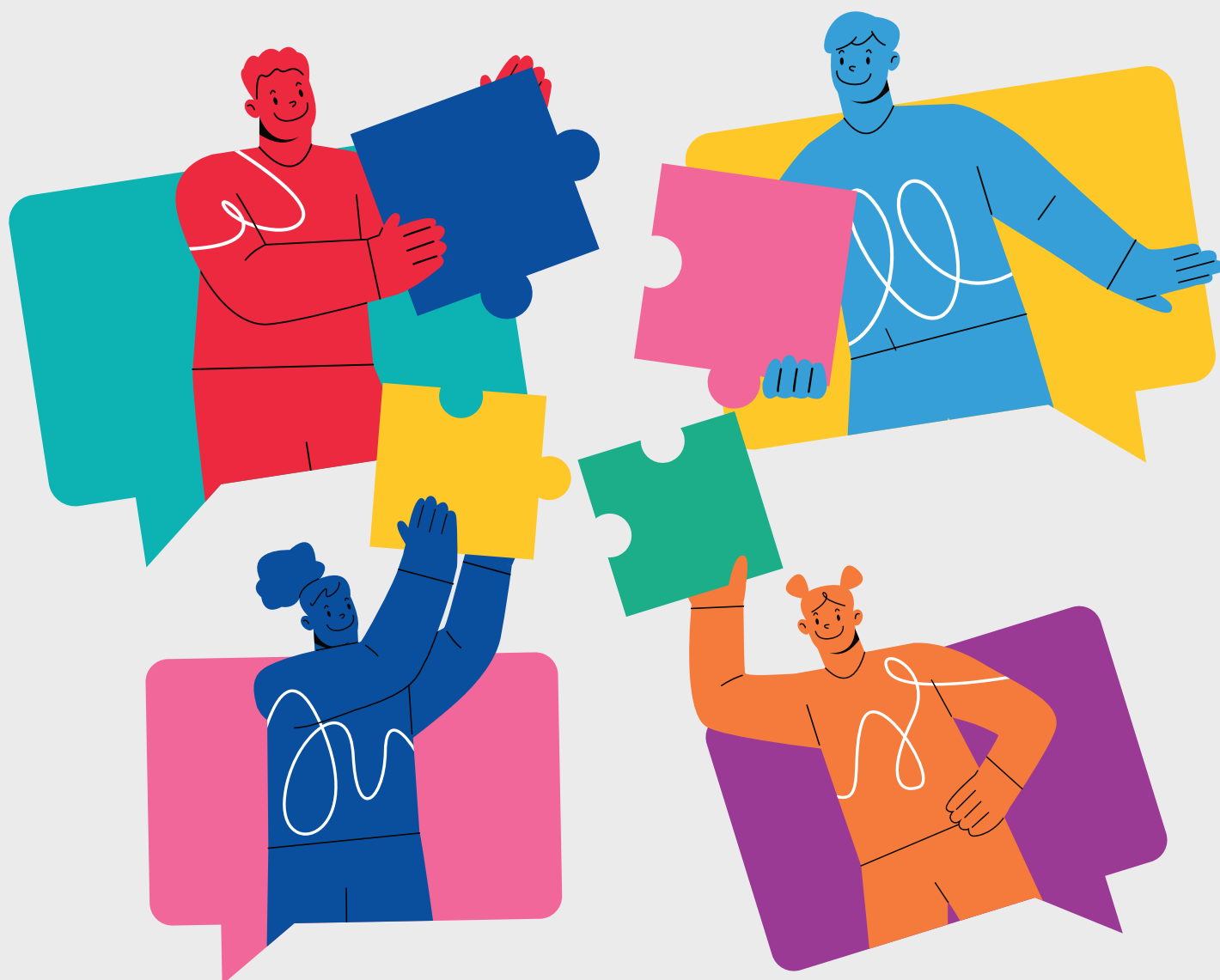




Vodič za izgradnju integriteta

Iskustvo Crne Gore u procjeni primjene
antikorupcijskih mjera u javnom sektoru

novembar 2025. godine



Autorska prava: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori
Eko zgrada Ujedinjenih nacija, Stanka Dragojevića bb, 81000 Podgorica, Crna Gora

Autorka: dr Jelena Zvizdojević

Upravljanje, koordinacija, podrška i tehnički doprinos: Ivana Bogojević Mandić, menadžerka projekta,
UNDP Crna Gora ; Nikoleta-Jovana Pavićević, asistentkinja na projektu, UNDP Crna Gora

Dizajn: Radna soba

Sadržaj

I	Umjesto uvoda: Integritet u akciji	4
II	Kontekst razvoja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera	6
2.1.	Od Republike Koreje do Crne Gore: transfer znanja	6
2.2.	Crnogorski alat u borbi protiv korupcije – Metodologija u praksi	8
2.3.	Obuhvat i struktura Metodologije	9
2.4.	Sedam koraka primjene Metodologije	12
III	Naučene lekcije	18
IV	Primjeri dobre prakse tokom implementacije Metodologije u Crnoj Gori	21
V	Preporuke i zaključci za druge zemlje	23

Izrada Vodiča za izgradnju integriteta podržana je u okviru projekta „Nulta tolerancija na korupciju: Jačanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi u Crnoj Gori“, koji sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), uz podršku globalne inicijative UNDP Centra za javne politike u Seulu i Vlade Republike Koreje.

I Umjesto uvoda: Integritet u akciji

Prevenција korupcije i jačanje integriteta u javnom sektoru predstavljaju ključne korake ka izgradnji povjerenja građana i unapređenju kvaliteta rada institucija. Uspjeh u ovoj oblasti ne zavisi samo od donošenja antikorupcijskih politika, već od njihove **stvarne primjene i sistematskog praćenja**, kroz mjerljive i transparentne procese.

„Vodič za izgradnju integriteta“ (u daljem tekstu: Vodič) nudi praktičan prikaz kako je Crna Gora, inspirisana međunarodnim iskustvom, razvila i primijenila novi alat u borbi protiv korupcije – **Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u javnom sektoru** (u daljem tekstu: Metodologija).

U nastavku slijedi nekoliko značajnih rezultata koji su važni za konsolidovanje znanja i iskustava u ovaj Vodič:

- ✓ U periodu od 2021-2025. godine, Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je procijenila kako **130 od ukupno 149 institucija, iz četiri od deset javnih sektora**, sprečavaju korupciju u svom radu¹. U prosjeku je postignut umjeren učinak među sektorima (više detalja u nastavku Vodiča).
- ✓ Preko **80% institucija u pojedinačnom sektoru je učestvovalo u procjeni** primjene antikorupcijskih mjera, što ukazuje na visoku motivisanost institucija u ovom procesu.²
- ✓ ASK je institucijama dodijelila **2.276 pojedinačnih preporuka** za unapređenje rada. U okviru navedena četiri sektora, sprovedene su 342 aktivnosti i usvojena brojna dokumenta kako bi se unaprijedili **integritet, etika i borba protiv korupcije**, što ukazuje na neposredan pozitivan efekat Metodologije. ASK će poseban fokus staviti na praćenje i analizu ispunjenosti datih preporuka, što je već započet proces za sisteme državne uprave i socijalne i dječje zaštite.
- ✓ **Crnogorski model je prepoznat globalno**. Na 10. konferenciji država potpisnica UN Konvencije za borbu protiv korupcije³, Metodologija je predstavljena kao primjer inovativnog pristupa procjeni integriteta u javnom sektoru, a kroz razmjenu iskustava sa drugim zemljama regiona i šire, ovaj model **doprinosi globalnom dijalogu o prevenciji korupcije i jačanju integriteta**.⁴

1 državna uprava, socijalna i dječja zaštita, pravosuđe (sudstvo i tužilaštvo) i jedinice lokalne samouprave

2 U sektoru državne uprave, u procjeni je učestvovalo 32 od 40 institucija, u sektoru socijalne i dječje zaštite 32 od 39, u pravosuđu svih 45 institucija, u sektoru lokalne samouprave 21 od 25, a u sektoru zdravstva 30 od 37.

