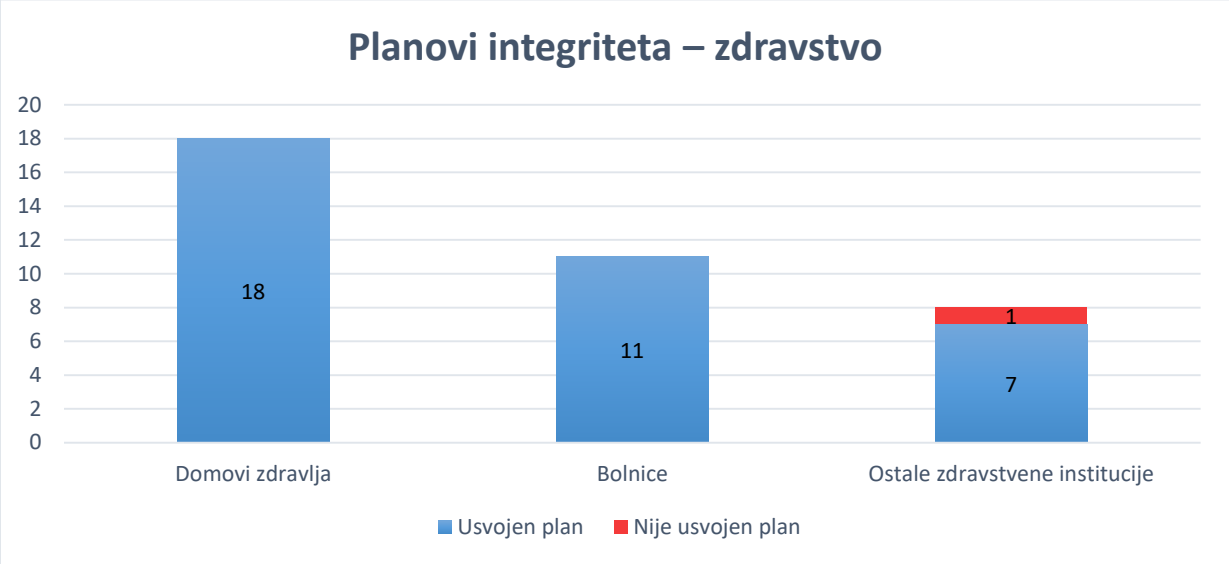
Grafikon 61: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u sistemu „Kultura“

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[63], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[63] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

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. **Od njih, plan integriteta je do kraja 2024. godine donijelo 36 organa**[64].



Grafikon 62: Broj usvojenih planova integriteta u domovima zdravlja, bolnicama i ostalim zdravstvenim ustanovama

Tokom 2023–2024. godine, 36 organa u ovom sistemu donijelo je novi plan integriteta, nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, odnosno popunjavanja upitnika.

[64] **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 Andrijevica; JZU Opšta bolnica Bijelo Polje, JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić“ Bar, JZU Opšta bolnica „Danilo I“ Cetinje, ZU Kliničko-bolnički centar Kotor, ZU Kliničko-bolnički centar Berane, JZU Opšta bolnica Nikšić, JZU Opšta bolnica Pljevlja, JZU Specijalna bolnica za ortopediju, neurohirurgiju i neurologiju „Vaso Ćuković“ Risan, JZU Specijalna bolnica za plućne bolesti „Dr Jovan Bulajić“ Brezovik, JZU Klinički centar Crne Gore; JZU Specijalna bolnica za psihijatriju Kotor; Agencija za ljekove i medicinska sredstva Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, ZU Institut za javno zdravlja, 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 do kraja 2024. godine nije donijela:** Farmaceutska komora.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2024. godine je u sistemu zdravstva **popunjeno i dostavljeno Agenciji 36 upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova**, nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu. Naime, upitnik je 2024. godine dostavilo 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 7 ostalih zdravstvenih ustanova.

Upitnik je 2022. godine takođe popunilo 36 organa u ovom sistemu, 2020. godine 31 organ, dok su 2018. godine upitnik dostavila 33 organa. Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Zdravstene ustanove su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenile da li su mjere koje su planirale u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, za koje je 61,1% organa navelo da su bile efektivne.** Takođe, 57,1% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, 50% organa mjere u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, a 48,6% organa mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“.

Na kraju ovog poglavlja izvještaja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta organa u sistemu zdravstva. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili jednako efektivni kao oni usvojeni u prethodnom ciklusu (do kraja 2020.), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih u prvom i drugom ciklusu (2016. i 2018. godine), imajući u vidu da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa niži za 0,1% u odnosu na treći ciklus, za 7% u odnosu na drugi ciklus, i za 2,3% u odnosu na prvi ciklus.**

Analizom upitnika popunjenih 2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta organa jednog sistema, ali manje efektivne od planova integriteta osam preostalih sistema**, što je ista situacija kao prilikom procjene efekata treće generacije planova integriteta, pa je važno da zdravstvene institucije nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Imajući u vidu da je 2025. godine na sistem zdravstva primijenjena **Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, te da su planovi integriteta usvojeni u petom ciklusu unaprijeđeni i sadrže značajno veći broj rizika i mjera u skladu sa preporukama koje je Agencija dala organima iz ovog sistema, očekuje se porast efikasnosti i efektivnosti pete generacije planova integriteta u odnosu na četvrtu generaciju, koja je predmet procjene u ovom izvještaju.

Ciklusi planova integriteta		OBLAST RIZIKA			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	48,6%	57,1%	61,1%	50%
	Mjere su djelimično efektivne	37,1%	28,6%	19,4%	25%
	Mjere nijesu efektivne	2,9%	2,9%	0%	0%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	48,6%	54,3%	51,4%	44,1%
	Mjere su djelimično efektivne	40%	34,3%	31,4%	32,4%
	Mjere nijesu efektivne	0 %	0%	0%	2,9%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	66,7%	69%	73,3%	66,7%
	Mjere su djelimično efektivne	23,3%	24,1%	16,7%	26,7%
	Mjere nijesu efektivne	3,3%	0%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	45,5%	45,2%	58,6%	56,7%
	Mjere su djelimično efektivne	42,4%	41,9%	31%	33,3%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

Tabela 19: Procjena organa vlasti u sistemu „Zdravstvo“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

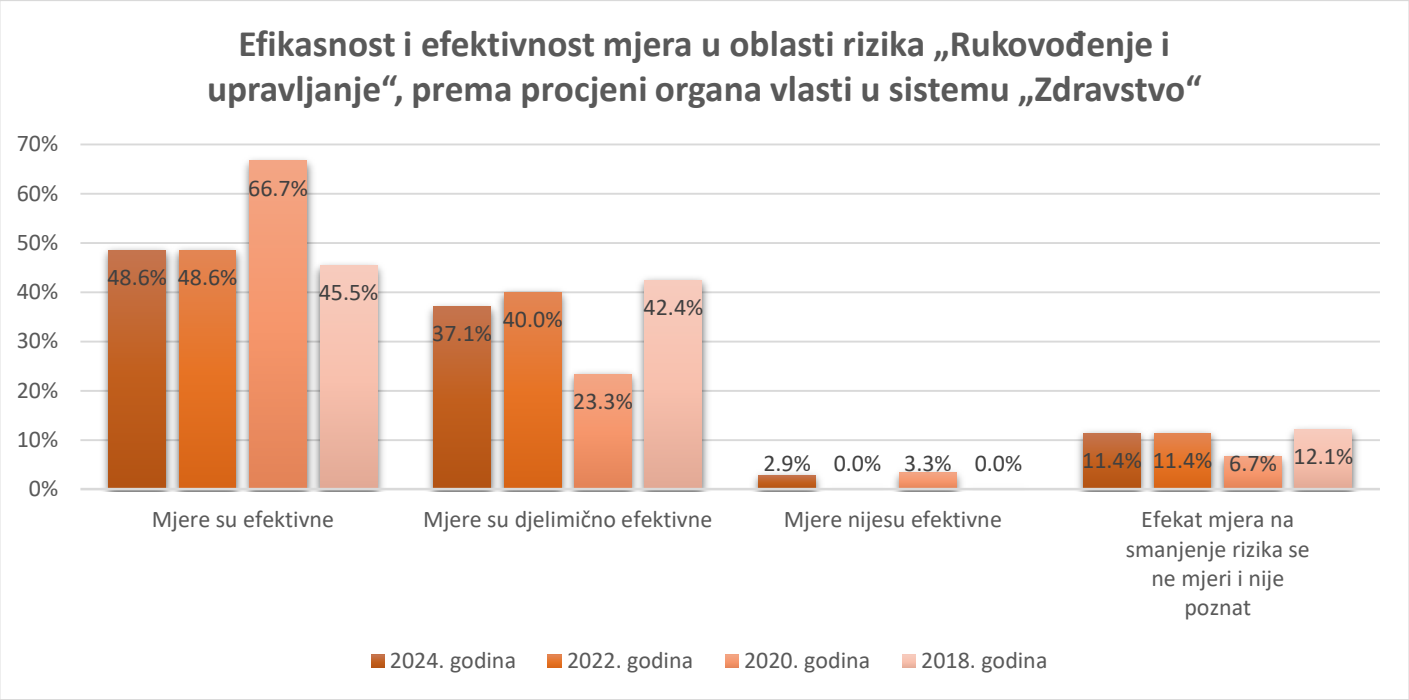
Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 17 od 35 organa u ovom sistemu (**48,6%**) je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu **bile efektivne**, dok je 13 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne, a jedan organ je mjere ocijenio kao neefektivne. Takođe, 4 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 53% u podsistemu domova zdravlja, 45,5% u podsistemu bolnica, a 42,9% u podsistemu ostalih zdravstvenih ustanova.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je ostao na istom nivou u odnosu na 2022. godinu, za 18,1% je manji u odnosu za 2020. godinu, ali za 3,1% veći u odnosu na procjenu iz 2018. godine, što može ukazati da su i treća i četvrta generacija planova integriteta bile efektivnija od prve, ali i dalje manje efektivne od druge generacije, kada je u pitanju oblast rizika „Rukovođenje i upravljanje“.

Treba uzeti u obzir i podatke iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[65], prema kojima je ostvaren relativno visok nivo realizacije mjera u oblasti rukovođenja i upravljanja (druga najuspješnija opšta oblast rizika po stepenu realizacije mjera). Ipak, mjere koje se odnose na tu oblast rizika bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku manje efektivne u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne.



Grafikon 63: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Zdravstvo“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 17 organa (48,6%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što je za 5,7% manje u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno,

[65] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 175, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

16 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 2 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 17 organa u ovom sistemu je 2024. godine navelo da nema usvojenu **strategiju razvoja** (44,7% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 13 organa usvojilo navedenu strategiju (3 organa za dvije godine, 1 organ za tri godine i 9 organa za više od tri godine). Ostali organi su naveli da strategiju razvoja donosi Ministarstvo zdravlja iz oblasti zdravstvene zaštite stanovništva.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 10 organa je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 9 organa da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), jedan organ je dao odgovor da analiza potreba nije urađena dovoljno dobro, dok su 3 organa navela druge okolnosti, od kojih je najčešća nedostatak potrebnog kadra, ljekara specijalista iz više oblasti, pa je samim tim proces rada bio prilagođen trenutnim situacijama, a drugi su navodili povećan broj pacijenata i da takva situacija rezultira prebacivanjem planirane realizacije, često premašujući 100% od predviđenog obima rada. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Od 13 organa koji su usvojili strategiju razvoja, njih 5 ju je objavilo na svojoj internet stranici.

Praćenje propisa

Ukupno 31 organ (86,1% organa) u ovom sistemu se 2024. godine izjasnio da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok je suprotno odgovorilo 5 organa, od kojih su 2 navela da se to desilo samo jednom u prethodne dvije godine, 1 organ da se to desilo između dva i pet puta, a 2 organa da se to desilo više od deset puta. Prethodnom procjenom iz 2022. godine, od 36 organa, dva organa su se izjasnila da je u prethodne dvije godine institucija imala propusta u radu, 2020. godine je 1 od 31 organa naveo da je bilo propusta, dok su 2018. godine 2 od 33 organa navela da je bilo propusta u radu. **Preporučuje se** organima da prepoznate propuste uzmu u obzir i da uključe mehanizme kako bi zaposleni bili upoznati sa izmjenama propisa.

S prethodnim pitanjem u vezi, 35 od 36 organa (97,2%) je navelo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je samo jedan organ odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tom organu da razmotri određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Na pitanje koliko je u posljednje dvije godine bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga, ukupno 5 od 36 organa je 2024. godine dalo odgovor da nije bilo pritužbi (13,9%). Poređenja radi, 2022. godine je taj procenat iznosio 11,4%, 2020. godine 23,3%, dok je 2018. godine iznosio 15,2%. Takođe, taj procenat je za 52,8% niži od prosjeka u ostalim sistemima, zbog specifičnosti poslova koje obavljaju zdravstvene ustanove.

Naime, 16 organa je 2024. godine navelo da je bilo do 10 pritužbi, 13 organa da je bilo do 30 pritužbi, do su 2 organa izvijestila da je bilo više od 30 pritužbi. Broj pritužbi je ostao na istom nivou u odnosu na procjenu iz 2022. godine, pa je osim ovih pokazatelja, potrebno i sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana integriteta. Pritužbe na rad zdravstvenih ustanova specifične su zbog nadležnosti ovih organa, i prema rezultatima upitnika odnosile su se u najvećem broju slučajeva na **komplikovane procedure za ostvarenje prava, odnos zaposlenih prema strankama/korisnicima usluga, čekanje na specijalistički pregled zbog principa zakazivanja, kao i na postupke zdravstvenih radnika prema strankama.**

Svi organi ovog sistema su izvijestili da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, ukupno je 18 zdravstvenih ustanova (50%) izvijestilo da je u prethodne dvije godine sprovelo **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok je isti broj zdravstvenih ustanova odgovorio suprotno.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno 24 zdravstvene ustanove (68,6%) su navele da su u instituciji **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok su ostali organi odgovorili da su djelimično usvojene ili da nijesu usvojene. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2022. godine), 60% organa je odgovorilo da su sve potrebne procedure usvojene, 2020. godine je 77,4% isto odgovorilo, dok je taj procenat u 2018. godini iznosio 70%. Ovi podaci pokazuju da je tokom četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta u odnosu na treći ciklus povećan broj zdravstvenih ustanova koje su usvojile neophodne procedure za obavljanje radnih procesa, ali je taj broj i dalje manji u odnosu na prvi i drugi ciklus planova integriteta.

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.

Ukupno 23 organa u ovom sistemu (63,9%) su popunjavajući upitnik navela da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 13 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (12 odgovora), obrazlaganjem diskrecionih odluka (19), objavljivanjem donijetih odluka (17), formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (15), kao i da odluke starješine podliježu kontroli od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (9 odgovora), dok je 8 organa odgovorilo da mehanizmi za kontrolu donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja ne postoje.

Ukupno 12 zdravstvenih ustanova navelo je da je izradilo internu proceduru postupanja u procesu dodjele sponzorstava i donacija, a 4 ustanove da imaju proceduru koja uređuje proces raspodjele stambenih kredita. Takođe, 2 ustanove su izradile internu proceduru za jednokratnu pomoć u stipendiranju, a 3 ustanove za pomoć u školovanju.

Uloga menadžera integriteta

Od 35 organa, 33 su navela da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su ostali organi odgovorili suprotno, pa se tim organima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 33 organa (91,7%) su 2024. godine navela da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima, dok su 3 organa mišljenja da je to djelimično slučaj. U prethodnoj procjeni (2022. godine) je 88,6% organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, dok je 2020. godine taj procenat iznosio 87,1%, što ukazuje da je u 2024. godini došlo do neznatnog porasta u pozitivnim odgovorima.

Ukupno 21 menadžer integriteta iz ovog sistema (56,8%) je pohađao **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta** (od kojih 13 u posljednjem dvogodišnjem periodu), što je smanjenje u odnosu na prethodnu procjenu za 10%. S druge strane, 5 organa nije obezbijedilo obuku za trenutnog menadžera integriteta, ali jeste za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta, dok je ukupno 11 organa navelo da do sada obuku

nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe. Prethodnom procjenom (2022. godine) je utvrđeno da je ukupno 65,7% menadžera integriteta pohađalo obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta, te se na osnovu toga **preporučuje** zdravstvenim ustanovama da redovno prate aktivnosti vezane za obuku menadžera integriteta, unapređenje njegovog rada, osnaživanje uloge menadžera integriteta, način izrade plana integriteta i izvještavanje o njegovom sprovođenju.

Ukupno 32 od 36 organa (88,9%) su 2024. godine navela da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta, dok su 2 organa navela da je to djelimično slučaj u instituciji, a 2 organa da to nije slučaj. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. godine), 82,3% organa je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, 2020. godine je taj procenat iznosio 93,6%, a 2018. godine 87,9%. Takođe, 29 organa (90,6%) je navelo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok su 3 organa izvijestila da to nije slučaj. Prilikom prethodne procjene (2022. godine), 82,7% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama, dok je taj procenat 2020. godine iznosio 83,3%, što znači da je 2024. godine došlo do napretka u dijelu saradnje između menadžera integriteta i zaposlenih.

Ukupno 26 organa (72,2%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 10 organa navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodnoj procjeni naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 65,7% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, a 2020. godine 80% organa, što ukazuje da je 2022. došlo do smanjenja od 14,3% u pozitivnim odgovorima, ali 2024. godine do povećanja za 8,6%.

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.

Da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta), odgovorila su 33 organa u ovom sistemu (2024. godine), odnosno 91,7%, dok su 2 organa navela da plan integriteta nijesu učinila dostupnim javnosti, te se tim organima **preporučuje** da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. U odnosu na prethodnu procjenu, izvršenu 2022. godine, broj organa koji su objavili plan integriteta na internet stranici je veći čak za 14,5%. Agencija je krajem 2020, 2022. i 2024. godine uputila dopis svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu i prikupila informacije koje ukazuju da je nakon proaktivnog pristupa

Agencije dodatno povećan broj organa vlasti u ovom sistemu koji su plan integriteta objavili na internet stranici. Naime, prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis, plan integriteta (peta generacija planova integriteta) su do kraja 2024. godine na internet stranicu postavile ukupno 34 zdravstvene ustanove, što čini 91,9% organa u sistemu (odnosno 94,4% organa koji imaju usvojen plan integriteta).

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 29 organa je navelo da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 20 navelo da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu), dok je 7 organa odgovorilo negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 20 od 35 organa u ovom sistemu (57,1%) je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 10 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne, a 1 organ da mjere nijesu bile efektivne. Takođe, 4 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 70,6% u podsistemu domova zdravlja, 36,4% u podsistemu bolnica i 57,1% u podsistemu ostalih zdravstvenih ustanova.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ bile efektivne je veći za 2,9% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 11,9% manji u odnosu na 2020. godinu, ali ipak veći u odnosu na 2018. godinu (za 11,9%), što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila efektivnija u odnosu na prvu i treću generaciju, ali značajno manje efektivna od druge generacije planova, kada je u pitanju oblast kadrovske politike.

Treba imati u vidu i podatke iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[66], prema kojima je ostvaren relativno nizak nivo realizacije mjera u oblasti kadrovske politike (treća najuspješnija opšta oblast rizika po stepenu realizacije mjera).

Ipak, prema dostavljenim upitnicima, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u ovom sistemu u prosjeku efektivnije u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposelnih“ procijenilo kao efektivne, što je za 4,6% manje u odnosu na ovaj sistem.

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje

[66] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 175, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren nizak nivo realizacije planiranih mjera za savladavanje rizika, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.



Grafikon 64: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Zdravstvo“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 19 organa (54,3%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što je za 4,3% više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 15 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 1 organ da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 32 organa (88,9%) su navela da imaju **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih su 23 precizirala da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a 9 organa da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, 4 organa su izvijestila da nemaju navedeni plan. Takođe, 15 organa (42,9%) je navelo da ima **plan obuka posvećen etici i integritetu** (kod 1 organa usvojen je poseban plan, a u 14 je dio opšteg plana), dok je 20 organa navelo da nije donijelo tu vrstu plana.

Ukupno je 16 organa, odnosno 44,4% zdravstvenih ustanova, prema upitnicima dostavljenim 2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim**

propisima u prethodne dvije godine, što je za 4,4% više u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali za 32,3% manje u odnosu na iste odgovore iz 2020. godine i za 28,3% u odnosu na 2018. godinu. Međutim, to je ipak iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%), uglavnom zahvaljujući „Treningu o antikorupcijskim politikama za predstavnike zdravstva“, koji su u maju 2024. organizovali Centar za građansko obrazovanje i ASK. Od 16 organa koji su učestvovali na obukama, 15 je pohađalo jednu do tri obuke, a 1 organ je uzeo učešća na više od tri obuke. S druge strane, 20 organa je dalo odgovor da zaposleni nijesu pohađali obuke o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 18 organa u ovom sistemu (48,7%) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, što je za 8,4% manje u odnosu na prethodnu procjenu, dok je preostalih 17 organa odgovorilo odrično. Takođe, samo 10 organa (27%) ima **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 25 organa nije izradilo. Na osnovu toga, **preporučuje se** zdravstvenim ustanovama da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na planiranje zapošljavanja kadrova i načine za realizaciju plana, kako bi se spriječilo da dođe do deficita zdravstvenih radnika u pojedinim oblastima, a samim tim i do nedovoljno kvalitetnog pružanja usluga zdravstvene zaštite.

Od 36 organa, 14 (38,9%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno, što je znatno iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (26,2%). Od tog broja, 12 organa je navelo da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa, a 2 zdravstvene ustanove da je bilo žalbi u više od 50% konkursa. U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine procenat zdravstvenih ustanova kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 34,3%, dok je 2020. godine bio 32,3%, a taj procenat je bio značajno veći prilikom procjene u 2018. godini (39,4%).

Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2024. zaprimilo 14 organa, u 12 slučajeva je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, a u 2 slučaja je navedeno da nijesu primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje.

Oko 75% organa vlasti je odgovorilo da je popunjeno preko 80% sistematizovanih radnih mjesta i da se sistematizovana radna mjesta popunjavanju prvenstveno dobijanjem saglasnosti od strane Ministarstva zdravlja. Takođe je navedeno da se određena radna mjesta ne popunjavaju zbog nedostatka stručnog kadra na tržištu rada, jer zahtjevaju stručni kadar profila koji je deficitaran.

Ukupno 32 od 35 organa (91,4%) su 2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok su tri organa izvijestila da je bilo takvih slučajeva (po jedan slučaj u sva tri organa).

Ukupno 31 organ (86,1%, što je porast za 0,8% u odnosu na prethodnu procjenu) je naveo da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok je 5 organa odgovorilo suprotno. Od podsistema, najveći procenat organa koji imaju angažovana lica po osnovu ugovora o djelu je u podsistemu „Ostale zdravstvene ustanove“ (100% organa). Na drugom mjestu po procentu organa koji imaju angažovana lica po osnovu ugovora o djelu su domovi zdravlja (83,3%), i na trećem mjestu bolnice (81,8% organa). Većinom su kroz odgovore data obrazloženja da su angažovana lica za poslove konsultantskih usluga i zastupanja, za poslove javnih nabavki, informatičke usluge, stručna predavanja na edukacijama, kao i održavanje higijene, električnih i vodovodnih instalacija. Takođe, kroz odgovore su data obrazloženja da su angažovani ljekari specijalisti za određenu oblast, kao i lica za potrebe nabavki medicinske opreme, lica za održavanje higijene i pomoćnih radnika.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 16 organa je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, 5 organa ima proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu**, a 1 organ proceduru kojom se uređuju **ugovori o privremenim i povremenim poslovima**. Ukupno 17 organa (47,2%) je navelo da nije usvojilo nijednu od ove tri vrste procedura, što je za 4,3% više u odnosu na prethodnu procjenu, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre usvajanje navedenih procedura.

Imajući u vidu da sve zdravstvene ustanove koje su 2024. godine popunile upitnik primjenjuju Zakon o radu kada je u pitanju zasnivanje radnog odnosa (osim Fonda za zdravstveno osiguranje, koji primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima), 21 organ (60%) je naveo da ima usvojenu **proceduru kojom je propisano trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, što je za 10% više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 14 organa izvijestilo da takva procedura nije izrađena, pa se tim organima **preporučuje** njeno usvajanje.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 32 od 36 organa (88,9%) je 2024. godine odgovorilo da takvih kršenja nije bilo. Jedan organ je precizirao da je došlo do kršenja u vezi sa poklonima, sponzorstvima i donacijama. U upitnicima popunjenim 2022. godine, 5 organa je odgovorilo da je bilo kršenja zakona, 2020. godine svi organi u oblasti zdravstva koji su dostavili upitnik odgovorili su da takvih kršenja nije bilo, dok je 2018. godine jedan organ izvijestio o takvim slučajevima.

Tri organa su procjenom navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**, i to u dijelu dostavljanja ugovora o radu i ugovora o dopunskom radu. Prethodnom procjenom u 2022. godini, dva organa, a 2020. godine jedan organ je naveo da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona.

Od 36 organa koji su popunili upitnik, 32 (88,9%) su navela da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok su 4 organa odgovorila suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 14 organa je izvijestilo da je ono **pohađalo odgovarajuću edukaciju**, dok je ostatak odgovorio suprotno. Svi organi osim dva (jedna bolnica i jedan dom zdravlja) su naveli da su zaposleni **upoznati sa mogućnošću prijave korupcije unutar organa**, pa se može reći da je takav rezultat u vezi sa činjenicom da se 45 osnovnih rizika u planovima integriteta u oblasti zdravstva odnosi na osnovni rizik „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji", te je potrebno nastaviti sa promovisanjem kulture prijavljivanja korupcije u okviru institucije. Prema odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 8 zdravstvenih ustanova (dva više u poređenju sa procjenom izvršenom 2022. godine), dok 27 organa to nije uradilo, pa se tim organima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Od 35 zdravstvenih ustanovama koje su dale odgovor na pitanje da li je bilo **prijava zviždača unutar institucije**, samo je jedna dala odgovor da je bilo prijava, i to više od tri. Takođe, 35 od 36 organa je izvijestilo da nije bilo prijava korupcije ili drugih nepravilnosti koje su zaposleni u tim organima podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije, odnosno da nijesu u saznanju o navedenom, dok je jedna institucija navela da je bilo **prijava podnijetih Agenciji**. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, nijedna institucije nije imala prijava zviždača unutar institucije, niti su bili u saznanju da je bilo prijava podnijetih Agenciji. Na osnovu ovih podataka, **preporučuje se** svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 27 organa u ovom sistemu je navelo da se ne vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok su 4 organa odgovorila potvrdno. Takođe, 30 organa je izvijestilo da nije usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, imajući u vidu da organi u ovom sistemu kod zasnivanja radnog odnosa primjenjuju Zakon o radu, a samo 5 organa je navelo da je izradilo pomenutu proceduru.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 7 organa je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 13 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok je 7 organa izvijestilo da je bilo samo težih povreda radnih obaveza. Takođe, 14 organa je navelo da su pokrenuta najviše 2 postupka, 6 da je bilo 3-5 postupaka, 1 organ da je bilo 6-7 postupaka, a 6 organa da je bilo više od 7 disciplinskih postupaka. Ukupno 9 organa (25%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 25,7%.

Treba uzeti u obzir da je „Nesavjestan i nestručan rad“ jedan od najzastupljenijih rizika u planovima integriteta, pa to može ukazati da su mjere koje su sprovedene u cilju umanjenja pomenutog rizika nijesu dale dovoljno efekta.

Na pitanje „Da li se vrši **rotiranje zaposlenih kako bi se izbjegli eventualni rizici od korupcije**?“, 7 organa (18,4%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih. Od preostalih organa, 3 su navela da se vrši rotacija poslova, a 26 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 11 organa (29,7%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih, dok je 25 organa odgovorilo da se vrši rotacija radi organizacije nesmetanog procesa rada.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Svi organi su 2024. naveli da primjenjuju **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks državnih službenika i namještenika ili dr).

Ukupno 32 organa u ovom sistemu (88,9%) su 2024. godine izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok su 4 zdravstvene ustanove navele da je bilo takvih prijava (dva iz podsistema bolnica i po jedna iz podsistema domova zdravlja i ostalih zdravstvenih ustanova). Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 94,3% organa je izvijestilo da nije bilo prijava, taj procenat je 2020. godine iznosio 87,1%, a 2018. godine 87,9%. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, a uzimajući u obzir i da se 19 osnovnih rizika u svim trenutno važećim planovima integriteta zdravstvenih institucija odnosi na povrede profesionalnih i etičkih pravila, kao i na nestručan i neprofesionalan rad.

