

## ZAPISNIK

### sa 63. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije održane 24. januara 2022. godine

Sjednica je počela u 10.15 sati.

Predsjedavao je Momčilo Radulović, predsjednik Savjeta ASK.

Sjednici su prisustvovali članovi Savjeta ASK: Goranka Vučinić, Rifat Hadrović, Gavriilo Čabarkapa i Zlatko Vujović.

Sjednici su prisustvovali: Jelena Perović, direktorica ASK, Marko Škerović, samostalni savjetnik u Odsjeku za integritet i lobiranje i Aleksandra Vojinović, sekretarka Savjeta ASK.

Sjednica je bila otvorena za predstavnike medija.

Za 63. sjednicu jednoglasno je utvrđen sljedeći

#### DNEVNI RED:

1. Informacija o aktivnostima ASK u oblasti kontrole donošenja i sprovođenja planova integriteta i nadzora nad sprovođenjem Zakona o lobiranju; i
2. Tekuća pitanja.

Jednoglasno je usvojen Zapisnik sa 62. sjednice Savjeta, bez primjedbi.

Jednoglasno je prihvaćen prijedlog da sjednici prisustvuje Marko Škerović.

#### **Prva tačka: Informacija o aktivnostima ASK u oblasti kontrole donošenja i sprovođenja planova integriteta i nadzora nad sprovođenjem Zakona o lobiranju**

**Predsjedavajući** je podsjetio da sjednica zakazana u skladu sa praksom održavanja tematskih sjednica kako bismo detaljnije pratili rad Agencije u pojedinačnim oblastima rada. Kazao je da je, u pripremi za sjednicu, članovima Savjeta ASK dostavljena Informacija koja se odnosi oblast monitoringa nad donošenjem i sprovođenjem planova integriteta, a koja sadrži ocjenu stanja i statističke podatke za prethodnu godinu.

Prije otvaranja rasprave, a na poziv predsjedavajućeg, Marko Škerović je predstavio aktivnosti ASK u oblasti kontrole donošenja i sprovođenja planova integriteta i nadzora nad sprovođenjem Zakona o lobiranju (*Informacija je sastavni dio ovog zapisnika – Aneks1*).

Nakon otvaranja rasprave, **Goranka Vučinić** je pitala da i ASK ima Plan integriteta, koje određen za menadžeta integriteta, da li je rađena procjena efikasnosti i efektivnosti Plana, kao i koliko je urađeno procjena planova integriteta ostalih organa vlasti. Takođe, pitala je koliko organi vlasti poštuju preporuke ASK, imajući u vidu da u ZSK ne postoje kaznene odredbe za starješinu organa vlasti ukoliko plan integriteta nije prilagođen specifičnostima organa kojim rukovodi. Dodala je da je u Italiji stavljena odgovornost na

Kada je u pitanju Zakon o lobiranju, kazala je da je prvi zakon donesen 2011. godine, ali da nije bilo nikakvog napretka u toj oblasti. Ocijenila je da se radi o nedostatku političke volje za sprovođenje tog zakona, te da je potrebno da Zakon što prije zaživi, imajući u vidu potrebe društva i proces evropskih integracija.

**Marko Škerović** je odovorio da ASK ima Plan integriteta koji je urađen u septembru 2020. godine, u skladu sa obavezom iz Zakona o sprječavanju korupcije, kao i da je on ujedno i menadžer integriteta. Dodao je da je PI opštiran, da sadrži sve oblasti rada ASK, kao i da su prilikom njegove izrade uzete u obzir preporuke domaćih i međunarodnih partnera. Dodao je da Plan integriteta ASK da služi kao model drugim organima vlasti za definisanje mjera i rizika u njihovim planovima integriteta. Procjena efektivnosti i efikasnosti PI je urađena na osnovu upitnika koji je sadržao 150 pitanja. Takođe, urađene su dvije procjene PI rugih institucija, na osnovu kojih se po sektoriam izvlače zaključci di daju preporuke za unapređenje, a takođe se notiraju i pozitivni efekti realizovanih mjera. Prva procjena je urađena 2018. Godine, i služila je kao polazni osnov za definisanje indikatora uspjeha, a na osnovu kojeg je mjeran uspjeh i napredak narednog ciklusa sprovođenja PI.

Složio se da je najmanji procenat poštovanja preporuka, kao i da je potrebno predvidjeti prekršajnu odgovornost starješina organa. Takođe, ne postoji kaznena odredba za nedostavljanje PI namon zadatakog roka od 30. marta, i kao primjer je naveo novoformirane organe ne postoji rok, niti se može pokrenuti prekršaj postupak zbog isteka rokova. Kazao je da ASK pokreće prekršajne postupke za nedostavljanje

izvještaja o sprovođenju PI, pa ih na taj način uspijeva privoliti da donesu planove. Takođe, potrebno je da se predvidi zakonska obaveza da organi vlasti dostavljaju Agenciji planove integriteta u elektronskom i štampanom obliku, kako bi se omogućila efikasnija obrada dostavljenih podataka.

**Goranka Vučinić** je dodala da menadžeri integriteta obično ne žele da obavljaju te poslove zbog velikog obima osnovnog posla, a da nijesu finansijski nagrađeni ili na drugi način stimulisani da se bave obavezama koje se tiču planova integriteta.

**Momčilo Radulović** je predložio da Savjet uputi dopis starješinama organa kojim će ukazati na važnost uloge menadžera integriteta u jačanju etičnosti samih institucija, uz prijedlog da budu adekvatno nagrađeni za taj posao, kao i na obavezu i značaj poštovanja preporukla ASK u procesu donošenja i sprovođenja planova integriteta.

Pohvalio je proaktivno djelovanje Odsjeka u oblasti integriteta, a što je prepoznala Evropska komisija. Podsjetiću da je u izvještajima za 2019. i 2020. godinu konstatovano da se planovi integriteta kontinuirano sprovode u većini organa vlasti, ali da njihovu praktičnu učinkovitost tek treba procijeniti.“ U posljednjem Izvještaju o napretku nema navedene konstatacije, što se može tumačiti da je u ovoj oblasti postignut napredak.

Takođe, u godišnjim izvještajima Agencije o donošenju i sprovođenju planova integriteta, konstatovan je kontinuirani rast stepena realizacije mjera za savladavanje identifikovanih rizika.

Smatra da je konstatna i blagovremena edukacija organa vlasti doprinijela postizanju kvalitetnih rezultata rada i velikim procentom ispunjenosti zakonske obaveze koja se odnosi na usvajanje planova integriteta.

Kada je u pitanju lobiranje, Agencija je s pažnjom razmotrila ocjenu Evropske komisije koja je u ranijim izvještajima konstatovala da Agencija tek treba da pokaže proaktivan pristup kako bi se otkrilo, procesuiralo i sankcionisalo kršenje zakona.

Složio se sa ocjenom Goranke Vučinić da ne postoji politička volja da zaživi lobiranja, te da do sada nijesu donošena adekvatna zakonska rješenja u toj oblasti.

Zbog toga je Agencija je kod Ministarstva pravde i ljudskih prava inicirala formiranje Radne grupe za izmjenu Zakona o lobiranju, kako bi se stvorile pravne pretpostavke za otkrivanje i adekvatno procesuiranje kršenja zakona.

Kako bi se u potpunosti ispoštovao navedeni proces, predložio je da se na narednoj sjednici razmatra Priedlog izmjena i dopuna Zakona o lobiranju, kako bi i Savjet dao svoje preporuke za unapređenje navedenog zakonskog rješenja.

Takođe, predložio je da Savjet ASK usvoji sljedeće inicijative:

- što hitnije formiranje komisije za polaganje ispita za obavljanje poslova lobiranja;
- nastaviti sa predavanjima i obukama za potencijalno lobirana lica u organima vlasti, kako bi razlikovali dozvoljeno od nedozvoljenog lobiranja i adekvatno reagovali u slučajevima kada ih kontaktira registrovani lobista ili kada se na njih vrši nedozvoljeni uticaj u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata;
- nakon usvajanja Zakona o lobiranju i svih podzakonskih akata, potrebno je započeti intenzivnu informativnu kampanju prema opštoj i stručnoj javnosti, naročito kada su u pitanju najvažnije izmjene Zakona.

Prijedlozi su jednoglasno usvojeni.

Nakon završene rasprave, predsjedavajući je konstatovao da se Savjet ASK upoznao sa Informacijom o aktivnostima ASK u oblasti kontrole donošenja i sprovođenja planova integriteta i nadzora nad sprovođenjem Zakona o lobiranju.

Predložio je da Savjet ASK uvoji sljedeće konstatacije/prijedloge:

- Dalje aktivnosti u oblasti planova integriteta moraju biti usmjerene ka praćenju implementacije planova, kako bi isti dali rezultate i doprinijeli podizanju nivoa etičnosti i integriteta u institucijama.
- U oblasti lobiranja, potrebno je što hitnije donijeti novi Zakon o lobiranju, sprovesti obuke za potencijalno lobirana lica u organima vlasti i započeti intenzivnu informativnu kampanju prema opštoj i stručnoj javnosti, naročito kada su u pitanju najvažnije izmjene Zakona

Prijedlozi su jednoglasno usvojeni.

## **Druga tačka: Tekuća pitanja**

- I. Dogovoreno je da se 64. sjednica Savjeta održi 31. januara 2022. godine, sa sljedećim Dnevnim redom:
  1. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lobiranju;
  2. Izvještaj Radne grupe za prikupljanje podataka o prekršajima i izrečenim sankcijama u periodu 1. januar 2016. godine do 30. juna 2021. godine.i
  3. Tekuća pitanja.