3 Više informacija na: <https://www.undp.org/cnr/montenegro/news/crna-gora-u-atlanti-predstavila-metodologiju-za-procjenu-primjene-antikorupcijskih-mjera>

4 Više informacija na: <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/novosti/2505141246-crna-gora-podijelila-svoja-iskustva-jacanju-institucionalnog-integriteta-medjunarodnoj-radionici-undp/>

Cilj i svrha Vodiča

Vodič je osmišljen kao **praktičan alat**:

- institucijama koje planiraju da razviju sistem institucionalne procjene integriteta odnosno primjene antikorupcijskih mjera,
- agencijama/institucijama za borbu protiv korupcije koje imaju mandat da razvijaju alate za prevenciju korupcije,
- međunarodnim organizacijama, bilateralnim donatorima i razvojnim partnerima koji pružaju tehničku i finansijsku podršku uspostavljanju i jačanju mehanizama integriteta u javnom sektoru.

Cilj je da iskustvo Crne Gore u uspostavljanju sistema procjene primjene antikorupcijskih mjera – **zasnovano na domaćem znanju i inspirisano međunarodnim praksama** – bude dostupno državama koje žele razviti slične mehanizme.

Struktura Vodiča

Vodič upućuje na tok razvoja i primjene Metodologije – od **ideje** i definisanja pristupa, preko **praktične primjene i ocjene rezultata**, do identifikovanih **izazova i naučenih lekcija**. U nastavku je prikazan pojednostavljeni pregled ovih faza, a koje su detaljno obrađene u nastavku Vodiča.

Dijagram 1: faze razvoja i primjene Metodologije



II Kontekst razvoja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera

Metodologija je nastala kao podrška postojećim mehanizmima procjene integriteta u javnom sektoru, koju sprovodi ASK.⁵ Iako organi vlasti sami izrađuju planove integriteta – dokumente kojima identifikuju rizike od korupcije i mjere za njihovo smanjenje – analiza njihovog sprovođenja je često subjektivna i zatvorena u okviru jedne institucije.



Plan integriteta je strateški dokument koji pokazuje kako organ vlasti prepoznaje i upravlja rizicima od korupcije. Njegov cilj je jačanje kvaliteta rada, profesionalizma i etičke kulture u institucijama. Plan mora biti dostupan javnosti, a organ vlasti ga svake dvije godine preispituje i ažurira.

Upravo iz te potrebe, razvijen je **model za eksternu procjenu**, koji omogućava objektivniji uvid u stvarnu primjenu antikorupcijskih mjera, odnosno planova integriteta. Osnovu za ovakav pristup daje zakon⁶, kojim je predviđeno da Agencija za sprečavanje korupcije prati izradu i sprovođenje planova, daje preporuke i ocjenjuje njihovu efikasnost i efektivnost.

Metodologija podržava ASK da procijeni koliko su planirani ciljevi, definisani planovima integriteta, ostvareni, da li su rezultati doveli do stvarnih promjena u praksi, ali i da kreira preporuke za snažniju prevenciju korupcije.

Time je obezbijeden mehanizam, zasnovan na dokazima, ne samo za izradu kvalitetnijih planova integriteta, već i za praćenje njihove primjene i procjenu efekata koje proizvode.

2.1. Od Republike Koreje do Crne Gore: transfer znanja

U razvoju Metodologije, ASK je inspiraciju pronašla u iskustvu Republike Koreje, odnosno Procjeni antikorupcijskih inicijativa⁷, koju je 2002. godine razvila Komisija za antikorupciju i građanska prava Republike Koreje (ACRC)⁸. Ovaj metodološki alat dugoročno funkcioniše kao temelj procjene antikorupcijskih politika i mjera unutar korejskog javnog sektora.

5 Više informacija na: <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvjestaji/>

6 Službeni list Crne Gore, br. 54/24 od 11.6.2024 - Zakon o sprečavanju korupcije <https://www.gov.me/dokumenta/0d38167d-9e9f-4f81-bc07-771ea612bf1e>

7 Za više detalja pogleda Intergity Efforts Assessment: <https://www.undp.org/policy-centre/seoul/publications/introduction-koreas-anti-corruption-initiative-assessment>

8 Anti-corruption and Civil Rights Commission (ACRC)

Prilagođavanje međunarodnog modela lokalnom kontekstu

„Kao inspiracija poslužila je korejska Procjena antikorupcijskih inicijativa - kao koncept, a zatim je ovaj model prilagođen crnogorskom ambijentu.”
(koautor Metodologije, intervju, maj 2025. godine)

Korejsko iskustvo kao inspiracija

„Model iz Republike Koreje je pokazao kako procjena ne mora biti samo formalna, već i alat za promjenu. Taj princip smo željeli da prenesemo i kod nas.”
(ASK, intervju, april 2025. godine)

Model Republike Koreje obuhvata:

- samoprocjenu institucija,
- procjenu od strane nezavisne agencije (ACRC) i nezavisnih eksternih stručnjaka,
- javno rangiranje, priznanje i nagrađivanje institucija.⁹

Korejski model služi kao **alat za učenje i unapređenje, u čemu leži njegova posebna vrijednost**. Procjena koju ovaj model vrši, ne predstavlja samo ocjenjivanje stanja kroz rangiranje institucija, već stvara prostor za dijalog i savjetovanje, pri čemu institucije dobijaju konkretne preporuke kako da unaprijede svoje interne mehanizme za prevenciju korupcije. **Crnogorski model je usvojio istu ovu vrijednost.**

Procjena kao alat za napredak, ne za rangiranje

„Ne pokušavamo samo da utvrdimo da li određene mjere postoje, već i da li su djelotvorne i da li se primjenjuju u praksi. Krajnji cilj našeg sistema nije prozivanje i rangiranje, već da institucijama pomognemo da napreduju. Zato im pružamo povratnu informaciju i preporuke za naredne korake.”
(intervju sa ACRC, maj 2025. godine)

Crna Gora je preuzela osnovnu strukturu korejskog modela – **samoprocjenu, eksternu procjenu, kvantitativno bodovanje**¹⁰ ali i set **kvalitativnih indikatora i upućivanje preporuka** – i primijenila je u skladu sa normativnim i institucionalnim okvirom.

Menadžer/ka integriteta – osoba koju imenuje rukovodilac/teljka institucije i koja je odgovorna za izradu i sprovođenje plana integriteta. Svi zaposleni/e su dužni da mu/joj pružaju podatke i informacije koji su potrebni da plan bude kvalitetan i primjenjiv.

⁹ Najbolje rangirane institucije dobijaju javno priznanje (npr. objava na nacionalnim događajima), učestvuju u trening programima i razmjeni iskustava, i često dobijaju dodatne prilike da predstavljaju zemlju u međunarodnim inicijativama.

¹⁰ Preporuka korejskog IEA modela je da zemlje, zainteresovane da usvoje sličnu metodologiju, počnu sa nekoliko jednostavnih kriterijuma sa kvantitativnim pokazateljima.

U procesu primjene u Crnoj Gori polazne tačke su bile:

- ✓ procjena zasnovana na **zakonskim obavezama**;
- ✓ formalizovana uloga menadžera/ki integriteta kao **koordinatora/ki** procjene unutar institucija;
- ✓ učvršćen **participativni pristup**, kroz aktivno uključivanje menadžera/ki integriteta u adaptaciju Metodologije i razmatranje preliminarnih nalaza, što je doprinijelo transparentnosti i većem osjećaju odgovornosti u procesu.

2.2. Crnogorski alat u borbi protiv korupcije – Metodologija u praksi

Metodologija je razvijena kao praktičan alat koji pomaže institucijama da u svakodnevnom radu sagledaju politike i praksu u borbi protiv korupcije.

Dakle, ona ne služi samo procjeni da li određene politike postoje, već se fokusira na njihovu **primjenu i djelotvornost**. Kombinujući **kvantitativne pokazatelje** (da li antikorupcijske politike postoje) sa **kvalitativnim uvidima** (da li antikorupcijske politike imaju efekta), pomjera se fokus sa forme na suštinu.

Posebna pažnja u procesu posvećena je i **organizacionoj kulturi**. Procjena primjene antikorupcijskih mjera shodno Metodologiji, ne obuhvata samo zakonske i proceduralne okvire, već i vrijednosti koje institucija promovise, **način na koji se donose odluke, rukovodna ponašanja, odnos prema rezultatima rada i povjerenje zaposlenih u sistem**.