Ukupno 31 zdravstvena ustanova (86,1%) je navela da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok je 5 organa odgovorilo suprotno i svih 5 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 14 organa je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok su preostala 22 organa navela da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, 8 organa je odgovorilo da je bilo slučajeva prijave, a procjenom iz 2020. godine 3 organa. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima, sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Ukupno 33 od 35 organa (94,3%) su 2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Jedan organ je naveo da je bilo manje od tri takva slučaja i jedan organ da je bilo više od tri takva slučaja. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, samo jedan organ je dao odgovor da je bilo slučajeva pokušaja spoljnog uticaja na rada zaposlenih, a da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih naveli su svi organi prilikom popunjavanja upitnika 2018. i 2020. godine. Treba uzeti u obzir da je u analiziranim planovima integriteta organa u ovom sistemu treći najzastupljeniji rizik (75 odgovarajućih osnovnih rizika) „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

Od 35 organa, 30 je navelo da je obezbijedilo **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je za 3 organa manje u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 5 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Planiranje i upravljanje finansijama“**, 22 od 36 organa u ovom sistemu (**61,1%**) su 2024. godine procijenila da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 7 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne, a nije bilo organa koji su mjere ocijenili kao neefektivne. Takođe, 7 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

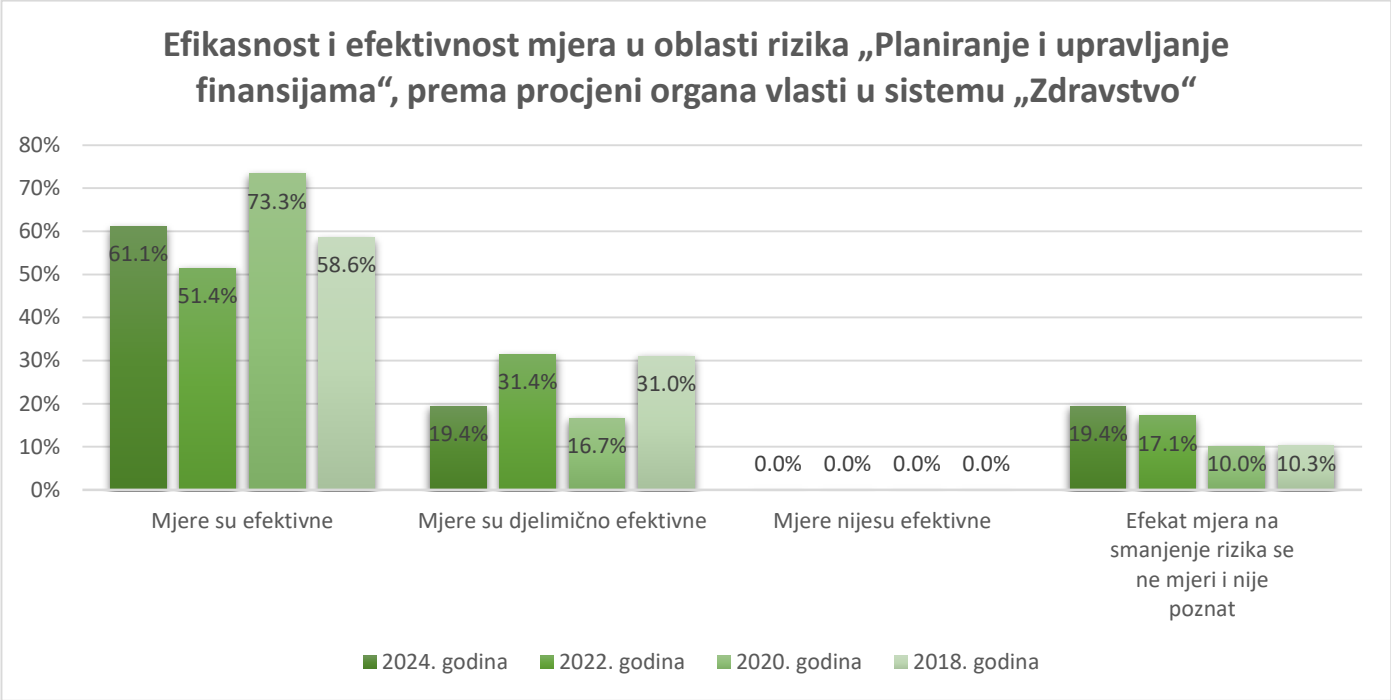
Procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 66,7% u podsistemu domova zdravlja, 54,6% u podsistemu bolnica, a 57,1% u podsistemu ostalih zdravstvenih ustanova.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ bile efektivne se povećao za 9,7% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali je i dalje niži u odnosu na 2020. godinu – za 12,2%, što može ukazati da su planovi koji su usvojeni 2024. godine (četvrta generacija planova) bili efektivniji od planova integriteta usvojenih 2022. godine (treća generacija), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2020. godine (druga generacija), u savladavanju rizika koji se odnose na planiranje i upravljanje finansijama. Treba istaći da ovu oblast rizika karakteriše najveći stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta zdravstvenih ustanova, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika[67].

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, efektivnije od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima.

[67] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 175, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 2,6% manje u odnosu na ovaj sistem.



Grafikon 65: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Zdravstvo“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Ukupno 21 organ (58,3%) je naveo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što je za 9,6% više u odnosu na predhodnu procjenu. Istovremeno, 12 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 3 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 27 zdravstvenih ustanova je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, dok je 8 organa navelo da je to djelimično slučaj. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, 23 zdravstvene ustanove su izvijestile da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, ali uglavnom bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 32 od 36 zdravstvenih institucija koje su pružile informacije tražene odgovarajućim pitanjem (88,9%) su navele da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće**

obuke (od kojih je 7 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije), dok su 4 organa izvijestila da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 91,4% organa u ovom sistemu je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke, a prilikom procjene iz 2020. godine, taj procenat je iznosio 90,3% organa.

Ukupno 33 zdravstvene ustanove (91,7%) su izvijestile da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok su preostala 3 organa odgovorila suprotno. Takođe, 7 organa je odgovorilo da ne objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostali organi objavljuju kao poseban dokument, ili češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu.

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 5 zdravstvenih ustanova je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 8 organa je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, dok su kod 2 organa date preporuke za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Ukupno 21 organ je izvijestio da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u zdravstvenim ustanovama vršena rjeđe nego u drugim organima.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Samo 3 organa (8,6%) u ovom sistemu su 2024. izvijestila da su usvojila **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (u procjeni iz 2022. godine isti broj je na taj način izvijestio, dok su 2020. godine isto izvijestila 4 organa, odnosno 13,8%). Da dokument nije izrađen, navela su 24 organa (od kojih je 8 navelo da nije obveznik tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[68]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Samo su 2 organa izvijestila da su odredila lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, 4 organa da su odredila lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, a 2 organa da su odredila lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu.

Ukupno 2 zdravstvene ustanove su izvijestile da su izradile **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijele ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija. Ostali organi su naveli da nijesu podnijeli navedeni

[68] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

izvještaj Ministarstvu odnosno Skupštini ili da nemaju obavezu podnošenja izvještaja shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[69].

Osim toga, 1 organ je naveo da je podnio Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Ostali organi su odgovorili da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj, ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[70].

Ukupno 2 organa (6,25%) su izvijestila da su uspostavila **registar rizika**, shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i da je ažuriran u posljednjih godinu dana. Ukupno 30 organa je navelo da nije uspostavilo registar rizika, od čega je 13 navelo da nijesu obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Ukupno 5 zdravstvenih ustanova (15,2%) je navelo da je usvojilo **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa, dok je 28 organa izvijestilo da nijesu usvojili knjigu procedura.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

[69] Shodno članu 18 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio. Gore navedeni organi bili su u obavezi da izvještaj dostavljaju nadležnim tijelima Skupštine CG, uz godišnji izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji su imali obavezu da izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

[70] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 35 zdravstvenih ustanova je navelo da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok je jedan organ izvijestilo da nije određen službenik za javne nabavke.

Ukupno 23 organa (63,9%) su 2024. izvijestila da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, 10 organa je navelo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, dva organa da je postupak pokrenut od 10% do 20% javnih nabavki, dok je kod jednog organa postupak pokrenut od 40% do 60% od ukupnog broja javnih nabavki, pa se tim organima preporučuje da posebnu pažnju posvete identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** odluke o izboru najpovoljnije ponude (kod 11 organa), tendersku dokumentaciju (3 organa), izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije (1 organ) i odluku o poništenju postupka javne nabavke (1 organ), pa se preporučuje da se ovim fazama javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u instituciji. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 82,9% organa je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, 2020. godine 67,7% organa, a 2018. godine 51,5% organa. Ovi podaci ukazuju na trend smanjenja broja organa protiv kojih je pokrenut postupak za zaštitu prava ponuđača tokom prva tri ciklusa planova integriteta u ovom sistemu, dok se u četvrom ciklusu taj broj uvećao pa se **preporučuje** tim zdravstvenim ustanovama da dosljedno primjenuju propise iz Zakona o javnim nabavkama, da kroz svoje planove integriteta uzmu u obzir sve navode iz žalbi na postupak javnih nabavki i identifikuju odgovarajuće rizike.

Zdravstvene ustanove koje su navele da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki su **izvijestile o ishodu tih žalbi**. Četiri organa su izvijestila da nijedna žalba nije usvojena, šest da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi, jedan organ da su žalbe usvojene od 10% do 20% od ukupnog broja podnijetih žalbi, a jedan organ da su usvojene u 80% do 100% od ukupnog broja podnijetih žalbi.

Od 36 zdravstvenih ustanova koje su popunile upitnik, 35 (97,2%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, dok je jedna odgovorila suprotno.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 2 zdravstvene ustanove su navele da u tim ustanovama postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok 1 organ prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 3 organa su kroz odgovor „Ostalo“ navela druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore. **Ukupno je 27 organa u ovom sistemu navelo da nema uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 34 organa, 10 (29,4%) je 2024. navelo da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Četiri organa su odgovorila da je interna revizija vršena jednom, a šest da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, iz 2022. godine, 14,7% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija.

Takođe, 6 organa je dalo odgovor da je ispunilo 100% **preporuka unutrašnje revizije**, a 3 organa da su sprovela više od 50% preporuka, pa se tim organima **preporučuje** da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 34 organa, u posljednjih pet godina vršena u 20 organa (58,8%). Prilikom procjene iz 2022. godine, 65,7% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 4 organa su izvijestila da su sprovela više od 50% preporuka, 2 organa da su sprovela manje od 50% preporuka, dok je 13 organa navelo da su ispunili sve preporuke. Kod 14 organa nije vršena eksterna revizija. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Evidencija osnovnih sredstava

Svih 36 zdravstvenih ustanova koje su popunile upitnik su izvijestile da vode **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije. Takođe, svi organi su naveli da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije.**

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“**, 18 od 36 organa u ovom sistemu (50%) je 2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 9 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne, a nije bilo organa koji su mjere ocijenili kao neefektivne. Takođe, 9 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa koji su naveli da su mjere bile efektivne iznosi 61,1% u podsistemu domova zdravlja, 36,4% u podsistemu bolnica, a 42,9% u podsistemu ostalih zdravstvenih ustanova.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ bile efektivne se povećao za 5,9% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali je i dalje niži u odnosu 2020. godinu – za 16,7% i u odnosu na 2018. godinu – za 6,7%, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2024. godine (četvrta generacija planova) bili efektivniji od planova integriteta usvojenih 2022. godine (treća generacija), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2018. i 2020. godine (prva i druga generacija), u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.



Grafikon 66: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Zdravstvo“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Takođe, mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku manje efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika procijenilo kao efektivne, što je za 10,1% više u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 17 organa (50%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, što je za 4,3% više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 15 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 2 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 34 organa u ovom sistemu koja su odgovorila na pitanje, 24 (70,6%) su izvijestila da redovno vrše rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 10 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, isti broj organa je naveo da vrši rezervno kopiranje dokumenata, dok je 2020. godine taj odgovor dalo 75% organa.

Ukupno 30 organa je 2024. godine izvijestilo da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**, dok je prethodnom procjenom 26 organa odgovorio pozitivno. Od tog broja, 27 organa je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se

obnavljaju licence, dok su preostala 3 navela da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 5 organa u ovom sistemu je odgovorilo da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 36 zdravstvenih ustanova koje su pružile tražene informacije, 25 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima**, što je ostalo na istom nivou u odnosu na prethodnu procjenu, dok je njih 11 dalo suprotan odgovor. Takođe, 27 zdravstvenih ustanova je dalo odgovor da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 8 organa nema takva pravila.

Ukupno 34 organa (94,4%) su izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok su 2 organa navela da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da je curenje informacija drugi najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta ovog sistema (77 rizika, odnosno 4% svih osnovnih rizika u planovima integriteta). Prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 97,1% organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva curenja informacija, 2020. godine 100% organa, dok je 2018. godine isto odgovorilo 90,9% organa.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 9 organa u ovom sistemu je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka** (što je ostalo na istom nivou kao i u prethodnoj procjeni), dok su ostali organi izvijestili da to nije bilo slučaj.

Od 35 organa koji su pružili informacije tražene pitanjem, 30 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok preostalih 5 organa nema takve procedure, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih. Takođe, 32 organa su navela da se **poštuju procedure kancelarijskog poslovanja**, dva organa da se djelimično poštuju, a jedan organ da se ne poštuju, te se tim organima preporučuje dosljedna primjena procedura prilikom obavljanja kancelarijskog i arhivskog poslovanja.

Ukupno 33 organa (94,3%) su 2024. godine izvijestila da vrše **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok su dva organa navela suprotno, te se tim organima preporučuje da ovu vrstu kontrole uvrste u plan integriteta kao jednu od mjera za savladavanje rizika u oblasti kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, dva organa su navela da nije vršena redovna kontrola, dok su preostala 33 organa odgovorila pozitivno, a prilikom procjena koje su izvršene 2018. i 2020. godine je po jedan organ naveo da nije vršena redovna kontrola.

Prilikom popunjavanja upitnika 2024. godine, 33 od 36 organa u ovom sistemu (91,7%) su izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok je jedan organ izvijestio suprotno. Tokom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, takođe je jedan organ naveo da je bilo slučajeva gubljenja dokumentacije, dok su 2020. godine svi organi izvijestili da nije bilo takvih slučajeva.

Takođe, 32 od 34 organa (91,7%) su navela da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije,** dok se kod 3 organa ne preduzimaju bilo kakve mjere. Prilikom procjene iz 2022. godine 91,4% je odgovorilo na isti način, dok je 2020. godine 100% organa dalo pozitivan odgovor.

Imajući u vidu da se ukupno 57 rizika u planovima integriteta ovog sistema odnosi upravno na „ugrožavanje zaštite podataka, neadekvatne mehanizme zaštite podataka ili ugrožavanje bezbjednosti službenih podataka i dokumenata“, rezultati upitnika mogu ukazati da su mjere za savladavanje tih rizika bile efektivne, pa je potrebno nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Davanje u zakup imovine

Ukupno 24 zdravstvene ustanove su navele da **daju u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu objekta (što je za 4 više u odnosu na prethodnu procjenu). Od tog broja, 23 organa su izvijestila da davanje u zakup vrše **javnim nadmetanjem** na osnovu prikupljenih ponuda, dok jedan organ ovaj postupak vrši **neposrednom pogodbom**. Takođe, svaka od te 24 zdravstvene ustanove je navela da u postupcima davanja u zakup **pribavlja saglasnost** nadležnog ministarstva odnosno organa opštine. **Preporučuje se** svim zdravstvenim ustanovama da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 21 organ (58,3%) u ovom sistemu je izvijestio da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 15 organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 7 organa (20%) u ovom sistemu je navelo da je usvojilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću**, dok je 28 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su izvijestili da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (29 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (26), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (23), organizovanjem konferencija za novinare (7), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (31 odgovor). Takođe, 12 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina

upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno je 31 od 36 organa u ovom sistemu 2024. godine izvijestio da **objavljuje i redovno ažurira informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što čini 86,1% organa u sistemu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine isti odgovor je navelo 80% organa, a u upitnicima iz 2018. godine 84,8% organa. To znači da je 2024. ostvaren porast udjela organa koji redovno ažuriraju internet stranicu, i on premašuje prosjek zabilježen na nivou svih organa vlasti za 13,8%. Takođe, 23 organa su u upitnicima iz 2024. godine navela da dokumenta redovno objavljuju **na oglasnoj tabli**. Institucijama koje su dale odgovor da ne objavljuju i redovno ne ažuriraju informacije na svojoj internet stranici, **preporučuje se** da informišu građane / korisnike usluga o svojim nadležnostima i procedurama za ostvarivanje prava iz tih nadležnosti.

Samo 8 organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 18 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 1 organ najmanje jednom u dvije nedjelje, 8 organa najmanje jednom mjesečno, a 1 organ najmanje jednom u tri mjeseca. **Preporučuje se** organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 16 organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 3 da objavljuju spisak službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namještеničkim zvanjima i 3 organa da objavljuju i ažuriraju spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ukupno 14 organa je navelo da ne objavljuje nijedan od navedenih skupova podataka. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 28 organa je, prema 36 dostavljenih odgovora, objavilo **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedenih 28 organa, 19 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, a 9 da vodič nije ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 17 organa je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 18 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, a 1 organ da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se **preporučuje** zdravstvenim ustanovama da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima da bi ostvarili svoja prava prilikom pružanja zdravstvene zaštite.

Ukupno 22 organa (61,1%) su 2024. navela da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (77,1% je na isti način izvijestilo 2022. godine,

a 90,3% 2020. godine), dok je 14 organa dalo odgovor da je bilo žalbi (u prethodnoj procjeni 8 organa je izvijestilo da je bilo žalbi). Jedan organ od 36 organa je naveo da je bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. i 2020. godine, svi organi su naveli da nije bilo izrečenih kazni po pomenutom zakonu, dok su 2018. godine dva organa izvijestila da su bile izrečene do tri kazne.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 10 zdravstvenih ustanova je izvijestilo da ovu evidenciju redovno podnosi nadležnom ministarstvu i objavljuje je na internet stranici, dok je 11 ustanova navelo da to ne čini. Takođe, 12 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 20 organa u ovom sistemu navelo je da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dok je 17 organa izvijestilo da ne priprema i/ili ne donosi zakone, druge propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja, 29 organa je dalo odgovor procjenom iz 2022. godine, 26 organa 2020. godine, a 30 organa 2018. godine. Treba uzeti u obzir da je „nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti“ jedan od najzastupljenijih rizika u planovima integriteta u oblasti zdravstva, sa ukupno 75 osnovnih rizika, pa to može ukazati da su mjere koje su sprovedene u cilju umanjenja pomenutog rizika dale efekta. Ipak se preporučuje svim organima vlasti da upoznaju sve zaposlene koji obavljaju normativno-pravne poslove sa odredbama Zakona o lobiranju, a naročito u pogledu prepoznavanja i prijavljivanja nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije.

Ukupno 12 organa je navelo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 5 da su djelimično upoznati, a isti broj organa je dao odgovor da nijesu upoznati. Osim toga, 13 zdravstvenih ustanova je izvijestio da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[71].

Takođe, 9 organa je ocijenilo da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, 5 da su djelimično upoznati, a 5 organa da nijesu upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nisu obveznici ovog zakona.

[71] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, naročito imajući u vidu da je 2024. godine usvojeno novo zakonsko rješenje. Posebno je važno da organi vlasti obrate pažnju na odredbe koje se odnose na njihove obaveze, kao i na prepoznavanje i prijavljivanje nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet strani Agencije je objavljen priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju, dok je obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju sastavni dio Pravilnika o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, 13 organa vlasti nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 2 organa su kroz plan integriteta obradila jednu posebnu oblast rizika, 4 organa dvije oblasti, a 16 organa tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj zdravstvenih ustanova koje su, prema dostavljenim odgovorima, uključile relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	29
Planiranje i izvršavanje budžeta	32
Javne nabavke	31
Slobodan pristup informacijama	29
Zabrana diskriminacije	22
Zabrana zlostavljanja na radu	18
Rodna ravnopravnost	14
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	15
Primjena antikorupcijskih propisa	22

Tabela 20: Broj organa u sistemu „Zdravstvo“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

Posebne oblasti rizika – zdravstvo

Pored pitanja iz opštih oblasti, za sistem zdravstva je kroz upitnik obrađen i posebni dio upitnika koji se odnosio samo na taj sistem. Jedno od pitanja je bilo „*Da li imate razvijene kriterijume za određivanje prioriteta* ***nabavki medicinske opreme***?“. Većina organa, njih 27, je odgovorila da ima navedene kriterijume, dok je 5 odgovorilo da ih nema. Prilikom popunjavanja upitnika 2018, 2020. i 2022. godine, identično je odgovoreno. Međutim, kada se pogledaju rizici i mjere koje su prepoznali organi vlasti kroz planove integriteta u oblasti „*Planiranje i upravljanje finansija*“, nijedan organ nije predvidio pomenutu mjeru, pa se u preporučuje uvođenje iste, kako bi se na adekvatan način određivali prioriteti za nabavku medicinske opreme. Takođe, **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.

Od 34 organa, 32 su navela da sprovode istraživanja tržišta u slučajevima kada postoji potreba, odnosno kada je neophodno adekvatno planiranje vrijednosti javnih nabavki. S druge strane, jedan organ je naveo da ne sprovodi istraživanja, ali da koristi istraživanja koja sprovode druge institucije i njihove rezultate, dok jedan organ niti sprovodi istraživanje, niti koristi istraživanje drugih institucija. Ukupno 29 organa je pozitivno odgovorio i kod pitanja o sprovođenju analize o sprovedenim postupcima javnih nabavki, kako bi se uočile slabosti i preduzele odgovarajuće korektivne mjere.

Sve 33 zdravstvene ustanove su odgovorile da su zaposleni na koje se odnose prigovori koji su upućeni Zaštitniku prava pacijenata, **upoznati sa rezultatima analize prigovora** i datim preporukama. Gotovo identičan odgovor je dat i u prethodnim procjenama planova integriteta, izvršenim u 2020. i 2022. godini. Međutim, iako je taj broj velik, preporučuje se da se navedeni radni proces obradi i kroz planove integriteta, kroz prepoznavanje rizika i planiranje mjera, jer je u godišnjim izvještajima o prigovorima pacijenata zastupljen veliki broj prigovora, koji su se

najviše odnosili na kvalitet zdravstvene usluge, na vrijeme čekanja na zdravstvenu uslugu i na organizaciju zdravstvene službe.[72]

Od 29 organa koji su odgovorili na pitanje da li Komisija za kontrolu kvaliteta vrši **kontrolu rada izabranih doktora**, šest zdravstvenih ustanova je navelo da se ne vrši kontrola, 17 organa da se kontrola vrši jednom u toku mjeseca, 3 organa da se vrši više puta u toku mjeseca, a 3 organa da se rijetko vrši kontrola kvaliteta rada izabranih doktora.

Na pitanje iz upitnika da li se sprovode **predložene mjere Komisije za kontrolu kvaliteta** u zdravstvenim institucijama, njih 28 od 32 je odgovorilo da se predložene mjere sprovode, a prepoznati rizici i predložene mjere većim dijelom su obuhvaćeni kroz planove integriteta u zdravstvenom sistemu, kako domova zdravlja, tako i bolnica, te rezultati upitnika mogu ukazati da su mjere za savladanje tih rizika bile efikasne. Kroz svoje izvještaje o sprovođenju planova integriteta, navedeno je da institucije na sastancima tih komisija redovno razmatraju sva pitanja i probleme koji su od značaja za unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i svih segmenata procesa rada, kao i da se važeći standardi u zdravstvu Crne Gore redovno primjenju u ustanovama. Kroz izvještaje o sprovođenju plana integriteta navedene su informacije o statusu rizika i realizaciji mjera u vezi sa za radom pomenute komisije, počev od redovnog vršenja kontrole opravdanosti privremene spriječnosti za rad, redovnog anketiranja zadovoljstva pacijenata i zaposlenih, mišljenja i predloga u vezi sa organizacijom rada i uslovima za razvoj zdravstvene djelatnosti, redovnog vođenja i čuvanja medicinske dokumentacije, i bezbjednosti pacijenata i zdravstvenih radnika. Izvještavano je i o mjerama koje se odnose na poštovanje prava pacijenata, provjeru ugovora sa farmaceutskim kućama, utvrđeni redosljed prijema pacijenata na pregled, vršenje kontrole propisivanja ljekova, praćenje rada i donijetih odluka zaposlenih sa posebnim osvrtom na rad doktora i koordinatora službi, odnosno na sve radne aktivnosti koje kontroliše Komisija.

Ukupno 24 institucije su izvijestile da su vršile **anketiranje** zadovoljstva pacijenata, 8 institucija da je vršilo anketiranje zadovoljstva zdravstvenih radnika, dok 8 organa nije vršilo nijednu od te dvije vrste anketiranja. Preporučuje se svim organima u sistemu zdravstva da u svojim planovima integriteta procijene rizike i predvide mjere sprovođenja anketiranja, kako pacijenata, tako i zdravstvenih radnika.

Na pitanje „Da li imate **uspostavljen sistem kontrole rada u bolničkim odjeljenjima“**, koja obuhvata glavnu djelatnost podgrupe zdravstvenog sistema bolnica, pozitivno je odgovorilo 17 organa, što je za 8 više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 11 odgovorilo da nema uspostavljen sistem kontrole. Većina bolnica je predvidjela mjere u cilju unapređenja bolničkog liječenja, za koje je izviješteno da se realizuju kroz uvođenje savremenih metoda liječenja, a u skladu sa medicinskom strukom i doktrinom, sa ciljem uvođenja savremenih procedura i

[72] Izvještaj o prigovorima pacijenata, Ministarstvo zdravlja, https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-prigovorima-pacijenata-za-2023-godinu

smanjenja dana bolničkog liječenja. Preporučuje se svim bolnicama da procijene rizike i planiraju adekvatne mjere za sprovođenje kontrole rada u bolničkim odjeljenjima.

Od ukupno 33 organa, njih 27 je navelo da je **odredilo lice zaduženo za organizaciju i sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja**, a 6 da nije odredilo to lice. Iako je kroz planove integriteta prepoznat ovaj rizik i predviđene mjere koje su usmjerene na organizovanje i učešće na obukama, Agencija opet ukazuje i daje preporuku da se obezbijede obuke zdravstvenih radnika, kako bi bili u toku sa savremenim dostignućima.

Od ukupno 29 zdravstvenih ustanova koje su odgovorile na pitanje, 26 je navelo da **redovno vrši kontrole pridržavanja utvrđenih procedura za prijem pacijenata i poštovanja liste čekanja**, a 3 organa da djelimično vrše te kontrole. Najviše prigovora Zaštitiku prava pacijenata odnosilo se na vrijeme čekanja zdravstvene usluge, pa se daje **preporuka** svim zdravstvenim ustanovama koje nijesu izradile procedure vezane za prijem pacijenata i poštovanje liste čekanja, da usvoje procedure u kojima će se precizirati sam postupak prijema pacijenata i na taj način pomoći građanima prilikom ostarivanja prava na zdravstvenu zaštitu.

Kada su u pitanju **kriterijumi za nagrađivanje zdravstvenih radnika i saradnika** zbog doprinosa unapređenju kvaliteta zdravstvene zaštite, od 33 zdravstvene institucije koje su odgovorile na pitanje, njih 30 je navelo da poštuje kriterijume, 2 institucije da djelimično poštuju te kriterijume, dok je jedna institucija odgovorila da ih ne poštuje. Veliki broj organa je pozitivno odgovorio na ovo pitanje i prilikom popunjavanja upitnika 2018, 2020. i 2022. godine. Iako su kroz planove integriteta organi zdravstva ove mjere prepoznali i većinom realizovali, može se zaključiti da nijesu dosljedno primjenjivane i da nijesu bile u potpunosti efikasne, jer jedan od uzročnika pojave korupcije u institucijama i nepravilnosti u radu su upravo nedovoljno definisane procedure i kriterijumi na osnovu kojih bi se vršilo ocjenjivanje radnika, odnosno mjerio učinak zaposlenih.