-----  
Savjet ASK, na 63. sjednici, usvojio je sljedeće

### **ZAKLJUČKE I/ILI KONSTATACIJE:**

Razmatrajući Informaciju o aktivnostima ASK u oblasti kontrole donošenja i sprovođenja planova integriteta i nadzora nad sprovođenjem Zakona o lobiranju, Savjet ASK je:

1. konstatovao da su visok stepen poštovanja obaveze donošenja i sprovođenja planova integriteta od strane vlasti, kao i stalna edukacija menadžera integriteta, značajno uticali na sprječavanje korupcije i jačanje etike u organima vlasti;
2. konstatovao da dalje aktivnosti u oblasti planova integriteta moraju biti usmjerene ka praćenju implementacije planova, kako bi isti dali rezultate i doprinijeli podizanju nivoa etičnosti i integriteta u institucijama;
3. odlučio da uputi inicijativu starješinama organa vlasti kako bi ukazao na potrebu afirmacije uloge menadžera integriteta i obezbjeđivanja njihovog kontinuiranog usavršavanja u oblasti sprječavanja korupcije.
4. inicirao što hitnije formiranje Komisije za polaganje ispita za obavljanje poslova lobiranja;

5. inicirao nastavak predavanja i obuka za potencijalno lobirana lica u organima vlasti, kako bi se ukazalo na razliku između dozvoljenog i nedozvoljenog lobiranja i kako bi se pružio adekvatan odgovor u slučajevima vršenja nedozvoljenog uticaja u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata.
6. konstatovao da je nakon usvajanja Zakona o lobiranju i svih podzakonskih akata potrebno započeti intenzivnu informativnu kampanju prema opštoj i stručnoj javnosti, naročito kada su u pitanju najvažnije izmjene Zakona.
7. odlučio da na 64. sjednici, da razmatra Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lobiranju i Izvještaj Radne grupe za prikupljanje podataka o prekršajima i izrečenim sankcijama u periodu 1. januar 2016. godine do 30. juna 2021. godine. Sjednica će biti održana 31. januara 2022. godine.

Sjednica je zaključena u 11.45h

Broj 00 – 54/4-22

Podgorica, 31. januar 2022. godine

**SEKRETARKA SAVJETA**

Aleksandra Vojinović, s.r.

**PREDSJEDNIK**

Momčilo Radulović, s.r.



*Crna Gora*  
*Agencija za sprječavanje korupcije*

**Informacija o aktivnostima ASK u oblasti kontrole  
donošenja i sprovođenja planova integriteta i nadzora  
nad sprovođenjem Zakona o lobiranju**

Podgorica, januar 2022. godine

# 1. Donošenje i sprovođenje planova integriteta u Crnoj Gori

## **1. Uvodne napomene**

Od 1. januara 2016. godine, stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, br. 53/2014 i 42/2017), praćenje donošenja i sprovođenja planova integriteta vrši Agencija za sprječavanje korupcije. Shodno Zakonu, organi vlasti bili su u obavezi da donesu plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga Agenciji. Svi organi koji su donijeli plan integriteta do kraja 2020. godine bili su dužni da usvoje i dostave Agenciji do 15. aprila 2021. godine izvještaj o sprovođenju plana integriteta za prethodnu godinu.

**Plan integriteta** je interni antikorupcijski dokument koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije i drugog neetičnog i neprofesionalnog ponašanja. Plan integriteta sadrži mjere pravne i praktične prirode kojima se otklanjaju ili umanjuju identifikovani rizici.

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

Na osnovu planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju, Agencija trenutno priprema **Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2021. godini**, koji će biti sastavni dio Izvještaja o radu ASK za 2021. godinu.

Kao i prethodni godišnji izvještaji o planovima integriteta, izvještaj za 2021. godinu će sadržati **preporuke za unapređenje planova integriteta**, date na osnovu analize planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju, na nivou sistema i podsistema u koje su svrstani organi vlasti. Takođe, prilikom formulisanja preporuka biće uzeti u obzir nalazi relevantnih istraživanja i izvještaja državnih organa, nevladinih i međunarodnih organizacija, za koje se procijeni da organima mogu biti od koristi prilikom izrade planova integriteta.

## **2. Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u 2021. godini**

Prema evidencijama Agencije, 723 organa vlasti su u obavezi da dostave Agenciji plan integriteta. Tokom 2021. godine, 15 organa vlasti je prvi put usvojilo i Agenciji dostavilo plan integriteta u štampanoj i elektronskoj formi. Do 31. decembra 2021. godine, **zakonsku obavezu donošenja plana integriteta ispunilo je ukupno 707 organa vlasti** (97,8% organa).



## Broj organa vlasti koji su ispunili zakonsku obavezu donošenja planova integriteta



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

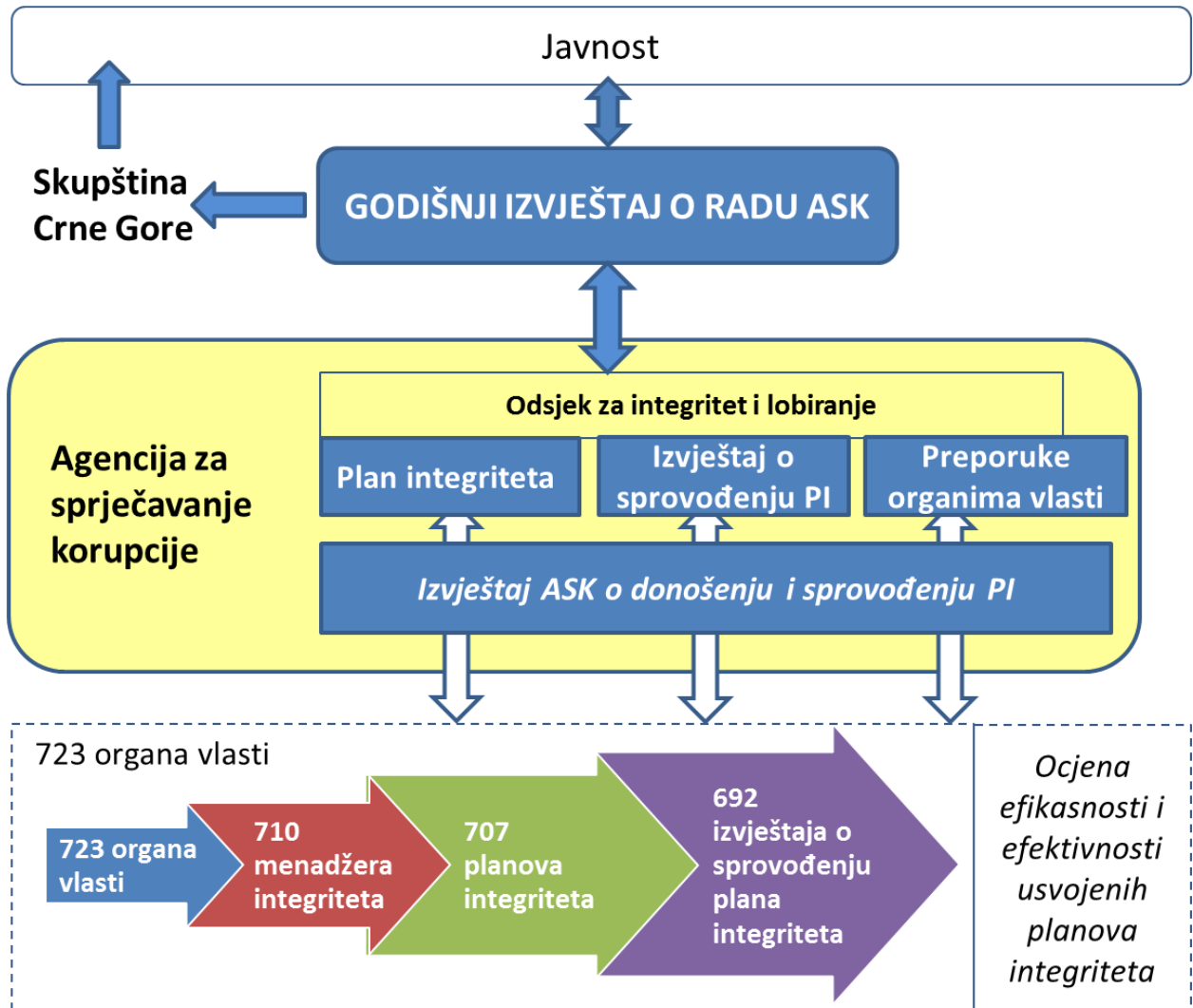
Organi koji su do kraja 2020. godine donijeli plan integriteta bili su u obavezi da do 15. aprila 2021. godine usvoje i dostave Agenciji izvještaj o sprovođenju plana integriteta u prethodnoj godini. Tokom 2021. godine, Agenciji su dostavljena **ukupno 692 izvještaja o sprovođenju planova integriteta** za 2020. godinu (97,6% organa koji su bili u obavezi da podnesu izvještaj).

Organi vlasti su 2021. godine dostavljali Agenciji izvještaje o sprovođenju plana integriteta u pisanoj formi, kao i u elektronskoj formi putem web aplikacije za planove integriteta. Tokom godine je **u aplikaciju unijeto ukupno 670 izvještaja o sprovođenju plana integriteta** za 2020. godinu.

Za većinu organa vlasti, u toku je treći ciklus donošenja i sprovođenja planova integriteta. Agencija za potrebe izrade Izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2021. godini trenutno obrađuje i analizira sve planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju, na sveobuhvatnom nivou i po sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti. Analiza navedenih dokumenata biće predstavljena u godišnjem izvještaju u okviru posebnih poglavlja koja se odnose na **deset sistema organa vlasti**.

Nadležni odsjek u Agenciji vodi listu odgovornih lica za izradu i sprovođenje plana integriteta (menadžeri integriteta). Prema evidenciji Agencije, 2021. godine je rješenje o određivanju menadžera integriteta prvi put donijelo 17 organa vlasti. Takođe, 52 organa vlasti su tokom 2021. godine informisala Agenciju da je imenovano novo lice za menadžera integriteta (prethodne godine je 159 organa promijenilo menadžera integriteta). **Ukupan broj organa vlasti koji su odredili menadžera integriteta od 1. januara 2016. godine do 31. decembra 2021. godine je 710** (98,2% od ukupnog broja organa vlasti).