Ovakav pristup omogućava institucijama:

- ✓ da jasnije definišu ciljeve i načine za njihovo ostvarenje,
- ✓ da prepoznaju dobre primjere i identifikuju slabosti,
- ✓ da jačaju profesionalizam i odgovornost,
- ✓ i da razviju unutrašnju kulturu u kojoj su integritet i transparentnost svakodnevna praksa, a ne formalna obaveza.

Crnogorski model se tako pozicionira ne kao sistem koji „proziva“, već kao instrument koji gradi. Umjesto kontrole radi kazne, u središtu je podrška institucijama – kroz jasnu ocjenu stanja, preporuke i motivaciju za unapređenje.

2.3. Obuhvat i struktura Metodologije

Metodologija se može primijeniti na sve organe vlasti u smislu člana 3 Zakona o sprečavanju korupcije. To obuhvata **državne organe, organe državne uprave, jedinice lokalne samouprave, javne ustanove i preduzeća, kao i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja ili su u većinskom vlasništvu države ili opštine**.¹¹

Svi organi vlasti svrstani su u deset sektora, a primjena Metodologije odvija se **sektorski i fazno**, u skladu sa kadrovskim i administrativnim kapacitetima. Do sada je primijenjena u četiri sektora: državna uprava, socijalna i dječja zaštita, lokalna samouprava, pravosuđe (sudstvo i tužilaštvo).¹² Planirano je da se u narednom periodu primijeni u preostalih šest sektora: zdravstvo¹³, prosvjeta, preduzeća u državnom i lokalnom vlasništvu, nezavisna i regulatorna tijela i kultura.

Dijagram 2: Vremenski prikaz primjene Metodologije u četiri javna sektora



11 Član 3: Javni funkcioner, u smislu ovog zakona, je izabrano, imenovano odnosno postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, privrednom društvu, odnosno pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu (u daljem tekstu: organ vlasti), kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu.

Javnim funkcionerom, u smislu stava 1 ovog člana, smatraju se i notari, javni izvršitelji i stečajni upravnici.

Državno vlasništvo, u smislu ovog zakona, je svako učešće u privrednom društvu u kojem država, Glavni grad, Prijestonica, odnosno opština, ima najmanje 33% kapitala.

12 Više na: <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/izvjestaj-o-procjeni-primjene-antikorupcijskih-mjera-za-sektor-drzavne-uprave-i-drugih-drzavnih-organa>; <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/izvjestaj-o-procjeni-primjene-antikorupcijskih-mjera-za-sistem-socijalne-i-djecje-zastite>; <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/izvjestaj-o-procjeni-primjene-antikorupcijskih-mjera-za-jedinice-lokalne-samouprave>; Izvještaj o procjeni primjene antikorupcijskih mjera za sistem Pravosuđe, podsistem Sudstvo | United Nations Development Programme, <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/izvjestaj-o-procjeni-primjene-antikorupcijskih-mjera-za-sistem-pravosuđe-podsistem-tuzilastvo>

13 U maju 2025. godine ASK je u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), organizovala radionicu namijenjenu menadžerima/ka integriteta iz sektora zdravstva, s ciljem dodatnog jačanja mehanizama prevencije korupcije u ovom društveno važnom sektoru. Na radionici je predstavljen nacrt nove Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, kao i specijalizovana web aplikacija koja će unaprijediti proces sprovođenja Metodologije u praksi. Ovi alati omogućiće precizniju i objektivniju procjenu kvaliteta antikorupcijskih aktivnosti u zdravstvenim institucijama. Do kraja 2025. godine biće predstavljeni finalni rezultati za sektor zdravstva.



Metodologija je zasnovana na:

- Zakonu o sprečavanju korupcije;
- Zakonu o slobodnom pristupu informacijama;
- Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru

Metodologija je dizajnirana kao lako primjenjiv alat, a sastoji se iz jasno definisanih kategorija, kriterijuma, indikatora i verifikacionih sredstava (dokaza), dok se ocjena zasniva na kombinaciji kvantitativne i kvalitativne procjene. Indikatori se odnose na: **ispunjavanje zakonskih obaveza, interne procedure, edukaciju, transparentnost i kvalitet plana integriteta**. Metodologija omogućava organima da izvrše samoprocjenu, odmjere svoje snage i nedostatke, nakon čega ASK eksterno

postavlja kontratežu samoprocjeni, bodujući odgovore na osnovu dokaza. Na ovaj način se sagledava efekat primjene antikorupcijskih mjera, i to ne samo mjera koje su navedene u planu integriteta već i drugih antikorupcijskih mjera koje se mogu uspostaviti na nivou institucije i koje su pokazatelj proaktivnosti.

U kontekstu primjene tih mjera, napredak treba da se vidi kroz:

- ✓ povećanje transparentnosti u radu institucije, smanjena diskreciona ovlašćenja,
- ✓ povećanu efikasnost mehanizma nadzora i kontrole, uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije i drugih nepravilnosti,
- ✓ uspostavljanje i unapređenje etičke kulture, kao i unapređenje rada institucije (poboljšanje pružanja usluge korisnicima).

Procjena primjene antikorupcijskih mjera vrši se kroz tri kategorije, zasnovane na zakonskim obavezama za sve organe vlasti, dalje razložene na kriterijume i indikatore:

1. *Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije;*
2. *Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije;*
3. *Jačanje etičke kulture.*

Četvrta kategorija se odnosi na **Indikatore čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti**. Na primjer, ukoliko se tokom procjene utvrde negativni nalazi – poput presuda Upravnog suda zbog ćutanja administracije, negativnih mišljenja Državne revizorske institucije (DRI) ili potvrđenih slučajeva korupcije – **instituciji se mogu oduzeti bodovi**. Ovi indikatori ukazuju na situacije koje direktno narušavaju integritet rada, kao što su ponavljane nepravilnosti, neispunjavanje zakonskih obaveza ili drugi ozbiljni propusti u sprovođenju antikorupcijskih mjera.

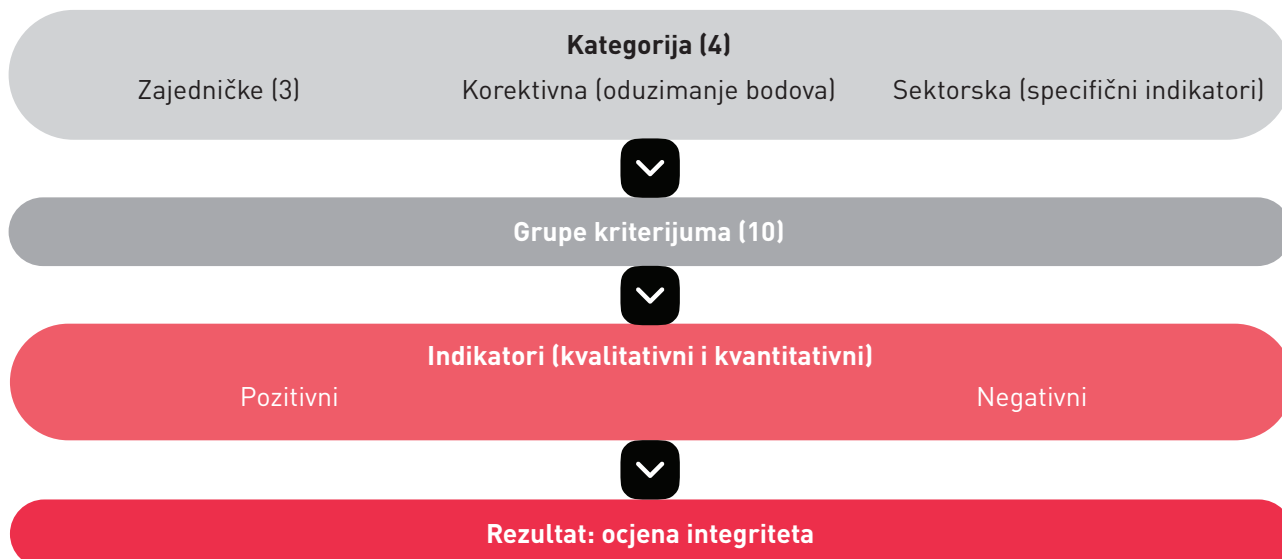
Na taj način, sistem bodovanja ne procjenjuje samo formalno postojanje dokumenata i procedura, već uzima u obzir **stvarne rizike i slabosti koje mogu umanjiti integritet institucije**.