Manji broj organa u sistemu zdravstva je kroz planove integriteta prepoznao oblast „**Reklamiranje ljekova, medicinskih metoda i postupaka i drugih farmaceutskih proizvoda**“. Međutim, kroz upitnik je 19 od 29 organa odgovorilo da postoje precizna ograničenja u promovisanju ljekova zdravstvenim institucijama od strane veledrogerija, posebno u odnosu na davanje određenih koristi zdravstvenim institucijama, kako bi ove zauzvrat propisivale ili promovisale određene ljekove. Na osnovu ovog podatka, **preporučuje se** ostalim organima u oblasti zdravstva da uvrste mjere za prevazilaženje određenih rizika nastanka sukoba interesa prilikom propisivanja i izdavanja ljekova, kao i zloupotrebe plaćenih odsustava zdravstvenih radnika radi učešća na kongresima, seminarima i drugim naučnim skupovima u organizaciji farmaceutskih kompanija. Procenat pozitivinih odgovora na ovo pitanje je ostao na istom nivou kao i prilikom procjena vršenih 2018, 2020. i 2022. godine. Na pitanje da li doktori prilikom **propisivanja ljekova** daju prednost brendiranim ljekovima ili biraju najisplativiju opciju, zdravstvene ustanove su najvećim dijelom davale odgovor da su doktori usmjereni na propisivanje ljekova koje se nalaze na Pozitivnoj listi ljekova Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, dok je manji broj organa odgovorio da se prednost daje onim ljekovima koji u

konkretnom slučaju daju najbolji rezultat, u zavisnosti od efektivnosti i efikasnosti lijeka, a sve u cilju potreba pacijenata za najboljom zdravstvenom zaštitom.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Zdravstvo“

Sistem „Zdravstvo“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	48,6%	0%	-18,1%	+3,1%	-11,2%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	86,1%	+0,4%	-10,7%	-7,8%	-6,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	58,3%	-10,2%	-15,0%	-5,3%	-32,1%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	68,6%	+8,6%	-8,8%	-1,1%	-14,7%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	88,9%	+6,0%	-4,7%	+1,0%	+1,6%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	91,7%	+14,5%	+14,3%	+28,1%	+19,7%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	57,1%	+2,9%	-11,9%	+11,9%	+4,6%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	44,4%	+4,4%	-32,3%	-28,3%	+5,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	61,1%	-4,6%	-6,6%	+0,5%	-12,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	88,9%	+3,2%	-11,1%	-8,1%	+1,1%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	97,1%	-2,9%	+0,3%	+0,3%	-1,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	25,0%	-0,7%	-10,5%	+3,8%	-43,7%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	88,9%	-5,4%	+1,8%	+1,0%	-5,3%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	94,3%	-2,9%	-5,7%	-5,7%	-1,2%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	61,1%	+9,7%	-12,2%	+2,5%	+2,6%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	33,3%	-21,7%	-11,1%	-37,5%	-28,8%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	63,9%	-19,0%	-3,8%	+12,4%	-24,8%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	83,3%	+33,3%	+3,3%	-16,7%	+10,9%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	68,4%	-20,2%	-2,4%	-8,5%	-6,0%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	50,0%	+5,9%	-16,7%	-6,7%	-10,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	94,4%	-2,7%	-5,6%	+3,5%	-1,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	91,7%	-5,5%	-8,3%	-5,1%	-3,8%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	94,3%	0%	-2,4%	-2,6%	-1,7%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	86,1%	+6,1%	+5,5%	+1,3%	+14,0%

Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	97,2%	-2,8%	-2,8%	+6,3%	-1,6%
PROSJEK	**72,9%**	**-0,1%**	**-7,0%**	**-2,3%**	**-5,9%**

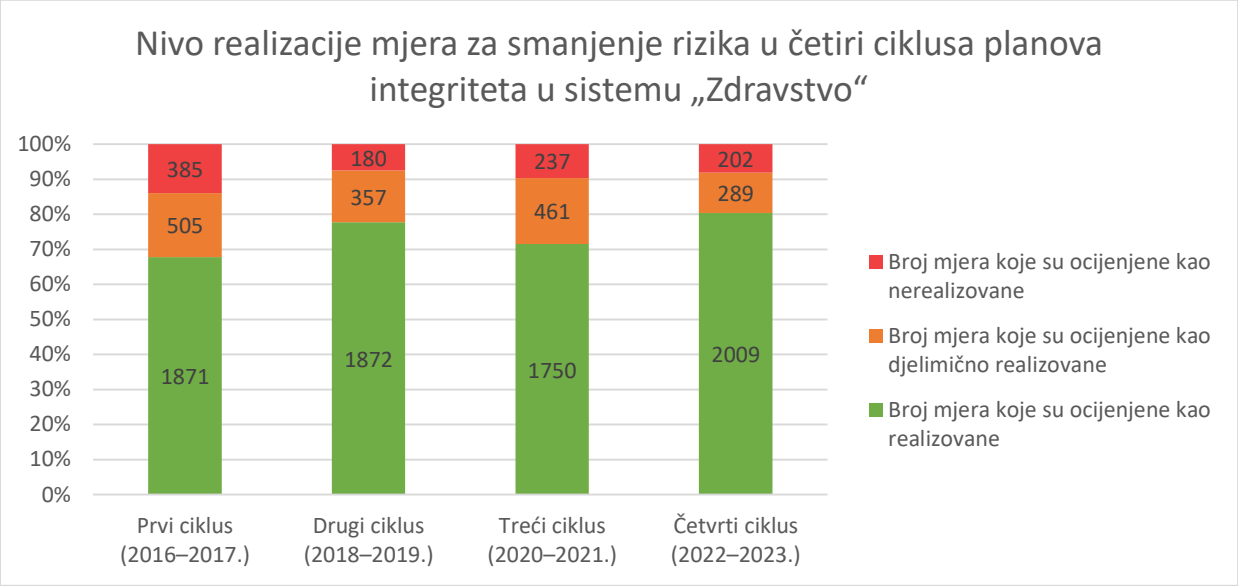
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, a smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

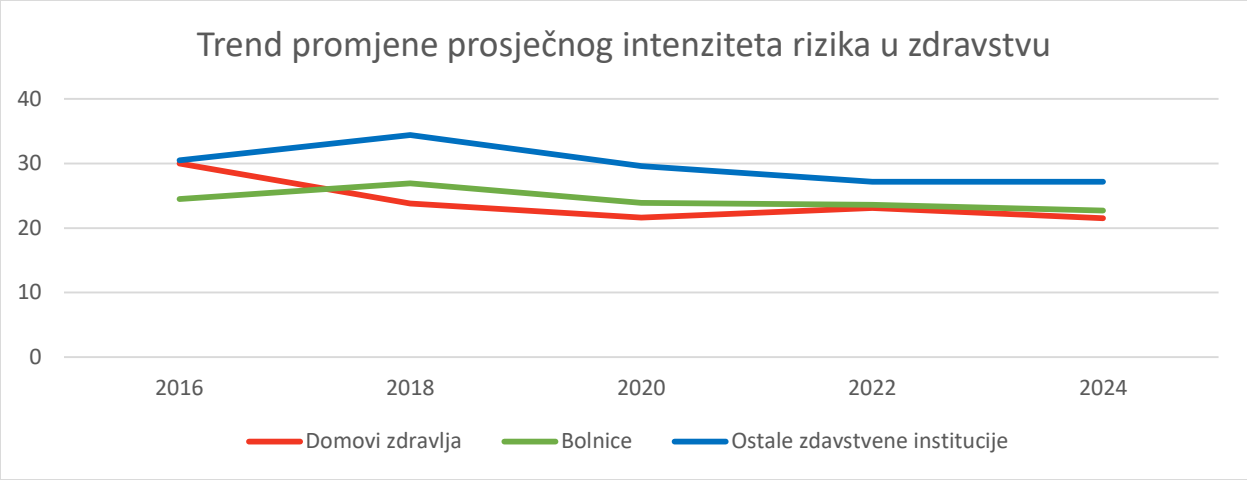
a) **Stepen realizacije mjera** na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta sistema zdravstva (period 2022–2023.) značajno je na većem nivou u odnosu na treću generaciju planova integriteta (2020–2021.) imajući u vidu da je stepen realizacije povećan za 8,9%, dok je stepen realizacije mjera na kraju trećeg ciklusa planova integriteta bio manji za 6,2% u odnosu na završetak drugog ciklusa (2018–2019. godine).



Grafikon 67: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta zdravstva (četiri ciklusa)

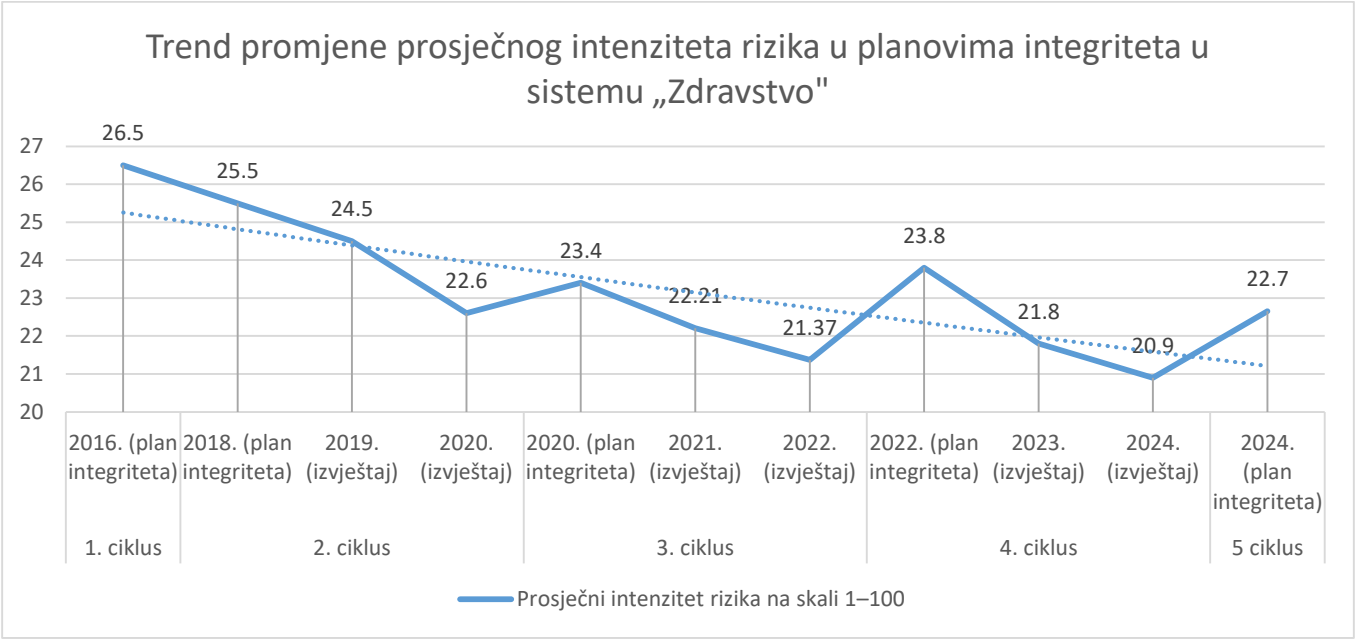
b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da su mjere bile efektivne, imajući u vidu da je zabilježeno kontinuirano smanjenje intenziteta rizika u periodu 2023–2024, odnosno tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

Od 2016. do 2024. godine došlo je do kontinuiranog opadanja prosječnog nivoa intenziteta identifikovanih rizika kod većine podsistema. Najveći intenzitet rizika od 2016. do 2024. godine zabilježen je u podsistemu ostale zdravstvene institucije. Navedeno se može vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 68: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u zdravstvu

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 u narednom grafikonu, gdje je prikazano pet ciklusa donošenja planova integriteta i izvještavanje za četiri prethodna ciklusa.



Grafikon 69: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u sistemu „Zdravstvo“

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 zdavstvene 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 21: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u zdravstvu, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (pet generacija planova integriteta)

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2023. godinu[73], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

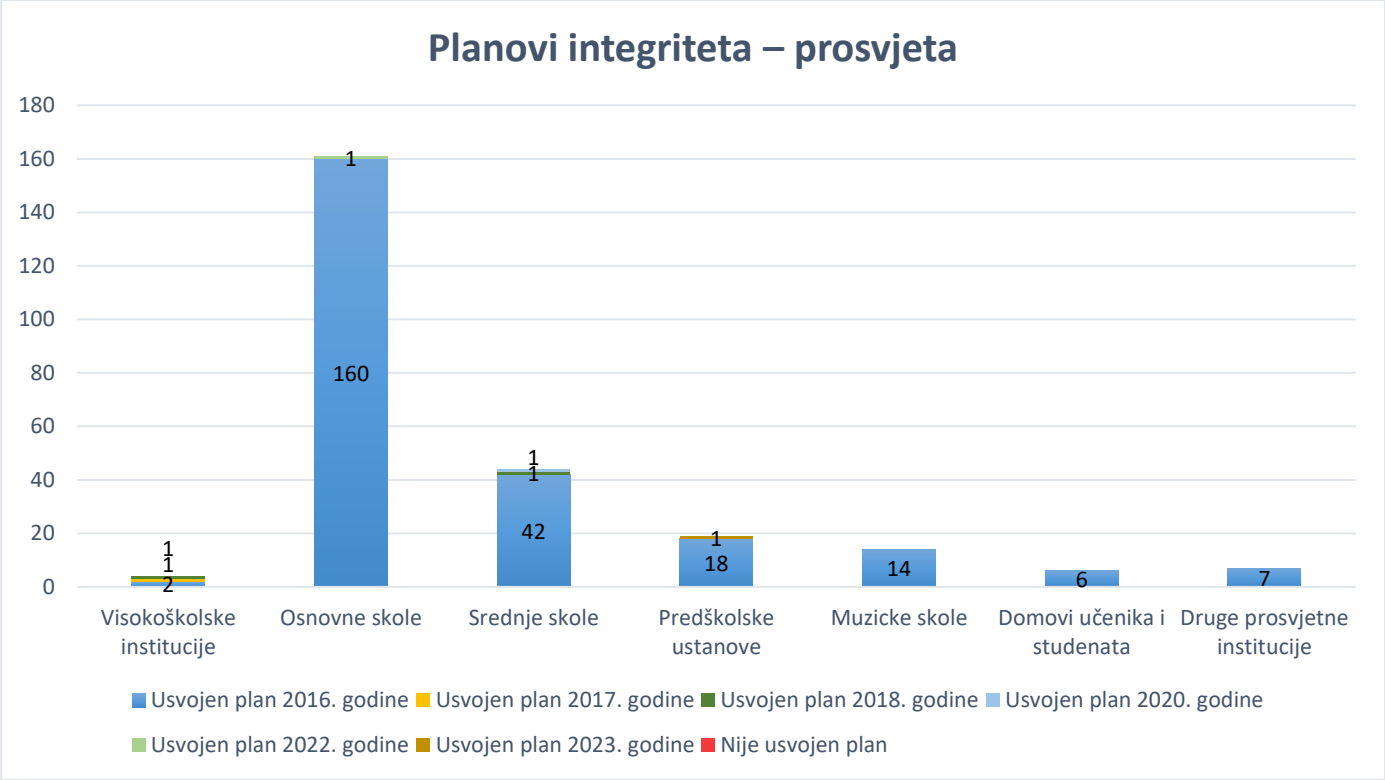
[73] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

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. **Sistemom su obuhvaćena 255 organa vlasti**: 19 predškolskih ustanova, 161 osnovna škola, 44 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove**. Plan integriteta je do kraja 2024. donijelo svih 255 organa**[74].

[74] **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 Andrijevica, JU Srednja mješovita škola „Bratstvo i jedinstvo“ Ulcinj, JU Elektrotehnička škola „Vaso Aligrudić“ Podgorica, JU Gimnazija „Miloje Dobrašinović“ Bijelo Polje, JU Gimnazija „Tanasije Pejanović“ Pljevlja, JU Gimnazija „25. maj“ Tuzi, JU Gimnazija „Petar I Petrović Njegoš“ Danilovgrad, JU Prva srednja stručna škola Nikšić, JU Škola za srednje i više stručno obrazovanje „Sergije Stanić“ Podgorica, JU Srednja mješovita škola „Braća Selić“ Kolašin, JU Srednja mješovita škola „Bećo Bašić“ Plav, JU Srednja ekonomska škola „Mirko Vešović“ Podgorica, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Bar, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Nikšić, JU Srednja elektro-ekonomska škola Bijelo Polje, JU Srednja mješovita škola „Danilo Kiš“ Budva, JU Srednja mješovita škola „17. septembar“ Žabljak, JU Srednja mješovita škola „Ivan Goran Kovačić“ Herceg Novi, JU Srednja poljoprivredna škola Bar, JU Srednja stručna škola Cetinje, JU Srednja stručna škola Rožaje, JU Srednja stručna škola „Spasoje Raspopović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Berane, JU Srednja stručna škola Bijelo Polje, JU Srednja stručna škola „Ivan Uskoković“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Pljevlja, JU Srednja medicinska škola „Dr Branko Zogović“ Berane, JU Srednja stručna škola „Vukadin Vukadinović“ Berane, JU Srednja medicinska škola Podgorica, JU Srednja građevisnko-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; 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; Centar za strucno 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 „Policijska 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 „Dobroslav 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

Peruničić“ 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“ Andrijevica, 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 Pavičić“ Herceg Novi, JU OŠ „Đerd Kastrioti Skenderbeg“ Ostros, JU OŠ „Dušan Ivović“ Kosanica, JU OŠ „Dušan Korač“ Bijelo Polje, JU OŠ „Dušan Obradović“ Žabljak, JU OŠ „Jovan Tomašević“ Virpazar, JU OŠ „Krsto Radojević“ Tomaševo, JU OŠ „Kruševo“ Pljevlja, JU OŠ „Lubnice“ Berane, JU OŠ „Mataguže“ Mataguže, JU OŠ „Milić Keljanović“ Konjuhe, Andrijevica, JU OŠ „Milovan Jelić“ Pavino Polje, JU OŠ „Milovan Rakočević“ Lepenac, Mojkovac, JU OŠ „Milun Ivanović“ Biševo, Rožaje, JU OŠ „Narodni heroj Savo Ilić“ Kotor, JU OŠ „Oktoih“ Podgorica, JU OŠ „Pavle Rovinski“ Podgorica, JU OŠ „Savin bor“ Petnjica, JU OŠ Vladimir Rolović“ Šula, JU OŠ „Jovan Gnjatović“ Vraćenovići, Nikšić, JU OŠ „Marko Miljanov“ Bijelo Polje, JU OŠ „Dragan Kovačević“ Nudo, JU OŠ „Sutjeska“ Podgorica, JU OŠ „Vladimir Nazor“ Podgorica, JU OŠ „Donja Ržanica“ Berane, JU OŠ „Vladika Danilo“ Srpska, Golubovci, 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 Muzička škola Tivat, JU škola za osnovno i srednje muzičko obreazovanje „Dara Ćokorilo“ Nikšić, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Berane, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Bijelo Polje, JU škola za osnovno muzičko obrazovane 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, JU OŠ „Novka Ubović“ Podgorica i JPU „Majka Tereza“ Tuzi.



Grafikon 70: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu prosvjete

Tokom 2023–2024. godine, 254 organa u ovom sistemu donijela su novi plan integriteta, nakon izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, odnosno popunjavanja upitnika, dok je jedan organ po prvi put donio plan integriteta.

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2023. i 2024. godine su u sistemu prosvjete **popunjena i dostavljena Agenciji 254 upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu (253 organa 2024. godine i jedna osnovna škola 2023. godine). Naime, upitnik je 2023. i 2024. godine dostavilo 18 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.

Upitnik je u periodu 2021–2022. godine dostavio 241 organ u ovom sistemu, u periodu 2019–2020. godine 226 organa, dok je 2018. godine upitnik dostavilo 230 organa. Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Prosvjetne ustanove su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenile da li su mjere koje su planirale u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2023–2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti**

„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, za koje je 73,3% organa navelo da su bile efektivne. Takođe, 69,5% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, 66,3% mjera u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, a 64,5% organa mjere u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

Ciklusi planova integriteta		OBLAST RIZIKA			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	69,5%	64,5%	66,3%	73,3%
	Mjere su djelimično efektivne	21,3%	22,2%	18,9%	14,7%
	Mjere nijesu efektivne	3,2%	2%	2,1%	2,4%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	68,6%	66,4%	67,9%	71,6%
	Mjere su djelimično efektivne	27,5%	22,6%	22,2%	17,8%
	Mjere nijesu efektivne	1,3%	1,3%	0,9%	0,4%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	76,2%	77,1%	82,9%	85%
	Mjere su djelimično efektivne	20,1%	16,4%	12,2%	11,1%
	Mjere nijesu efektivne	0,9%	1%	0%	1%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	68,5%	70,4%	71,5%	71,1%
	Mjere su djelimično efektivne	26,6%	20,9%	19%	18,9%
	Mjere nijesu efektivne	0,5%	1%	0%	0%

Tabela 22: Procjena organa vlasti u sistemu „Prosvjeta“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

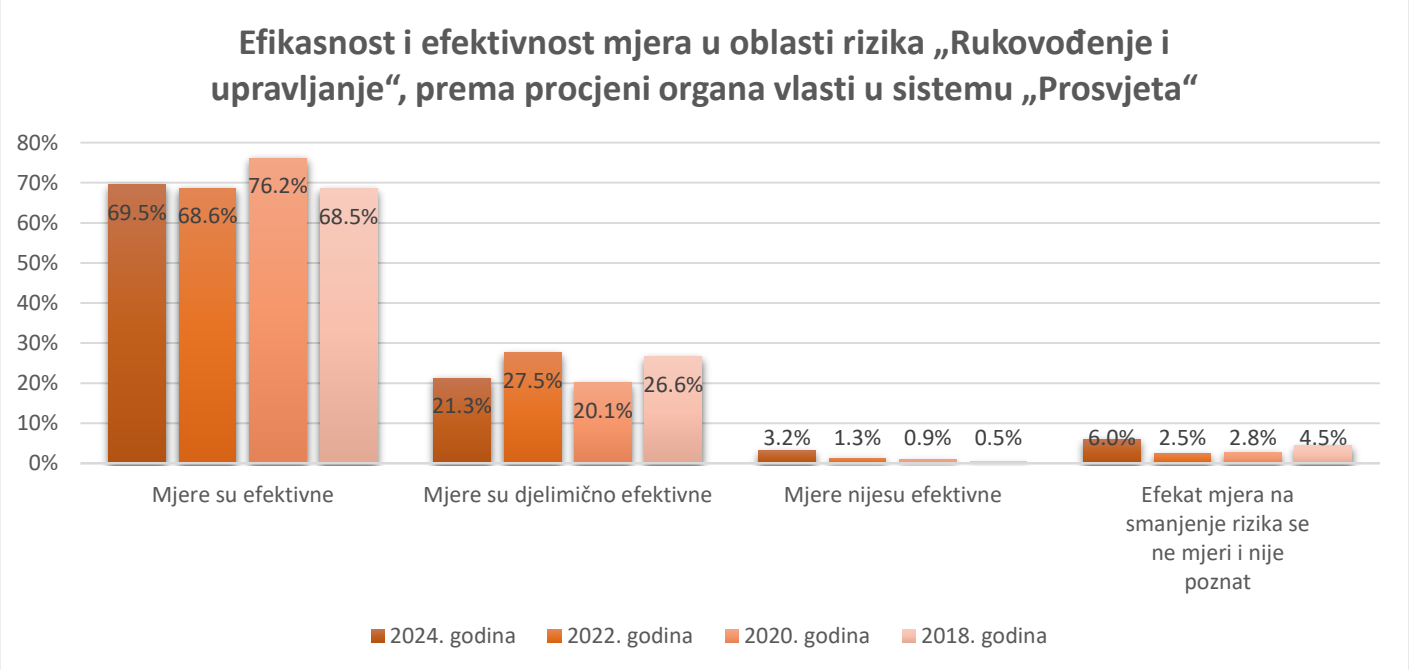
Na kraju ovog poglavlja izvještaja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta organa u sistemu prosvjete. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili manje efektivni od onih usvojenih u prethodna dva ciklusa (do kraja 2018. odnosno 2020. godine), imajući u vidu**

da je prosječni učinak po indikatorima iz četvrtog ciklusa niži za 1,6% u odnosu na treći ciklus, za 3,4% u odnosu na drugi ciklus, kao i za 0,1% u odnosu na podatke iz prvog ciklusa.

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta organa iz šest drugih sistema, a manje efektivne od planova integriteta tri preostala sistema** (pad za jednu poziciju u odnosu na prethodnu procjenu), pa je važno da prosvjetne institucije nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 173 od 249 organa u ovom sistemu (**69,5%**) su 2023–2024. godine procijenila da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok su 53 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Osam organa je procijenilo da mjere nijesu bile efektivne, a 15 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.



Grafikon 71: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Prosvjeta“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne se povećao za 0,8% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 6,7% je manji u odnosu na 2020. godinu, i za 1% veći u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da

su planovi integriteta koji su osvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili približno jednako efektivni kao planovi integriteta usvojeni 2020. godine (treća generacija) i planovi usvojeni 2016. godine (prva generacija).

Povećanje efikasnosti i efektivnosti se može dovesti u vezu sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[75], gdje je zabilježen najveći broj rizika smanjenog intenziteta u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ (33,9%), kao i najveći broj realizovanih mjera.

Takođe, mjere koje se odnose na tu oblast rizika bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku efektivnije – za 9,7%, u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne.

Ukupno 164 organa (65,9%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, što je za 6,6% više u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 80 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 5 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 37 organa u ovom sistemu je 2024. godine navelo da nema usvojenu **strategiju razvoja** (14,3% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 207 organa izvijestilo da je usvojilo navedenu strategiju (65 organa za dvije godine, 9 organa za tri godine i 133 organa za više od tri godine). Ostali organi su naveli da su pravci razvoja insitucije prepoznati kroz jednogodišnji plan rada, kao i kroz četvorogodišnji razvojni plan škole.

Od organa koji su usvojili navedenu strategiju, njih 25% je istu objavilo na svojoj internet stranici (62 organa).

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 153 organa su izvijestila da u posljednje dvije godine nije bilo odstupanja od plana rada, dok je 59 organa navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 52 organa su dala odgovor da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dva organa su navela da analiza potreba nije urađena dovoljno dobro, dok su 4 organa navela druge okolnosti. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

[75] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 194 i 196, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Praćenje propisa

Ukupno 234 organa (92,5% organa) u ovom sistemu su se 2024. godine izjasnila da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok je suprotno odgovorilo 19 organa, od kojih je 7 navelo da se to desilo samo jednom u prethodne dvije godine, 6 organa da se to desilo između dva i pet puta, 1 organ da se to desilo između šest i deset puta, a 5 organa da se desilo više od deset puta u prethodne dvije godine. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 19 od 223 organa (8,5%) je navelo da je bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, u 2020. godini je takođe 8,5% organa dalo taj odgovor, dok je 2018. godine 10,9% organa izvijestilo da je bilo propusta u radu. **Preporučuje se** organima da prepoznate propuste uzmu u obzir i da uspostave mehanizme kako bi zaposleni bili upoznati sa izmjenama propisa.

S prethodnim pitanjem u vezi, 239 od 254 organa (94,1%) je navelo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tim organima da razmotre određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 196 od 254 organa koji su odgovorili na to pitanje (77,2%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga, što je za 10% manje u odnosu na prosjek u ostalim sistemima. Udio tih organa se smanjio u odnosu na prethodnu procjenu (2022.), kad je iznosio 79,5%, ali i u odnosu na procjenu iz 2020. godine, kada je iznosio 83,9%.

Naime 56 organa je 2024. godine navelo da je bilo do 10 pritužbi, dok su 2 organa izvijestila da je bilo do 30 pritužbi. U 2022. godini, 45 organa je dalo odgovor da je bilo do 10 pritužbi, 3 organa da je bilo do 30 pritužbi, dok je 1 organ izvijestio da je bilo više od 30 pritužbi. Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad prosvjetnih ustanova specifične su zbog nadležnosti ovih organa, i prema rezultatima upitnika odnosile su se u najvećem broju slučajeva na **komplikovane procedure za ostvarenje prava, kao i na žalbe na odluke po osnovu realizacije konkursa.**

Ukupno je 235 organa ovog sistema izvijestilo da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, ukupno je 161 prosvjetna ustanova (63,4%) dala odgovor da je u prethodne dvije godine sprovela **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok su suprotno odgovorile 93 prosvjetne ustanove.