Od 710 menadžera integriteta, 286 je muškog (40,3%), a 424 ženskog pola (59,7%). Ženski pol je najviše zastupljen među menadžerima integriteta u državnoj upravi (79%), a najmanje u opštinama (44%) i institucijama u oblasti kulture (46%).



**Dijagram 1:** Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

Agencija je 2021. godine uputila dopise organima vlasti kojima te godine dospijeva obaveza da izvrše **procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta** i da na osnovu nje izrade novi plan integriteta. Tokom 2021. godine, ukupno **18 organa je popunilo upitnik** za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, a **29 organa je ažuriralo plan integriteta**, odnosno donijelo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period. Prethodne godine su 573 organa popunila upitnik, a 627 organa je donijelo novi plan integriteta, jer su za većinu organa vlasti navedene obaveze dospjele 2020. godine, i ponovo dospijevaju 2022. godine, kada za njih počinje novi ciklus izrade planova integriteta, kao dvogodišnjih dokumenata.

Agencija će upitnike dostavljene 2021. godine obraditi i analizirati zajedno sa upitnicima koji će biti popunjeni 2022. godine (na kraju trećeg ciklusa planova integriteta), kada za većinu organa dopijeva ta obaveza. Analizu upitnika će Agencija izraditi po sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti i predstaviti u okviru narednog izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta.

Agencija je na ovaj način izradila analizu upitnika dostavljenih 2019. i 2020. godine (na kraju drugog ciklusa planova integriteta), i predstavila je u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2020. godini, koji je usvojen u martu 2021. godine. Prema metodologiji koja je tada razvijena, **u svih deset sistema u koje su svrstani organi vlasti zabilježeni su pozitivni efekti planova integriteta**, i izveden je zaključak da je druga generacija planova integriteta bila efikasnija i efektivnija od prve.

Agencija je tokom 2021. godine uputila **dopise na adrese 25 organa vlasti**, informišući ih da su u obavezi da izrade svoj prvi plan integriteta i dostave ga Agenciji. U pitanju su novoformirani organi vlasti ili organi koji usljed nedostatka kadrovskih kapaciteta nijesu bili u mogućnosti da u ranijem periodu ispune odredbe Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, u vezi sa određivanjem menadžera integriteta i formiranjem radne grupe. Agencija je dopisima podsjetila ove organe da su u obavezi da usvoje plan integriteta nakon popunjavanja radnih mjesta i obezbjeđivanja neophodnih uslova za rad. Određeni broj organa je Agenciju obavijestio da se još uvijek nijesu stekli uslovi za izradu plana integriteta, dok je jedan dio organa do kraja godine odredio menadžera integriteta i usvojio plan integriteta, imajući u vidu da su u međuvremenu u tim organima obezbijeđeni potrebni administrativni kapaciteti.

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

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

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

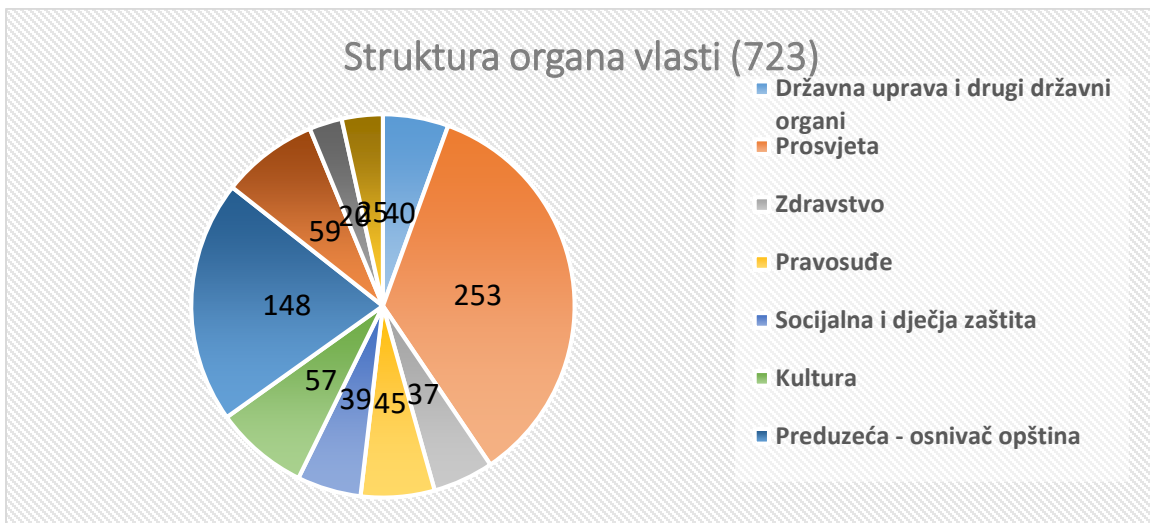
Službenici nadležnog odsjeka su 2021. godine nastavili intenzivnu komunikaciju sa organima vlasti, pružali im podršku i davali komentare, sugestije i preporuke u vezi sa donošenjem i sprovođenjem planova integriteta.

U 2021. godini službenici nadležnog odsjeka obavili su **1.228 konsultacija** sa organima vlasti. Menadžeri integriteta su službenike odsjeka najčešće konsultovali povodom izrade planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju, korišćenja aplikacije za planove integriteta, kao i povodom sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, koja je izrađena 2021. godine, u cilju unapređenja efikasnosti planova integriteta. Zbog epidemiološke situacije nije bilo radnih sastanaka sa menadžerima integriteta, a tokom godine održano je **šest obuka** na temu donošenja i sprovođenja planova integriteta (uključujući dvije radionice za menadžere integriteta povodom sprovođenja pomenute metodologije). U okviru izvršenih konsultacija, date su i preporuke na radne verzije planova integriteta, na zahtjev organa vlasti.

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

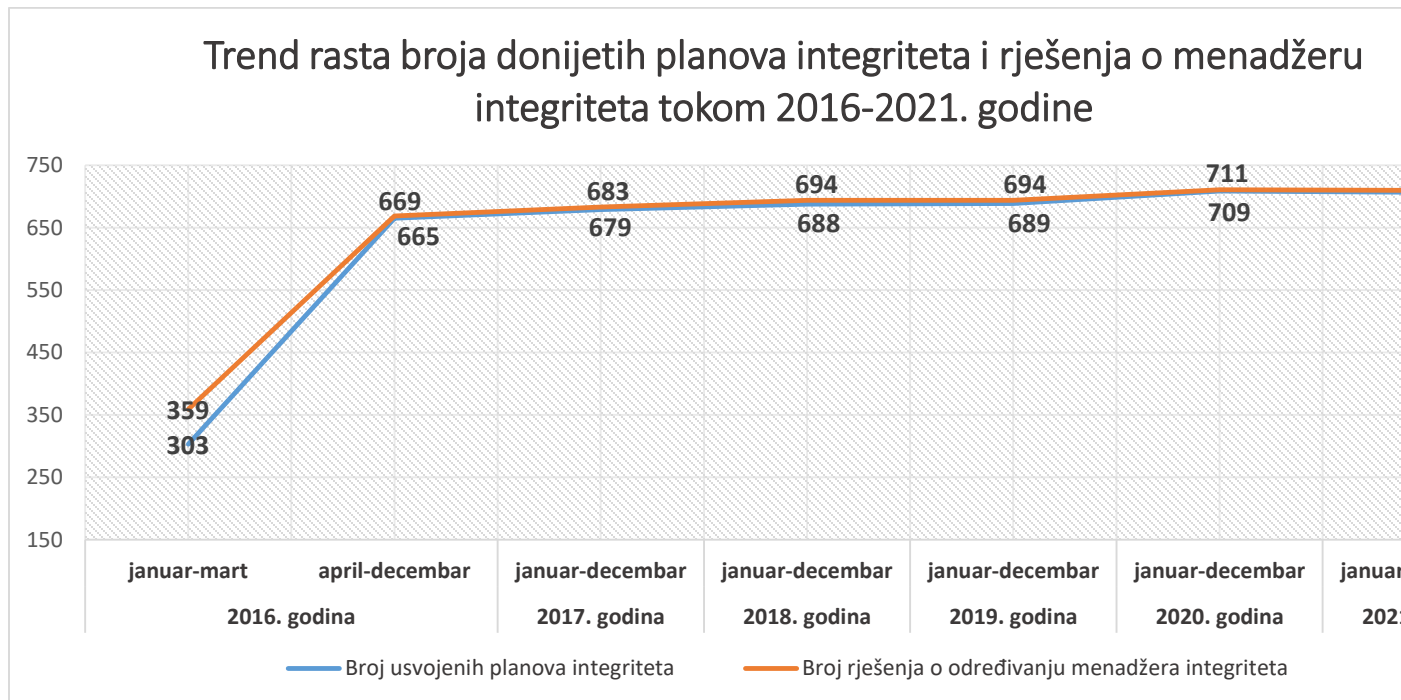
### **3. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta**