U posebno specifičnim sektorima, kao što je sistem socijalne i dječje zaštite, razvijena je i posebna, peta kategorija, koja mjeri primjenu antikorupcijskih politika iz nadležnosti ovih institucija.

Vodič za izgradnju integriteta

Iskustvo Crne Gore u procjeni primjene antikorupcijskih mjera u javnom sektoru

Tabela 1: Elementi Metodologije



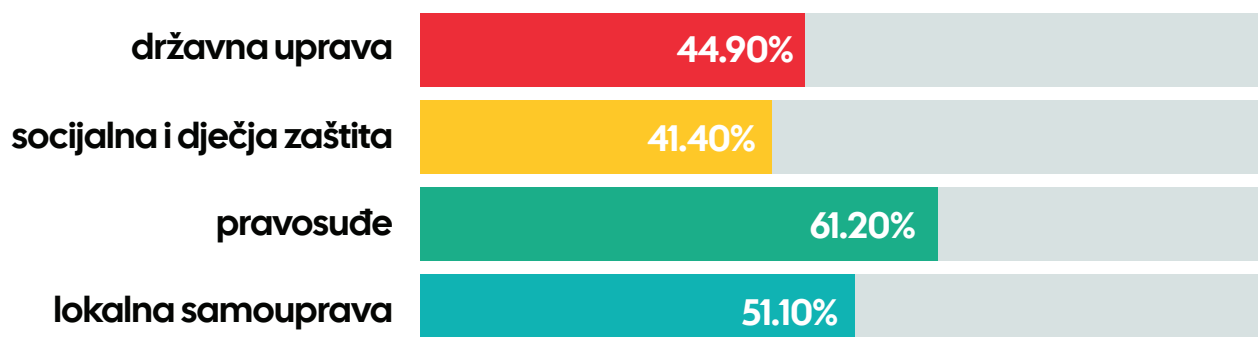
Ukupan broj ostvarenih bodova u kategorijama, prevodi se u **Indeks učinka primjene antikorupcijskih mjera** (prikazano kao rezultat u tabeli 2) prema sljedećim pragovima:

Tabela 2: Indeks učinka primjene antikorupcijskih mjera

Indeks učinka	Opis učinka institucije
0–25%	Neznatan učinak
25–50%	Mali učinak
50–75%	Umjeren učinak
75–90%	Visok učinak
>90%	Veoma visok učinak

Primjera radi, konačni indeksi u procijenjenim sektorima, izgledaju ovako:

Grafik 1: Indeksi učinka primjene antikorupcijskih mjera, po sektorima



U cilju uspješne procjene antikorupcijskih mjera, primjena Metodologije se zasniva na:

- ✓ A. Analizi planova integriteta, izvještajima o njihovom sprovođenju, kao i procjeni njihove efektivnosti i efikasnosti koju sprovodi ASK;
- ✓ B. Prikupljanju podataka i dokaza od institucija, po unaprijed definisanim kategorijama, kriterijumima i indikatorima;
- ✓ C. Samoprocjeni organa na osnovu Metodologije;
- ✓ D. Procjeni i bodovanju koje vrši ASK, koristeći istu Metodologiju;
- ✓ E. Izradi pojedinačnih izvještaja za sve organe, kao i sektorskog izvještaja, sa ocjenom i preporukama za unapređenje integriteta;
- ✓ F. Rangiranju institucija u okviru sistema i javnom predstavljanju rezultata, što podstiče međuinstitucionalno učenje i motivaciju za dalji rad na prevenciji korupcije.

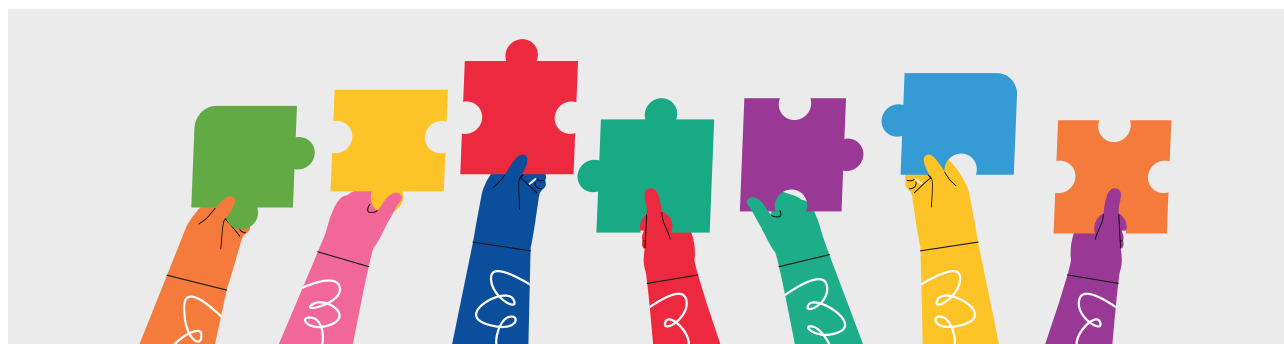
Ovi koraci su detaljnije opisani u narednom poglavlju.

2.4. Sedam koraka primjene Metodologije

Uspostavljanje nacionalnog sistema procjene integriteta u Crnoj Gori, bio je višefazni proces koji je zahtijevao koordinaciju između više aktera, institucionalnu podršku, kao i prilagođavanje međunarodnih iskustava lokalnom kontekstu. Proces, inspirisan korejskom praksom, započet je 2021. godine, kroz partnerstvo ASK-a, UNDP-a u Crnoj Gori, UNDP Centra za politike u Seulu i Vlade Republike Koreje.

01. Pilotiranje procjene primjene antikorupcijskih mjera – izrada Metodologije

Prilikom izrade nacrtu Metodologije, kriterijumi su definisani na osnovu antikorupcijskih zakona, sektorskih propisa, najboljih međunarodnih praksi, analiza planova integriteta i njihovog sprovođenja. Na osnovu toga, odabrani su pokazatelji za svaku kategoriju pojedinačno i određeni bodovi za svaki indikator, uzevši u obzir njihov značaj i složenost. Procjena je pilotirana 2021. godine, u dva sistema – državne uprave, te socijalne i dječje zaštite.



Pilot-faza je omogućila prepoznavanje izazova i unapređenje pristupa, dok su u kasnijim procjenama za ostale sisteme, osnovni principi Metodologije ostali isti – zasnovani na zakonskim obavezama institucija, omogućavajući uporednu analizu među sektorima. ASK odlučuje koji će sistem biti procijenjen na osnovu analiza planova integriteta, njihove efikasnosti i nalaza drugih organa, nevladinih i međunarodnih organizacija kao i medija.

Iako učešće institucija nije bilo zakonski obavezno, odziv je bio visok zahvaljujući **aktivnoj komunikaciji i podršci ASK-a**. Institucije su prepoznale priliku da pokažu rezultate, promovišu dobre prakse i unaprijede reputaciju. Pozitivno **isticanje uspješnih primjera i javna vidljivost procesa stvorili su zdravu konkurenciju** i dodatno motivisali institucije da unaprijede svoje procedure i dokumentaciju.

02. Inkluzivnost kao temeljni princip saradnje sa menadžerima/ka integriteta

Za svaki sektor obuhvaćen procjenom u protekle četiri godine¹⁴, organizovane su posebne radionice namijenjene menadžerima/menadžerkama integriteta, kao koordinatorima/ka i kontakt licima u procesu procjene. Na radionicama ASK predstavlja nacrt Metodologije, način prikupljanja dokaza, bodovanja i izvještavanja, pokreće dijalog o očekivanjima u ovom procesu.

Na radionicama učesnici aktivno razmjenjuju iskustava i predlažu praktična rješenja za izazove u sprovođenju planova integriteta, a u konačnom, za sektorsko prilagođavanje Metodologije, čime je povećana praktična primjenjivost i razumijevanje od strane institucija.

Uključivanje institucija u sve faze procesa, pojačalo je **povjerenje u rezultate procjene, unaprijedilo komunikaciju** između institucija i ASK-a, i stvorilo **osnov za trajnu kulturu odgovornosti i transparentnosti**.



Radionice sa menadžerima/kama integriteta

14 sistem socijalne i dječje zaštite, državna uprava, pravosuđe i jedinice lokalne samouprave, zdravstvo

O inkluzivnosti institucija

„Od samog početka smo bili uključeni – ne samo kao učesnici, već i kao neko čije se mišljenje uvažava.”