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 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.

Izrada internih procedura

Ukupno 223 prosvjetne ustanove (89,6%) su navele da su u instituciji **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok su 23 organa odgovorila suprotno, a samo 3 organa da su djelimično usvojene procedure. U prethodnoj procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2022. godine), 92,4% organa je izvijestilo da su sve potrebne procedure usvojene, u 2020. godini taj procenat je iznosio 94,7%, dok je u prvoj procjeni (2018.) isto odgovorilo 87,8% organa. Ovi podaci ukazuju da je najveći procenat usvojenih procedura za obavljanje svih radnih procesa, prema sopstvenoj procjeni organa, ostvaren nakon drugog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta prosvjetnih ustanova. **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.

Ukupno 225 organa u ovom sistemu (89,3%) je popunjavajući upitnik navelo da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 27 organa dalo odgovor da ovi mehanizumi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste odgovarajuće rizike i mjere. Prethodnom procjenom iz 2022. godine, taj procenat je iznosio 85,3%, a 2020. godine je čak 92,3% organa izvijestilo da su uspostavljeni takvi mehanizmi.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši obrazlaganjem diskrecionih odluka (91 odgovor), objavljivanjem donijetih odluka (76), definisanjem jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (87), kao i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješni (127 odgovora). Ukupno 105 organa prosvjete je dalo odgovor da odluke starješine podliježu kontroli od strane organa upravljanja ili nadzornog organa, a vjerodostojnost datih odgovora u upitniku najbolje se može utvrditi na osnovu datih opisa realizacije predloženih mjera u izvještajima o sprovođenju plana integriteta, gdje su institucije pretežno navodile da se sve odluke donose u saglasnosti sa Školskim odborom i resornim ministarstvom. S druge strane, mehanizam kontrole donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja ne postoji kod 23 ustanove (4,4%).

Na pitanje iz upitnika da li prosvjetne institucije imaju izrađene interne procedure postupanja u procesu dodjela izbornih predmeta, 163 institucije su odgovorile da su izradile te procedure. Takođe, prema popunjenim upitnicima, 42 prosvjetne institucije su donijele interne procedure kada su u pitanju dodjele sponzorstava i donacija, a 11 za proces raspodjele stambenih kredita.

Takođe, 9 ustanova je izradilo internu proceduru za jednokratnu pomoć u stipendiranju, a 7 ustanova za pomoć u školovanju.

Uloga menadžera integriteta

Od 252 organa, 228 je navelo da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok su ostali organi (24) odgovorili suprotno, pa se tim organima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 227 organa (89,7%) je 2024. godine navelo da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima, 23 organa su mišljenja da je to djelimično slučaj, dok su 3 organa odgovorilo negativno. U prethodnoj procjeni (2022.godine) je 91,7% organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, dok je 2020. godine taj procenat iznosio 93,3%, što ukazuje da je u 2024. godini nastavljen pad u pozitivnim odgovorima.

Ukupno 66 menadžera integriteta iz ovog sistema (25,8%) je pohađalo **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta** (od kojih 38 u posljednjem dvogodišnjem periodu), što je smanjenje u odnosu na prethodnu procjenu za 1,1%. S druge strane, 29 organa je navelo da trenutni menadžer integriteta nije pohađao obuku, ali jeste član/članovi radne grupe za izradu plana integriteta ili raniji menadžer integriteta. Ukupno 161 organ (62,9%) je izvijestio da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe. Na osnovu dobijenih podataka i upoređujući podatke sa prethodnom procjenom, **preporučuje se** prosvjetnim ustanovama da redovno prate aktivnosti vezane za obuku menadžera integriteta, unapređenje njegovog rada, osnaživanje uloge menadžera integriteta, način izrade plana integriteta i izvještavanje o njegovom sprovođenju.

Ukupno 215 od 252 organa (85,3%) je 2024. godine navelo da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta, 35 organa su izvijestila da je to djelimično slučaj u instituciji, dok su 2 organa navela da zaposleni ne dostavljaju podatke na zahtjev menadžera integriteta. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. godine), 85,4% organa je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke, 2020. godine taj procenat je iznosio 86,4%, a 2018. godine, 89,6%, što ukazuje na kontinuirani silazni trend. Takođe, 230 organa (92,7%) je izvijestilo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok je 18 organa izvijestilo da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u institucijama. Prilikom prethodne procjene (2022. godine), 90,4% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera integriteta o navedenim situacijama, dok je taj procenat 2020. godine iznosio 86,6%, što znači da je svakim novim ciklusom planova integriteta došlo do napretka u ovom dijelu saradnje između menadžera integriteta i zaposlenih.

Ukupno 213 organa (84,2%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 38 organa odgovorilo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim, a 2 organa da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 81,3% organa je izvijestilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, a 2020. godine 82,7% organa je odgovorilo isto, što ukazuje da je 2024. došlo do povećanja u broju pozitivnih odgovora.

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.

Da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta), odgovorio je 141 organ u ovom sistemu (2024. godine), odnosno 55,5% organa koji su popunili upitnik. Takođe, 78 organa je navelo da je plan integriteta učinilo dostupnim javnosti na drugi način. S druge strane, 19 organa je dalo odgovor da plan integriteta nije učinilo dostupnim javnosti, te se tim organima **preporučuje** da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 51,5% organa je navelo da je objavilo plan integriteta na internet stranici, dok je 2020. i 2018. godine taj procenat iznosio 24,8% odnosno 22,5%. Agencija je krajem 2020, 2022. i 2024. godine uputila dopis svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu. Prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis, plan integriteta (peta generacija planova integriteta) je do kraja 2024. godine na internet stranicu postavila ukupno 121 prosvjetna ustanova, odnosno 47,5% organa. Takođe, 140 organa je objavilo plan na oglasnoj tabli.

Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 202 organa su navela da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 38 izvijestilo da su te obuke organizovane u posljednjem dvogodišnjem periodu), dok je 14 organa odgovorilo negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 160 od 254 organa u ovom sistemu (64,5%) je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 55 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Pet organa je navelo da mjere nijesu bile efektivne, a 28 organa da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ bile efektivne je manji za 1,9% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 12,6% u odnosu na 2020. godinu i za 5,9% u odnosu na 2018. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od sve tri prethodne generacije planova, kada je u pitanju oblast kadrovske politike.

Većina ostalih indikatora koji se odnose na oblast kadrovske politike, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, takođe ukazuje na to da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta smanjena u odnosu na treću generaciju.

Navedeni rezultati su u skladu sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[76], prema kojima je ostvaren relativno nizak nivo realizacije mjera u oblasti kadrovske politike (najmanje uspješna opšta oblast rizika po stepenu realizacije mjera).

Ipak, prema dostavljenim upitnicima, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u ovom sistemu u prosjeku efektivnije u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposelnih“ procijenilo kao efektivne, što je za 12% manje u odnosu na ovaj sistem.



Grafikon 72: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Prosvjeta“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

[76] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 194, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne ili neefektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih, proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, naročito imajući u vidu da je u ovoj oblasti rizika ostvaren najmanji uspjeh u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.

Ukupno 162 organa (64,5%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, što je za 10,3% više u odnosu na prethodnu procjenu. S druge strane, 70 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 19 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 232 organa (91,3%) su navela da imaju **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 130 preciziralo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a 102 organa da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, 22 organa su izvijestila da nemaju navedeni plan. Takođe, 131 organ (51,6%) je naveo da ima **plan obuka posvećen etici i integritetu** (kod 96 organa usvojen je poseban plan, a u 35 je dio opšteg plana), dok su 123 organa izvijestila da nijesu donijela tu vrstu plana.

Ukupno je 28,3% prosvjetnih ustanova (72 od 254 organa koji su odgovorili na pitanje), prema upitnicima dostavljenim 2023–2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 3,9% više u odnosu na prethodnu procjenu, izvršenu 2022. godine, ali značajno niže u odnosu na procjenu iz 2020. godine – za 25,7%, i za 18,5% u odnosu na 2018. godinu, kao i za 11% niže od prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Od 72 organa koja su 2022–2023. godine učestvovala na obukama, 63 su pohađala jednu do tri obuke, a 9 organa je uzelo učešća na više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta. Takođe, pitanje vezano za antikorupcijske propise nije adekvatno promovisano kroz obuke u organima vlasti u oblasti prosvjete, što predstavlja veliki rizik da se mjere koje su predviđene u planu ne realizuju i u praksi ne primjenjuju.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 153 organa u ovom sistemu (61,2%) su navela da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 97 organa odgovorilo odrično. Takođe, 150 organa (59,8%) ima **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 101 organ nije izradio.

Od 252 organa, 74 (29,4%) su na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorila potvrdno (od kojih su 72 navela da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa, a kod 2 prosvjetne ustanove da je bilo žalbi u

više od 50% konkursa), što je iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (26,2%). U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine, procenat prosvjetnih ustanova kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 27,7%, 2020. godine 17,4%, a 2018. godine 17,5%. Na osnovu svih ovih podataka može se zaključiti da se broj žalbi o izboru kandidata za slobodna radna mjesta stalno uvećavao, te se na osnovu toga **preporučuje** prosvjetnim ustanovama da obezbijede zakonitost i transparentnost tokom procesa planiranja, zapošljavanja i sprovođenja procedure zapošljavanja.

Kada su u pitanju žalbe o kojima je izviješteno u upitnicima popunjenim 2023–2024. godine, u 49 slučaja je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, u 9 slučajeva da nije ispoštovana procedura za zapošljavanje, u 3 slučaja zbog diskriminacije, dok je kod 9 slučaja navedeno da nijesu primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje. Ukupno 166 prosvjetnih ustanova je odgovorilo da nije bilo žalbi.

Oko 31% organa vlasti je odgovorilo da je popunjeno preko 80% sistematizovanih radnih mjesta, a 6,7% organa da je popunjeno ispod 80% sistematizovanih radnih mjesta.

Ukupno 231 od 252 organa (91,7%) je 2024. godine naveo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova, dok je 21 organ izvijestio da je bilo takvih slučajeva (po jedan slučaj u 17 organa, po dva slučaja u tri organa i 3-5 slučaja u jednom organu). U procjeni izvršenoj 2022. godine, 24 organa su izvijestila da je bilo poništenih oglasa, odnosno odluka, a 2020. godine je 19 organa dalo isti odgovor.

Ukupno 102 organa (40,2%, što je smanjenje za 3,3% u odnosu na prethodnu procjenu) se navela da imaju angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu, dok su preostala 152 organa odgovorila suprotno. Od 161 osnovne škole, njih 55 (34,2%) je dalo odgovor da ima angažovanih lica, kao i 18 srednjih škola (41%) i 12 predškolskih ustanova (66,7%).

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 41 organ je naveo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, 61 da ima takvu proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu** i 27 organa je dalo odgovor da ima proceduru koja se odnosi na **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**. Ukupno 146 organa (57,5%) je navelo da nije usvojilo nijednu od ove tri vrste procedura, što je gotovo identičan procenat kao u prethodnoj procjeni, pa se tim organima **preporučuje** da u narednom periodu razmotre usvajanje navedenih procedura.

Imajući u vidu da sve prosvjetne ustanove koje su popunile upitnik 2023–2024. godine primjenjuju Zakon o radu kada je u pitanju zasnivanje radnog odnosa, 171 organ (69,5%) je naveo da ima usvojenu **proceduru kojom je propisano trajanje oglasa, način provjere sposobnosti kandidata, kriterijumi bodovanja i donošenje odluke o izboru**, dok je 75 organa izvijestilo da takva procedura nije izrađena, pa se tim organima **preporučuje** njeno usvajanje. Prilikom

prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 64,8% organa je izvijestilo da ima usvojenu navedenu proceduru.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 224 od 254 organa (88,2%) su 2024. godine odgovorila da takvih kršenja nije bilo. Dva organa su navela da je došlo do kršenja u vezi sa sukobom interesa u vršenju javnih funkcija, 19 organa u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini, i dva organa u vezi sa poklonima, sponzorstvima i donacijama, dok preostali organi nijesu precizirali do kršenja kojih odredaba Zakona je došlo. U upitnicima popunjenim 2022. godine 90% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, 2020. godine 98,7%, dok je 2018. godine isto odgovorilo 97,8% organa, pa se bilježi negativan trend.

Od 253 organa, 13 organa je 2024. godine navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**, i to u dijelu kašnjenja u dostavljanju dokumentacije. Preostalih 240 organa koji su odgovorili na to pitanje je navelo da nije bilo kršenja Zakona. Poređenja radi, 12 organa je 2022. godine navelo da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona, a 2020. godine su tako izvijestila samo dva organa.

Od 250 organa koji su odgovorili na pitanje, 189 (75,6%) je navelo da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok je 61 organ odgovorio suprotno, pa se tim organima preporučuje da to učine u narednom periodu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 45 organa je izvijestilo da je ono pohađalo odgovarajuću edukaciju, dok je ostatak odgovorio suprotno. Ukupno 231 organ je naveo da su zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije unutar organa (223 organa su isto izvijestila 2022. godine, a 222 organa 2020. godine). Prema odgovorima iz upitnika, interno **uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 100 prosvjetnih ustanova (šest manje u poređenju na procjenom iz 2022. godine, što dovodi u pitanje objektivnost izvještavanja), dok 151 organ to nije uradio, pa se tim organima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Dvije prosvjetne ustanove su 2024. godine navele da je bilo **prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Jedna ustanova je precizirala da je zaprimljena jedna prijava, dok je druga zaprimila više od 3 prijave. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, pet prosvjetnih ustanova je navelo da je bilo prijava, dok je prilikom procjena iz 2020. i 2018. godine po jedan organ u ovom sistemu odgovorio da je bilo prijava. Osim toga, sedam organa je 2024. izvijestilo da je bilo prijava korupcije ili drugih nepravilnosti koje su zaposleni u tim organima **podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije**, dok je preostalih 246 organa izvijestilo da nije bilo prijava korupcije, odnosno da nijesu u saznanju o navedenom. Takođe, pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 127 osnovnih rizika u važećim planovima integriteta odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje**

svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno 67 organa u ovom sistemu je navelo da se ne vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**, dok je 158 organa odgovorilo potvrdno. Takođe, 160 organa je izvijestilo da je usvojena **procedura ocjenjivanja rada zaposlenih**, imajući u vidu da organi u ovom sistemu kod zasnivanja radnog odnosa primjenjuju Zakon o radu, dok su 82 organa navela da nijesu izradila pomenutu proceduru.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, 30 organa je navelo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 15 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok je 9 organa izvijestilo da je bilo samo težih povreda radnih obaveza. Takođe, 41 organ je naveo da su pokrenuta najviše 2 postupka, 11 da je bilo 3-5 postupaka, a 1 organ da je bilo 6-7 disciplinskih postupaka. Ukupno 198 organa (78,9%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 86,3%, što je za 7,4% više pokrenutih postupaka.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 127 organa (49,3%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih, dok je 2022. godine taj procenat iznosio 45,6%. Od preostalih organa, 6 je navelo da se vrši rotacija poslova, 40 rotacija članova tima, a 86 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 237 (94,4%) organa je 2023–2024. navelo da primjenjuje **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks državnih službenika i namještenika i dr.).

Ukupno 237 organa u ovom sistemu (94,4%) je 2024. godine izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa**, dok je 14 prosvjetnih ustanova navelo da je bilo takvih prijava (u podsistemu domovi učenika 1, u osnovnim školama 9, u srednjim školama 2, u predškolskim i u visokoškolskim po 1). Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 95,9% je izvijestilo da nije bilo prijava, a 2020. godine 94,7% organa. **Preporučuje se** uvođenje mjera koje bi se odnosile na povećanje svijesti o značaju poštovanja etičkog kodeksa i prijavljivanja kršenja njegovih odredaba, naročito imajući u vidu da se 67 osnovnih rizika u svim trenutno važećim planovima integriteta odnosi na nestručan i neprofesionalan rad.

Ukupno 179 prosvjetnih ustanova (71,6%) navelo je da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok je 71 organ odgovorio suprotno, od čega je 46 navelo da nije odredilo navedeno lice jer ima manje od 30 zaposlenih,

dok je preostalih 25 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 34 prosvjetne ustanove su navele da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok je preostalih 220 organa navelo da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, 25 organa je izvijestilo da je bilo prijava, a 2020. godine 16 organa je navelo isti odgovor, pa se bilježi kontinuirani rast broja organa u kojima je bilo prijava. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Ukupno 234 od 252 organa (92,9%) su 2023–2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Deset organa je navelo da je bilo manje od tri takva slučaja, a osam organa da je bilo više od tri slučaja. Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih navelo je i 94,2% organa prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 96% organa 2020. godine i 96,9% organa prilikom procjene iz 2018. godine, pa se bilježi negativan trend. Treba uzeti u obzir da je u analiziranim planovima integriteta organa u ovom sistemu četvrti najzastupljeniji rizik (289 odgovarajućih osnovnih rizika) „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

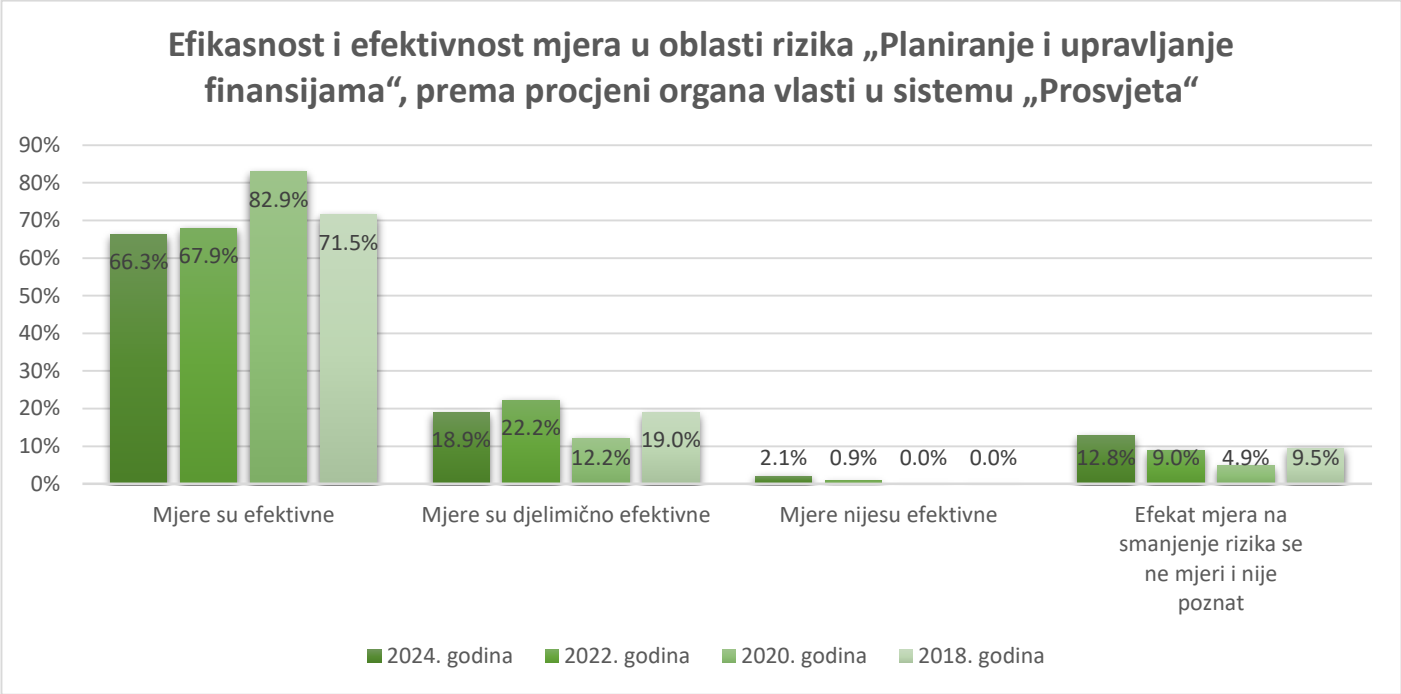
Od 252 organa, samo 31 je naveo da je obezbijedio **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je za 5 organa više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 221 organ odgovorio suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Planiranje i upravljanje finansijama“**, 161 od 254 organa u ovom sistemu (66,3%) je 2023–2024. godine procijenio da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 46 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Pet organa je procijenilo da mjere nijesu bile efektivne, a 31 organ je naveo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ bile efektivne je manji za 1,7% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, za 16,6% u odnosu na 2020. i za 5,2% u odnosu na 2018. godinu, što

može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna u odnosu na sve prethodne generacije planova, kada je u pitanju oblast planiranja i upravljanja finansijama.



Grafikon 73: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Prosvjeta“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Treba istaći da je, u skladu sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[77], ostvaren relativno visok nivo realizacije mjera u oblasti planiranja i upravljanja finansijama (druga najuspješnija opšta oblast rizika po stepenu realizacije mjera).

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, efektivnije u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 7,8% manje u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 158 organa (64,8%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što je za 3% više u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 65 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 21 organ da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

[77] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 194, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 134 prosvjetne ustanove su izvijestile da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, 50 organa je navelo da je to djelimično slučaj, dok su 22 organa izvijestila da rukovodioci i drugi zaposleni nijesu uključeni u ovaj proces. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, 179 organa je izvijestilo da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je ostatak naveo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, ali uglavnom bez unaprijed propisane forme/obrasca, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 176 od 247 prosvjetnih institucija koje su pružile informacije tražene odgovarajućim pitanjem (71,3%) je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih je 80 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije), dok je 71 organ izvijestio da nije bilo obuka, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju obezbjeđivanja edukacije za ova lica. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 60,8% organa u ovom sistemu je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke, a 2020. godine taj procenat je iznosio 64,7% organa.

Ukupno 245 prosvjetnih ustanova (98%) je izvijestilo da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok je ostalih 5 organa odgovorilo suprotno. Takođe, 77 organa je izvijestilo da ne objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga ostale ustanove objavljuju kao poseban dokument, ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu.

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 68 prosvjetnih ustanova je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 9 organa je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, 2 organa da su date preporuke za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti, dok je kod 2 organa podnijeta krivična prijava. Ukupno 167 organa je izvijestilo da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u prosvjetnim ustanovama vršena rjeđe nego u drugim organima.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 65 organa (27,6%) u ovom sistemu je 2023–2024. izvijestilo da je usvojilo **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (dok je 2022. godine isto izvijestilo 31,6% i 2020. godine 56,5% organa), a 174 organa su navela da ovaj dokument nije izrađen (od kojih je 67 navelo da

nijesu obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[78]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Samo su 22 organa izvijestila da su odredila lice za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima (3 organa manje nego u prethodnoj procjeni), 43 organa da su odredila lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola (8 organa manje), a 22 organa da su odredila lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu (isti broj kao u prethodnoj procjeni).

Osim toga, 39 organa je navelo da je podnijelo Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli Ministarstvu ovaj izvještaj, ili da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[79].

Ukupno 42 organa (18,2%) su izvijestila da su uspostavila **registar rizika**, shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Od tog broja, 27 organa je preciziralo da je registar ažuriran u posljednjih godinu dana, dok je preostalih 15 organa navelo da to nije slučaj. Ukupno 108 organa je navelo da nije uspostavilo registar rizika, od čega je 81 organ precizirao da nijesu obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Ukupno 82 prosvjetne ustanove (34,7%) su navele da su usvojile **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, 6 ustanova je izvijestilo da nije ažuriralo knjigu procedura u posljednje dvije godine, a 65,3%, odnosno 154 organa su odgovorila kroz upitnik da nijesu usvojila knjigu procedura.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana

[78] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

[79] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosio na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 203 prosvjetne ustanove su navele da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok je 41 organ odgovorio suprotno. Takođe, 7 organa je izvijestilo da nije određen službenik za javne nabavke.

Ukupno 242 organa (96%) su 2023–2024. izvijestila da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, 9 organa je navelo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, a jedan organ da je postupak pokrenut od 10% do 20% javnih nabavki, pa se tim organima preporučuje da posebnu pažnju posvete identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** odluke o izboru najpovoljnije ponude (kod 4 organa), izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije (3) i na tendersku dokumentaciju (2), pa se preporučuje da se ovim fazama javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u instituciji.

Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 98,7% organa u ovom sistemu je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, 2022. godine 96,9% je odgovorilo isto, a 2018. godine 87,7% organa.

Sedam od deset prosvjetnih ustanova koje su navele da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki **izvijestilo je o ishodu tih žalbi.** Naime, 4 organa su precizirala da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi, jedan organ da je usvojena žalba od 10% - 20% od ukupnog broja podnijetih žalbi, jedan organ da je usvojena od 80% do 100% od ukupnog broja podnijetih žalbi, a jedan organ da nijedna žalba nije usvojena.

Od 250 organa koji su pružili informacije tražene odgovarajućim pitanjem, 207 (82,8%) je navelo da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**, dok su 43 odgovorila suprotno.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 42 prosvjetne ustanove su navele da u tim ustanovama postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok 5 organa prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 23 organa su kroz odgovor „Ostalo“ navela druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija i Školskog odbora. **Ukupno su 173 organa u ovom sistemu navela da nemaju uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Od 236 organa, 69 (29,24%) je 2023–2024. godine izvijestilo da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi odgovorili suprotno. Ukupno je 30 organa navelo da je interna revizija vršena jednom, a 39 organa da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 33,8% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija, dok je 2020. godine taj procenat iznosio 40,5%.

Takođe, 25 organa je navelo da je ispunilo više od 50% **preporuka unutrašnje revizije**, 67 organa da je sprovelo manje od 50% preporuka, a 45 organa da je sprovelo sve preporuke, pa **se preporučuje** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 236 organa, u posljednjih pet godina vršena u 103 organa (43,6%). Od tog broja, u 67 je eksterna revizija vršena samo jednom, dok je kod preostalih organa revizija vršena više puta. Prilikom procjene iz 2022. godine, 50% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija, dok je 2020. godine taj procenat iznosio 65,4%, pa se bilježi negativan trend.

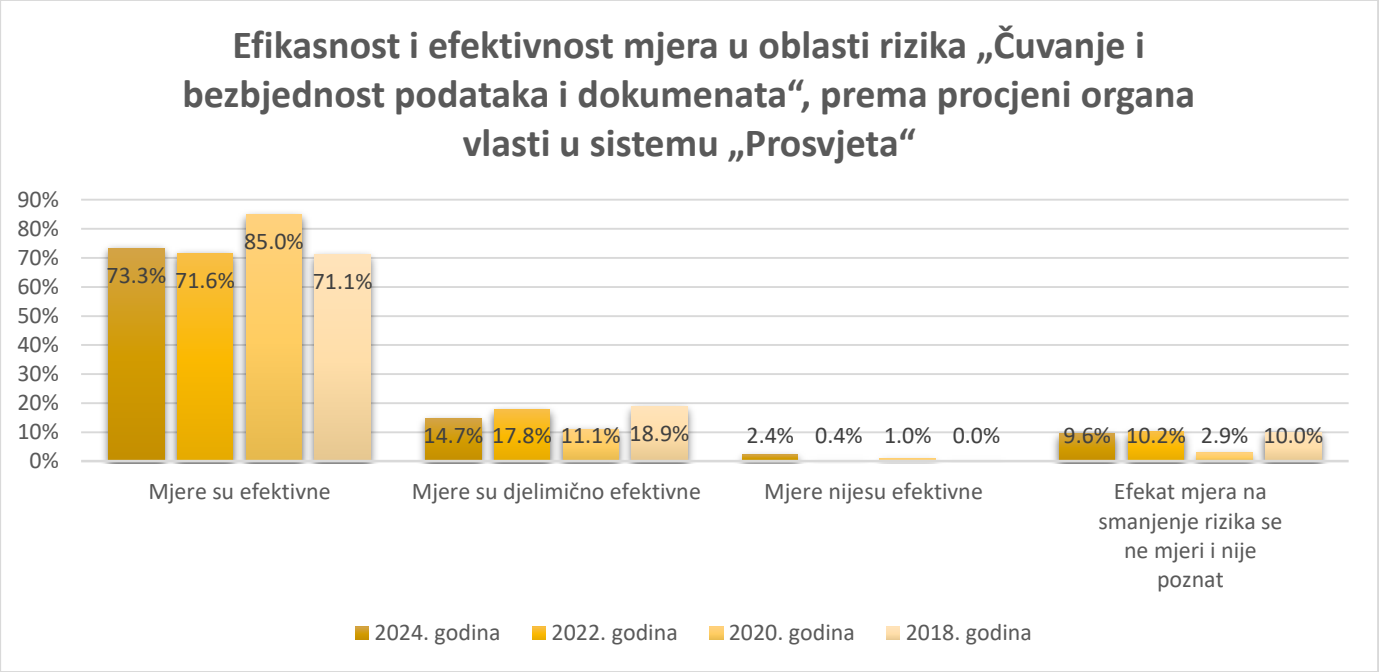
Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 12 organa je navelo da je sprovelo više od 50% preporuka, 3 organa da su sprovela manje od 50% preporuka, dok je 95 organa navelo da je ispunilo sve preporuke. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Evidencija osnovnih sredstava

Ukupno 247 prosvjetnih ustanova je izvijestilo da vodi **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije, dok su tri osnovne i jedna srednja škola navele da to nije slučaj, pa se njima preporučuje da identifikuju rizike u tim radnim procesima i da planiraju konkretne mjere za smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika. Takođe, od organa koji vode evidenciju osnovnih sredstava, 243 organa su navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije**, dok je 6 organa izvijestilo da ih je bilo, uglavnom bez preciziranja o kojoj vrsti nepravilnosti se radi. 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.

Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“**, 184 od 254 organa u ovom sistemu (73,3%) su 2023–2024. godine procijenila da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile efektivne, dok je 37 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Šest organa je procijenilo da mjere nijesu bile efektivne, a 24 organa su navela da efekat mjera nije poznat.



Grafikon 74: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Prosvjeta“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ bile efektivne se povećao za 1,7% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali je i dalje niži u odnosu 2020. godinu – za 11,7%, što može ukazati da su planovi integriteta koji su usvojeni 2022. godine (četvrta generacija planova) bili efektivniji od planova integriteta usvojenih 2020. godine (treća generacija), ali manje efektivni od planova integriteta usvojenih 2018. godine (druga generacija), u savladavanju rizika koji se odnose na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.

Takođe, mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku više efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika procijenilo kao efektivne, što je za 13,2% manje u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 173 organa (69,5%) su navela da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, što je za 11,3% više u odnosu na prethodnu procjenu. Istovremeno, 59 organa je odgovorilo da su postojali djelimični uslovi, a 17 organa da nije bilo uslova za efikasno sprovođenje mjera u ovoj oblasti.

Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima

Od 251 organa u ovom sistemu koji je odgovorio na pitanje, 174 (69,3%) su izvijestila da redovno vrše rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 77 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika

u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 66,4% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenta, dok je 2020. godine taj procenat iznosio 73,9%.

Ukupno 171 organ je 2024. godine izvijestio da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**, značajno više nego u prethodnoj procjeni (142). Od tog broja, 135 organa je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok je preostalih 36 navelo da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 73 organa u ovom sistemu su navela da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati.

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 245 prosvjetnih ustanova koje su pružile tražene informacije, 138 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima** (13 više u odnosu na prethodnu procjenu), dok je njih 107 dalo suprotan odgovor. Takođe, 188 institucija je navelo da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 58 prosvjetnih institucija nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 245 organa (97,6%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok je 6 organa navelo da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da je curenje informacija šesti najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta ovog sistema (191 rizik, odnosno 3,1% svih osnovnih rizika u planovima integriteta). Prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 94,5% organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva curenja informacija, 2020. godine 97,7% organa, dok je 2018. godine isto odgovorilo 96% organa.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 104 organa u ovom sistemu su izvijestila da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka**, značajno više nego u prethodnoj procjeni (91), dok su ostali organi naveli da to nije bilo slučaj.

Od 249 organa koji su odgovorili na pitanje, 214 je navelo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**, dok preostalih 35 organa nema takve procedure, pa se preporučuje donošenje/izmjena istih. Takođe, 90,6% organa je izvijestilo da se **poštuju procedure kancelarijskog poslovanja**, 19 organa da se djelimično poštuju, a 4 organa da se ne poštuju, te se tim organima preporučuje dosljedna primjena procedura prilikom obavljanja kancelarijskog i arhivskog poslovanja.

Ukupno 242 organa (95,7%) su 2023–2024. godine izvijestila da vrše **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok je 11 organa navelo suprotno, pa se njima preporučuje da ovu vrstu kontrole uvrste u plan integriteta kao jednu od mjera za savladavanje rizika u oblasti kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine, 97,9% organa je izvijestilo da je vršena redovna kontrola, 2020. godine 97,3% organa je odgovorilo isto, a 95,6% organa prilikom procjene iz 2018. godine, što ukazuje da organi kontinuirano vrše kontrolu nad prijemom razvrstavanjem i arhiviranjem dokumentata.

Prilikom popunjavanja upitnika 2023–2024. godine, 236 od 250 organa u ovom sistemu koji su dali odgovor (94,4%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok je 14 organa izvijestilo suprotno. Tokom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 95,8% organa je navelo da nije bilo takvih slučajeva; 2020. godine 96,9% organa, a 2018. godine 96,1% organa je dalo isti odgovor, pa se bilježi blagi negativni trend.

Takođe, 238 od 253 organa (94,1%) je izvijestilo da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije**. Prilikom procjene iz 2022. godine, 95,8% organa je odgovorilo isto, a 2020. godine 95% organa, pa je i kod ovog pitanja došlo do pada u broju pozitivnih odgovora.

Davanje u zakup imovine

Ukupno 115 prosvjetnih ustanova je navelo da **daje u zakup nepokretnosti** (sale, hale, magacine, sportske terene i objekte i dr.) koje se nalaze u sklopu objekta. Od tog broja, 97 organa je navelo da davanje u zakup vrše **javnim nadmetanjem** na osnovu prikupljenih ponuda, dok ostali organi ovaj postupak vrše **neposrednom pogodbom**. Takođe, 95,6% ustanova koje daju u zakup nepokretnosti je navelo da u tim postupcima **pribavljaju saglasnost** nadležnog ministarstva odnosno organa opštine, dok su ostale navele da to nije slučaj. **Preporučuje se** svim prosvjetnim ustanovama da, ukoliko daju u zakup nepokretnosti koje se nalaze u sklopu objekta, procijene rizike od korupcije u tom procesu, i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 128 organa u ovom sistemu je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 125 organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 58 organa u ovom sistemu je navelo da je usvojilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću** (iako se iz dostavljenih obrazloženja može zaključiti da se ne radi o formalnom aktu u svim tim slučajevima), dok je 190 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (134 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (103), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (190), organizovanjem konferencija za novinare (14), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (160 odgovora). Takođe, 65 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih

materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno su 144 od 254 organa u ovom sistemu 2023–2024. godine izvijestila da **objavljuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što čini 39% organa u sistemu. To je znatno niže u odnosu na prethodne dvije procjene i takođe niže za 33% od prosjeka zabilježen na nivou svih organa vlasti. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine isti odgovor je navelo 51%, u 2020. godini 43,8% organa, a u upitnicima iz 2018. godine 37,2% organa. Takođe, 210 organa je u upitnicima iz 2024. godine navelo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli**. Institucijama koje su navele da ne objavljuju i redovno ne ažuriraju informacije na svoj internet stranici **preporučuje se** da informišu građane / korisnike usluga o svojim nadležnostima i procedurama za ostvarivanje prava iz tih nadležnosti.

Ukupno 33 organa su izvijestila da svakodnevno **ažuriraju svoju internet stranicu**, 69 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 13 organa najmanje jednom u dvije nedjelje, 42 organa najmanje jednom mjesečno, 18 organa najmanje jednom u tri mjeseca, a 21 organ da to čini još rjeđe. Ukupno 56 prosvjetnih institucija je navelo da nema internet stranicu. **Preporučuje se** organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 92 organa su izvijestila da na internet stranici objavljuju i ažuriraju informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, 14 da objavljuje spisak službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namještеničkim zvanjima, a 9 organa da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ukupno 81 organ je naveo da ne objavljuje nijedan od navedenih skupova podataka, dok su 54 organa navela da nemaju internet stranicu. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ukupno 141 organ je, prema 253 dostavljena odgovora, objavio **vodič za pristup informacijama** na internet stranici, dok su preostali organi izvijestili suprotno. Od navedenog 141 organa, 105 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, a 36 da vodič nije ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da objave vodič za pristup informacijama na svojoj internet stranici i da ga ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 65 organa je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, 81 organ da su objavljene neke od potrebnih procedura, a 95 organa da nijesu objavljene potrebne procedure, pa se organima **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 234 organa (93,2%) su 2023–2024. navela da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (96,6% je na isti način izvijestilo 2022. godine, a u 2020. godini 97,3%), dok je 17 prosvjetnih ustanova dalo odgovor da je bilo žalbi.

Svaka od 252 prosvjetne ustanove koje su dale odgovor na pitanje navela je da nije izrečena nijedna kazna zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu. U prethodne dvije procjene dat je samo po jedan pozitivan odgovor da su izrečene do 3 kazne, dok je 2018. godine jedan organ izvijestio da su izrečene do 3 kazne, a drugi da je bilo više od 10 kazni.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 153 prosvjetne institucije su izvijestile da ovu evidenciju redovno podnose nadležnom ministarstvu i objavljuju je na internet stranici, što je znatno veći broj odgovora u odnosu na prethodnu procjenu, izvršenu 2022. godine, kada su 74 organa dala pozitivan odgovor. Ukupno 39 organa je navelo da nije postupilo shodno navedenoj zakonskoj obavezi. Osim toga, 40 organa je navelo da nijesu obveznici Zakona o medijima.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 138 organa u ovom sistemu izvijestilo je da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dva organa su navela da je bilo takvih slučajeva, dok je preostali 101 organ izvijestio da ne priprema i/ili ne donosi zakone, druge propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja odgovorili su u 2022. godini svi osim dva organa, u 2020. godini svi su dali taj odgovor, a u 2018. godini svi osim četiri organa. Treba uzeti u obzir da je „nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti“ jedan od najzastupljenijih rizika u planovima integriteta u oblasti prosvjete, sa ukupno 289 osnovnih rizika. Ipak se **preporučuje** svim organima vlasti da upoznaju sve zaposlene koji obavljaju normativno-pravne poslove sa odredbama Zakona o lobiranju, a naročito u pogledu prepoznavanja i prijavljivanja nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije.

Ukupno 108 organa je navelo da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 65 da su djelimično upoznati, a 27 organa da nijesu upoznati. Osim toga, 43 prosvjetne ustanove su navele da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[80].

Takođe, 92 organa su ocijenila da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih

[80] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

akata, 62 da su djelimično upoznati, a 22 organa da nijesu upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nijesu obveznici ovog zakona.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, naročito imajući u vidu da je 2024. godine usvojeno novo zakonsko rješenje. Posebno je važno da organi vlasti obrate pažnju na odredbe koje se odnose na njihove obaveze, kao i na prepoznavanje i prijavljivanje nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet strani Agencije je objavljen priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju, dok je obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju sastavni dio Pravilnika o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2023. i 2024. godine, 86 organa vlasti nema **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 44 organa su kroz plan integriteta obradila jednu posebnu oblast rizika, 34 organa dvije oblasti, a 87 organa tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj prosvjetnih ustanova koje su, prema dostavljenim odgovorima, uključile relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	218
Planiranje i izvršavanje budžeta	195
Javne nabavke	214
Slobodan pristup informacijama	195
Zabrana diskriminacije	132
Zabrana zlostavljanja na radu	117
Rodna ravnopravnost	85
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	83
Primjena antikorupcijskih propisa	135

Tabela 23: Broj organa u sistemu „Prosvjeta“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

Posebne oblasti rizika - prosjeta

Veliki procenat prosvjetnih institucija (96%) je odgovorio da u svojoj instituciji **redovo ažurira MEIS aplikaciju**, što može biti rezultat razrađenih internih procedura, usavršavanja programa na već postavljenoj platformi za unos podataka, dobre saradnje sa IT koordinatorom kako u osnovnim, tako i u srednjim školama, i redovne edukacije u vezi sa pomenutom aplikacijom. Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 96,6% prosvjetnih ustanova je dalo odgovor da redovno ažurira MEIS aplikaciju, dok je 97,7% organa odgovorilo isto u procjeni koja je izvršena 2020. godine.

Na pitanje „*Da li su usavršene interne procedure u procesu **pripreme vanrednog polaganja***“, 131 prosvjetna institucija (52,2% organa na koje je primjenjivo pitanje) je odgovorila potvrdno, što je za 16,3% manje u odnosu na prethodnu procjenu (2022.), a 3% manje u odnosu na procjenu iz 2020. godine. Osim toga, 18 organa se izjasnilo da ima djelimično razrađene procedure, a 34 organa (13,6%) da ih nema. Ovakvi rezultati mogu biti posljedica toga što je manji broj organa vlasti u svojim planovima integriteta obradio oblast „*Vanredna polaganja*“, gdje je kao mjera predloženo usavršavanje internih procedura u procesu pripreme vanrednih polaganja, te se na osnovu toga **preporučuje** da, prilikom ažuriranja mjera, prosvjetne institucije koje realizuju vanredna polaganja uzmu u obzir rizike u ovom radnom procesu i da na adekvatan i praktičan način izrade odgovarajuće procedure.

Visok procenat prosvjetnih institucija – 94,4%, je odgovorio da su u godišnjim operativnim planovima isplanirani jednodnevni izleti, ekskurzije i druge vannastavne aktivnosti, što je za 2,9% manje u odnosu na prethodnu procjenu. I pored smanjenja procenta u odnosu na prethodnu procjenu, veliki broj osnovnih i srednjih škola je obradio oblast „***Vananstavne aktivnosti***”, u kojima je najviše predloženo mjera kada je u pitanju planiranje izleta i ekskurzija, gdje je čak 92,5% predloženih mjera realizovano.

Kada je u pitanju **usavršavanje internih procedura u procesu pripreme i realizacije upisa djece, učenika odnosno studenata**, 234 organa (oko 95%) su odgovorila da usavršavaju procedure, pet organa da je to djelimično slučaj, dok devet organa vlasti, prema datim odgovorima, ne usavršava procedure, što je na sličnom nivou kao u prethodnoj procjeni. Broj organa koji su odgovorili da usavršavaju interne procedure je prilično velik u odnosu na broj organa koji su planovima integriteta predvidjeli da to čine, što može značiti da već postoje dobro razrađene interne procedure, i da se u praksi primjenjuju. Iako je visok procenat pozitivnih odgovora kada je u pitanju izrada procedure u procesu prijema i realizacije upisa, **preporučuje se** organima koji u svojim planovima integriteta nijesu procijenili rizike i predložili mjere za ovaj radni proces, da isto učine prilikom narednog ažuriranja plana integriteta.

Ukupno 213 organa, odnosno 86% njih je dalo pozitivan odgovor kada je u pitanju **primjena procedura prilikom planiranja i realizovanja eksternih ispita**, što je za 10% manje u odnosu na prethodnu procjenu. Na osnovu ovih podataka Agencija **preporučuje** da sve prosvjetne ustanove koje organizuju eksterne ispite detaljno razrade procedure i da u skladu sa preporukama Ispitnog centra i na osnovu predloženih mjera redovno unapređuju softver i procedure u pristupu bazama podataka, kao i da obezbijede usavršavanje internih procedura koje se primjenjuju tokom realizacije eksternih ispita i testiranja, naročito kada je u pitanju način čuvanja testova i pristupa zaposlenih štampanim testovima.

Od 251 prosvjetne ustanove, 243 (96,8%) su navele da se redovno **sprovodi samoevaluacija proseca rada**, dok je negativno odgovorilo samo 8 organa, te se tim organima **preporučuje** da u skladu sa Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju i Pravilnikom o sadržaju, oblicima i načinu utvrđivanja kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada u ustanovama uvrđuju kvalitet obrazovno-vaspitnog rada na osnovu interne i eksterne evaluacije. Interno utvrđivanje kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada ustanove (samoevaluacija) obavljaju stručni i drugi organi i subjekti ustanove u skladu sa statutom i godišnjim planom rada. Tim sačinjava Izvještaj o samoevaluaciji koji sadrži analizu stanja, procjenu ostvarenosti zahtjeva standarda obrazovno-vaspitnog rada i preporuke za obezbjeđivanje i unapređivanje kvaliteta rada ustanove. Izvještaj razmatraju nastavničko, odnosno stručno vijeće, stručni aktivi i savjet roditelja, a usvaja ga organ upravljanja ustanovom, te Izvještaj ustanova dostavlja Zavodu za školstvo, odnosno Centru za stručno obrazovanje, u elektronskoj formi, u roku od 30 dana od dana usvajanja od strane organa upravljanja ustanovom.

Kada je u pitanju **promocija načela akademskog integriteta i postupka koji studenti mogu pokrenuti pred Etičkim komitetom**, obje visokoškolske institucije koje primjenjuju Zakon o akademskom integritetu su navele da istu vrše, što ukazuje na poštovanje studenata i akademske zajednice. U svojim izvještajima o sprovođenju plana integriteta te institucije su navodile da se akademski integritet promoviše kroz seminare, okrugle stolove, treninge i dr. i da se na taj način studenti upoznaju sa načelima akademskog integriteta. Održavaju se radionice za studente i mlade istraživače, online kursevi, a svaka organizaciona jedinica ima svog predstavnika za akademski integritet iz reda akademskog osoblja. Na stranici Centra za unapređenje kvaliteta mogu se naći prezentacije koje se odnose na važne teme akademskog integriteta i smjernice za

pisanje seminarskih radova. Takođe, na pitanje „*Da li su **usavršene procedure za provjeru plagijata***?“, iste institucije su odgovorile potvrdno, ali da bi se spriječili slučajevi plagijarizma, prosvjetne institucije bi trebalo prvenstveno da djeluju preventivno, između ostalog kroz Zakon o akademskom integritetu.

Ukupno 110 od 129 organa (85,3%) je dalo pozitivan odgovor na pitanje „***Da li se analiziraju ugovori o radu (preispitivanje zahtjeva za angažovanje saradnika)?***“, što je za 10% više u odnosu na prethodnu procjenu, izvršenu 2022. godine. Da djelimično analiziraju ugovore o radu izvijestilo je 9 organa vlasti, dok je 10 organa odgovorilo da ne analizira ugovore o radu, te se tim organima **preporučuje** 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.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Prosvjeta“

Sistem „Prosvjeta“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	69,5%	+0,8%	-6,7%	+1,0%	+9,7%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	92,5%	+0,3%	+0,9%	+3,4%	-0,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	99,2%	+0,9%	-0,4%	-0,8%	+8,%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	89,6%	-1,6%	-5,1%	+1,7%	+6,3%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	85,3%	-0,1%	-1,0%	-4,3%	-2,0%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	55,5%	+4,1%	+30,7%	+33,0%	-16,5%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	64,5%	-1,9%	-12,6%	-5,9%	+12,0%

Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	28,3%	+3,9%	-25,7%	-18,5%	-11,0%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	70,6%	-1,7%	-12,0%	-11,9%	-3,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	88,2%	-1,9%	-10,5%	-9,6%	+0,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	99,2%	+1,3%	-0,4%	-0,4%	+0,5%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	78,9%	-7,4%	-5,9%	+2,8%	+10,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	94,4%	-1,4%	-0,3%	-1,2%	+0,3%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	92,9%	-1,3%	-3,1%	-4,0%	-2,6%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	66,3%	-1,7%	-16,6%	-5,2%	+7,8%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	78,2%	-7,6%	-4,3%	-11,1%	+16,0%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	96,0%	-2,7%	-0,9%	+8,4%	+7,3%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	71,4%	-28,6%	-16,1%	-21,2%	-1,0%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	86,4%	+0,8%	+8,0%	+18,3%	+12,0%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	73,3%	+1,7%	-11,7%	+2,2%	+13,2%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	97,6%	+3,1%	-0,1%	+1,6%	+1,6%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	94,4%	-2,3%	-2,5%	-1,7%	-1,1%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	95,7%	-2,2%	-1,6%	0%	-0,4%
Organi koji objavljuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	56,7%	+5,7%	+12,9%	+19,5%	-15,5%
Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	100,0%	+0,4%	+0,4%	+0,9%	+1,1%
PROSJEK	**81%**	**-1,6%**	**-3,4%**	**-0,1%**	**+2,1%**

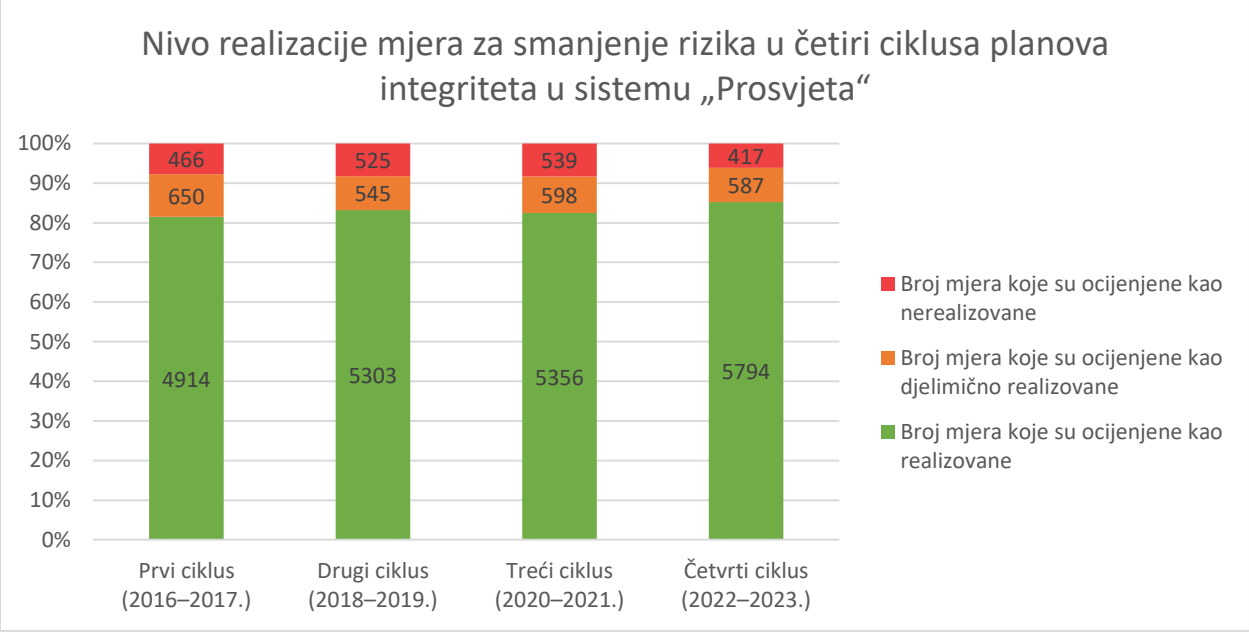
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) Stepen realizacije mjera na kraju sprovođenja četvrte generacije planova integriteta (2022–2023.) je na mnogo većem nivou u odnosu na treću generaciju planova integiteta (2020–2021.) imajući u vidu da je stepen realizacije povećan za 2,7%, dok 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.

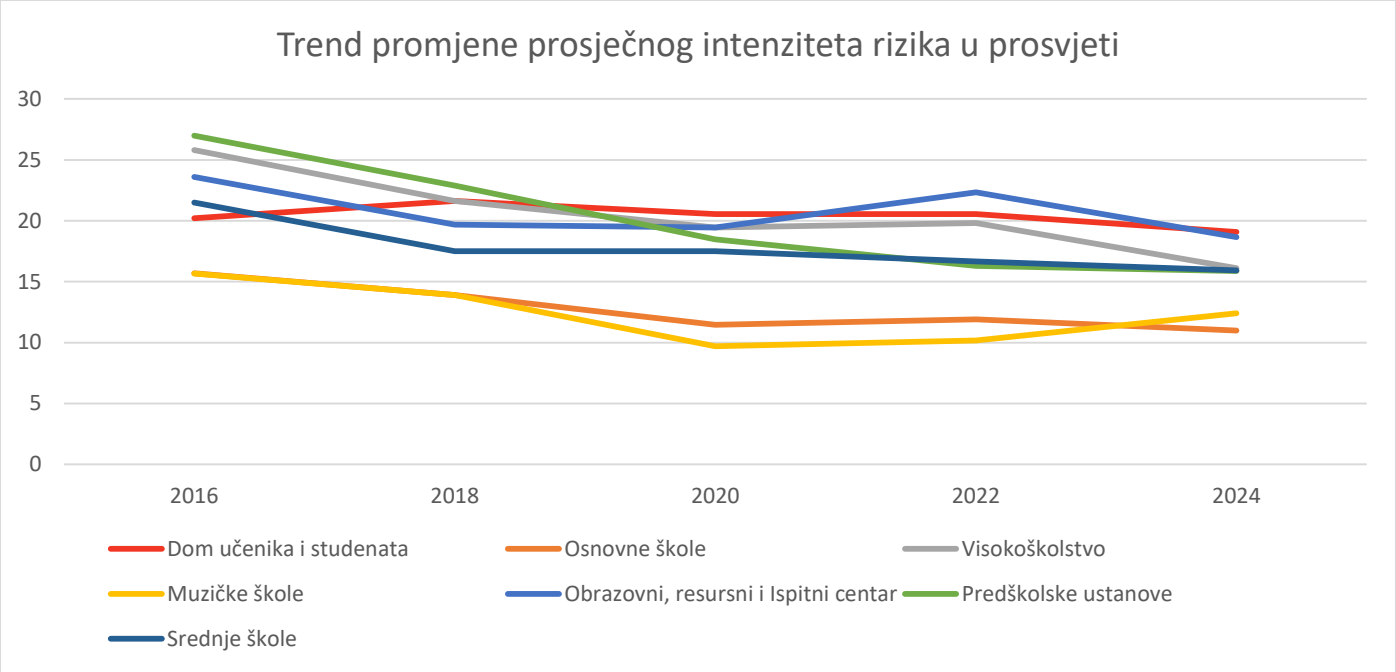


Grafikon 75: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta prosvjete (četiri ciklusa)

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema može ukazati na to da su mjere bile efektivne, imajući u vidu da je zabilježeno kontinuirano smanjenje intenziteta rizika u periodu 2023–2024, odnosno tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta.

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 integiteta) 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 svih podsistema, osim kod muzičkih škola, gdje je došlo do povećanja sa 10,2 na 12,4. Navedeni podaci se mogu vidjeti na narednom grafikonu.

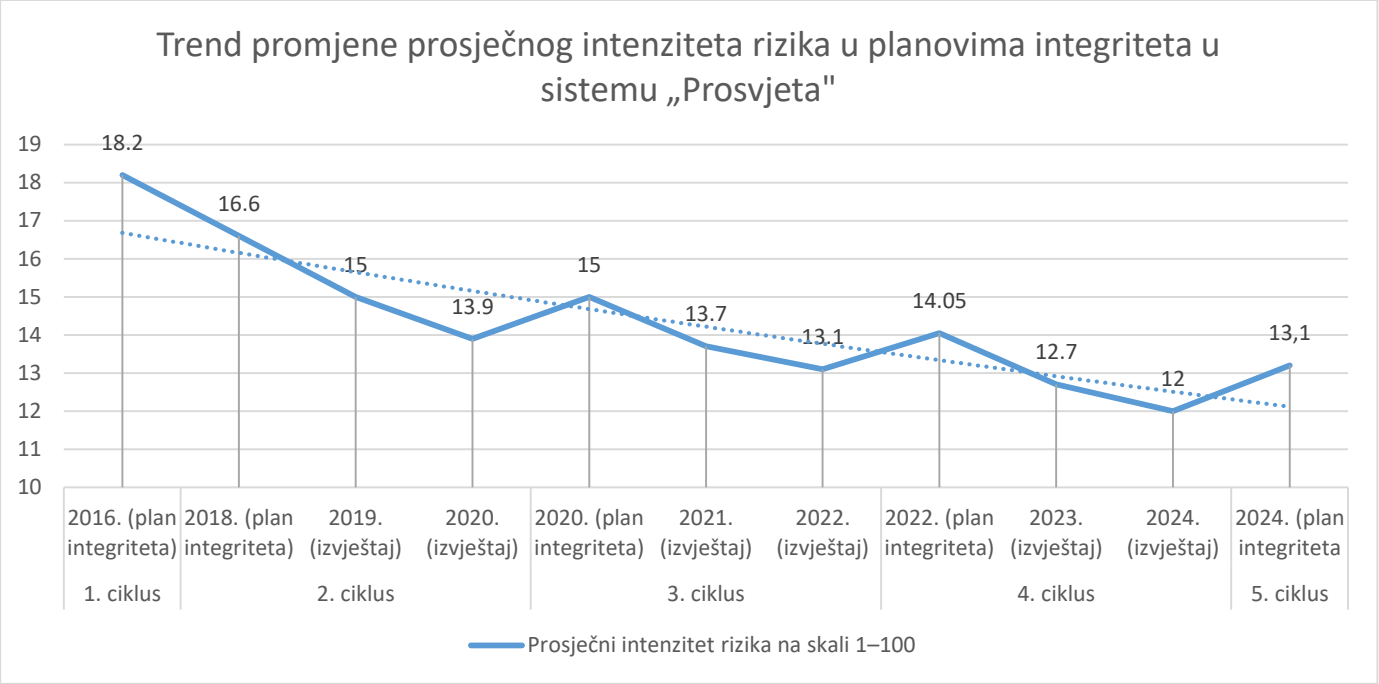


Grafikon 76: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u prosvjeti

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 izvještavanja, prema izvještajima dostavljenim 2024. godine, dodatno smanjio na 12.