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



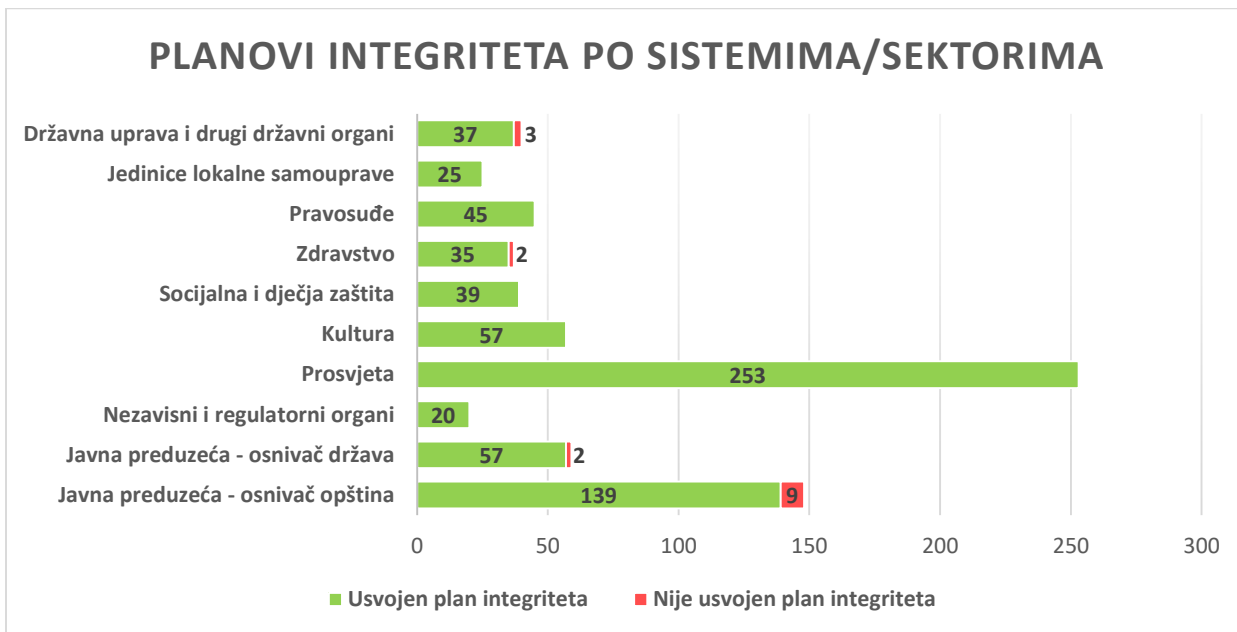
**Grafikon 2:** Struktura organa vlasti

Grafikon 3 prikazuje trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o određivanju menadžera integriteta, dostavljenih Agenciji u periodu od 2016. do 2021. godine.



**Grafikon 3:** Trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta u periodu 2016-2021. godine

Stoprocentna ispunjenost zakonske obaveze donošenja plana integriteta ostvarena je u svim opštinama osim u: Andrijevići (1 organ vlasti sa sjedištem u toj opštini nije donio plan integriteta), Budvi (1), Danilovgradu (1), Gusinju (1), Petnjici (1), Podgorici (8), Tuzima (1) i Žabljaku (2). Svi organi vlasti sa sjedištem u ostalim opštinama donijeli su plan integriteta tokom 2016-2021. godine.



**Grafikon 4:** Broj usvojenih planova integriteta po sistemima/sektorima

Posmatrano po sistemima/sektorima, obavezu izrade plana integriteta do sada je ispunilo: 37 organa državne uprave i drugih državnih organa, 45 pravosudnih organa, 39 institucija iz oblasti socijalne i dječje zaštite, 35 zdravstvenih institucija, 253 obrazovno-vaspitne institucije, 57 institucija iz oblasti kulture, 25 jedinica lokalne samouprave, 20 nezavisnih i regulatornih organa i 196 preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave.

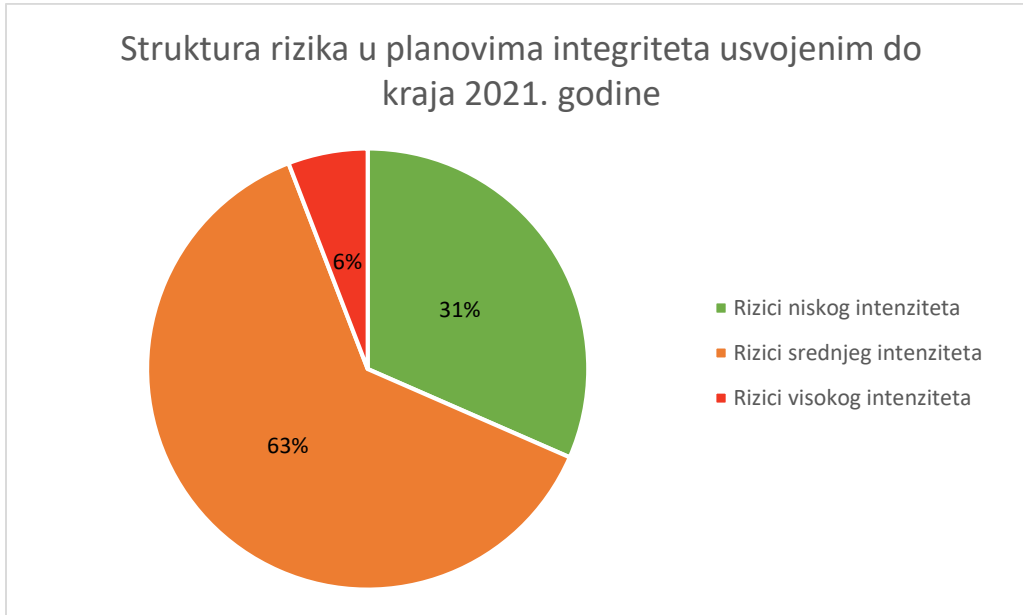
Najveći broj organa koji nijesu usvojili plan integriteta karakterističan je za preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (9 preduzeća).

#### **4. Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta koji su Agenciji dostavljeni do kraja 2021. godine, za 63,2% svih rizika procijenjeno je da su srednjeg intenziteta, za 31,9% rizika da su niskog intenziteta, a za 5,9% rizika da su visokog intenziteta. U odnosu na planove integriteta usvojene 2018. i 2019. godine (drugi ciklus planova integriteta), udio rizika niskog intenziteta povećao se za skoro 3%, dok su se procenti rizika srednjeg i visokog intenziteta u novim planovima integriteta smanjili za po 1,5%. Konstatovano smanjenje rizika može biti posljedica realizacije mjera iz druge generacije planova integriteta, u određenim sistemima i pojedinačnim institucijama.

Struktura rizika se razlikuje između deset sistema u koje su svrstani organi vlasti. Tako je u pravosuđu zastupljeno 19,9% rizika visokog intenziteta (što je ipak manje nego u

prethodnim planovima integriteta pravosudnih institucija), u državnoj upravi 14,3%, dok je visokih rizika u prosvjeti svega 1,9%.

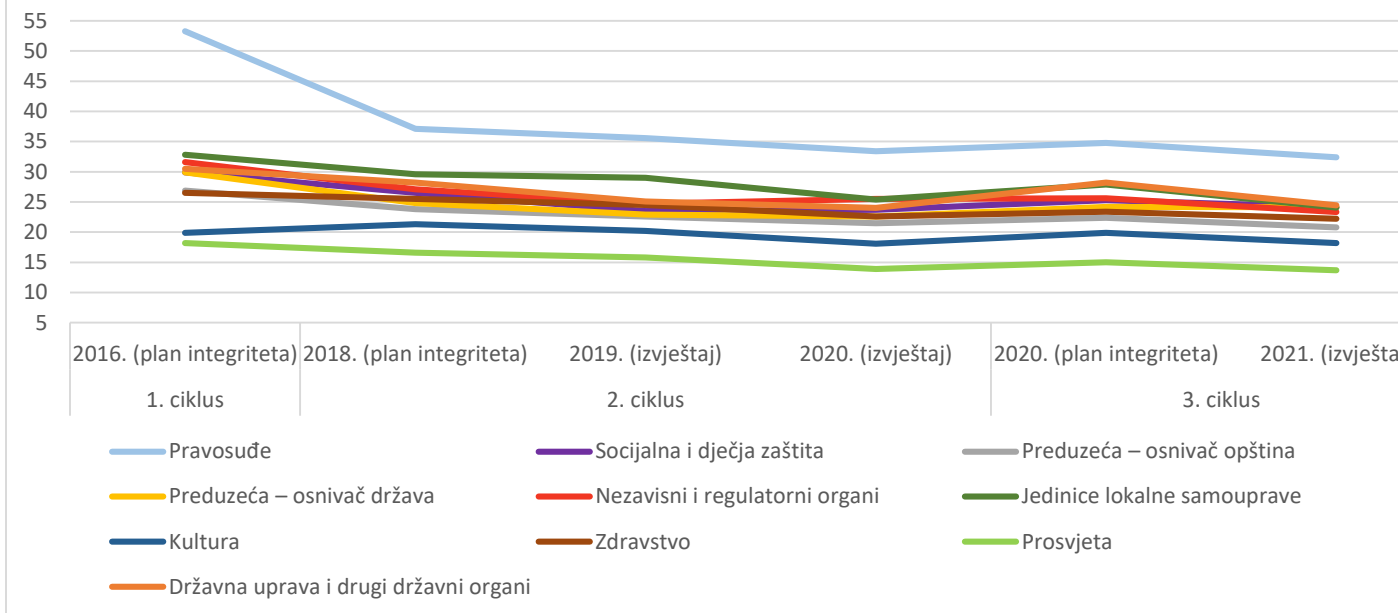


**Grafikon 5:** Broj i struktura rizika u planovima usvojenim do kraja 2021. godine

Najviše rizika sadrže planovi integriteta u sistemu „Jedinice lokalne samouprave“, u kojem plan u prosjeku sadrži 50 rezidualnih rizika, što je rezultat činjenice da ti planovi obuhvataju organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave. Veliki broj rizika prepoznat je i u sistemu zdravstva (u prosjeku 35 rizika po planu integriteta). Najmanje rezidualnih rizika sadrže planovi integriteta organa u oblasti kulture – u prosjeku 10.

U gotovo svim sistemima zabilježeno je kontinuirano smanjenje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika u periodu od 2016-2021. godine, što se može vidjeti na narednom grafikonu. Na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim važećim planovima integriteta iznosio je 27,1 (na skali 1–100), a u planovima usvojenim 2020. godine smanjen je na 22,4. Izvještaji dostavljeni 2021. pokazuju da se prosječni intenzitet rizika dodatno smanjio i da trenutno iznosi 20,6.

## Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta svih organa vlasti



**Grafikon 6:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u organima vlasti

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta (koji su donijeti do kraja 2021. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ – 3.146 rezidualnih rizika. Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 2.371 rizikom, „Planiranje i upravljanje finansijama“ sa 2.050 rizika i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 1.543 rizika.

Prosječni intenzitet rizika najveći je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 24,4 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u važećim planovima integriteta.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 1.314 osnovnih rizika spada u tu kategoriju (5,66% svih osnovnih rizika). Slijede *sukob interesa* (1.175 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni i nedozvoljeni uticaj* (1.170 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (1.080 rizika) i *narušavanje principa transparentnosti* (1.006 rizika).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjeni su 61 put, a rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o sponzorstvima i donacijama* 56 puta. Ukupno 729 osnovnih rizika odnosi se na *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi*, a 56 na



*neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o poklonima koje primaju javni funkcioneri ili drugi zaposleni). Osim *neprijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji*, što je procijenjeno kao osnovni rizik 538 puta, u 102 slučaja procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*, ili *neadekvatno postupanje po prijavama zviždača*.

*Tabela: Najzastupljeniji osnovni rizici u planovima integriteta*

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. <b>Narušavanje integriteta institucije</b>	1.314	5,66
2. <b>Sukob interesa</b>	1.175	5,07
3. <b>Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene</b>	1.170	5,04
4. <b>Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti</b>	1.080	4,66
5. <b>Narušavanje principa transparentnosti</b>	1.006	4,34
6. <b>Donošenje nezakonitih odluka</b>	856	3,69
7. <b>Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Neetično i neprofesionalno ponašanje zaposlenih / Nestručan i neprofesionalan rad / Nedovoljna stručnost kadrova / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga ili strankama u postupku</b>	834	3,60
8. <b>Curenje informacija</b>	821	3,54
9. <b>Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi</b>	729	3,14
10. <b>Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka</b>	698	3,01
11. <b>Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji</b>	538	2,32
12. <b>Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki</b>	523	2,25
13. <b>Nesavjestan rad</b>	482	2,08
14. <b>Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije</b>	428	1,85
15. <b>Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije</b>	424	1,83
16. <b>Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta</b>	348	1,50
17. <b>Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova</b>	308	1,33
18. <b>Zloupotreba službenih podataka i informacija</b>	258	1,11

<b>19. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / Nezakonito donošenje odluka pri procesu zapošljavanja</b>	188	0,81
<b>20. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika</b>	178	0,77

## **5. Izvještaji o sprovođenju planova integriteta**

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

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

Agencija je 2021. godine prikupila **692 izvještaja** o sprovođenju planova integriteta za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji planiranih mjera i promjeni statusa rizika.

Ukupno je 670 izvještaja o sprovođenju planova integriteta za 2020. godinu unijeto u aplikaciju (96,8% podnijetih izvještaja). Organi su u tim izvještajima **izvijestili o statusu ukupno 11.683 rizika i realizaciji 24.085 mjera za savladavanje rizika**. Izvještaji koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, neće biti obrađeni statistički, ali će biti uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu godišnjeg izvještaja o planovima integriteta.

Za organe koji su plan integriteta usvojili 2016. godine, ovo je **peta godina izvještavanja o sprovođenju plana integriteta**, odnosno prva godina izvještavanja o planovima integriteta koji su usvojeni 2020. godine (prva godina treće generacije planova integriteta).

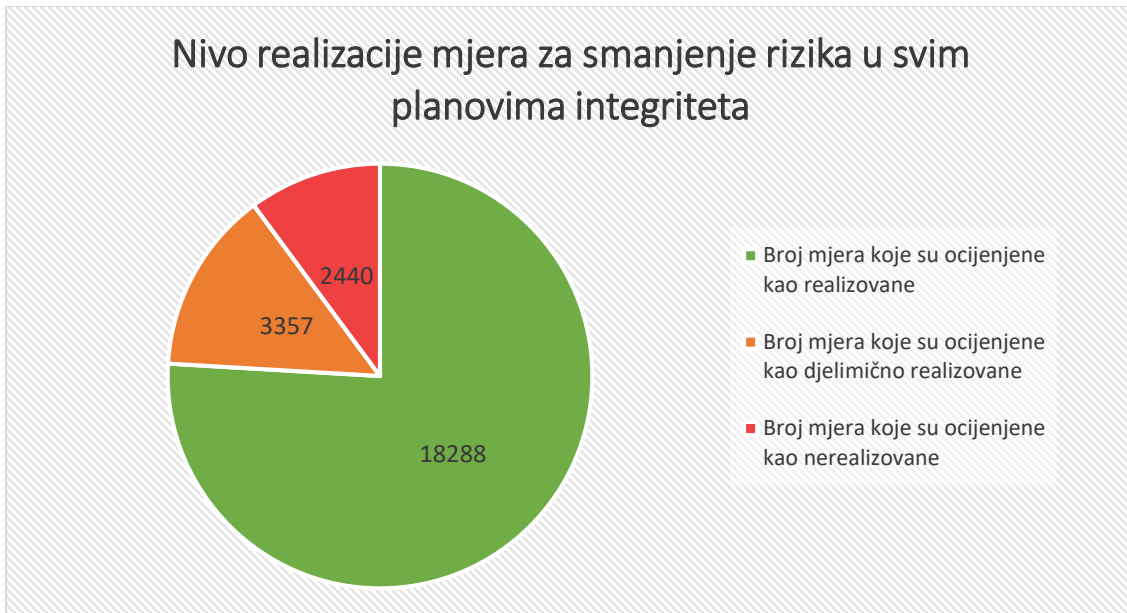
## **6. Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika**

U ovom dijelu ove informacije dat je prikaz nivoa realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Podaci su dobijeni iz 670 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su unijeti u aplikaciju za planove integriteta tokom 2021. godine.

Organi vlasti su izvijestili o realizaciji ukupno 24.085 mjera za savladavanje rizika. Od tog broja, ocijenjeno je da je **18.288 mjera realizovano (75,9%), 3.357 mjera djelimično realizovano (13,9%), dok je za svaku desetu mjeru, odnosno za 2.440 mjera izviješteno da nijesu realizovane (10,1%).**

Stepen realizacije mjera zabilježen 2021. godine na nižem je nivou od onog iz 2020. godine (za 1,9% manji udio realizovanih mjera), ali na višem nivou u odnosu na 2019. godinu (za 1% veći udio realizovanih mjera). Poređenje podataka između 2019. i 2021. je relevantnije

jer se u oba slučaja radi o prvoj izvještajnoj godini nakon ažuriranja plana integriteta (2019. godine je prvi put izvještavano o drugoj generaciji planova integriteta, a 2021. godine o trećoj).

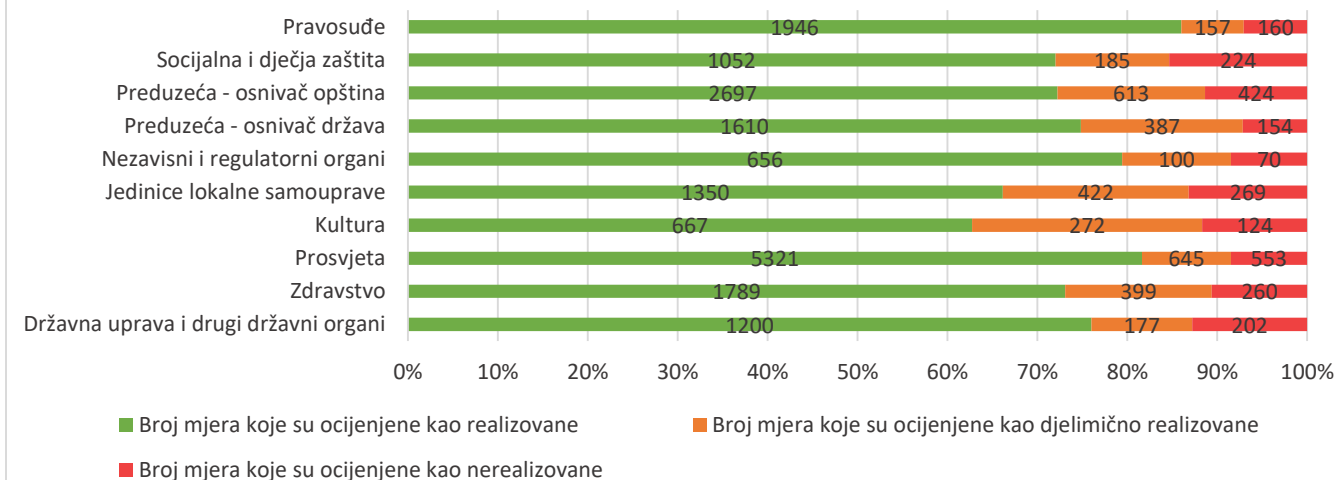


**Grafikon 7:** Nivo realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine

Posmatrano po sistemima i sektorima u koje su svrstani svi organi vlasti, **najveći stepen realizacije mjera postignut je u pravosuđu** (86% realizovanih mjera), **prosvjetnim institucijama** (81,6%), **nezavisnim i regulatornim organima** (79,4%), **državnoj upravi** (76%) i **preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država** (74,8%). Realizovano je 73,1% mjera u zdravstvenim institucijama, 72% u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, 72% u oblasti socijalne i dječje zaštite i 66,1% mjera u jedinicama lokalne samouprave. Najmanji procenat realizovanih mjera ostvaren je u institucijama kulture, u kojima je u potpunosti realizovano 62,7% mjera. Najveći nivo nerealizovanih mjera zabilježen je u oblasti socijalne i dječje zaštite (15,3%), jedinicama lokalne samouprave (13,2%) i državnoj upravi i drugim državnim organima (12,8%).

Najveći napredak 2021. godine u odnosu na 2019. godinu, kada je u pitanju udio realizovanih mjera, ostvaren je u organima državne uprave (za 10,9% veći stepen realizacije mjera) i jedinicama lokalne samouprave (za 8%).

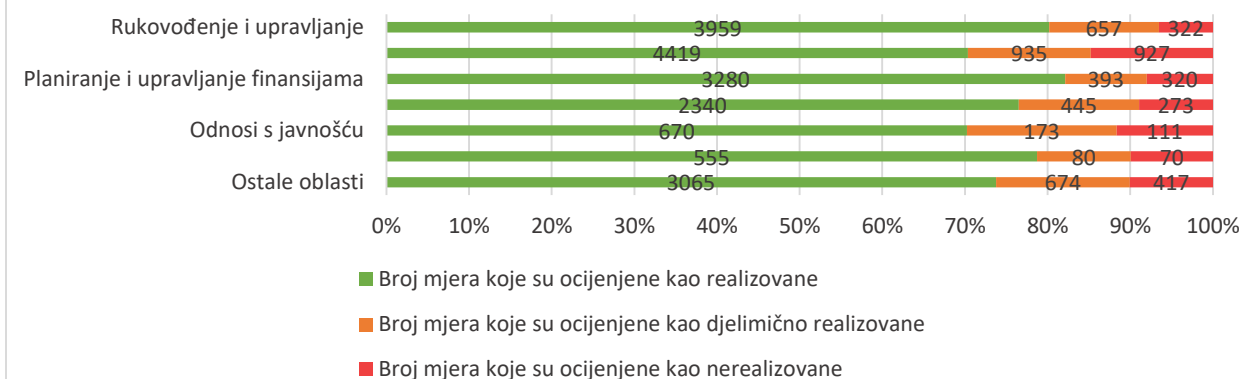
## Nivo realizacije mjera u svim planovima integriteta (po sistemima)



**Grafikon 8:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta (po sistemima)

Od opštih oblasti rizika, najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ (82,1% realizovanih mjera) i „Rukovođenje i upravljanje“ (80,2%). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 76,5% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 70,4% mjera. U toj oblasti je i u prethodnim izvještajnim periodima bio konstatovan najmanji stepen realizacije mjera. Za oblast kadrovske politike je takođe karakterističan najveći broj i procenat nerealizovanih mjera (927 mjera, tj. 14,8%) pa je posebnu pažnju u narednom periodu potrebno usmjeriti na ovu oblast rizika, naročito u pogledu planiranja adekvatnih mjera i njihovog efikasnog sprovođenja.

## Nivo realizacije mjera u svim planovima integriteta (po oblastima rizika)



**Grafikon 9:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta (po oblastima rizika)

Od posebnih oblasti rizika, izdvajaju se „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“, koje je veliki broj organa vlasti obradio i uključio u plan integriteta vodeći se modelom objavljenim na internet stranici Agencije. U oblasti „Odnosi s javnošću“ realizovano je 70,2%, a u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ 78,7% mjera. Ostale posebne oblasti rizika uglavnom se odnose na glavne nadležnosti organa vlasti i biće analizirane u okviru posebnih poglavlja godišnjeg izvještaja o planovima integriteta.

## **7. Promjena statusa rizika**

Organi vlasti su prilikom podnošenja izvještaja o sprovođenju plana integriteta bili dužni da izvrše ponovnu brojčanu procjenu intenziteta svih rizika u svom planu integriteta. Stoga je moguće uporediti trenutni intenzitet rizika sa prethodnom procjenom rizika.

Organi su 2021. godine putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 11.683 rizika**. Od tog broja, ocijenjeno je da se intenzitet 3.364 rizika smanjio (28,8%), intenzitet 7.647 rizika ostao na istom nivou (65,5%), dok je za ukupno 672 rizika izviješteno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika (5,8% rizika), izvršenu 2020. godine.

Sistem lokalne samouprave karakteriše najveći udio rizika za koje je procijenjeno da su povećanog intenziteta. Nakon opština, najveći udio rizika povećanog intenziteta zabilježen je u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (7,6%), što dodatno može da ukaže na povećanje rizika od korupcije na lokalnom nivou. Slijede prosvjetne institucije (6,3% povećanih rizika), zdravstvene institucije (5,6%) i institucije socijalne i dječje zaštite (5,5% rizika povećanog intenziteta).

## **8. Međunarodna saradnja: Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**

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

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

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

Metodologija je izrađena po uzoru na praksu Komisije za antikorupciju i građanska prava Južne Koreje i sadrži **četiri zajedničke kategorije i jednu posebnu**, koja se odnosi na specifične nadležnosti određene grupe organa vlasti, kao što su pravosuđe, prosvjeta, zdravstvo, socijalna i dječja zaštita i dr. U okviru kategorija, razvijeni su **kriterijumi sa indikatorima**, definisanim na osnovu analize planova integriteta, izvještaja i upitnika, kao i na osnovu najboljih praksi.

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

Četvrta kategorija se sastoji od **indikatora za oduzimanje bodova**. Naime, bodovi se oduzimaju organima vlasti u kojima je u monitoring periodu bilo određenih nepravilnosti, kršenja zakona ili presuda protiv organa, u oblastima koje su odabrane kao značajne prilikom izrade Metodologije.

Organi vlasti su u novembru i decembru 2021. dostavljali **dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora** predviđenih Metodologijom. Dokumentaciju je do sada dostavio 31 organ državne uprave (od 40 organa) i 30 organa socijalne i dječje zaštite (od 39 organa). Nakon prikupljanja podataka od institucija, slijedi **verifikacija** ispunjenosti pokazatelja, **dodjeljivanje bodova** organima i **rangiranje** organa u odnosu na broj dobijenih bodova, kako bi se istakli najuspješniji organi. Na ovaj način može se izvršiti i poređenje različitih sistema. Veći broj bodova ukazuje na veći učinak u primjeni antikorupcijskih mjera. Finalni proizvod će biti **izvještaji sa preporukama za unapređenje planova integriteta**.

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

Svrha Metodologije je da procijeni da li organi vlasti sprovode antikorupcijske mjere i da li njihova primjena ima pozitivne efekte, kao i da podstakne organe da budu proaktivni

prilikom planiranja i primjene antikorupcijskih mjera. **Ova aktivnost ujedno predstavlja doprinos ispunjenju obaveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, u podoblasti Borba protiv korupcije. Aktivnost se realizuje u okviru projekta „Jačanje kapaciteta za brže pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji”, koji finansira norveško Ministarstvo vanjskih poslova, a sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije i Generalnim sekretarijatom Vlade.**

## **9. Zaključci**

Agencija je početkom 2021. godine na osnovu popunjenih upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta sačinila indikatore za mjerenje efekata planova, u odnosu na broj prijava, žalbi, nepravilnosti, pokrenutih postupaka, ali i dobrih praksi u organima, i izvukla zaključke na sektorskom nivou, odnosno na nivou deset sistema u koje su svrstani organi vlasti. Po definisanim indikatorima konstatovano je da je ostvaren napredak u svih deset sistema, odnosno da planovi integriteta imaju značajan efekat na sprječavanje korupcije u organima vlasti.

Da bi plan integriteta bio kvalitetno izrađen i efikasno sproveden, potrebno je da menadžer integriteta posjeduje sveobuhvatno znanje o antikorupcijskim mjerama i njihovoj djelotvornosti u različitim okolnostima, kao i da starješina organa iskaže volju da se planirane mjere sprovode u praksi i pruži podršku menadžeru integriteta i drugim zaposlenima u tom procesu. Iz tih razloga su se kao posebno efikasne pokazale obuke, naročito za menadžere integriteta, ali i rukovodeći kadar treba da je upoznat sa potencijalom koji plan integriteta ima u antikorupcijskom preventivnom djelovanju.

Naime, Agencija je prikupljanjem i analizom planova integriteta uočila da su novousvojeni planovi integriteta organa vlasti čiji su menadžeri integriteta pohađali obuke (naročito Program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta, u organizaciji Uprave za kadrove) značajno unaprijeđeni, da je na sveobuhvatniji i sistematičniji način pristupljeno analizi rizika od korupcije u instituciji, kao i da su novim planovima integriteta predviđene konkretnije i efikasnije mjere za savladavanje identifikovanih rizika.

Tokom prethodnih godina je zabilježeno kontinuirano unapređenje kvaliteta donijetih planova integriteta i sprovedene procjene rizika. U gotovo svim sistemima zabilježeno je kontinuirano smanjenje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika u periodu od 2016-2021. godine, kao i rast nivoa realizacije mjera za savladavanje rizika. U određenim sektorima ili oblastima rizika su ipak postignuti manje uspješni rezultati. Sektori u kojima je zabilježen najniži stepen realizacije mjera su kultura, lokalna samouprava i socijalna i dječja zaštita. Organi iz posljednjeg od ova tri sistema su trenutno predmet metodologije koja je razvijena 2021. godine, pa se očekuje napredak kvaliteta i primjene planova integriteta tih organa u narednom periodu. Kao najzahtjevnija i najrizičnija oblast u

planovima integriteta se pokazala Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, sa najvećim brojem visokih rizika i nerealizovanih mjera.

Stepen ispunjenosti obaveze objavljivanja plana integriteta na internet stranici je značajno porastao nakon dopisa Agencije organima vlasti krajem 2020. godine, pa je procenat organa vlasti koji su ispunili ovu zakonsku obavezu porastao sa 46,6% na 81,3%. Organi sve više objavljuju i izvještaj o sprovođenju plana integriteta, iako ih Zakon o sprječavanju korupcije na to ne obavezuje. Agencija će nakon usvajanja novih planova integriteta 2022. godine, ponovo uputiti dopis organima vlasti sa zahtjevom da je izvijeste o tome da li su objavili plan integriteta ili ga učinili javnim na drugi odgovarajući način, u skladu sa Zakonom.