„Komunikacija sa ASK-om bila je izuzetno dobra tokom cijelog procesa. Uvijek smo mogli da dobijemo pojašnjenje ili savjet, što je nama, koji prvi put prolazimo kroz ovakav model procjene, bilo od velike pomoći.”

„Važno je što Agencija nije samo tražila podatke, već nas je vodila kroz proces. Imali smo osjećaj partnerstva i zajedničkog cilja – da poboljšamo sistem, a ne da samo popunimo tabele.”

(Menadžeri/ke integriteta, Intervjui, maj 2025. godine)

Radionice i finalizacija Metodologije

„Proces je bio veoma dobro organizovan – od same radionice do podnošenja dokaza. Znalo se šta radimo u određenoj fazi, kada dostavljamo dokaze i kada dobijamo povratne informacije. To je stvorilo osjećaj da učestvujemo u nečemu ozbiljnom i korisnom, a ne samo u još jednom izvještaju.”

„Ovaj proces nam je pomogao da osnažimo integritet unutar institucije, ali i da shvatimo koliko su menadžeri/ke integriteta važni/e kao spona između rukovodstva i zaposlenih.”

(Menadžeri/ke integriteta, Intervjui, maj 2025. godine)

03. Samoprocjena organa vlasti

Sam proces samoprocjene u institucijama koordinirali/e su menadžeri/ke integriteta, u stalnoj komunikaciji sa ASK-om. U praksi, oni/e su često pokretali proces – identifikovali su potrebe, inicirali interne sastanke, usmjeravali druge zaposlene u prikupljanju potrebne dokumentacije i podsticali usvajanje nedostajućih akata. Njihova uloga nije bila samo tehnička, već i motivaciona, jer su često bili **inicijatori/ke konkretnih promjena unutar institucija**.

Uloga menadžera/ki integriteta iz ugla ASK-a

„Uloga menadžera integriteta je bila ključna, jer bez toga ne bi bilo ni tehničke ni organizacione koordinacije. Oni su najviše doprinijeli da proces bude stvaran, a ne samo formalnost.”

(Predstavnik ASK-a, intervju, april 2025. godine)

Institucije su u pilot-fazi započele proces samoprocjene popunjavanjem detaljnog upitnika, koji je na pomenutim radionicama metodološki usaglašen, uzimajući u obzir specifičnosti jednog sektora. Upitnik je u kasnijim fazama digitalizovan i unaprijeđen kroz web aplikaciju www.integritet.me.

Procjena se zasniva na kombinaciji **kvantitativnih** i **kvalitativnih** indikatora. Kvantitativni pokazuju postojanje i obim određenih mehanizama (npr. imenovanje menadžera/ki integriteta, izrada plana ili objavljivanje izvještaja o radu), dok kvalitativni procjenjuju njihov **kvalitet, djelotvornost i primjenu u praksi** – na primjer, da li akti sadrže jasne procedure i da li se dosljedno sprovode. Na taj način se kvantitativnim indikatorima mjeri struktura sistema, a kvalitativnim njegova funkcionalnost i učinak.

U praksi se pokazalo da je samo popunjavanje upitnika bilo više od administrativne obaveze. **Institucije su kroz pitanja prepoznale konkretne nedostatke u dokumentaciji, procedurama i praksi**, što je često dovodilo do toga da, u toku trajanja samoprocjene, **brzo reaguju i pripreme potrebne interne akte** ili sprovedu određene aktivnosti. Na ovaj način su se počeli pratiti neposredni **efekti Metodologije**.

Samoprocjena kao pokretač promjena

„Sam proces popunjavanja upitnika podstakao je institucije da preispitaju i sistematizuju postojeće procedure. U pojedinim slučajevima, pravilnici su izrađeni upravo zato što je upitnik ukazao na njihov nedostatak.“

(Menadžeri/ke integriteta, intervju, maj 2025. godine)



Proces primjene Metodologije je u prosjeku trajao dva mjeseca po sektoru (Dijagram 2). U tom periodu su usvojene procedure kojima se dodatno reguliše zapošljavanje, postupanje po prijavama zviždača, sprečavanje sukoba interesa, izrađene su knjige internih procedura i registri rizika, kao i brojni drugi dokumenti i procesi, poput imenovanja odgovornih lica, objavljivanja podataka i uvođenja novih praksi koje osnažuju prevenciju korupcije.

Ovi neposredni efekti potvrđuju snažnu motivišuću ulogu Metodologije, što je bilo posebno izraženo u sektoru pravosuđa, gdje su – prema podacima ASK-a, pravosudne institucije u samo jednom mjesecu usvojile i sprovele 227 novih dokumenata, odnosno aktivnosti nakon upoznavanja sa Metodologijom i procesom procjene.¹⁵

04. Dostavljanje sredstava verifikacije

Samoprocjena organa vlasti je praćena dostavljanjem dokaza za određene tvrdnje. Dokumentacija se dostavlja u elektronskoj formi, dok ASK, u cilju dodatne provjere koristi i druge javno dostupne izvore informacija, kao što su zvanični registri, izvještaji državnih organa ili organizacija civilnog društva.

U početnoj fazi primjene Metodologije, dokazi o ispunjenosti indikatora dostavljani su putem USB memorija, dok je za potrebe procjene u sektoru pravosuđa razvijena online platforma www.integritet.me, koja je u potpunosti finalizovana u procesu aktuelne procjene sektora zdravstva. Zahvaljujući toj platformi, institucije sada svoje dokaze dostavljaju isključivo elektronski, direktno putem sistema, što je značajno unaprijedilo efikasnost procesa.

Poštovani menadžeri integriteta,

Agencija za sprečavanje korupcije je pripremila Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, u saradnji sa UNDP u Crnoj Gori. Prva Metodologija je kreirana i pilotirana u sistemima državne uprave i socijalne i dječje zaštite, 2021. godine. Odredbom člana 82 Zakona o sprečavanju korupcije propisano je da Agencija za sprečavanje korupcije prati donošenje i sprovođenje planova integriteta, daje preporuke za njihovo unapređenje i vrši provjeru procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u skladu sa ovim zakonom.

Svrha ove Metodologije je da procijeni da li organi vlasti sprovedu antikorupcijske mjere i da li njihova primjena ima pozitivne efekte, kao i da podstakne organe vlasti da budu proaktivni prilikom planiranja i primjene antikorupcijskih mjera. Metodologija se primjenjuje na sve organe vlasti koji su definisani članom 3 Zakona o sprečavanju korupcije, a procjena se vrši na osnovu sredstava verifikacije koje organi dostavljaju Agenciji. Ova IT platforma služi za prikupljanje podataka, odnosno sredstava verifikacije, na osnovu kojih će se pripremiti pojedinačni izvještaji za organe vlasti, kao i sektorski izvještaji.

Ova aktivnost ujedno predstavlja doprinos ispunjenju obaveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, u podoblasti Borba protiv korupcije, stoga se nadamo da ćete prepoznati njen značaj i dati doprinos svojim učešćem.



Prijava na portal

☐ Zapamti korisničko ime

Prijava

¹⁵ Izvor: Agencija za sprečavanje korupcije, prezentacija „Methodology for Assessment of Implementation of Anti-Corruption Measures“, Marko Škerović, jun 2025. godine, <https://kmp.respaweb.eu/materials/169/methodology-for-assessment-of-implementation-of-anti-corruption-measures-rn>

05. Provjera ASK-a i izrada pojedinačnih izvještaja za organe vlasti

Nakon završetka samoprocjene i dostavljenih dokaza, koristeći jasno definisane kriterijume bodovanja, ASK vrši objektivnu procjenu i priprema izvještaj sa nalazima i ocjenama. Broj bodova može biti 0 ukoliko je ustanovljeno da pokazatelj nije ispunjen, odnosno ako organ vlasti nije dostavio dokaz, a verifikacija se nije mogla postići ni podacima iz drugih izvora. Ukoliko pokazatelj postoji – bilo da je organ dostavio dokaz ili je verifikacija izvršena na osnovu drugih izvora – broj bodova može iznositi od 0,5 do 5,5, u zavisnosti od kvaliteta i obima ispunjenosti. Ukupan broj bodova po određenom kriterijumu zavisi od broja indikatora koji se mjere u vezi sa određenim sektorom.