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 prosvjetnih ustanova iznosi 13,1.

Navedeno se može vidjeti na narednom grafikonu, gdje je prikazano pet ciklusa donošenja planova integriteta i izvještavanje za četiri prethodna ciklusa.



Grafikon 77: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u sistemu „Prosvjeta"

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
Visokoškolstvo	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

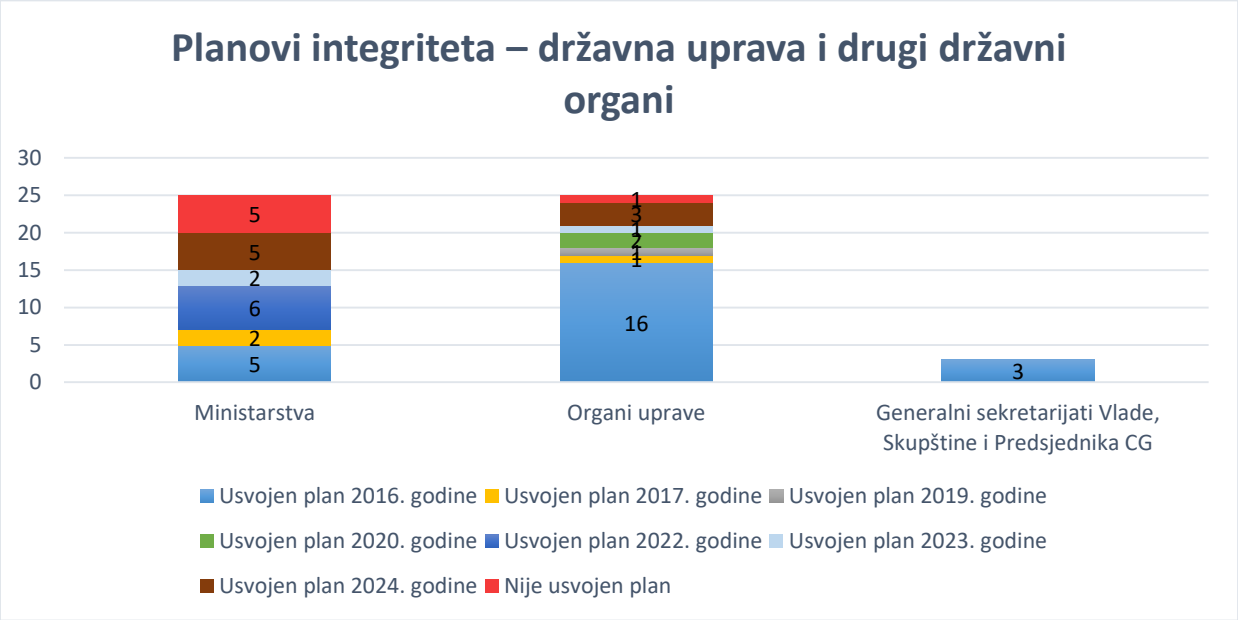
Tabela 24: Zastupljnost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u prosvjeti, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika (pet generacija planova integriteta)

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[81], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[81] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

X. Državna uprava i drugi državni organi

Sistem državne uprave i drugih državnih organa obuhvata obradu planova integriteta i izvještaja ministarstava, organa uprave 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)[82]



Grafikon 78: 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

[82] **Plan integriteta su donijeli:** 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, 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.
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).

1. Analiza upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Tokom 2023. i 2024. godine su organi u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ **popunili i dostavili Agenciji 37 upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta** (31 organ 2024. godine, a 6 organa 2023. godine), nakon dvogodišnjeg sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu. Naime, upitnik je 2023. i 2024. godine dostavilo 14 ministarstava, 20 organa uprave i 3 generalna sekretarijata.

Upitnik je 2022. i 2020. godine popunilo 30 organa u ovom sistemu, dok je 2018. godine upitnik dostavilo 38 organa. Stoga, statistički podaci su dostupni za sva četiri perioda i moguće ih je uporediti.

Organi državne uprave i drugi državni organi su popunjavajući upitnik, između ostalog, procijenili da li su mjere koje su planirali u okviru četiri opšte oblasti rizika imale efekta na smanjenje ili otklanjanje prepoznatih rizika u dvogodišnjem periodu sprovođenja plana integriteta. **Prema procjeni organa iz 2023–2024. godine, u četvrtoj generaciji planova integriteta najviše efekta imale su mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, za koje je 56,8% organa navelo da su bile efektivne.** Takođe, po 48,6% organa je kao efektivne ocijenilo mjere u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, a 51,3% organa mjere u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“.

Osim toga, organi u ovom sistemu su za sve četiri opšte oblasti rizika procijenili da su planirane mjere najčešće bile na jednakom nivou ili manje efektivne u njihovom četvrtom planu integriteta u odnosu na prva tri plana integriteta (što je naročito izraženo u oblasti kadrovske politike).

Na kraju ovog poglavlja izvještaja predstavljena je **tabela sa indikatorima efikasnosti i efektivnosti** planova integriteta organa u sistemu državne uprave i drugih državnih organa. Indikatori pokazuju da su **planovi integriteta koji su usvojeni u četvrtom ciklusu (do kraja 2022. godine) bili manje efektivni od onih usvojenih u prethodnim ciklusima (od 2016, 2018. i 2020. godine). Najveće odstupanje posmatrajući indikatore iz četvrtog ciklusa je zabilježeno u odnosu na drugi ciklus, imajući u vidu da je prosječni učinak niži za 4,4%.**

Analizom upitnika popunjenih 2023–2024. godine i sagledavanjem indikatora koji su razvijeni u cilju mjerenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, može se zaključiti da su mjere iz četvrte generacije planova integriteta organa u ovom sistemu u prosjeku bile **efektivnije od mjera u planovima integriteta organa iz pet drugih sistema, a manje efektivne od planova integriteta četiri preostala sistema**, što je ista situacija kao prilikom procjene efekata treće generacije planova integriteta, pa je važno da organi državne uprave i drugi državni organi

nastave sa planiranjem i uvođenjem mjera i izmjenom postojećih, kako bi plan integriteta bio efikasniji i sadržao mjere koje bi imale većeg uticaja na smanjenje odnosno otklanjanje identifikovanih rizika.

Ciklusi planova integriteta		OBLAST RIZIKA			
		Rukovođenje i upravljanje	**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**	**Planiranje i upravljanje finansijama**	**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**
2024. (nakon četvrtog ciklusa)	Mjere su efektivne	48,6%	48,6%	56,8%	51,3%
	Mjere su djelimično efektivne	40,5%	45,9%	32,4%	35,1%
	Mjere nijesu efektivne	2,7%	0%	0%	13,5%
2022. (nakon trećeg ciklusa)	Mjere su efektivne	55,2%	55,2%	72,4%	51,7%
	Mjere su djelimično efektivne	37,9%	34,5%	24,1%	34,5%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2020. (nakon drugog ciklusa)	Mjere su efektivne	75,7%	71%	78,9%	75,7%
	Mjere su djelimično efektivne	18,9%	21%	13,2%	18,9%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%
2018. (nakon prvog ciklusa)	Mjere su efektivne	63,8%	62,5%	61,1%	58,8%
	Mjere su djelimično efektivne	22,2%	31,5%	33,3%	35,2%
	Mjere nijesu efektivne	0%	0%	0%	0%

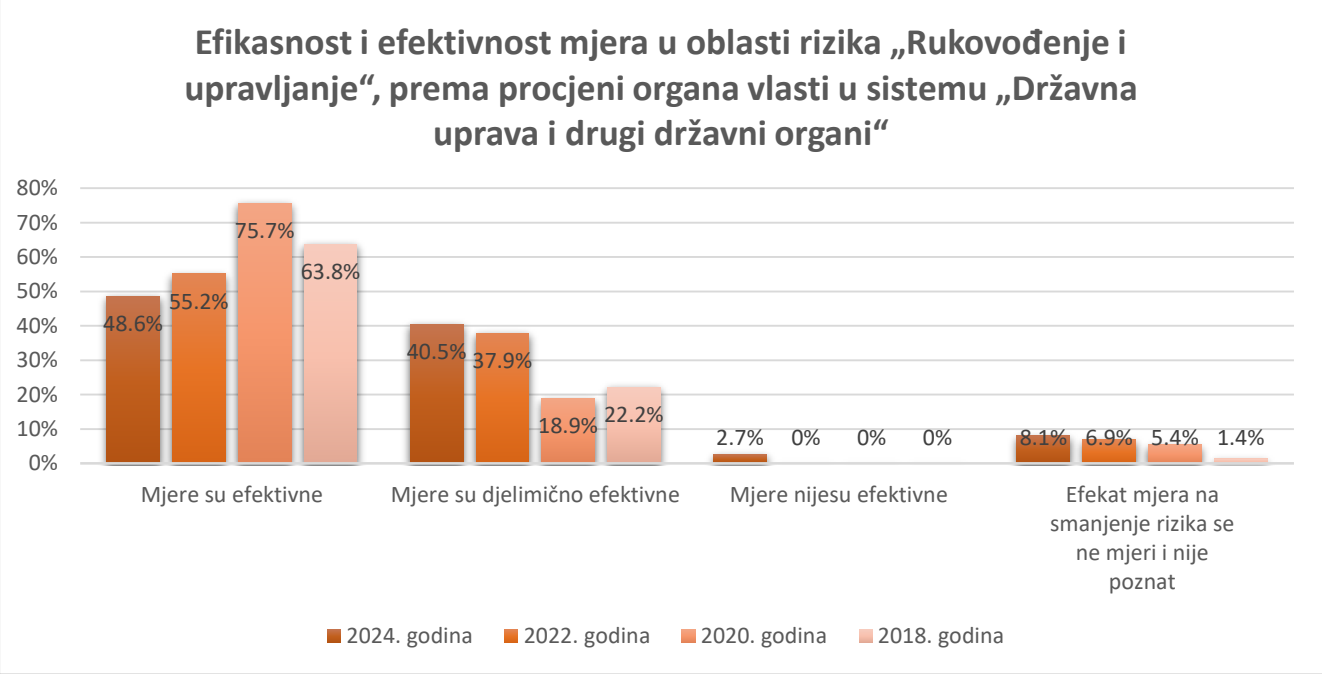
Tabela 25: Procjena organa vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ o efikasnosti i efektivnosti mjera u opštim oblastima rizika (Napomena: U tabeli nije prikazana procentualna vrijednost za odgovor „Efekat mjera na smanjenje rizika se ne mjeri i nije poznat“)

Rukovođenje i upravljanje

Za oblast rizika u planovima integriteta **„Rukovođenje i upravljanje“**, 18 od 29 organa u ovom sistemu (**48,6%**) je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 15 organa navelo da su bile djelimično efektivne. Tri organa su navela da efekat mjera nije poznat, dok je jedan organ smatrao da mjere nisu efektivne.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ bile efektivne je za 6,6% manji u odnosu na procjenu iz 2022. godine, i za čak 27,1% manji u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta integriteta bila manje efektivna od prethodnih generacija, kada je u pitanju ova oblast rizika.

Prema podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[83], oblast rukovođenja i upravljanja je druga najuspješnija opšta oblast rizika po stepenu realizacije mjera.



Grafikon 79: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Takođe, mjere koje se odnose na tu oblast rizika bile su, prema procjeni organa iz ovog sistema, u prosjeku manje efektivne u odnosu na organe vlasti iz ostalih sistema. Naime, 59,8% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ procijenilo kao efektivne. Osim toga, gotovo svi ostali indikatori koji se odnose na ovu oblast rizika, a koji su predstavljeni u tabeli

[83] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 207, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

na kraju ovog poglavlja, ukazuju da je efikasnost i efektivnost četvrte generacije planova integriteta u ovom sistemu na nižem nivou u odnosu na druge sisteme, što potvrđuje procjenu organa o manjoj efektivnosti mjera u ovoj oblasti rizika.

Ukupno 14 organa (37,8%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“. Osim toga, 22 organa su navela da su postojali djelimični uslovi.

Strateški razvoj institucije i izrada plana rada

Ukupno 12 organa u ovom sistemu je 2024. godine navelo da nema usvojenu **strategiju razvoja** (32,4% organa koji su dali odgovor na to pitanje), dok je 18 organa usvojilo navedenu strategiju (5 organa za dvije godine, 2 organa za tri godine i 11 organa za više od tri godine). Ostali organi su naveli da su pravci razvoja insitucije prepoznati kroz plan rada i dr.

Kada je u pitanju **odstupanje od plana rada institucije**, 16 organa je navelo da je do toga došlo usljed spoljnih okolnosti (zakonodavne ili neke druge promjene koje ne zavise od institucije, nije dobijeno dovoljno sredstava i sl.), 21 organ da je to posljedica unutrašnjih okolnosti (promjene u rukovođenju, organizacione promjene, kadrovske – nedostatak kadrovskih kapaciteta ili finansijske promjene u instituciji i slično), dok je jedan organ naveo druge okolnosti. **Preporučuje se** organima da prepoznate okolnosti uzmu u razmatranje prilikom ažuriranja plana integriteta, u dijelu identifikacije rizika i naročito faktora rizika.

Praćenje propisa

Ukupno 35 organa (94,6% organa) u ovom sistemu se 2024. godine izjasnilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu **nije bilo propusta u radu kao posljedice nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa** (npr. da je donijet opšti ili pojedinačni akt koji nije u skladu sa važećim propisima, da je propušten određeni rok i slično), dok su 2 organa suprotno odgovorila, od kojih je jedan odgovorio da se to desilo jednom, a drugi da se to desilo više od deset puta. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, 26 (92,9%) organa je navelo da nije bilo propusta u radu u prethodnom dvogodišnjem periodu, a 2020. godine je isto navelo 37 od 38 organa (97,4%). Ovi podaci ukazuju na **blago povećanje procenta organa u kojima nije bilo propusta** u radu zbog nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa, prema navodima organa.

S prethodnim pitanjem u vezi, 35 od 37 organa (94,6%) je navelo da postoji **lice ili lica koja su zadužena da prate propise**, dok je ostatak odgovorio da ovo lice nije određeno. **Preporučuje se** tim organima da razmotre određivanje navedenog lica, u cilju savladavanja rizika koji se odnose na propuste u primjeni propisa.

Kontrola i ocjena rada institucije

Ukupno 24 od 37 organa koji su odgovorili na to pitanje (64,9%) su 2024. godine izvijestila da u prethodne dvije godine nije bilo **pritužbi na rad institucije** od strane građana/korisnika usluga. Udio tih organa se povećao u odnosu na prethodnu procjenu (2022.), kad je iznosio 62%, a manji

je u odnosu na prve dvije procjene (2020. i 2018.) kad je iznosio 68,4% odnosno 70,3%. Taj procenat je ispod prosjeka u ostalim sistemima (za 1,8%), zbog specifičnosti poslova koje vrši državna uprava. Takođe, treba imati u vidu čestu reorganizaciju rada državne uprave u periodu popunjavanja upitnika, te stoga na pojedina pitanja organi vlasti nisu imali mogućnost da pruže adekvatan odgovor.

Naime, 6 organa je 2024. godine navelo da je bilo do 10 pritužbi, 3 organa da je bilo 11-30 pritužbi, dok su 4 organa izvijestila da je bilo više od 30 pritužbi. Osim ovih pokazatelja, potrebno je sagledati na šta su se odnosile pritužbe, da li su bile osnovane i da li su razmotrene prilikom izrade novog plana. Pritužbe na rad državne uprave specifične su zbog različitih nadležnosti tih organa, i prema rezultatima upitnika odnosile su se u najvećem broju slučajeva na **nezadovoljstvo krajnjim ishodom postupaka i donijetim odlukama i na predugo trajanje obrade podneska.**

Ukupno su 34 od 35 organa u državnoj upravi i drugim državnim organima (97,1%) izvijestila da **rukovodstvo razmatra žalbe, pritužbe i predstavke** na rad institucije. Takođe, ukupno je 8 državnih organa (21,6%) izvijestilo da je u prethodne dvije godine sprovelo **istraživanje sa korisnicima usluga o ocjeni svog rada**, dok je suprotno odgovorilo 29 državnih organa.

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.

Izrada internih procedura

Ukupno 24 državna organa (64,9%) su navela da su u instituciji **usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa**, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa, dok su 4 organa odgovorila suprotno. U prethodne dvije procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (2022. i 2020. godine), 72,4% organa odnosno 81,6% organa je odgovorilo da su sve potrebne procedure usvojene. Ovi podaci ukazuju da se nakon četvrtog ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta smanjio procenat državnih organa koji su, prema sopstvenoj procjeni, usvojili sve neophodne procedure. Pretpostavlja se da česte izmjene u reorganizaciji rada državne uprave zahtijevaju duži vremenski rok za uspostavljanje novih radnih procesa. **Preporučuje se** svim državnim organima 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.

Ukupno 23 organa u ovom sistemu (62,2%) su popunjavajući upitnik navela da u instituciji postoji **mehanizam kontrole pri donošenju diskrecionih odluka** kod rukovođenja i upravljanja, dok je 9 organa navelo da ovi mehanizmi ne postoje, pa se njima **preporučuje** da u plan integriteta uvrste

odgovarajuće rizike i mjere. Ovo predstavlja značajan pad u odnosu na prethodnu procjenu, kada je 67,9% organa navelo da su uspostavljeni takvi mehanizmi.

Na pitanje iz upitnika na koje načine se vrši **kontrola donošenja diskrecionih odluka kod rukovođenja i upravljanja**, organi u ovom sistemu su najčešće odgovarali da se to vrši kroz obrazlaganje diskrecionih odluka (22 odgovora), objavljivanje donijetih odluka (14), definisanje jasnih kriterijuma za njihovo donošenje (15), sistem preispitivanja od strane organa upravljanja ili nadzornog organa (7 odgovora), i formiranjem komisija koje daju predlog za donošenje odluke starješini (9).

Ukupno 13 organa je izradilo internu proceduru postupanja u procesu dodjele jednokratne pomoći u školovanju i stipendiranju.

Uloga menadžera integriteta

Od 37 organa, 32 su navela da je **menadžer integriteta istovremeno bio rukovodilac radne grupe** za izradu plana integriteta prilikom posljednje izrade plana, dok je 5 organa odgovorilo suprotno, pa se tim organima **preporučuje** dosljedno poštovanje Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Osim toga, 32 organa (86,5%) su 2024. godine navela da menadžer integriteta **ima potrebne uslove** da shodno svojim nadležnostima koordinira sprovođenje plana integriteta među zaposlenima i obavlja nesmetanu komunikaciju sa zaposlenima. Ukupno 5 organa je mišljenja da je to djelimično slučaj. U prethodnoj procjeni je 90% organa odgovorilo da menadžer integriteta ima navedene uslove, što ukazuje da je 2024. došlo do pada od 3,5% u pozitivnim odgovorima.

Ukupno 31 menadžer integriteta iz ovog sistema (83,8%) je pohađao **obuku na temu izrade i sprovođenja plana integriteta,** sedam više u odnosu na prethodnu procjenu. Od tog broja, 9 organa je obezbijedilo obuku ali ne u prethodnom dvogodišnjem periodu. S druge strane, dva organa obezbijedila su obuku za člana/članove radne grupe za izradu plana integriteta ili ranijeg menadžera integriteta. Ukupno 4 organa su navela da do sada obuku nijesu pohađali ni menadžeri integriteta niti članovi radne grupe.

Ukupno 33 od 37 organa (89,2%) su 2024. godine navela da zaposleni **na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju potrebne podatke i informacije** od značaja za sprovođenje plana integriteta. Takođe, 4 organa su navela da je to djelimično slučaj. Prilikom prethodne procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta (iz 2022. godine), 93,3% organa je odgovorilo da su zaposleni dostavljali menadžeru integriteta potrebne podatke. Takođe, 30 organa (83,3%) je navelo da zaposleni **obavještavaju menadžera integriteta** o situacijama ili radnjama za koje su na osnovu razumnog uvjerenja procijenili da predstavljaju mogućnost za nastanak ili razvoj korupcije, sukoba interesa ili drugih oblika nezakonitog i neetičnog ponašanja, dok je 6 organa izvijestilo da to nije slučaj, pa su potrebni dodatni napori da ovo postane praksa u institucijama. Prilikom prethodne procjene, 75,9% organa je odgovorilo da zaposleni obavještavaju menadžera

integriteta o navedenim situacijama, što ukazuje da je 2024. došlo do porasta od 7,4% u pozitivnim odgovorima.

Ukupno 30 organa (81%) je navelo da su **zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta i mjerama** u planu za čije sprovođenje su određeni kao odgovorna lica, dok je 7 organa navelo da su zaposleni djelimično upoznati sa istim. Nijedan organ nije ni u ovoj ni u prethodnim procjenama naveo da zaposleni nijesu upoznati sa planom integriteta. Prilikom prethodne procjene, 93,3% organa je odgovorilo da su zaposleni upoznati sa sadržajem plana integriteta, što ukazuje da je 2024. došlo do pada od 12,3% u pozitivnim odgovorima.

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.

Ukupno 33 organa u ovom sistemu (89,2% organa koji su popunili upitnik) su u okviru odgovora na pitanja navela 2024. godine da je **plan integriteta objavljen na internet stranici** (četvrta generacija planova integriteta). Takođe, 3 organa su navela da su plan integriteta učinila dostupnim javnosti na drugi način (na oglasnoj tabli). Preostalim organima se **preporučuje** da u cilju unapređenja transparentnosti plan integriteta učine dostupnim javnosti, objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa članom 79 Zakona o sprečavanju korupcije. Zabilježen je porast broja i procenta organa koji su objavili plan integriteta u odnosu na podatke iz 2022. godine (83,3% organa koji su tada popunili upitnik), zahvaljujući i dopisu koji je Agencija krajem te godine uputila svim organima vlasti i zatražila da dostave informaciju o tome da li su ispunili navedenu zakonsku obavezu. Prema rezultatima obrade podataka dobijenih iz odgovora na dopis koji je ponovo poslat 2024. godine i provjere internet stranica, plan integriteta (peta generacija planova integriteta) je do kraja 2024. godine na internet stranicu postavilo ukupno 46 organa državne uprave i drugih državnih organa (86,8% svih organa).

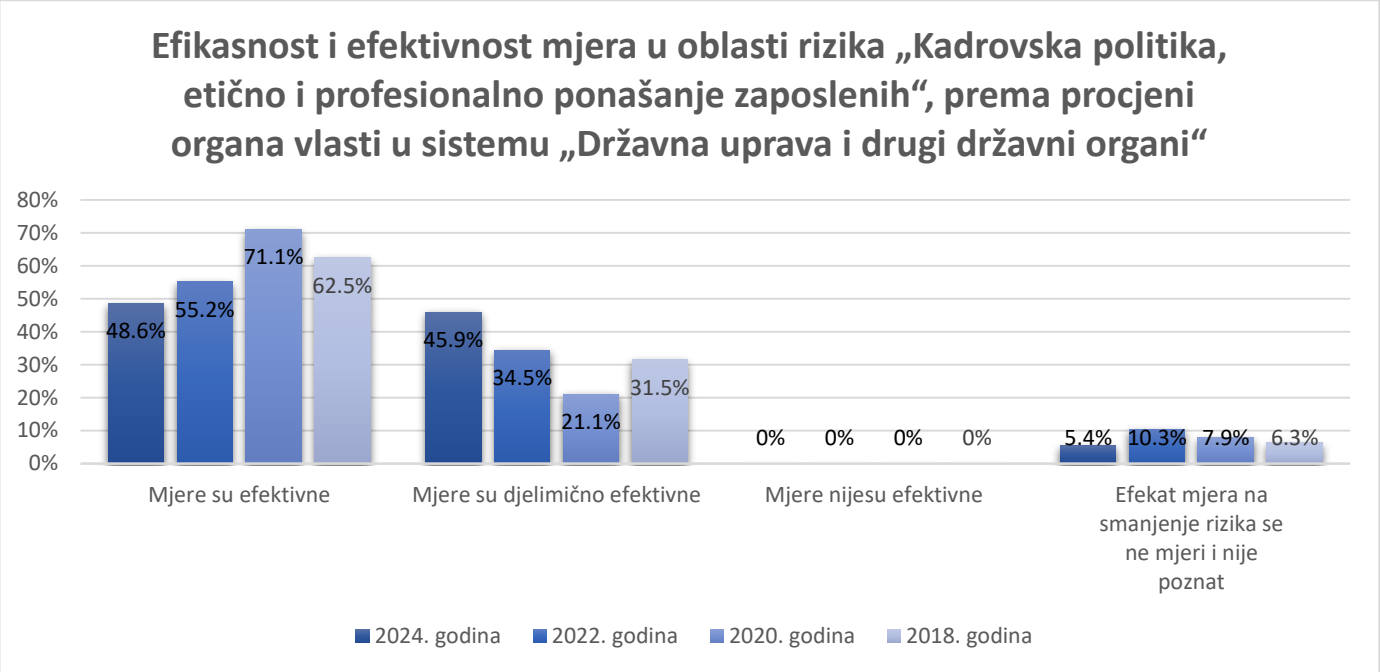
Tehnike i vještine upravljanja

Ukupno 28 organa je navelo da je rukovodeći kadar prisustvovao **obukama o tehnikama i vještinama upravljanja** (od kojih je 10 navelo da su te obuke organizovane u ranijem periodu, a ne u prethodnom dvogodišnjem periodu), dok je 9 organa odgovorilo negativno.

Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Za oblast rizika **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“**, 18 od 37 organa u ovom sistemu **(48,6%)** je 2023–2024. godine procijenilo da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u planovima integriteta u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 17 organa izvijestilo da su mjere bile djelimično efektivne, a nije bilo organa koji su mjere ocijenili kao neefektivne. Međutim, 2 organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti kadrovske politike bile efektivne se smanjio za 6,6% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali i za čak 22,5% u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od svih prethodnih generacija, kada je u pitanju ova oblast. Ovi rezultati su u skladu sa podacima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu[84], prema kojima ovu oblast rizika karakteriše niži udio realizovanih mjera od svih ostalih opštih oblasti rizika.



Grafikon 80: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Posmatrajući ostale indikatore koji se odnose na oblast kadrovske politike, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, može se uočiti da je indikator kojim se mjeri broj žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta na najnižem nivou do sada, i na značajno nižem nivou u odnosu na ostale sisteme.

Takođe, prema procjeni organa vlasti u ovom sistemu, mjere koje se odnose na kadrovsku politiku bile su u prosjeku manje efektivne u odnosu na planove integriteta organa iz ostalih sistema. Naime, 52,5% svih organa vlasti je planirane mjere u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 3,9% više u odnosu na ovaj sistem.

Preporučuje se organima koji su procijenili da su mjere bile djelimično efektivne da planiraju dodatne mjere koje se odnose na kadrovske kapacitete i stručno osposobljavanje zaposlenih,

[84] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 207, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja, poštovanje i sprovođenje antikorupcijskih propisa, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, i/ili etično i profesionalno ponašanje zaposlenih.

Ukupno 13 organa (36,1%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni) za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. S druge strane, 22 organa su navela da su postojali djelimični uslovi.