U **izvještaju OECD-a** o konkurentnosti zemalja Zapadnog Balkana, koji je objavljen 2021. godine, navedeno je da **Crna Gora ima najnapredniji sistem podrške i praćenja planova integriteta u regionu (sa ocjenom 4,5 od mogućih 5, dok je 3 naredna najveća ocjena).**

I pored pozitivnih trendova, kvalitet i sprovođenje planova integriteta nijesu u svim institucijama na visokom nivou, već i dalje ima prostora za unapređenje. Imajući u vidu da je plan integriteta podložan subjektivnoj ocjeni organa, potrebno je eksterno procijeniti objektivnost, kvalitet i primjenu mjera. U tom cilju, Agencija je 2021. godine izradila Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, u saradnji sa UNDP-jem, konsultujući se sa menadžerima integriteta.

Metodologija ima potencijal da postane vrlo koristan alat za procjenu efekata primjene antikorupcijskih mjera, i to ne samo mjera koje su navedene u planu integriteta već i drugih antikorupcijskih mehanizama koji se mogu uspostaviti na nivou institucije. U kontekstu njihove stvarne primjene, napredak može da se ogleda kroz: povećanje transparentnosti u radu institucije, smanjenu mogućnost zloupotrebe širokih diskreционих ovlašćenja, povećanu efikasnost mehanizma nadzora i kontrole, uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije i drugih nepravilnosti, uspostavljanje i unapređenje etičke kulture i prakse kontinuiranog usavršavanja zaposlenih, kao i unapređenje pružanja usluge korisnicima.

Kao prvi rezultat sprovođenja Metodologije, organi državne uprave i socijalne i dječje zaštite su krajem 2021. godine u značajnom broju donijeli nove ili unaprijedili postojeće interne procedure, objavili veliki broj traženih podataka i dokumenata i ispunili određene zakonske obaveze koje su navedene u Metodologiji. Planirano je da Agencija nakon godinu dana Metodologiju primijeni na iste organe, nakon ažuriranja planova integriteta od strane tih organa, kako bi se utvrdio napredak u odnosu na prvu fazu i procijenio efekat Metodologije na planove integriteta i antikorupcijsku praksu organa vlasti. Takođe je planirano postepeno uvođenje i ostalih sektora i organa vlasti u proces vršenja procjene primjene antikorupcijskih mjera kroz ovu metodologiju.



Menadžeri integriteta su uspostavili praksu da često komuniciraju sa Odsjekom za integritet i lobiranje, u cilju rješavanja nedoumica u oblasti donošenja i sprovođenja plana integriteta. Konsultacije su naročito brojne u godinama kada organi vlasti donose novi plan integriteta, pa se očekuje intenzivna komunikacija tokom 2022. godine. Osim toga, nastavljena je praksa održavanja obuka za menadžere integriteta i davanja preporuka za unapređenje planova integriteta kroz godišnji izvještaj Agencije o donošenju i sprovođenju planova integriteta.

Agencija će nastaviti da prati sprovođenje i izvještavanje o realizaciji mjera za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika od korupcije i da daje preporuke za unapređenje planova integriteta.

## 2. Nadzor nad sprovođenjem Zakona o lobiranju

### **1. Uvodne napomene**

Lobiranje je djelatnost kojom se vrši uticaj na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja, bez štete po javni interes.

Oblast lobiranja regulisana je **Zakonom o lobiranju** („Službeni list“ br. 52/14 od 16.12.2014), kojim se uređuju uslovi i način obavljanja djelatnosti lobiranja, pravila lobiranja i druga pitanja od značaja za lobiranje, a sve u cilju zakonskog onemogućavanja netransparentnog uticaja na proces donošenja odluka od javnog interesa. U skladu sa članom 42 Zakona, nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši Agencija za sprječavanje korupcije, u okviru nadležnosti utvrđenim Zakonom.

Djelatnost lobiranja u Crnoj Gori je prvi put bila regulisana Zakonom o lobiranju iz 2011. godine. Nakon toga, 2014. godine usvojen je drugi Zakon o lobiranju.

**Podzakonska akta** kojima se bliže uređuje oblast lobiranja su:

- Pravilnik o obrascu i načinu vođenja registra lobista
- Pravilnik o obrascu i sadržaju legitimacije lobiste
- Pravilnik o obrascu i sadržaju izvještaja o radu lobista i pravnih lica registrovanih za obavljanje djelatnosti lobiranja
- Pravilnik o obrascu i sadržaju zahtjeva za izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja
- Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za obavljanje poslova lobiranja

Agencija je inicirala izmjene Pravilnika o programu i načinu polaganja ispita za obavljanje poslova lobiranja (u dijelu čl. 4 kojim se definišu članovi ispitne komisije za pripremu i ocjenjivanje pisanog dijela testa, kao i u odnosu na čl. 7 kojim se definiše lista dokumentacije potrebne za ispunjavanje uslova za polaganje ispita). Pravilnik je

izmijenjen i objavljen od strane Ministarstva pravde u Službenom listu Crne Gore u novembru 2020. godine („Sl. list CG“, br. 110/20).

Djelatnost lobiranja može da obavlja fizičko lice koje ima odobrenje za obavljanje djelatnosti lobiranja izdato u skladu sa Zakonom o lobiranju (**lobista**) i privredno društvo, odnosno nevladina organizacija koji ispunjavaju uslove propisane Zakonom (**pravno lice koje obavlja djelatnost lobiranja**).

## **2. Ispit za obavljanje djelatnosti lobiranja**

Jedan od obaveznih uslova za obavljanje poslova lobiranja od strane fizičkog lica je posjedovanje **sertifikata o položenom ispitu** za obavljanje poslova lobiranja, koji izdaje Agencija za sprječavanje korupcije. Nakon dobijanja sertifikata, fizičko lice može da podnese Agenciji zahtjev za izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja.

Na internet stranici Agencije je do sada **objavljen 21 javni poziv** za prijavljivanje kandidata za polaganje ispita za obavljanje poslova lobiranja. Na stranicu su, uz pozive, postavljeni i potrebni obrasci za prijavu kandidata, kao i ispitna literatura.

Od početka sprovođenja Zakona o lobiranju, **organizovano je sedam ispita** za obavljanje poslova lobiranja.

Ukupno **14 kandidata je do sada položilo ispit** za obavljanje poslova lobiranja i dobilo sertifikat o položenom ispitu.

Agencija je inicirala **promjenu članova Komisije za polaganje ispita** za obavljanje djelatnosti lobiranja, imajući u vidu da je Komisiji koja je imenovana 11. februara 2016. godine istekao mandat. Krajem 2020. godine je imenovan član iz redova Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, a u septembru 2021. godine iz Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, pa će u narednom periodu biti obrazovana komisija i organizovan novi ispit za obavljanje djelatnosti lobiranja.

## **3. Registar lobista i aktivnosti lobista**

Zakonom je određeno da **Agencija vodi registar lobista**, i evidentira sve promjene u vezi sa statusom lobista odnosno pravnih lica koja obavljaju djelatnost lobiranja, izdaje odobrenje za obavljanje djelatnosti lobiranja, donosi rješenje o upisu pravnog lica u registar lobista, rješenja o brisanju iz registra i dr.

**Registar lobista je javan**, objavljuje se na internet stranici Agencije i sadrži podatke o lobistima, pravnim licima koja obavljaju djelatnost lobiranja i naručiocima lobiranja. Na ovaj način obezbjeđuje se puna transparentnost, kako bi javnost bila u potpunosti upoznata sa lobističkim aktivnostima, ali i da bi se potencijalnim naručiocima lobiranja pružile potrebne informacije u izboru lobiste kao ugovorne strane.

U novembru 2017. godine Agencija je izdala prvo odobrenje za obavljanje ove djelatnosti, čime je to lice upisano je u registar lobista kao zvanično **prvi lobista u Crnoj Gori**.

Od početka primjene Zakona, u registar lobista upisano je šest fizičkih lica i jedno pravno lice. Jedno od tih fizičkih lica Agenciji nije 2021. godine blagovremeno podnijelo zahtjev za produženje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja, pa je obrisano iz registra lobista, dok je ostalim licima produženo odobrenje, pa je u registar lobista **trenutno upisano pet fizičkih lica i jedno pravno lice**.

Lobisti i pravna lica dužni su da **podatke o naručiocu lobiranja**, oblasti i predmetu lobiranja dostave Agenciji u roku od osam dana od dana zaključenja ugovora o lobiranju. Posebno je naglašena i transparentnost u samom procesu lobiranja, kroz obavezu lobiranog lica da **podnese službenu zabilješku** o lobističkom kontaktu Agenciji. Osim toga, obaveza organa vlasti je i da objave informaciju o lobističkom kontaktu (lobiranom licu, lobisti i predmetu lobiranja) na svojim internet stranicama čime se dodatno unapređuje transparentnost samog postupka.

Tokom 2021. godine nije bilo dostavljenih informacija o naručiocu lobiranja ni službenih zabilješki o lobističkom kontaktu. Agenciji je 2018. godine dostavljena jedna informacija lobiste o naručiocu lobiranja, oblasti i predmetu lobiranja. Agenciji su dostavljene dvije službene zabilješke o lobističkim kontaktima u tom predmetu.

Takođe, obaveza lobiste odnosno pravnog lica koje obavlja djelatnost lobiranja je da Agenciji dostavi **pisani izvještaj o radu, najkasnije do 31. januara** tekuće za prethodnu godinu, koji sadrži detaljne podatke o lobističkim aktivnostima.

Agenciji su 2021. godine šest fizičkih lica i jedno pravno lice dostavili izvještaj o radu za 2020. godinu. Agenciji je dostavljen i jedan izvještaj o radu nakon brisanja iz registra lobista.

Lobirana lica su dužna da Agenciju obavijeste o nedozvoljenom lobiranju i dostave podatke o fizičkom ili pravnom licu koje se bavi **nedozvoljenim lobiranjem**, odnosno koje obavlja djelatnost lobiranja suprotno ovom zakonu. Shodno članu 39 Zakona o lobiranju, Agencija podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili izdaje **prekršajni nalog** na osnovu prijave za kršenje Zakona koje Agenciji dostavljaju lobirana lica. Agencija do sada nije imala dostavljenih prijave koje se odnose na nedozvoljeno lobiranje. U cilju olakšavanja procesa prijavljivanja bilo kakvih nezakonitih radnji u oblasti lobiranja, Agencija je na svojoj internet stranici objavila obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju.

#### **4. Izmjena Zakona o lobiranju**

Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je u septembru 2021. godine obrazovalo **Radnu grupu za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lobiranju**, u cilju unapređenja instituta lobiranja u Crnoj Gori. Naime, Programom rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu planirane su izmjene i dopune Zakona o lobiranju za IV kvartal, u

cilju usklađivanja tog zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije. Radna grupa je počela sa radom 14. septembra 2021. godine, a među članovima su tri službenika Agencije.

U cilju obezbjeđenja dalje podrške u oblasti lobiranja, Agencija i relevantni predlagač zakona imali su ekspertsku pomoć u finalizaciji rješenja za izmjene normativnog okvira u ovoj oblasti. Ekspertska pomoć je obezbijeđena u okviru II faze Projekta Savjeta Evrope za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori, a obuhvata i detaljnu analizu Zakona o lobiranju sa preporukama za njegovu izmjenu.

Radna grupa je upoznata i sa Mišljenjem Agencije o Zakonu o lobiranju, iz decembra 2019. godine, kao i nalazima iz Peer Review misije koja je na temu funkcionisanja ASK održana u aprilu 2021. godine. Izvještaj eksperata angažovanih u pomenutoj misiji sadrži poseban dio koji se odnosi na oblast lobiranja, uključujući preporuke za izmjenu Zakona o lobiranju.

Tokom rada na izradi Predloga zakona, a imajući u vidu da se više od polovine članova osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjava, **pristupilo se izradi novog zakona.**

Razlog donošenja novog zakona je i usaglašavanje sa najboljim međunarodnim iskustvima i praksama, u cilju propisivanja najboljih normativnih rješenja za sprječavanje nedozvoljenih uticaja u postupcima donošenja propisa i drugih opštih akata, ali i sprječavanja potencijalne korupcije, podizanja transparentnosti rada institucija i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi. Prilikom izmjena Zakona, uzeta su u obzir osnovna načela iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, drugih međunarodnih instrumenata iz ove oblasti, kao i uporedna zakonodavna i praktična rješenja evropskih zemalja.

Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je 29. oktobra 2021. godine uputilo javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključe u postupak pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lobiranju. Za vrijeme javne rasprave, Ministarstvu je pristiglo 5 primjedbi, predloga i sugestija, svih pet od Opštine Nikšić.

## **5. Obuke**

U IV kvartalu 2021. godine predstavnici Agencije su u saradnji sa Službom kadrovskih i opštih poslova Skupštine Crne Gore održali obuku za predstavnike te institucije. Realizacija ove aktivnosti je predviđena Godišnjim planom obuka poslanika po pitanju poštovanja i primjene Etičkog kodeksa poslanika za 2021. godinu. Službenik Odsjeka je održao **obuku na temu lobiranja** i upoznao polaznike sa glavnim pojmovima iz Zakona o lobiranju i razlikama između dozvoljenog i nezvoljenog lobiranja, sa osvrtom na dužnosti poslanika kao potencijalno lobiranih lica u slučajevima kada se prema njima vrši uticaj u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata.

Službenik Agencije održao je u II kvartalu 2021. godine predavanje na temu „Uloga i značaj nadzora lobiranja“, u okviru drugog ciklusa Programa obrazovanja za sticanje ključnih

vještina menadžera integriteta, koji je za 16 polaznika realizovala Uprava za kadrove u saradnji sa Agencijom za sprječavanje korupcije.

## **6. Dopisi za organe vlasti u vezi sa obavezama iz Zakona o lobiranju**

Agencija je u julu 2021. godine uputila dopise svim ministarstvima, predsjednicima jedinica lokalne samouprave, skupštinama lokalnih samouprava i Skupštini Crne Gore, u cilju informisanja o Zakonu o lobiranju i važnosti njegove primjene, a posebno u odnosu na članove 34, 35 i 39 i obaveze koje bi u slučaju dozvoljenog ili nedozvoljenog lobiranja imali odbornici, poslanici i službenici koji obavljaju normativno-pravne poslove, kao potencijalno lobirana lica. Uz dopis su dostavljena tri obrasca (obrazac službene zabilješke o lobističkom kontaktu; obrazac prijave nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju; i obrazac o informaciji o aktivnostima koje se ne smatraju lobiranjem shodno članu 5 Zakona o lobiranju, a predstavljaju oblik uticaja na zakonodavni/normativni proces).

Agenciji je informacije o aktivnostima iz člana 5 Zakona dostavilo šest ministarstava, 11 službi predsjednika jedinica lokalne samouprave, 13 skupština lokalnih samouprava i Skupština Crne Gore. Od tog 31 organa, 21 je obavijestio Agenciju da nije bilo pomenutih aktivnosti. Preostalih 10 organa je dostavilo popunjen obrazac koji sadrži informacije o aktivnostima iz člana 5 Zakona.

Agenciju je određeni broj organa obavijestio da su postupili po zahtjevu iz dopisa i da su potencijalno lobirana lica u tim organima upoznata sa obavezama iz Zakona u postupcima dozvoljenog ili nedozvoljenog lobiranja

## **7. Zaključci**

Od početka sprovođenja Zakona o lobiranju, organizovano je sedam ispita za obavljanje poslova lobiranja, a ukupno 14 kandidata je položilo ispit i dobilo sertifikat. U registar lobista je trenutno upisano pet fizičkih lica i jedno pravno lice. Izvijesteno je o jednom lobističkom predmetu.

Uprkos aktivnostima Agencije na informisanju opšte i stručne javnosti o odredbama važećeg Zakona, njegova implementacija je u prethodnom periodu ostala ograničena, pa se pristupilo izmjenama i dopunama Zakona, u skladu sa preporukama iz Peer Review misije koja je na temu funkcionisanja ASK održana u aprilu 2021. godine, i na osnovu analize Zakona koju je obezbijedio Savjet Evrope.

Prema analizama, jedan od nedostataka važećeg zakonskog rješenja je previše uska definicija lobiranja, pa je u članu 5 Nacrta zakona o lobiranju redefinisao opseg aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem. Naime, Nacrt Zakona predviđa da lobističke aktivnosti stručnjaka ili specijalista ne predstavljaju lobiranje samo u slučaju kada po pozivu organa vlasti sa ili bez naknade, učestvuju u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rješenjima zakona i drugih opštih akata, dok se prema važećem Zakonu

lobiranjem ne smatra ni dostavljanje predloga i stručnih mišljenja organima vlasti od strane tih lica, radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja propisa i drugih opštih akata, iako navedeno u praksi često zapravo predstavlja lobiranje.

Imajući u vidu da se u praksi ne dešava da svaka djelatnost lobiranja ostvaruje uticaj, te da djelatnosti lobiranja mogu da budu povezane sa neuspješnim pokušajem vršenjem uticaja, a uzimanjem u obzir Preporuku CM/Rec (2017) 2, koja kao cilj lobiranja definiše vršenje uticaja na donošenje javnih odluka, Nacrtom zakona o lobiranju pojam lobiranja se proširuje da obuhvata i namjeru da se vrši uticaj, a ne sami izvršeni uticaj.

Područje primjene važećeg Zakona je takođe ograničeno iz razloga izostavljanja iz svog obuhvata svake vrste lobiranja osim u interesu naručioca, pa se članom 3 Nacrta zakona propisuje da lobiranje ne obuhvata samo situacije kada se fizička i pravna lica na osnovu ugovornog odnosa obavezuju da vrše uticaj na donosiocima odluka, već i situacije u kojima lica koja su zaposlena u nekom pravnom licu vrše lobiranje u interesu sopstvenog poslodavca. To je takozvano interno lobiranje („interni lobista“). Razlog proširivanja pojma lobiranja je taj što u Crnoj Gori, kao zemlji sa malim brojem stanovnika, brojni potencijalni domaći naručioci lobiranja se najčešće odlučuju da pokušaju vršenje uticaja putem direktne i često neformalne komunikacije sa donosiocima odluka, umjesto da postanu naručioci profesionalnih lobista.

Osim sukoba interesa koji postoji kod lobiste, odnosno pravnog lica kada prilikom obavljanja djelatnosti lobiranja zastupa dva naručioca lobiranja sa suprotnim interesima, Nacrtom zakona o lobiranju propisano je da sukob interesa i ukoliko lobista preduzima lobističke aktivnosti prema licu koje je sa lobistom povezano lice.

Nakon usvajanja Zakona o lobiranju i svih podzakonskih akata, potrebno je započeti intenzivnu informativnu kampanju prema opštoj i stručnoj javnosti, naročito kada su u pitanju najvažnije izmjene Zakona. Ukoliko posjedovanje sertifikata o položenom ispitu bude predviđeno i novim zakonom kao jedan od uslova za obavljanje djelatnosti lobiranja, potrebno je redovno objavljivati javne pozive za prijavljivanje kandidata i organizovati ispite za obavljanje djelatnosti lobiranja.

Potrebno je nastaviti sa predavanjima i obukama za potencijalno lobirana lica u organima vlasti, kako bi razlikovali dozvoljeno od nedozvoljenog lobiranja i adekvatno reagovali u slučajevima kada ih kontaktira registrovani lobista ili kada se na njih vrši nedozvoljeni uticaj u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata.

Podgorica, 18. januar 2022. godine

Broj: 01 – 53/2

**DIREKTORICA**