Primjer kriterijuma, indikatora i sistema bodovanja iz Metodologije za sektor zdravstva

1. Kategorija: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije				
Kriterijum	Indikator	Ukupni bodovi	Ostvareni bodovi organa vlasti	Sredstva verifikacije
1.1. Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije	1.1.1. Određen menadžer/ka integriteta	1		Rješenje o određivanju menadžera/ke integriteta
	1.1.2. Izrađen plan integriteta u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije i Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta:	4		Skrenirana i pečatirana odluka o donošenju plana integriteta, sa datumom donošenja plana
	Izrađen plan integriteta - 1 bod	1		Print screen plana integriteta u web aplikaciji
	*Ukoliko je usvojeni plan integriteta unijet i u web aplikaciju Agencije za sprečavanje korupcije, organ dobija dodatni 1 bod	1		Provjera od strane Agencije

Organi vlasti za svaku kategoriju dobijaju određeni broj bodova. Prve tri kategorije boduju se svim organima vlasti. Zbir bodova za svaku kategoriju predstavlja ukupan rezultat, koji odražava procenat učinka u primjeni antikorupcijskih mjera. Veći broj bodova ukazuje na viši stepen primjene i efikasnosti antikorupcijskih mjera (vidi Tabela 2: Indeks učinka primjene antikorupcijskih mjera). Takođe, definisana je posebna četvrta kategorija sa indikatorima čijim se ispunjenjem stiču uslovi za oduzimanje bodova (negativni indikator), dok postoji i specifična kategorija koja nije obavezujuća za sve sektore (o obaveznim kategorijama i specifičnoj kategoriji više u okviru poglavlja 2.3).

Prikazani neki od negativnih indikatora iz Metodologije za sektor zdravstva

4. Indikatori čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti			
Indikator	Ukupni bodovi koji se mogu oduzeti	Ostvareni bodovi organa vlasti	Sredstva verifikacije
4.1 Protiv organa su pravosnažno okončani sudski sporovi na štetu organa od 01. januara tekuće godine (svi sporovi osim onih koji su navedeni u indikatoru 4.3) *U slučaju da je broj pravosnažno okončanih sudskih sporova na štetu organa vlasti manji od tri oduzimaju se 2 boda.	-3		Izveštaj organa ili dopis potpisan od strane starješine organa Izveštaj Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore
4.2 Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je od 1. januara tekuće godine uočila nepravilnosti kod organa kroz inspekcijski nadzor (u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama). *U slučaju da postoje dokazi da je organ ispunio izrečene preporuke, moguće je smanjenje negativnih bodova, zavisno od procenta realizacije.	-2		Obavještenje od strane organa vlasti / Obavještenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Nakon što se procijene dostavljena sredstva verifikacije i dodijele bodovi, odnosno izvrši kvantitativna procjena, slijedi kvalitativna procjena koja ima svrhu da obrazloži i dopuni rezultate iz kvantitativne procjene.¹⁶

Za potrebe kvalitativne procjene koriste se i odgovori koje su organi vlasti dali na ASK-ov Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koji se odnose na praksu, a koji su u korelaciji sa postavljenim indikatorima.

Na osnovu kombinovanih kvantitativnih i kvalitativnih nalaza, ASK izrađuje nacrt izvještaja, u kojem se prikazuju ostvareni rezultati, ocjene/bodovi po kategorijama i preporuke za unapređenje rada.

06. Dodatni komentari organa vlasti na pojedinačne izvještaje

Institucijama je omogućeno da dostave komentare na nacrt izvještaja ASK-a, čime je podstaknut dijalog i inkluzivan proces. Ovaj mehanizam povratne informacije omogućio je **transparentnost i korekciju mogućih propusta** u procesu procjene.

Povjerenje kroz dijalog

„Institucije su imale prostor da odgovore na nalaze ASK-a, što je važno za povjerenje u proces. Taj dijalog je bio konstruktivan.”

(Koautor/ka metodologije, intervju, maj 2025. godine)



07. Izrada finalnog sektorskog izvještaja i predavljanje ključnih nalaza i preporuka

Kako bi finalizovala procjenu, ASK izrađuje **sektorski izvještaj** koji obuhvata pregled cijelog procesa sprovedenog u okviru jednog sistema, rezultate učinka po indeksu primjene antikorupcijskih mjera i detaljnu analizu po kategorijama i indikatorima. Izvještaj sadrži **rangiranje institucija** u odnosu na broj osvojenih bodova, **ključne nalaze, kao i preporuke** za unapređenje rada. U prilogima izvještaja nalaze

se pregledne tabele sa bodovima za svaku instituciju, spisak usvojenih dokumenata i sprovedenih aktivnosti tokom procesa, što omogućava transparentno poređenje među institucijama i prati neposredne efekte primjene Metodologije. Konačna ocjena za svaki organ vlasti, pored kvantitativne procjene, sadrži i obrazloženje ocjene i preporuke u odnosu na dobijenu ocjenu.

¹⁶ U Republici Koreji, kvantitativnu procjenu vrši interno osoblje ACRC-a, dok kvalitativnu ocjenu daju nezavisni eksterni stručnjaci (npr. univerzitetski profesori, istraživači, predstavnici civilnog društva). Ovaj pristup doprinosi balansu između stručnosti, objektivnosti i sveobuhvatnosti procjene.

III Naučene lekcije

Primjena Metodologije ne znači samo promjenu procedura, već i promjenu organizacione kulture, odnosno proaktivno planiranje prevencije korupcije, izgradnju međusobnog povjerenja i odgovornosti. Ovaj proces zahtijeva vrijeme, strpljenje i stalno učenje. Izazove posmatramo kao naučene lekcije, a one su:



Ograničeno razumijevanje svrhe procjene integriteta

U brojnim institucijama uočeno je ograničeno razumijevanje uloge i značaja procjene integriteta.

„Sam koncept integriteta, kao i svrha samoprocjene, nije bio dovoljno poznat među zaposlenima, što je usporilo početne faze procesa“. (Menadžer/ka integriteta, intervju, maj 2025)

„U početku nije bilo jasno čemu služi ova procjena. Mislili su da je u pitanju samo još jedna administrativna obaveza.“

(Menadžer/ka integriteta, intervju, maj 2025)

Takođe, kapaciteti za prikupljanje, organizaciju i dokumentovanje potrebnih podataka i akata bili su neravnomjerno raspoređeni. Manje institucije, posebno na lokalnom nivou, nisu imale ni tehničku ni kadrovsku podršku da odgovore na sve zahtjeve u zadanom roku, i iz tog razloga vremenski rokovi su se produžavali od strane ASK-a kako bi se na najbolji mogući način odgovorilo na sva pitanja i dostavili dokazi neophodni za verifikaciju bodova.

Naučena lekcija:

Uvođenje Metodologije najbolje funkcioniše kada se u startu obezbijedi **jasna komunikacija o svrsi i koristi procesa**, kao i **dodatna podrška institucijama sa manjim kapacitetima**. ASK je upravo kroz produženje rokova, radionice i stalnu komunikaciju omogućila da proces ostane inkluzivan i podržavajući.



Ograničena intersektorska koordinacija

Uprkos koordinatorskoj ulozi ASK-a, izazov je predstavljala horizontalna koordinacija između odjeljenja i sektora unutar pojedinih institucija. Priprema odgovora na upitnik često je zahtijevala doprinos više organizacionih jedinica, što nije uvijek bilo lako organizovati.

„Nisu svi u instituciji jednako uključeni. Nekada menadžer integriteta ostane sam u pokušaju da prikupi sve informacije.“

(Koautor/ka Metodologije, intervju, maj 2025)

Naučena lekcija:

Potrebno je **ojačati horizontalnu komunikaciju unutar institucija**, kroz formalno uključivanje svih organizacionih jedinica u proces samoprocjene i verifikacije dokaza. Tokom sprovođenja metodologije pokazalo se da institucijama često nedostaje efikasna unutrašnja koordinacija. U narednim ciklusima preporučuje se razvoj preciznijeg modela i uputstava za formiranje internog tima koji bi objedinio rad svih organizacionih jedinica u procesu procjene integriteta.