Kadrovski kapaciteti i stručno osposobljavanje zaposlenih

Ukupno 29 organa (78,4%, što je za 13,9% više u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da imaju **plan za stručno osposobljavanje kadrova** (od kojih je 27 navelo da je taj plan kratkoročne prirode – jednogodišnji, a 2 organa da postoji srednjoročni ili dugoročni plan). S druge strane, 8 organa je izvijestilo da nema navedeni plan. Takođe, 24 organa (64,9% organa koji su odgovorili na to pitanje) su navela da imaju **plan obuka posvećen etici i integritetu** (u 2 organa usvojen je poseban plan, a u 22 je dio opšteg plana), dok je 13 organa navelo da nije donijelo tu vrstu plana.

Ukupno je 86,5% državnih organa (32 od 37 organa koji su odgovorili na pitanje), prema upitnicima dostavljenim 2023–2024. godine, organizovalo ili uzelo učešća na **obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima** u prethodne dvije godine, što je za 6,6% manji procenat u odnosu na iste odgovore iz 2022. godine. To je ipak značajno iznad prosjeka zabilježenog na nivou svih deset sistema (39,4%). Veći stepen pohađanja obuka u sistemu državne uprave ne iznenađuje s obzirom na to da se u okviru Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika i Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta, koje u kontinuitetu organizuje Uprava za ljudske resurse, sprovode obuke na pomenute teme. Od 32 organa koja su 2022–2023. godine učestvovala na obukama, 23 su pohađala jednu do tri obuke, a 9 organa je uzelo učešća na više od tri obuke. Svim organima **se preporučuje** da u plan integriteta uvedu mjere koje se odnose na edukaciju na navedene teme, ili da daju prioritet tim mjerama ukoliko su one već sadržane u planu integriteta.

Proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja

Ukupno 11 organa u ovom sistemu (29,4%) je navelo da je izrađena **strategija upravljanja i razvoja kadrova**, dok je preostalih 26 organa odgovorilo odrično. Takođe, 33 organa (91,7%) imaju **plan zapošljavanja kadrova**, dok ga 3 organa nijesu izradila.

Od 36 organa, 20 (55,6%) je na pitanje da li je u prethodnom dvogodišnjem periodu bilo **žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta** odgovorilo potvrdno (18 je preciziralo da je bilo žalbi u manje od 50% konkursa, a 2 da je bilo žalbi u više od 50% konkursa), što je dvostruko više od prosječnog udjela organa u drugim sistemima obrađenim u ovom izvještaju koji su izvijestili da je bilo žalbi. U procjeni efikasnosti i efektivnosti planova integriteta izvršenoj 2022. godine procenat organa u sistemu državne uprave kod kojih je bilo žalbi na odluke o izboru

kandidata za slobodna radna mjesta iznosio je 25%, dok je 2020. iznosio 31,6%, što ukazuje na trend kontinuiranog smanjenja broja organa u kojima je bilo žalbi. Kada su u pitanju žalbe koje je prema upitnicima popunjenim 2023–2024. godine zaprimilo 20 organa, u 14 slučajeva je navedeno da je razlog bio nezadovoljstvo donijetom odlukom, uz navođenje propusta, u četiri slučaja da nije ispoštovana procedura za zapošljavanje, u tri slučaja da su pogrešno utvrđeni bodovi, u dva slučaja da nisu primijenjeni jasni kriterijumi za bodovanje, a u jednom slučaju je žalba podnijeta zbog moguće diskriminacije.

Ukupno 33 od 37 organa (89,2%) su 2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **poništenih oglasa ili odluka o zasnivanju radnog odnosa**, na osnovu akata Inspekcije rada, Upravne inspekcije ili nadležnih sudova. U procjeni izvršenoj 2022. godine, dva organa su izvijestila da je bilo poništenih oglasa odnosno odluka.

Ukupno 36 organa (97,3%, što je za 4% više u odnosu na prethodnu procjenu) je navelo da ima **angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu**, dok je jedan organ odgovorio suprotno.

Kada su u pitanju **procedure kojima se bliže uređuju** razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra, 18 je navelo da ima usvojenu proceduru za upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o djelu**, dok je 17 organa navelo da ima takvu proceduru koja se odnosi na **ugovore o dopunskom radu**, a 10 ima procedure koje se odnose na **ugovore o privremenim i povremenim poslovima**. Ukupno 10 organa (27%) je navelo da nije usvojilo nijednu od ove tri vrste procedura, što predstavlja pomak u odnosu na prethodnu procjenu kada 12 organa nije usvojilo navedene procedure, pa se tim organima **preporučuje** da ih u narednom periodu izrade.

Sprovođenje antikorupcijskih propisa

Na pitanje da li je u instituciji bilo **kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije** u prethodnom dvogodišnjem periodu, 31 od 37 organa (83,8%) je 2024. godine odgovorio da takvih kršenja nije bilo. Četiri organa su precizirala da je došlo do kršenja u vezi sa podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini. U upitnicima popunjenim 2022. godine, 80% organa je navelo da nije došlo do kršenja pomenutog zakona, dok je 2020. godine isto navelo 92,1% organa.

Ukupno 31 organ iz ovog sistema je 2024. godine naveo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo **kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, dok je 6 organa odgovorilo potvrdno.** Niti jedan organ u ovom sistemu nije 2022. naveo da je bilo kršenja odredaba pomenutog zakona.

Od 37 organa koji su popunili upitnik, 33 (89,2%) su navela da je određeno **lice za postupanje po prijavama korupcije i zaštitu zviždača**, dok su 4 organa odgovorila suprotno, pa se njima preporučuje da to učine u narednom periodu. Takođe, od organa koji su naveli da su odredili pomenuto lice, 18 organa je izvijestilo da je ono pohađalo odgovarajuću edukaciju, dok je ostatak odgovorio suprotno. Ukupno 34 organa su navela da su zaposleni upoznati sa mogućnošću prijave korupcije unutar organa (28 organa je 2022. godine navelo da su zaposleni upoznati). Prema

odgovorima iz upitnika, **interno uputstvo o postupanju po prijavama korupcije unutar organa** donijelo je 19 organa (tri više u poređenju sa procjenom izvršenom 2022. godine), što može biti rezultat Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u ovom sistemu, kojom je, između ostalog, predviđeno dodjeljivanje bodova organima koji su izradili ovo uputstvo. Preostalih 17 organa to nije uradilo, pa se tim organima **preporučuje** da izrade navedeno uputstvo/proceduru u narednom periodu.

Jedan organ državne uprave je 2024. godine naveo da je bilo **prijava zviždača unutar institucije** u prethodnom dvogodišnjem periodu. Taj organ je naveo da je zaprimljena jedan prijava. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. jedan organ je naveo da je bilo prijava, dok su dva organa potvrdno izvijestila 2020. godine. Tri organa su 2024. godine izvijestila da je bilo prijava korupcije ili drugih nepravilnosti koje su zaposleni u tom organu podnijeli Agenciji za sprečavanje korupcije, dok je 2022. godine jedan organ odgovorio da je Agenciji podnijeta jedna prijava. Takođe, pitanje podizanja svijesti o problemu korupcije i zaštiti zviždača obrađeno je u velikom broju planova integriteta koji su ažurirani nakon procjene izvršene 2024. godine. Naime, 61 osnovni rizik u planovima integriteta odnosi se na „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji“, pa **se preporučuje** svim institucijama da nastave sa promovisanjem prakse prijavljivanja svih nezakonitih radnji u okviru institucije, afirmisanjem uloge lica zaduženog za prijem i postupanje po prijavi zviždača, obezbjeđivanjem samostalnosti i nezavisnosti u radu tom licu, organizovanjem odnosno pohađanjem raznih vidova edukacije za to lice i druge zaposlene, kao i obezbjeđivanjem zaštite licima koja prijavljuju nepravilnosti.

Izvještavanje i kontrola rada zaposlenih

Ukupno je 36 organa u ovom sistemu navelo da se vrši **redovno ocjenjivanje zaposlenih**.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede radnih obaveza** u prethodne dvije godine, jedan organ je naveo da je bilo samo lakših povreda radnih obaveza, 5 organa da je bilo i lakših i težih povreda, dok su 4 organa izvijestila da je bilo samo težih povreda radnih obaveza. Takođe, 5 organa je navelo da su pokrenuta najviše 2 postupka, 2 da je bilo 3-5 postupaka, a 3 organa da je bilo više od 7 disciplinskih postupaka. Ukupno 27 organa (73%) je 2024. izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je prilikom prethodne procjene (2022.) isto navelo 76,7% organa.

Prilikom procjene koja je vršena 2024. godine, 11 organa (27,5%) je navelo da se ne vrši rotiranje zaposlenih, što je za 1,2% više nego u prethodnoj procjeni. Od preostalih organa, 4 su navela da se vrši rotacija poslova, 3 rotacija članova tima, 2 teritorijalna rotacija, a 20 organa da se rotacija vrši radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne zbog rizika od korupcije.

Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih

Ukupno 38 organa je 2023–2024. navelo da primjenjuje **etički kodeks ponašanja zaposlenih** (posebni etički kodeks ponašanja, koji je prilagođen prirodi i specifičnostima organa, Etički kodeks državnih službenika i namještenika i dr).

Ukupno je 31 organ u ovom sistemu (88,6%) 2024. godine izvijestio da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava **kršenja etičkog kodeksa,** dok su 4 organa odgovorila potvrdno. Prilikom popunjavanja upitnika 2022 godine, svi organi su izvijestili da nije bilo prijava, a 2020. godine 84,2% organa.

Ukupno 23 državna organa (56,7%) navela su da je rukovodilac tih institucija odredio **lice za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu** (mobing), dok je 14 organa odgovorilo suprotno, od kojih je po 7 preciziralo da nije odredilo navedeno lice iako je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih odnosno manje od 30 zaposlenih, pa se tim organima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu obavezu, predviđenu članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ukupno 4 organa su navela da je u prethodnom dvogodišnjem periodu **bilo prijavljenih slučajeva zlostavljanja, mobinga ili drugih oblika neprihvatljivog ponašanja** u odnosima između zaposlenih ili od strane trećih lica, dok su preostala 33 organa navela da takvih prijava nije bilo. U procjeni iz 2022. godine, takođe četiri organa su navela da je bilo prijava. Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu i da planiraju mjere kao što su: upoznavanje svih zaposlenih sa mogućnošću prijavljivanja slučajeva zlostavljanja na radu licu zaduženom za posredovanje u tim slučajevima; sprovođenje postupka posredovanja u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu i izvještavanje o broju slučajeva zlostavljanja na radu i preduzetim radnjama; i obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga.

Ukupno 33 od 36 organa (91,7%) su 2023–2024. godine navela da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **pokušaja spoljnog uticaja na rad zaposlenih**. Dva organa su navela da je bilo manje od tri takva slučaja, dok je u jednom organu bilo više od 3 slučaja. Da nije bilo slučajeva spoljnog uticaja na rad zaposlenih navelo je i 96,7% organa prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine i 97,4% organa prilikom procjene iz 2020. godine. Treba uzeti u obzir da je u analiziranim planovima integriteta organa u ovom sistemu među četiri najzastupljenija rizika (59 odgovarajućih osnovnih rizika) „Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“, pa **se preporučuje** nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika.

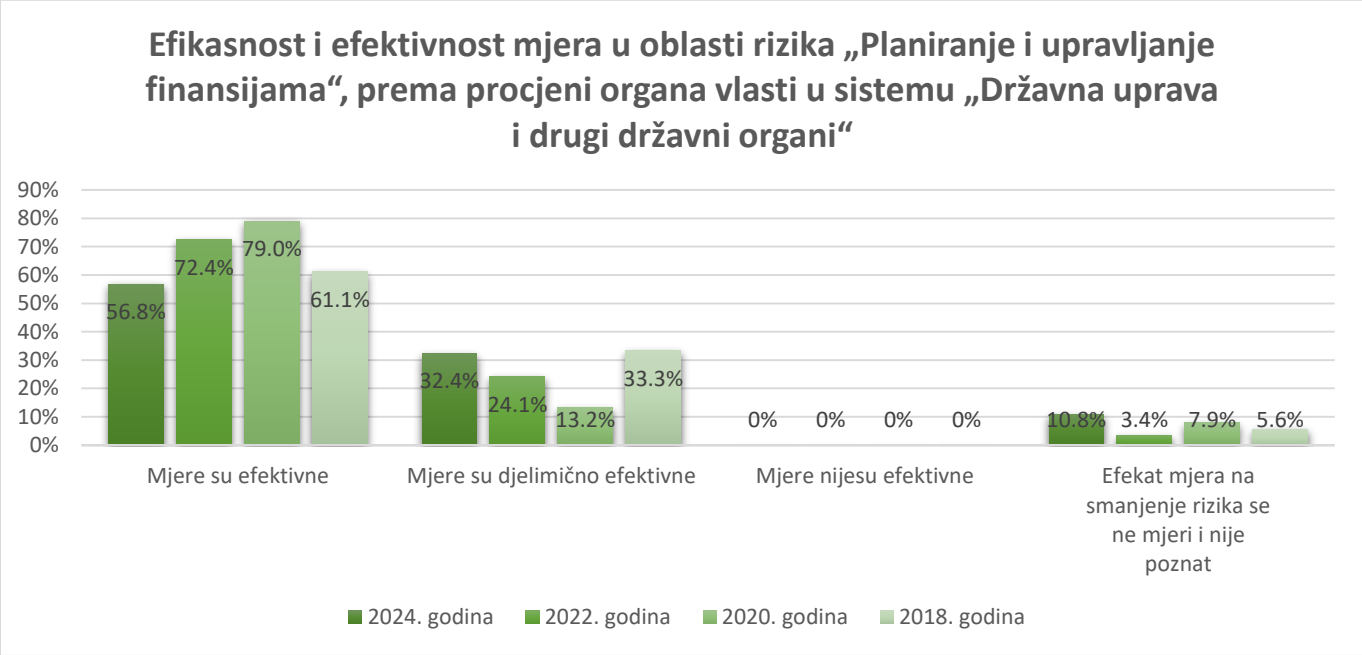
Samo je 19 organa navelo da je obezbijedilo **natpis na Brajevom pismu**, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je ipak 6 organa više u odnosu na prethodnu procjenu, dok je 18 organa odgovorilo suprotno, pa se njima **preporučuje** da bez odlaganja ispune ovu zakonsku obavezu.

Planiranje i upravljanje finansijama

Za oblast rizika **„Planiranje i upravljanje finansijama“** u planovima integriteta, 21 od 27 organa vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ **(56,8%)** procijenio je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile

efektivne, dok je 12 organa izvijestilo da su bile djelimično efektivne. Nijedan organ nije procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a četiri organa su navela da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti planiranja i upravljanja finansijama bile efektivne se smanjio za 15,6% u odnosu na procjenu iz 2022. godine, ali i za 22,2% u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da je četvrta generacija planova integriteta bila manje efektivna od prethodnih generacija planova integriteta kada je u pitanju planiranje i upravljanje finansijama, iako tu oblast rizika karakteriše najveći stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta ovog sistema, u odnosu na ostale opšte oblasti rizika[85].



Grafikon 81: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Prema procjeni organa vlasti, mjere koje se odnose na planiranje i upravljanje finansijama u ovom sistemu bile su, u prosjeku gledano, manje efektivne od odgovarajućih mjera u ostalim sistemima. Naime, 58,5% svih organa vlasti je sprovedene mjere u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ procijenilo kao efektivne, što je za 1,7% više u odnosu na ovaj sistem.

Ukupno 18 organa (48,6%) je navelo da su u prethodne dvije godine postojali **uslovi (finansijski, kadrovski, normativni)** za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“, što je za jedan organ više u odnosu na prethodnu procjenu. Takođe, 18 organa je navelo da su postojali djelimični uslovi, a jedan organ je naveo da nijesu postojali takvi uslovi.

[85] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 207, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

Planiranje i izvršavanje budžeta

Ukupno 35 organa u državnoj upravi i drugim državnim organima je izvijestilo da su rukovodioci organizacionih jedinica i drugi zaposleni **uključeni u proces planiranja budžeta**, a 2 organa su navela da je to djelimično slučaj. Na pitanje „Na koji način se u Vašoj instituciji sprovodi **analiza potreba po organizacionim jedinicama**?“, većina organa (njih 17) je izvijestila da se to vrši kroz usmenu razmjenu mišljenja, davanje predloga i iskazivanje potreba (na primjer, na sastancima, kolegijumima i slično), dok je 9 organa navelo da se ova analiza vrši u pisanoj formi, kroz unaprijed propisanu formu/obrazac, pa **se preporučuje** uvođenje mjera u cilju uključivanja rukovodilaca i zaposlenih u proces planiranja budžeta, kao i sprovođenje analize potreba po organizacionim jedinicama u pisanoj formi, sa unaprijed propisanom formom/obrascem, gdje je to primjenjivo.

Takođe, 36 od 37 organa (97,3%) je navelo da lica odgovorna za planiranje budžeta **pohađaju odgovarajuće obuke** (od kojih je 8 preciziralo da tih obuka nije bilo u prethodnom dvogodišnjem periodu, već ranije). Prilikom prethodne procjene, izvršene 2022. godine, 100% organa u ovom sistemu je navelo da su zaposleni pohađali navedene obuke.

Ukupno 36 organa je izvijestilo da se izrađuju **periodični izveštaji o izvršenju budžeta** (mjesečni, kvartalni ili polugodišnji), dok je jedan organ naveo suprotno. Takođe, 7 organa je izvijestilo da ne objavljuje godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, dok ga 10 organa objavljuje kao poseban dokument, ili, češće, u okviru godišnjeg izvještaja o radu (23 organa).

Organi su u okviru upitnika pružili informacije i o tome da li je **sprovedena eksterna kontrola budžeta institucije** i kakav je bio ishod kontrole. Ukupno 13 organa je izvijestilo da u toku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti, 6 organa je navelo da su date preporuke za unapređenje upravljanja budžetom i izvršenja budžeta, a 7 organa da su date preporuke za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Ukupno 11 organa je izvijestilo da nije sprovedena eksterna kontrola budžeta. Prema rezultatima upitnika, eksterna kontrola budžeta je u sistemu državne uprave i drugih državnih organa vršena češće nego u drugim organima.

Upravljanje i unutrašnje kontrole

Ukupno 22 organa (59,5%) u ovom sistemu su 2023–2024. izvijestila da imaju usvojen **plan unapređenja upravljanja i kontrola** (dok je 2022. godine isto izvijestilo 75,9% organa), a 15 organa je navelo da ovaj dokument nije izrađen (svi organi u ovom sistemu su bili obveznici tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[86]).

Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru bila je predviđena i **obaveza određivanja tri lica**. Ukupno je 31 organ izvijestio da je odredio lice za koordinaciju aktivnosti na

[86] Zakon se odnosio na cijeli javni sektor, kojim se shodno članu 2 Zakona smatraju: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, 31 organ da je odredio lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, a 25 organa da je odredilo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu. Broj organa koji je odredio navedena lica veći je u prosjeku za 8 u odnosu na prethodnu procjenu.

Ukupno 32 organa su izvijestila da su izradila **godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola** i podnijela ga do 15. februara tekuće za prethodnu godinu Ministarstvu finansija (30 organa) ili Skupštini Crne Gore (2 organa). Ostali organi su izvijestili da nijesu podnijeli navedeni izvještaj Ministarstvu odnosno Skupštini ili da nemaju obavezu podnošenja izvještaja shodno tada važećem Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[87].

Osim toga, 32 organa su navela da su podnijela Ministarstvu finansija **godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare** i preduzetim mjerama do 15. februara tekuće za prethodnu godinu. Takođe, 3 organa su navela da nijesu podnijela Ministarstvu ovaj izvještaj, od kojih su 2 navela da se na njih ne odnosi obaveza predviđena članom 53 tada važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[88].

Ukupno 36 organa (97,3%) je izvijestilo da je uspostavilo **registar rizika**, shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Od tog broja, 23 organa su precizirala da su registar ažurirala u posljednjih godinu dana, dok je preostalih 13 navelo da to nije slučaj. Jedan organ je naveo da nije uspostavljen registar rizika.

Ukupno 34 organa (91,9%) su navela da su usvojila **knjigu procedura** sa pisanim uputstvima za vršenje poslovnih procesa. Od tog broja, 4 organa su navela da nijesu ažurirala knjigu procedura u posljednje dvije godine. Ukupno 3 organa su izvijestila da nijesu usvojila knjigu procedura.

Preporučuje se svim organima da analiziraju **Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru**, koji je **stupio na snagu u avgustu 2025. godine**, i prilikom narednog ažuriranja plana integriteta uvrste mjere kao što su: redovno sprovođenje unutrašnje kontrole, vršenje samoocjene unutrašnje kontrole, utvrđivanje internih pravila za relevantne

[87] Shodno članu 18 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio. Gore navedeni organi bili su u obavezi da izvještaj dostavljaju nadležnim tijelima Skupštine CG, uz godišnji izvještaj o radu, osim akcionarskih društava i drugih pravnih lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, koji su imali obavezu da izvještaj dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.

[88] Shodno članu 53 Zakona, obaveza dostavljanja navedenog izvještaja Ministarstvu finansija nije se odnosila na Skupštinu Crne Gore, Ustavni sud, sudove, Sudski savjet, Državno tužilaštvo, Tužilački savjet, Centralnu banku Crne Gore, Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agenciju za nacionalnu bezbjednost, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio.

procese i aktivnosti, određivanje svih lica ili tijela u skladu sa Zakonom (ukoliko to još uvijek nije urađeno), uspostavljanje i redovno ažuriranje registra rizika, kao i izvještavanje o realizaciji plana tretmana rizika. Takođe se preporučuje organima da kao mjeru predvide donošenje plana za unapređenje unutrašnje kontrole (ukoliko su utvrđene slabosti ili odstupanja u njenom funkcionisanju), kao i izvještavanje o njegovom sprovođenju. **Organi su dužni da usklade svoje poslovanje sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana kada je stupio na snagu.**

Planiranje, sprovođenje i praćenje javnih nabavki

Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, 36 organa je navelo da **službenik za javne nabavke posjeduje sertifikat** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, dok je jedan organ odgovorio suprotno. Takođe, jedan organ je izvijestio da nije odredio službenika za javne nabavke.

Ukupno 28 organa (75,7%) je 2023–2024. izvijestilo da u toku prethodne kalendarske godine nije pokrenut nijedan postupak **za zaštitu prava ponuđača, ulaganjem žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. S druge strane, 6 organa je navelo da je postupak pokrenut u manje od 10% od ukupnog broja javnih nabavki, 2 organa da je pokrenut u 10% do 20% javnih nabavki, a jedan organ da je postupak pokrenut u 40% do 60% javnih nabavki, pa se tim organima preporučuje da posebnu pažnju posvete identifikovanju rizika u oblasti javnih nabavki i planiranju i sprovođenju odgovarajućih mjera, naročito ukoliko su žalbe bile osnovane. **Žalbe su se u tim slučajevima odnosile na** odluke o izboru najpovoljnije ponude (kod 5 organa) i tendersku dokumentaciju (3), pa se preporučuje da se ovim fazama javne nabavke posveti posebna pažnja prilikom analize rizika u instituciji. Prilikom vršenja procjene 2022. godine, 79,3% organa u ovom sistemu je izvijestilo da nije bilo pokrenutih postupaka, a prilikom procjene izvršene 2020. godine 73% organa.

Organi državne uprave i drugi državni organi koji su naveli da je bilo žalbi za zaštitu prava u oblasti javnih nabavki su **izvijestili o ishodu tih žalbi**. Šest organa je izvijestilo da nijedna žalba nije usvojena, dva da su žalbe usvojene u manje od 10% od ukupnog broja podnijetih žalbi i jedan organ da su žalbe usvojene u 10% do 20% žalbi od ukupnog broja podnijetih žalbi.

Svih 37 organa koji su popunili upitnik, navelo je da službenici za javne nabavke pohađaju **obuke iz oblasti javnih nabavki**.

Interna i eksterna revizija

Kada je u pitanju **uspostavljanje unutrašnje revizije**, 14 organa navelo je da u tim organima postoji **služba za unutrašnju reviziju**, dok njih 11 prema dostavljenim informacijama ima zaključen **sporazum o obavljanju poslova unutrašnje revizije** sa drugim organom. Takođe, 6 organa je kroz odgovor „Ostalo“ navelo druge načine na koje se u tim organima vrši unutrašnja revizija, uglavnom od strane nadzornog organa. **Ukupno je 8 organa u ovom sistemu navelo da nema uspostavljenu unutrašnju reviziju**.

Ukupno je 30 organa (78,9%) 2023–2024. navelo da je u prethodnih pet godina **vršena unutrašnja revizija**, dok su ostali organi izvijestili suprotno. Ukupno je 9 organa navelo da je interna revizija

vršena jednom, a 21 da je vršena više puta. Prilikom prethodne procjene, vršene 2022. godine, 83,3% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena unutrašnja revizija.

Takođe, 17 organa je sprovelo sve **preporuke unutrašnje revizije**, dok je 11 organa navelo da je ispunilo više od 50% preporuka i 2 organa manje od 50% preporuka, pa **se preporučuje** da se planom integriteta predvidi praćenje sprovođenja preporuka unutrašnje revizije.

Eksterna revizija je, prema odgovorima 37 organa, u posljednjih pet godina vršena u 29 organa (78,4%). Prilikom procjene vršene 2022. godine, 79,3% organa je navelo da je u prethodnih pet godina vršena eksterna revizija.

Na pitanje da li institucija sprovodi **preporuke eksterne revizije**, 10 organa je navelo da je sprovelo više od 50% preporuka, dok su preostali organi naveli da su ispunili sve preporuke. Kao i kod unutrašnje revizije, **preporučuje se** organima koji nijesu sproveli sve preporuke da planom integriteta predvide praćenje sprovođenja preporuka eksterne revizije.

Evidencija osnovnih sredstava

Svih 37 organa izvijestilo je da vodi **evidenciju osnovnih sredstava** u vlasništvu institucije. Takođe, od organa koji vode evidenciju osnovnih sredstava, 34 organa je navelo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo utvrđenih **nepravilnosti u vođenju evidencije,** dok su tri organa navela da je data preporuka DRI u pogledu popisa imovine, zbog korišćenja neodgovarajućeg obrasca, kao i uslova da predsjednik popisne komisije bude zaposleni iz pravne oblasti kao i da član popisne komisije ne treba da bude zaposleni iz sektora računovodstva. 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.

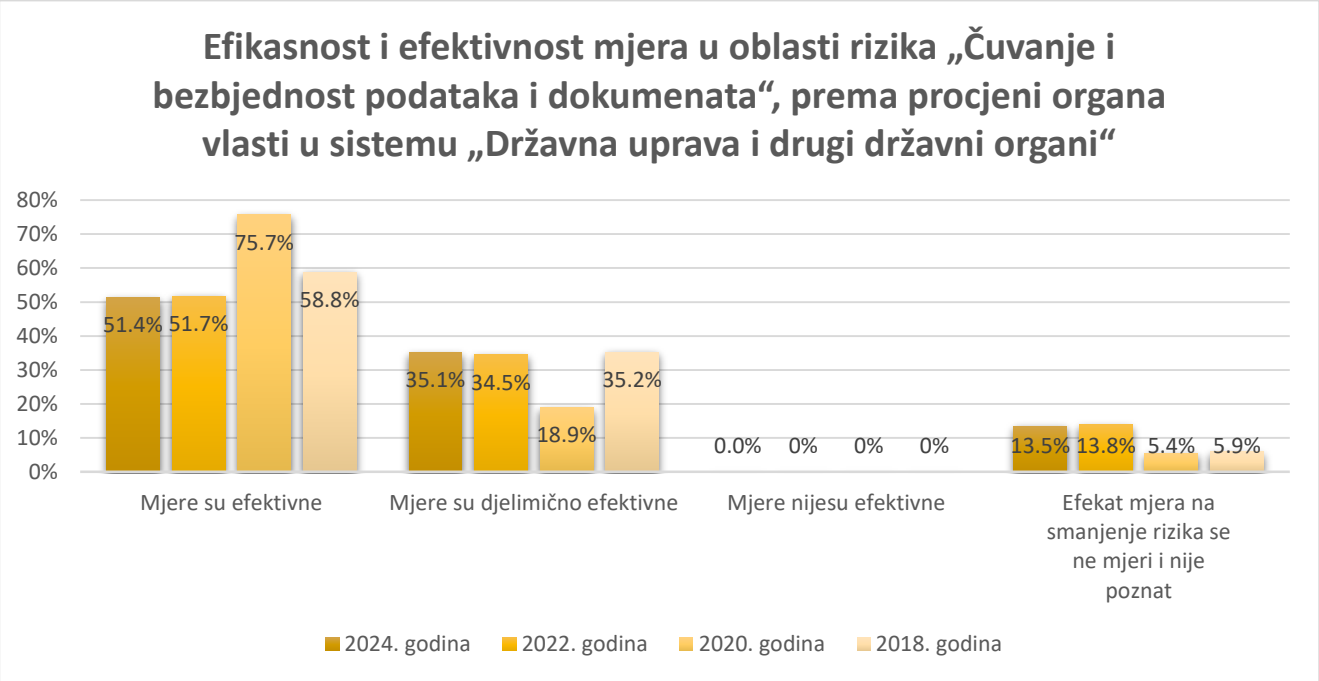
Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

Za oblast rizika **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** u planovima integriteta, 19 od 37 organa u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ (**51,4%**) procijenilo je 2023–2024. godine da su mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika u prethodnom dvogodišnjem periodu bile **efektivne**, dok je 13 organa mišljenja da su bile djelimično efektivne. Nijedan organ nije procijenio da mjere nijesu bile efektivne, a 5 organa je navelo da efekat mjera nije poznat.