Nedostatak konzistentnosti u dokumentaciji/dokazima

Tokom procjene uočena su značajna odstupanja u načinu na koji su institucije tumačile pitanja iz upitnika i dostavljale dokaze. Radionice su služile odgonetanju svih nedoumica u procesu, a pored toga, ASK je bila dostupna za sva dodatna pojašnjenja. Iako su u Metodologiji navedeni primjeri i tipovi dokaza, pojedine institucije su dostavljale akte koji nijesu u potpunosti odgovarali na postavljena pitanja.

„Vidjeli smo da ista pitanja različite institucije tumače na potpuno drugačiji način.“

(Predstavnik ASK-a, intervju, april 2025)

**Naučena lekcija:**

ASK će razmotriti **razvijanje kraćih operativnih vodiča**, koji će služiti kao orijentir prilikom tumačenja pitanja i pripreme dokaza.

Fokus treba staviti na suštinsku primjenu antikorupcijskih mjera, ne samo na njihovo formalno postojanje

Iako je većina institucija pokazala visok nivo posvećenosti procesu, uočeno je i da je kod nekih pristup bio dominantno formalan – odnosno, fokusiran na ispunjavanje forme bez dubljeg preispitivanja stvarne primjene antikorupcijskih politika. To se ogleda u izradi dokumenata koji formalno odgovaraju na zahtjeve iz upitnika, ali bez sadržinskog razmišljanja o tome da li su interne politike djelotvorne, da li se primjenjuju i da li ih zaposleni poznaju i razumiju.

„Nekima je važnije bilo da pokažu da su nešto poslali, nego da to što pošalju zaista ima suštinu.“

(Koautor/ka Metodologije, intervju, maj 2025)



Jedan od ciljeva Metodologije jeste da institucije ne sagledavaju proces kao još jednu administrativnu obavezu, već kao priliku za refleksiju i unapređenje integriteta.

Naučena lekcija:

U narednim fazama primjene Metodologije preporučuje se **dodatno jačanje kvalitativnih aspekata procjene**. To uključuje provjere poput: da li su zaposleni upoznati s procedurama, da li se one primjenjuju u praksi, te da li postoje povratne informacije o njihovoj efikasnosti. ASK planira poboljšati ove procese kroz praćenje sprovođenja datih preporuka u budućim fazama. Takva inicijativa je započeta za sisteme državne uprave i socijalne i dječje zaštite.



Nedostatak autoriteta menadžera/ki integriteta

Uočeno je da sistem menadžera/ki integriteta nije optimalno postavljen, posebno kada je riječ o njihovoj mogućnosti da utiču na promjene unutar institucija. U praksi, menadžeri integriteta zauzimaju pozicije službenika ili nižih rukovodilaca, bez jasnih ovlašćenja za iniciranje i nadzor nad sprovođenjem mjera integriteta. Takav status nije podržan posebnim zakonskim ovlašćenjima niti dodatnim mehanizmima koji bi osigurali njihovu nezavisnost i operativnu moć.

Dodatni izazov predstavlja učestala rotacija ili smjena menadžera/ki integriteta, što dovodi do nedostatka institucionalne memorije i prekida kontinuiteta u sprovođenju aktivnosti.

U mnogim slučajevima, menadžeri/ke integriteta ovu funkciju obavljaju uz niz drugih radnih obaveza u okviru svog redovnog posla, što dodatno ograničava vrijeme i resurse koje mogu posvetiti razvoju i praćenju mjera integriteta.

„Menadžer integriteta nije imao dovoljno autoriteta da utiče na stvarne promjene u organu. Potrebno je da rukovodilac nosi odgovornost za integritet.“

(Menadžer/ka integriteta, maj 2025. godine)

Naučena lekcija:

Održivi sistem integriteta zahtijeva **odgovornost svih zaposlenih**, uz jasan naglasak na **rukovodioce/teljke kao nosioce integriteta**.

Preporučuje se razmatranje unapređenja **zakonskog okvira i institucionalnog pozicioniranja menadžera/ki integriteta**, čime bi se ojačao njihov autoritet i doprinijela dugoročna održivost sistema.

IV Primjeri dobre prakse tokom implementacije Metodologije u Crnoj Gori

Tokom primjene Metodologije, crnogorske institucije su pokazale da integritet nije apstraktan pojam, već svakodnevna praksa koju je moguće graditi konkretnim koracima. U nastavku su predstavljeni primjeri koji ilustruju različite oblike napretka – **od brzih institucionalnih reakcija i motivacije kroz javno rangiranje, do razmjene iskustava i veće uključenosti zaposlenih u procese jačanja integriteta.**



Brza reakcija institucija na upitnik

U mnogim institucijama, u procesu samoprocjene, došlo je do uvida da određeni interni akti i procedure nedostaju. Ovaj proces je sam po sebi bio podsticaj da se dokumenti hitno izrade i usvoje, što pokazuje praktičnu vrijednost Metodologije i njen potencijal da unaprijedi institucionalne prakse čak i prije završetka formalne procjene.

„Sami proces popunjavanja upitnika nas je „natjerao” da donesemo pravilnike koje nismo imali. Nismo čekali ocjenu, već smo htjeli da budemo spremni tokom trajanja procesa.”
(Menadžer/ka integriteta, intervju, maj 2025)



Jačanje uloge menadžera/ki integriteta

Metodologija je dala novu težinu ulozi menadžera/ki integriteta, koji su u mnogim institucijama postali glavni pokretači promjena. Njihova koordinacija i komunikacija sa zaposlenima omogućila je brže usvajanje internih akata i jačanje etičke kulture u institucijama.

„Po prvi put smo imali osjećaj da naš rad ima sistemski značaj, da nismo samo formalni, već ključni dio procesa.” (Menadžer/ka integriteta, intervju, maj 2025)



Motivacija kroz javno rangiranje

Javno objavljivanje rezultata i rangiranje institucija pokazalo se kao snažan motivator. Institucije su prepoznale važnost transparentnosti uz želju da poboljšaju svoje rezultate, potvrđujući na taj način svoju posvećenost procjeni. Ovaj metod je podstakao međuinstitucionalnu saradnju i razmjenu dobrih praksi.

„Rangiranje nam je dalo dodatni motiv – da pokažemo da smo dobri, ali i da naučimo gdje možemo biti bolji.”¹⁷ (Menadžerka integriteta)

17 Izvor: Video materijal „Integritet na djelu – sistem bez korupcije!”, UNDP/ASK, jul 2022. godine, <https://www.youtube.com/watch?v=gj1Y9Yqwk88>

**Razmjena iskustava među institucijama**

Radionice i međuinstitucionalni kontakti doprinijeli su razmjeni praktičnih rješenja, posebno između manjih lokalnih samouprava i većih sistema. Dobar dio preporuka implementiran je upravo zahvaljujući primjerima koje su institucije dijelile tokom procesa.

„Puno nam je značilo što smo vidjeli kako to rade drugi – neke ideje smo odmah primijenili.”
(Menadžerka integriteta)¹⁸

**Potreba za većim uključivanjem svih institucija**

Proces procjene pokazao je da su institucije koje su učestvovalе, bez obzira na početni rezultat, napravile značajne pomake u unapređenju integriteta. Njihovo učešće samo po sebi predstavlja spremnost da se uoče i riješe postojeći izazovi. Međutim, pojedine institucije još uvijek nijesu prepoznale značaj ovog procesa i nijesu se uključile u procjenu. Ovaj izazov ukazuje na potrebu dodatne komunikacije i motivacije, kako bi se osiguralo da sve institucije postanu dio zajedničkog napora za jačanje integriteta. Na taj način se jača javna odgovornost, ali i podstiče međuinstitucionalno poređenje i pozitivan takmičarski duh među institucijama.

„Važno je dodatno motivisati institucije da se uključe – kroz pozive, objašnjenja koristi i ukazivanje na značaj rezultata za ugled i povjerenje javnosti.”
(iz intervju sa koautorom Metodologije, maj 2025)

**Povećanje svijesti i brza implementacija preporuka**

Proces samoprocjene organa i procjene ASK-a nije uticao samo na rukovodiocе/teljke, već je podstakao i zaposlene da aktivnije razmišljaju o integritetu i antikorupcijskim mjerama. U mnogim institucijama ovaj proces je otvorio prostor za razgovore o rizicima i načinima njihovog smanjenja, dok su pojedine, neposredno nakon prezentacije rezultata, počele sa sprovođenjem preporuka. Uvođeni su novi pravilnici, ažurirani postupci i ojačane unutrašnje kontrole radi unapređenja transparentnosti i kulture odgovornog poslovanja.

„Ovaj proces je pokrenuo razgovore o integritetu među zaposlenima – sada više razgovaramo o rizicima i tome kako ih smanjiti.”
(Menadžer/ka integriteta, intervju, maj 2025)

„Nismo čekali sljedeći ciklus, već smo odmah pokrenuli izmjene kako bismo unaprijedili rad našeg organa.”
(Menadžerka integriteta)¹⁹

18 Izvor: Video materijal „Integritet na djelu - sistem bez korupcije!”, UNDP/ASK, jul 2022. godine, <https://www.youtube.com/watch?v=gj1Y9Yqwk88>

19 Izvor: Video materijal „Integritet na djelu - sistem bez korupcije!”, UNDP/ASK, jul 2022. godine, <https://www.youtube.com/watch?v=gj1Y9Yqwk88>

Ovi primjeri potvrđuju da Metodologija ima snažan transformacioni potencijal kada se primjenjuje na transparentan i inkluzivan način. Javna objava rezultata, otvoren dijalog sa institucijama, edukacija zaposlenih i javno priznanje postignuća pokazali su se kao ključni faktori uspjeha. Iskustvo Crne Gore pokazuje da kombinovani pristup – samoprocjena institucija, eksterno bodovanje i aktivno uključivanje svih aktera – ne samo da unapređuje integritet već i podstiče kulturu odgovornosti i kontinuiranog unapređenja rada javnog sektora.

V Preporuke i zaključci za druge zemlje

ASK je Metodologijom **otišla korak dalje** – pored praćenja efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, obezbijeden je **dokaz o tome da li su institucije bile inovativne i proaktivne u prevenciji korupcije**. Ovakav pristup pomaže institucijama da kvalitetnije i proaktivnije planiraju mjere u prevenciji korupcije.

U nastavku je dat sažet prikaz preporuka za one institucije/organizacije koji žele da razviju slične modele:

A. Pripremna faza

- Prije uvođenja Metodologije, analizirati institucionalni i normativni okvir, kapacitete institucija i postojeće antikorupcijske mjere;
- Finalizovati Metodologiju u inkluzivnom procesu sa onima kojih se procjena tiče; razmotriti uključivanje akademske zajednice, civilnog sektora i drugih profesionalaca koji mogu doprinijeti metodološkom alatu;
- Pilotirati Metodologiju u jednom sektoru i prilagoditi je na osnovu povratnih informacija.

B. Sprovođenje samoprocjene i eksterne evaluacije

- Samoprocjenu institucije vrše putem strukturiranih upitnika koji počivaju na kategorijama, kriterijumima i kvalitativnim i kvantitativnim indikatorima Metodologije;
- Spoljnu evaluaciju, koja treba da provjeri samoprocjenu, treba da vrši nezavisno tijelo ili antikorupcijska agencija, uz mogućnost konsultovanja eksternih eksperata, kao što je to bio slučaj u Crnoj Gori²⁰;
- Preporuke se organima pružaju na nivou pojedinačnih institucija ali i sektora.

C. Objavljivanje rezultata

- Javno objavljivanje rezultata doprinosi odgovornosti i međuinstitucionalnom učenju;
- Preporučuje se nagrađivanje najbolje rangiranih: U Republici Koreji se institucije sa najvišim ocjenama javno nagrađuju. Crna Gora može razviti slične mehanizme motivacije, što je i preporuka za ostale zemlje.

D. Monitoring i unapređenje sistema

- Važno je sagledati proces ispunjenja preporuka koje su institucijama date u fazi procjene kako bi se mogli izmjeriti sistemski učinci Metodologije;
- Razmotriti uključivanje i sporednih indikatora u mjerenje učinka, poput percepcije drugih institucija, građana, rezultata anketa među zaposlenima i slično;
- Rizici se razlikuju po prirodi sektora i stepenu kontakta sa javnošću, pa je neophodno razmotriti kontinuiranu nadogradnju Metodologije, tako da odgovori specifičnostima rizika u određenom sektoru;
- Rukovodioci/teljke bi trebalo da preuzmu odgovornost i aktivno promovišu kulturu integriteta;
- Važno je uspješne institucije ali i menadžere/ke integriteta uključivati u kontinuirane obuke, i na taj način ih promovisati ali i motivisati druge u javnom sektoru da učestvuju u procesu;
- Preporuke izrađene tokom procjene potrebno je jasno komunicirati donosiocima odluka u Vladi, posebno nadležnim ministarstvima i drugim institucijama zaduženim za praćenje sprovođenja zakonskih obaveza;
- Uspješne institucije treba javno isticati, ali i proaktivno upozoravati one koje odbijaju da učestvuju u procesu. U krajnjoj instanci, o ovom procesu treba redovno obavještavati nadležne institucije, Vladu, civilni sektor i medije.

Iskustvo Crne Gore pokazuje da i u ograničenim vremenskim i kadrovskim uslovima mogu nastati inovativni i održivi pristupi unapređenju integriteta u javnom sektoru.

Metodologija je dokaz da se transparentnost, edukacija, javno priznanje i kontinuirana procjena mogu spojiti u alat koji ne samo da mjeri, već i unapređuje institucionalni integritet. Ovaj pristup, zasnovan na međunarodnim iskustvima, ali prilagođen crnogorskom kontekstu, može biti vrijedan primjer drugim zemljama koje žele razviti ili unaprijediti vlastite sisteme procjene integriteta.

**Proces ne prestaje usvajanjem
Metodologije – tek tada počinje stvarna
promjena institucionalne kulture.**

Literatura:

1. ASK i UNDP (2022-2025) - Integritet na djelu - Izveštaji o procjeni primjene antikorupcijskih mjera Jedinice lokalne samouprave; Pravosuđa, Tužilaštva; Sistema socijalne i dječje zaštite; Državne uprava i drugih državnih organa
2. ASK i UNDP (2022), „Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u Crnoj Gori“
3. ASK, prezentacija „Methodology for Assessment of Implementation of Anti-Corruption Measures“, Marko Škerović, jun 2025. godine
4. Intervjui sa predstavnicima ASK-a, crnogorskim institucijama (menadžerima/ menadžerkama integriteta) i konsultantima, kao i sa partnerima iz Republike Koreje (UNDP i ACRC) (april-maj 2025)
5. Jun-min Lee, (ACRC); Ahjung Lee, Seoul Policy Centre (UNDP): „Introduction to Korea's Anti-Corruption Initiative Assessment“
6. Komisija za antikorupciju i građanska prava Republike Koreje - ACRC (2020), „USPC-AIA FAQ“
7. Komisija za antikorupciju i građanska prava Republike Koreje - ACRC (2020), „Introduction to Korea's Anti-Corruption Initiative Assessment“
8. Transkripti online konferencije: međunarodne prakse (Alžir, Uzbekistan, Republika Koreja, Crna Gora), maj 2025
9. Zakon o sprečavanju korupcije, Službeni list Crne Gore, br. 053/14 od 19.12.2014, 042/17 od 30.06.2017. godine
10. <https://www.youtube.com/watch?v=gj1Y9Yqwk88>
11. <https://www.undp.org/cnr/montenegro/stories/integritet-na-djelu-sistem-bez-korupcije>



8 Dom zdravlja Kolašin

9 Specijalna bolnica za psihijatriju „Dobro jutro“

10 Dom zdravlja Cetinje

11 Specijalna bolnica za ortopediju, neurologiju i fizioterapiju

12 Specijalna bolnica za plućne bolesti i tuberkulozu

Dom zdravlja Pljevlja

prota", Kotor

rohirurgiju i neurologiju „Vaso Ćuković“, Risan

Dr Jovan Bulajić“, Brezovik



NAT

Agencija za sprečavanje korupcije (ASK)

Adresa: Kralja Nikola 27/V, 81000 Podgorica, Crna Gora

Telefon: +382 20 447 721

E-pošta: info@antikorupcija.me i marko.skerovic@antikorupcija.me

Web-sajt: www.antikorupcija.me

.....

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori

Adresa: UN Eko zgrada, Stanka Dragojevića bb, 81000 Podgorica, Crna Gora

Telefon: +382 20 447 400

E-pošta: registry.me@undp.org

Web-sajt: www.undp.org/montenegro