Procenat organa u ovom sistemu koji su procijenili da su mjere u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata bile efektivne je na istom nivou kao i prilikom procjene izvršene 2022. godine, ali je za čak 24,4% manji u odnosu na 2020. godinu, što može ukazati da su četvrta i treća generacija planova integriteta bile manje efektivne i od prve i od druge generacije, kada je u pitanju oblast čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Takođe, većina ostalih indikatora koji se odnose na ovu oblast, a koji su predstavljeni u tabeli na kraju ovog poglavlja, ukazuje da je efikasnost i efektivnost treće i četvrte generacije planova integriteta smanjena u odnosu na

prethodne generacije, što potvrđuje procjenu organa o smanjenju efektivnosti planiranih mjera u ovoj oblasti rizika.

Rezultati su u skladu sa podacima o sprovođenju planova integriteta državne uprave i drugih državnih organa[89], prema kojima ovu oblast rizika karakteriše najniži udio realizovanih mjera u odnosu na ostale opšte oblasti rizika.



Grafikon 82: Efikasnost i efektivnost mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, prema procjeni organa vlasti u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ (podaci iz 2024. uz poređenje sa 2022, 2020. i 2018. godinom)

Takođe, mjere iz ove oblasti rizika bile su prema procjeni organa vlasti u prosjeku manje efektivne u ovom sistemu u odnosu na ostale sisteme. Naime, 60,1% svih organa vlasti je planirane mjere u ovoj oblasti rizika 2023–2024. godine procijenilo kao efektivne, što je za 8,8% više u odnosu na sistem državne uprave i drugih državnih organa.

Ukupno je 16 organa (44,4%) navelo da su u prethodne dvije godine postojali uslovi (finansijski, kadrovski, normativni), dok je 19 organa procijenilo da su postojali djelimični uslovi za efikasno i adekvatno sprovođenje planiranih mjera u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, a jedan organ da nije bilo uslova.

<u>Informaciona bezbjednost i upravljanje podacima</u>

Od 36 organa u ovom sistemu koji su odgovorili na pitanje, 26 (72,2%) je izvijestilo da redovno vrši rezervno kopiranje dokumenata (**backup podataka**), dok je preostalih 10 organa odgovorilo

[89] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, str. 207 dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/

suprotno, pa se tim organima **preporučuje** da ovu aktivnost uvrste u mjere za savladavanje rizika u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata. Prilikom procjene vršene 2022. godine, 80% organa je navelo da vrši rezervno kopiranje dokumenata.

Ukupno su 32 organa 2023–2024. godine izvijestila da su obezbijeđeni odgovarajući **softverski i hardverski alati za zaštitu digitalnih podataka**. Od tog broja, 27 organa je preciziralo da se alati redovno ažuriraju i da se obnavljaju licence, dok je 5 organa navelo da isti nijesu ažurirani. S druge strane, 4 organa u ovom sistemu su navela da nijesu obezbijeđeni odgovarajući softverski i hardverski alati (dva manje u donosu na prethodnu procjenu).

Postupanje sa tajnim i ličnim podacima

Od 37 organa koji su popunili upitnik, 18 je navelo da su utvrđena **pravila postupanja sa tajnim podacima** (dva više u odnosu na prethodnu procjenu), dok je njih 19 dalo suprotan odgovor. Takođe, 27 organa je navelo da ima utvrđena **pravila postupanja sa ličnim podacima**, dok 10 organa nema takva pravila, prema popunjenim upitnicima.

Ukupno 36 organa (97,3%) je izvijestilo da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **curenja informacija**, dok je jedan organ izvijestio da je bilo takvih slučajeva. Treba imati u vidu da curenje informacija spada među deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema, ali i da je 2024. došlo do povećanja broja organa koji su izvijestili da nije bilo slučajeva curenja informacija. Naime, prilikom procjene koja je vršena 2022. godine, 89,3% organa je izvijestilo da nije bilo slučajeva curenja informacija, dok je 2018. godine isto odgovorilo 100% organa.

Fizička bezbjednost / Kancelarijsko i arhivsko poslovanje

Ukupno 12 organa u ovom sistemu je navelo da je u prethodnom dvogodišnjem periodu vršena **analiza efikasnosti i primjenjivosti mjera fizičke bezbjednosti podataka** (šest više u odnosu na prethodnu procjenu), dok su ostali organi izvijestili da to nije bilo slučaj.

Svaki od 34 organa koja su odgovorila na pitanje je naveo da su utvrđene **precizne procedure kancelarijskog poslovanja**.

Ukupno 36 organa (97,3%) je 2023–2024. godine izvijestilo da vrši **redovnu kontrolu nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata**, dok je 1 organ izvijestio suprotno, pa se tom organu preporučuje da ovu vrstu kontrole uvrste u plan integriteta kao jednu od mjera za savladavanje rizika u oblasti kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Prilikom procjene koja je izvršena 2022. godine 96,5% organa je navelo da je vršena redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata.

Prilikom popunjavanja upitnika 2023–2024. godine, 34 od 37 organa u ovom sistemu (91,9%) su izvijestila da u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva **gubljenja dokumenata** u posjedu institucije, dok su 3 organa izvijestila suprotno. Tokom prethodne procjene, izvršene

2022. godine, 93,1% organa je izvijestilo da nije bilo takvih slučajeva, pa se kod ovog pitanja bilježi blagi pad u broju pozitivnih odgovora u četvrtom ciklusu planova integriteta.

Takođe, ukupno 36 organa je izvijestilo da se preduzimaju **mjere u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije, dok je jedan organ odgovorio suprotno**. Prilikom procjene iz 2022. godine, na isti način je odgovorilo 100% organa.

Imajući u vidu da se nedovoljno osnovnih rizika u planovima integriteta ovog sistema odnosi na ugrožavanje zaštite podataka, potrebno je nastaviti sa uvođenjem i sprovođenjem mjera elektronske i fizičke bezbjednosti podataka.

Posebne oblasti rizika

Odnosi s javnošću

Ukupno 27 organa u ovom sistemu je izvijestilo da ima **službenike koji su zaduženi za odnose sa javnošću**, dok je 9 organa odgovorilo suprotno.

Prilikom popunjavanja upitnika, 10 organa u ovom sistemu je navelo da je usvojilo **komunikacionu strategiju ili strategiju za odnose s javnošću** (iz dostavljenih obrazloženja može se zaključiti da se radi o strateškom okviru za eksternu komunikaciju, posebnim komunikacionim planovima za pojedinačne politike/aktivnosti i strategijama za odnose s javnošću), dok je 27 organa odgovorilo suprotno, pa se njima preporučuje da razmotre potrebu uvođenja odgovarajuće mjere u plan integriteta.

Organi su naveli da **obavještavaju javnost** o svom radu na sljedeće načine: redovnim odgovaranjem na pitanja javnosti o radu i rezultatima rada institucije (34 odgovora), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na internet prezentaciji (31), redovnim objavljivanjem vijesti o radu institucije na društvenim mrežama (29), organizovanjem konferencija za novinare (20), kao i putem drugih medijskih aktivnosti, npr. davanjem intervjua, gostovanjem u radio i TV emisijama i medijski propraćenim događajima (32 odgovora). Takođe, 20 organa je prema odgovorima iz upitnika uspostavilo praksu izrade publikacija, brošura i drugih informativnih materijala koji se distribuiraju javnosti, što **se preporučuje** i ostalim organima kao jedan od načina upoznavanja građana i druge javnosti sa rezultatima, procedurama i načinima na koje je moguće ostvariti prava.

Slobodan pristup informacijama

Ukupno su 34 od 37 organa u ovom sistemu 2023–2024. godine izvijestila da **objavljuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici**, što čini 91,9% organa u sistemu. Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine isti odgovor je navelo 90% organa, a u upitnicima iz 2020. godine 94,7% organa. To predstavlja kontinuitet visokog udjela organa koji redovno ažuriraju internet stranicu, i taj procenat i dalje značajno prelazi prosjek

zabilježen na nivou svih organa vlasti (72,2%). Takođe, 15 organa je u upitnicima iz 2023–2024. godine navelo da dokumenta redovno objavljuje **na oglasnoj tabli**.

Ukupno 18 organa je izvijestilo da svakodnevno **ažurira svoju internet stranicu**, 11 organa da to čini najmanje jednom nedjeljno, 5 organa najmanje jednom mjesečno, a jedan organ da to čini najmanje jednom u tri mjeseca. Preporučuje se organima vlasti u ovom sistemu da nastave da uvode i sprovode mjere u cilju unapređenja transparentnosti rada institucije.

Kada je u pitanju **član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama**, 26 organa je izvijestilo da na internet stranici objavljuje i ažurira informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, a po 31 organ da objavljuje spisak zaposlenih, sa njihovim službeničkim i namještеničkim zvanjima i da objavljuje i ažurira spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije. Samo jedan organ je naveo da ne objavljuje niti jedan od navedenih skupova podataka. **Preporučuje se** organima da u plan integriteta uvrste mjere koje se odnose na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Svih 37 organa je objavilo **vodič za pristup informacijama** na internet stranici. Od navedenih 37 organa, 30 je preciziralo da se vodič redovno ažurira, odnosno da je ažuriran u posljednjih godinu dana. Organima se **preporučuje** da vodič za pristup informacijama ažuriraju najmanje jednom godišnje.

Takođe, 28 organa je izvijestilo da su na internet stranici u potpunosti **objavljene sve procedure potrebne korisnicima usluga** za ostvarenje svojih prava, a 5 organa da su objavljene neke od potrebnih procedura, dok tri organa nijesu objavila takve procedure, pa se organima **preporučuje** da učine javno dostupnim sve procedure koje su neophodne građanima za ostvarivanje njihovih prava.

Ukupno 13 organa (35,1%) je 2023–2024. navelo da nije bilo **žalbi na rješenja** koja su donijeta na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama (20,7% je na isti način izvijestilo 2020. godine), dok su 24 organa izvijestila da je bilo žalbi. Ukupno je 36 organa navelo da nije bilo izrečenih kazni zbog **nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama** u prethodnom dvogodišnjem periodu, dok je jedan organ izvijestio da su izrečene do tri kazne. **Preporučuje** se uvođenje odgovarajućih rizika i mjera u plan integriteta, u okviru posebne oblasti rizika „Slobodan pristup informacijama“.

Prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine takođe su svi organi osim jednog izvijestili da nije bilo izrečenih kazni zbog nepostupanja po pomenutom zakonu.

Kada je u pitanju **evidencija o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge**, 24 organa su izvijestila da ovu evidenciju redovno podnose nadležnom ministarstvu i objavljuju je na internet stranici. Ukupno 7 organa je navelo da nije postupilo shodno navedenoj zakonskoj obavezi, u skladu sa tada važećim Zakonom o medijima. Osim toga, preostali organi su naveli da u izvještajnom periodu nije bilo ugovora sa medijima.

Izrada akata i lobiranje

Ukupno 22 organa u ovom sistemu izvijestila su da nije bilo slučajeva **nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata** iz nadležnosti institucije, dok su preostali organi izvijestili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte. Da nije bilo slučajeva nezakonitog lobiranja su odgovorili i svi organi prilikom popunjavanja upitnika 2022. godine, dok je 2020. godine jedan organ odgovorio da je bilo takvih slučajeva.

Ukupno 24 organa su navela da su zaposleni koji učestvuju u normativno-pravnim poslovima **upoznati sa Zakonom o lobiranju**, 9 da su djelimično upoznati, a 5 organa su navela da nijesu obveznici Zakona o lobiranju[90].

Takođe, 21 organ je ocijenio da su **zaposleni upoznati sa načinom postupanja u slučaju nezakonitog lobiranja** ili drugih nedozvoljenih uticaja u pripremi i donošenju propisa/opštih akata, a 6 da su djelimično upoznati. Ostali organi su ponovili da ne pripremaju i/ili ne donose zakone, druge propise i opšte akte, ili da nisu obveznici ovog zakona.

Takođe, 12 organa je u prethodnom dvogodišnjem periodu sprovodilo **javne rasprave** prilikom pripreme zakona, drugih propisa i opštih akata, dok je jedan organ sprovodio javne rasprave za određeni broj akata, a ostali organi to nijesu učinili ili pitanje nije primjenjivo na te institucije.

Ukupno 13 organa je navelo da je bilo **dostavljenih prijedloga ili stručnih mišljenja radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja ili davanja obrazloženja predloženih rješenja zakona**, drugih propisa i opštih akata, od strane fizičkih ili pravnih lica. Njih 10 je izvijestilo da su **organizovani sastanci sa fizičkim ili pravnim licem koje je dostavilo prijedloge tih akata.** Međutim, 22 organa su navela da nijesu imala **slučajeva nezakonitog lobiranja ili drugih nedozvoljenih uticaja** u pripremi i donošenju propisa/opštih akata iz nadležnosti institucije.

Preporučuje se organima u ovom sistemu da upoznaju sve zaposlene sa odredbama Zakona o lobiranju, a naročito u pogledu prepoznavanja i prijavljivanja nedozvoljenog lobiranja Agenciji za sprečavanje korupcije. Na internet stranici Agencije je objavljen priručnik „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, koji sadrži poglavlje o lobiranju, dok je obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju sastavni dio podzakonskog akta Pravilnika o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja.

[90] Prema Zakonu o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 54/2024), koji je stupio na snagu u junu 2024. godine, lobiranje je djelatnost kojom se preduzimaju aktivnosti u cilju vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Ranije važeći Zakon o lobiranju („Sl. list Crne Gore“, br. 52/2014), u odnosu na koji su određeni organi davali odgovore, na gotovo isti način definiše obveznike.

Sadržaj plana integriteta

Prema upitnicima koji su dostavljeni 2024. godine, 4 organa vlasti nemaju **posebne oblasti rizika u važećem planu integriteta**. S druge strane, 7 organa je kroz plan integriteta obradilo jednu posebnu oblast rizika, 5 organa dvije oblasti, a 21 organ tri ili više posebnih oblasti rizika. **Preporučuje se** da organi vlasti, osim opštih oblasti rizika, u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, u skladu sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Od organa vlasti je posebnim pitanjem traženo i da navedu da li njihov važeći plan integriteta sadrži **rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese**. U nastavku je broj organa državne uprave i drugih državnih organa koji su, prema dostavljenim odgovorima, uključili relevantne oblasti i procese u plan integriteta.

Oblast ili radni proces	**Broj organa u sistemu koji su izvijestili da su uključili navedenu oblast ili radni proces u važeći plan integriteta**
Postupak zapošljavanja	26
Planiranje i izvršavanje budžeta	34
Javne nabavke	33
Slobodan pristup informacijama	32
Zabrana diskriminacije	17
Zabrana zlostavljanja na radu	18
Rodna ravnopravnost	11
Oblasti koje reguliše Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	23
Primjena antikorupcijskih propisa	15

Tabela 26: Broj organa u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“ koji su u upitnicima popunjenim 2024. godine izvijestili da važeći plan integriteta sadrži rizike i mjere koji se odnose na određene oblasti i radne procese

Svim organima se **preporučuje** da prilikom ažuriranja plana integriteta uzmu u obzir i analiziraju Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, 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; obavještavanje i osposobljavanje zaposlenih o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama vršenja mobinga; afirmacija kulture odbacivanja diskriminacije i drugih oblika neprihvatljivog ponašanja; podsticati i obezbijediti edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti; i

iskazivati po polnoj pripadnosti statističke podatke i informacije koje organ prikuplja, evidentira i obrađuje.

***

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

Sistem „Državna uprava i drugi državni organi“	Procjena za sistem iz 2024. godine	Razlika u odnosu na 2022. godinu	Razlika u odnosu na 2020. godinu	Razlika u odnosu na 2018. godinu	Razlika u odnosu na sve sisteme
Organi koji su mjere u oblasti **„Rukovođenje i upravljanje“** procijenili kao efikasne i efektivne	48,6%	-6,5%	-27,0%	-15,2%	-11,2%
Organi koji nijesu imali propusta u radu kao posljedicu nedovoljne upoznatosti zaposlenih sa izmjenama propisa	94,6%	+1,7%	-2,8%	-2,7%	+1,9%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pritužbi na rad institucije od strane građana/korisnika usluga ili je bilo do 10 pritužbi	81,1%	-12,0%	+2,1%	-2,7%	-9,3%
Organi u kojima su usvojene procedure za obavljanje svih radnih procesa, sa jasno utvrđenim sistemom odgovornosti i kontrole svakog procesa	64,9%	-7,5%	-16,7%	-16,7%	-18,4%
Organi u kojima zaposleni na zahtjev menadžera integriteta dostavljaju informacije od značaja za sprovođenje plana integriteta	89,2%	-4,1%	-0,3%	+2,3%	+1,9%
Organi koji su objavili važeći plan integriteta na internet strani institucije	89,2%	+5,9%	+15,5%	+15,5%	+17,2%
Organi koji su mjere u oblasti **„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“** procijenili kao efikasne i efektivne	48,6%	-6,6%	-22,4%	-13,9%	-3,9%
Organi koji su organizovali ili uzeli učešća na obukama o etici, integritetu i antikorupcijskim propisima u prethodnom dvogodišnjem periodu	86,5%	-6,6%	-8,3%	+2,7%	+47,1%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo žalbi na odluke o izboru kandidata za slobodna radna mjesta	44,4%	-30,6%	-24,0%	-2,8%	-29,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije	83,8%	+3,8%	-8,3%	-5,1%	-4,0%

Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava zviždača unutar institucije	97,3%	+0,9%	+2,9%	-0,1%	-1,4%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka	73,0%	-3,7%	+9,8%	+15,1%	+4,2%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo prijava kršenja etičkog kodeksa	88,6%	-11,4%	+4,4%	+1,7%	-5,6%
Organi u kojima nije bilo slučajeva pokušaja spoljnjeg uticaja na rad zaposlenih	91,7%	-5,0%	-5,7%	-8,3%	-3,8%
Organi koji su mjere u oblasti **„Planiranje i upravljanje finansijama“** procijenili kao efikasne i efektivne	56,8%	-15,6%	-22,2%	-4,3%	-1,7%
Organi vlasti u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti prilikom eksterne kontrole budžeta (procenat u odnosu na organe u kojima je sprovedena eksterna kontrola budžeta u prethodne dvije godine)	50,0%	+2,6%	-1,6%	+8,3%	-12,2%
Organi vlasti protiv kojih u toku prethodne godine nije bilo pokrenutih postupaka (žalbi) za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	75,7%	-3,6%	+2,7%	-12,6%	-13,0%
Organi koji su izvijestili da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije usvojila nijednu žalbu ili je žalba usvojena u manje od 10% slučajeva (procenat u odnosu na organe protiv kojih je uložena bar jedna žalba)	88,9%	+22,2%	+38,9%	+0,7%	+16,4%
Organi koji su izvijestili da su sproveli sve preporuke eksterne revizije	68,8%	-5,3%	-3,5%	-13,6%	-5,6%
Organi koji su mjere u oblasti **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“** procijenili kao efikasne i efektivne	51,4%	-0,3%	-24,3%	-7,4%	-8,8%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva curenja informacija	97,3%	+8,0%	-2,7%	+2,7%	+1,3%
Organi u kojima u prethodnom dvogodišnjem periodu nije bilo slučajeva gubljenja dokumenata	91,9%	-1,2%	-8,1%	-8,1%	-3,6%
Organi u kojima se vrši redovna kontrola nad prijemom, razvrstavanjem i arhiviranjem dokumenata	97,3%	+0,8%	-2,7%	-2,7%	+1,3%
Organi koji objavljujuju i redovno ažuriraju informacije i dokumenta iz nadležnosti institucije na svojoj internet stranici	91,9%	+1,9%	-2,8%	-0,2%	+19,7%

Organi protiv kojih u prethodnom dvogodišnjem periodu nije izrečena nijedna kazna u prekršajnom postupku zbog nepostupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama	97,3%	+0,9%	-2,7%	-2,7%	-1,6%
PROSJEK	**77,9%**	**-2,9%**	**-4,4%**	**-2,8%**	**-0,9%**

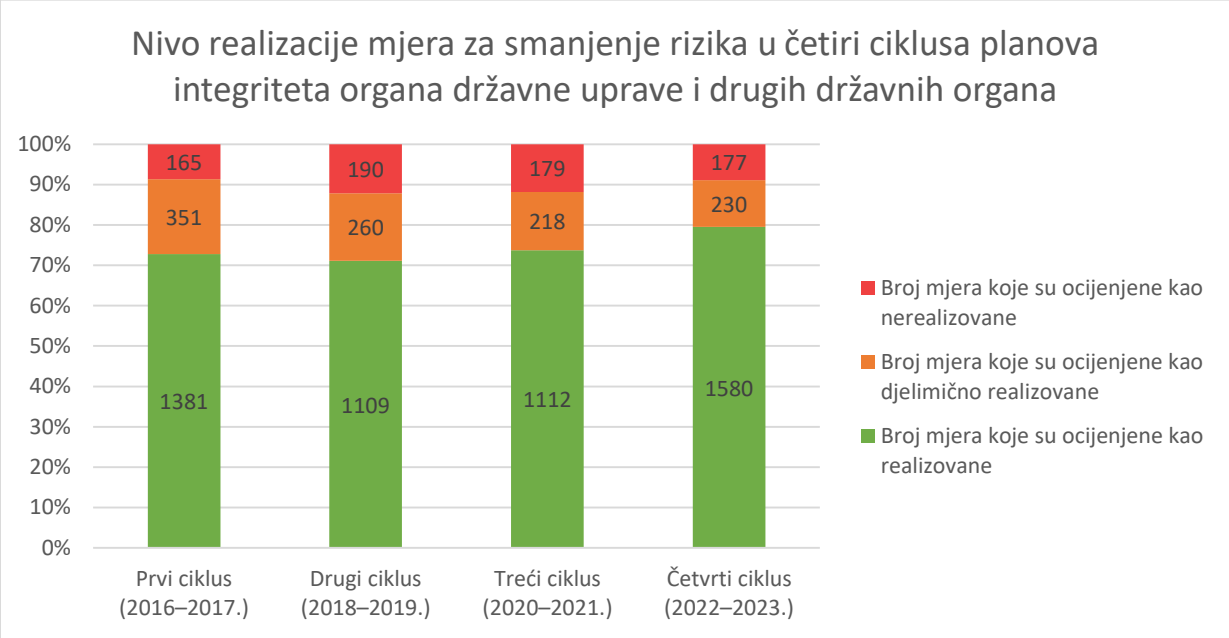
Legenda:

+ 0-5%		**- 0-5%**	
+ 5-10%		**- 5-10%**	
+ 10-20%		**- 10-20%**	
+ 20-30%		**- 20-30%**	
+ 30-100%		**- 30-100%**	
0%			

2. Analiza planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

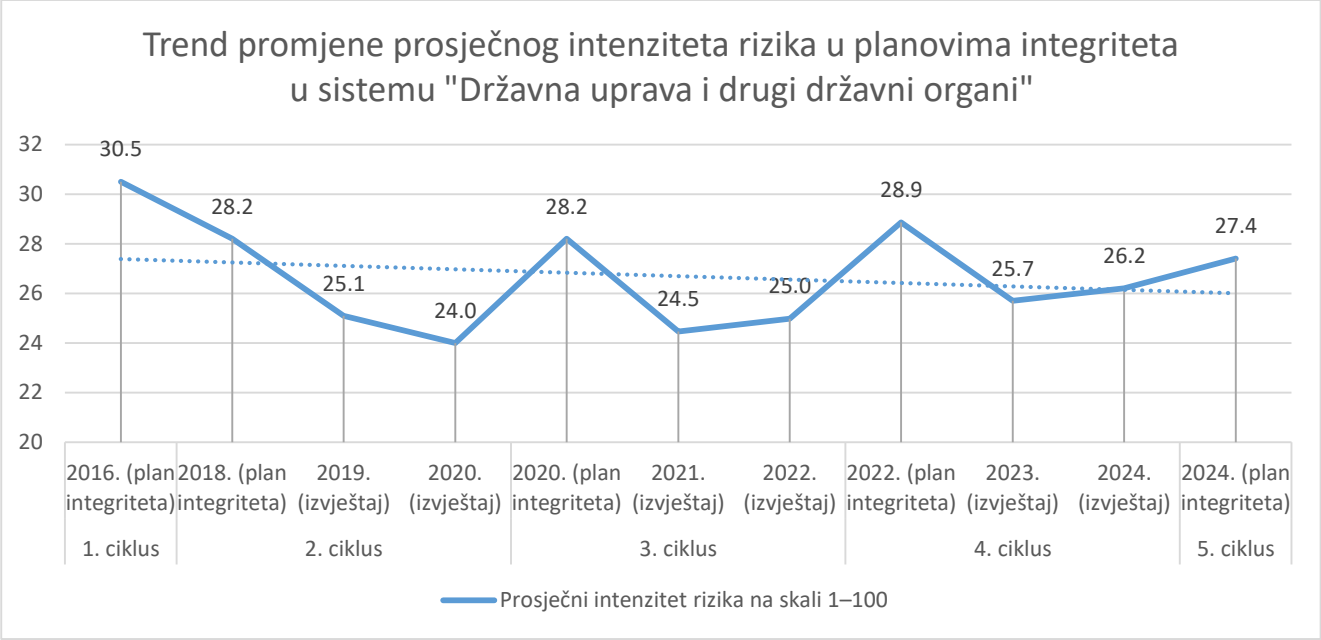
✓ Osim analize Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, efikasnost planova integriteta može se mjeriti kroz **a) stepen realizacije mjera** predviđenih planovima integriteta, dok se efektivnost planova može pratiti kroz **b) trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika. Naime, dok uspješnost realizacije mjera može da posluži kao pokazatelj efikasnosti planova integriteta, smanjenje intenziteta rizika može sa određenom sigurnošću da ukaže na efektivnost planova, odnosno na praktični uticaj predloženih mjera na identifikovane rizike.

a) Stepen realizacije mjera na kraju četvrtog ciklusa planova integriteta organa državne uprave je prema izvještajima dostavljenim 2024. godine povećan u odnosu na sve prethodne izvještajne godine.



Grafikon 83: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta organa državne uprave i drugih državnih organa

b) Trend promjene intenziteta rizika na nivou sistema ukazuje da je tokom usvajanja novog plana integriteta 2024. godine (peta generacija planova integriteta) prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema nešto niže vrijednosti u poređenju sa podacima iz 2022. godine. Tokom sprovođenja četvrte generacije planova integriteta došlo je do smanjenja intenziteta rizika, što može biti rezultat efikasnosti i efektivnosti sprovedenih mjera. Najveći intenzitet rizika zabilježen je 2016. godine, kada su organi vlasti prvi put usvojili plan integriteta, dok je najniži ikad zabilježen u drugoj godini sprovođenja druge generacije planova integriteta.



Grafikon 84: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

Stepen realizacije mjera predviđenih planovima integriteta i **trend promjene intenziteta** identifikovanih rizika detaljno su analizirani u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu[91], pa je glavni fokus ovog izvještaja analiza popunjenih **upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta**, uz osvrt na nalaze iz pomenutog izvještaja i drugih relevantnih dokumenata.

[91] Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu, dostupan na linku: https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvještaji/