



*Crna Gora*  
*Agencija za sprječavanje korupcije*

# IZVJEŠTAJ O DONOŠENJU I SPROVOĐENJU PLANOVA INTEGRITETA U 2021. GODINI

Podgorica, februar 2022. godine

## Sadržaj

Uvod.....	3
<b>Rezime .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u 2021. godini .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Struktura rizika u planovima integriteta .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Izvještaji o sprovođenju planova integriteta.....</b>	<b>18</b>
<b>5. Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika .....</b>	<b>19</b>
<b>6. Promjena statusa rizika.....</b>	<b>21</b>
<b>7. Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera .....</b>	<b>25</b>
I. Pravosuđe .....	27
1. Sudstvo.....	28
2. Tužilaštvo .....	60
II. Socijalna i dječja zaštita .....	88
III. Privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad.....	103
IV. Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država .....	122
V. Nezavisni i regulatorni organi.....	142
VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica, Glavni grad i opština u okviru Glavnog grada) .	159
VII. Kultura.....	176
VIII. Zdravstvo .....	198
IX. Prosvjeta .....	229
X. Državna uprava i drugi državni organi .....	282
Pojmovnik.....	319

## Uvod

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 (ASK). Shodno Zakonu o sprječavanju korupcije, organi vlasti bili su u obavezi da donesu plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga Agenciji. Svi organi koji su donijeli plan integriteta do kraja 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 u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima.

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

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

### Cilj planova integriteta

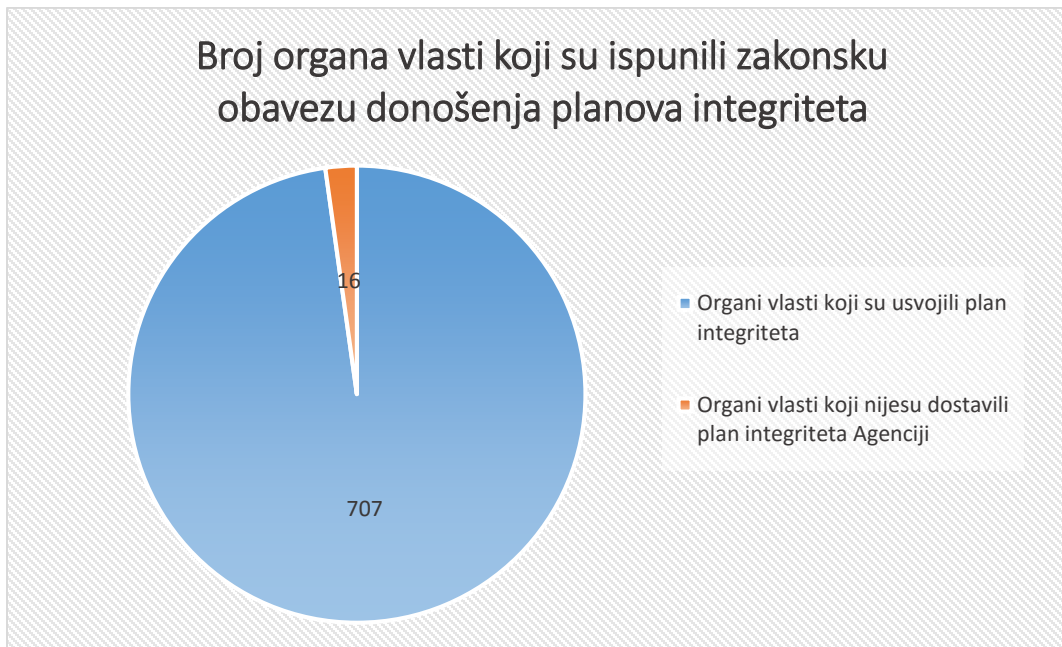
Plan integriteta cjelovitim i proaktivnim pristupom, sistematskom procjenom podložnosti rizicima, prihvatanjem i sprovođenjem adekvatnih mjera omogućava javnim funkcionerima i zaposlenima u organima vlasti da na kontrolisan način prihvataju i sprovode punu odgovornost za svoj integritet, kako bi dodatno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

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

## Rezime

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

Prema evidencijama Agencije, 723 organa vlasti su u obavezi da dostave Agenciji plan integriteta. U 2021. godini 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).**



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

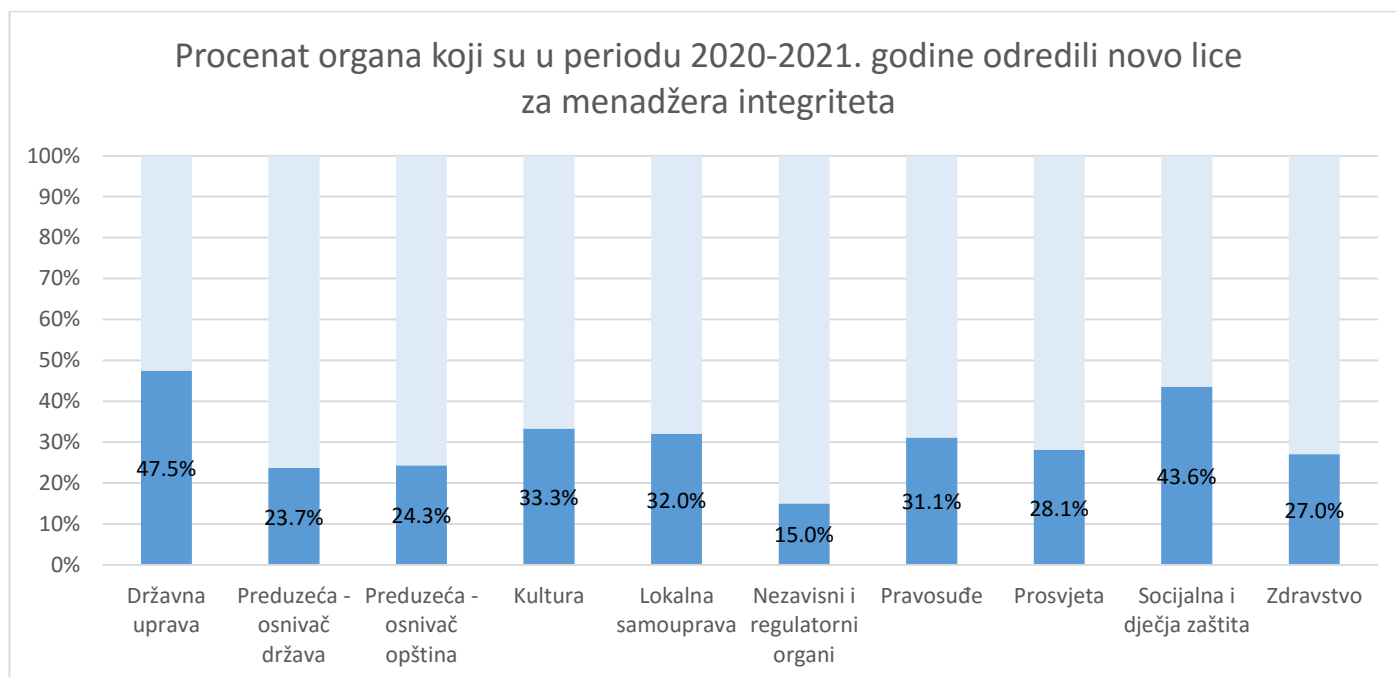
Organi koji su do kraja 2020. godine donijeli plan integriteta bili su u obavezi da do 15. aprila 2021. godine usvoje i dostave Agenciji izvještaj o sprovođenju plana integriteta u prethodnoj godini. Tokom 2021. godine, Agenciji su dostavljena **ukupno 692 izvještaja o sprovođenju planova integriteta** 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 je sve planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju obradila i analizirala na sveobuhvatnom nivou, kao i po sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti, i dala **preporuke za unapređenje planova integriteta**. Prilikom formulisanja preporuka uzeti su u obzir i nalazi relevantnih istraživanja i izvještaja državnih organa, nevladinih i međunarodnih organizacija. Analiza navedenih dokumenata i preporuke predstavljene su u ovom izvještaju u okviru posebnih poglavlja koja se odnose na **deset sistema organa vlasti**.

Nadležni odsjek u Agenciji redovno ažurira listu odgovornih lica za izradu i sprovođenje plana integriteta (menadžeri integriteta). Prema evidenciji Agencije, 2021. godine je rješenje o određivanju menadžera integriteta prvi put donijelo 17 organa vlasti. **Ukupan broj organa vlasti koji su odredili menadžera integriteta od 1. januara 2016. godine do kraja 2021. godine je 710** (98,2% od ukupnog broja organa vlasti).

Takođe, 52 organa vlasti su tokom 2021. godine informisala Agenciju da je imenovano novo lice za menadžera integriteta. Tokom 2020. godine bilo je 159 takvih slučajeva. Procentualno posmatrano, najviše organa u kojima je u periodu 2020-2021. godine došlo do promjene menadžera integriteta zabilježeno je u sistemima: državna uprava (47,5% organa), socijalna i dječja zaštita (43,6%), kultura (33,3%), jedinice lokalne samouprave (32%) i pravosuđe (31,1%).

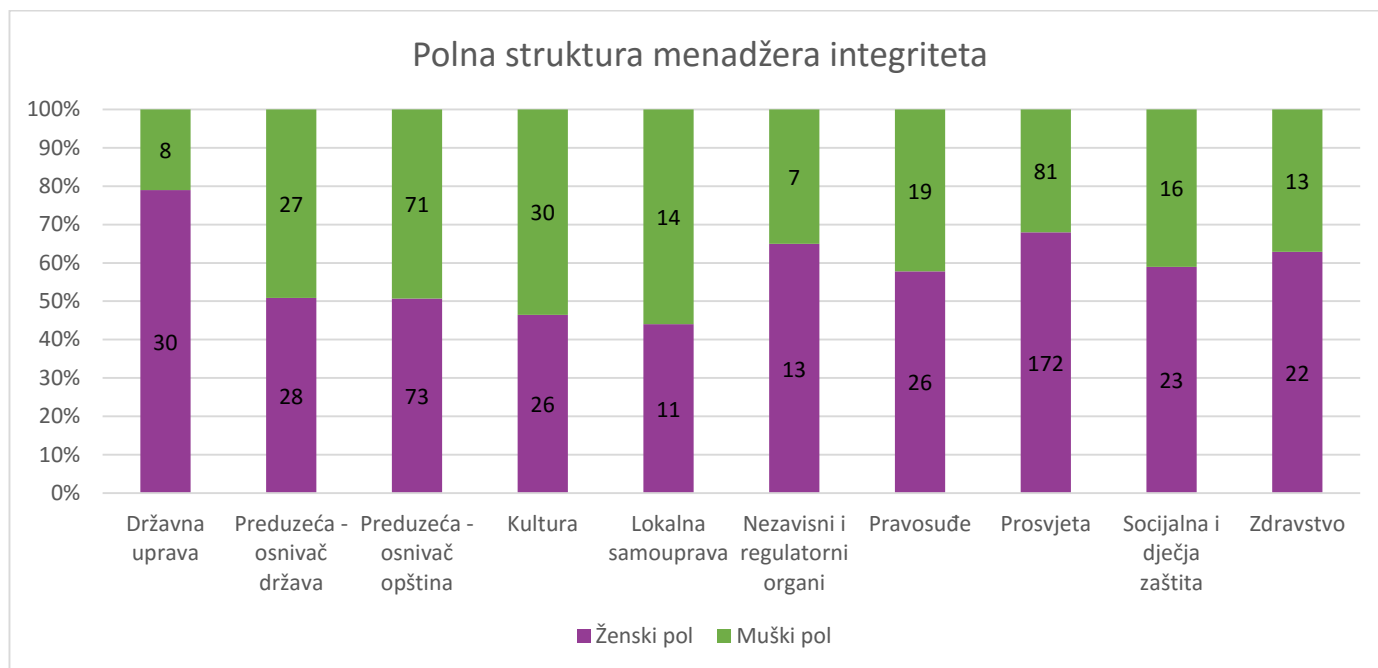


**Grafikon 2:** Određivanje novog lica za menadžera integriteta u periodu 2020-2021. godine

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

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 vlasti i različito vrijeme u koje dospijevaju obaveze za pojedine organe vlasti.



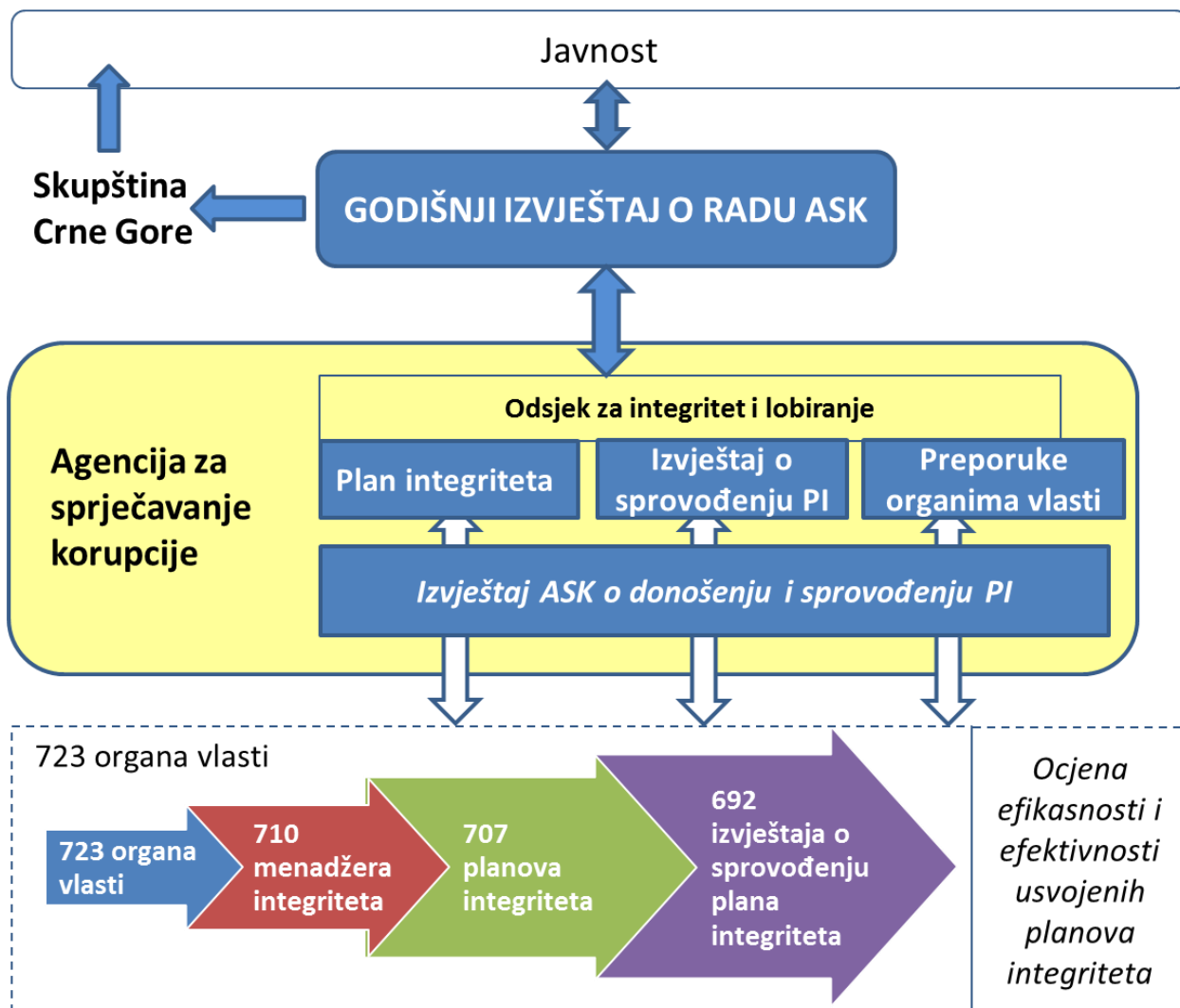
**Grafikon 3:** Polna struktura menadžera integriteta

Agencija je u II kvartalu 2021. godine obavijestila organe vlasti koji su 2019. godine ili ranije usvojili posljednji plan integriteta da je 2021. godine potrebno da izrade novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period. Novi planovi integriteta izrađuju se nakon izvršene **procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta**, tj. popunjavanja posebnog upitnika za samoprocjenu.

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). 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.



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

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

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

Službenici nadležnog odsjeka su 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 djelotvornosti 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.

*Tabela: Broj konsultacija, radnih sastanaka i obuka na temu planova integriteta, u periodu 2016-2021. godina*

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

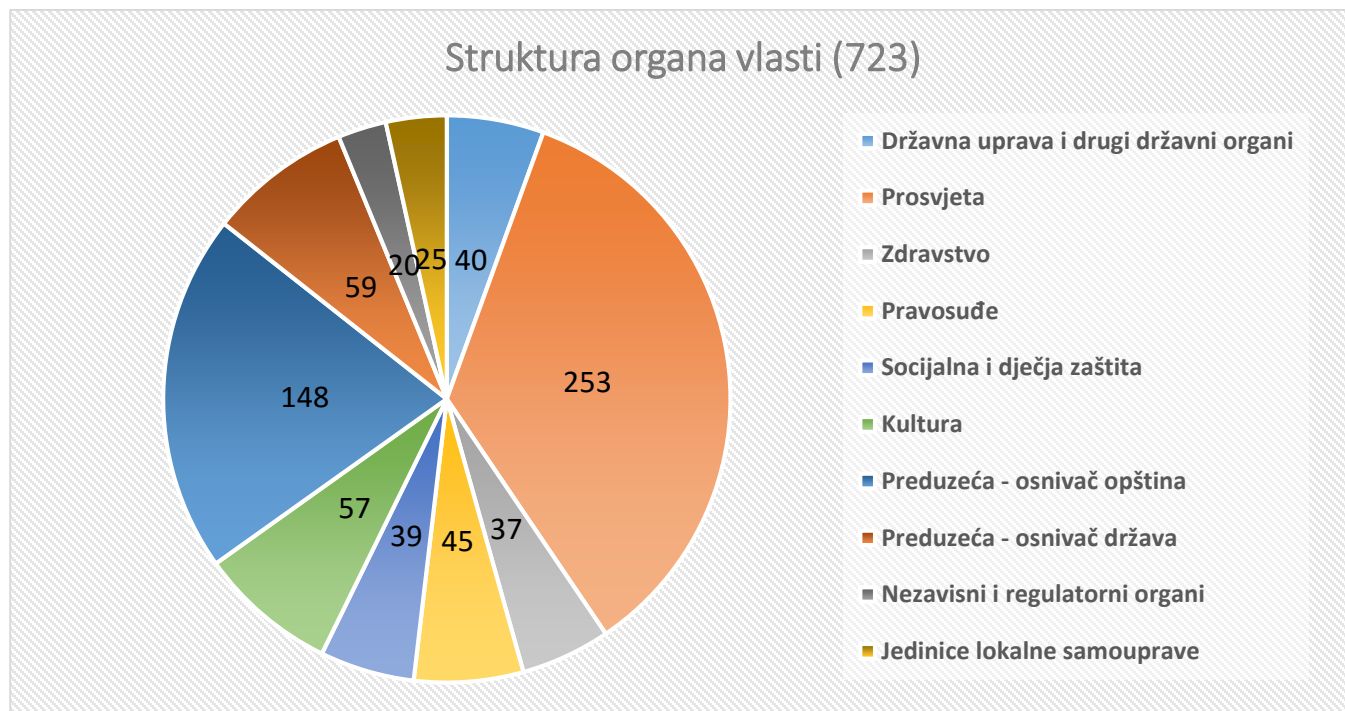
Najčešće nedoumice sa kojima se susreću lica koja su zadužena za izradu i sprovođenje plana integriteta su: procjena efikasnosti i efektivnosti PI, izrada novog PI za naredni dvogodišnji period, korišćenje aplikacije, realizacija preporuka Agencije za unapređenje PI, tumačenje i praktična primjena Pravila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

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

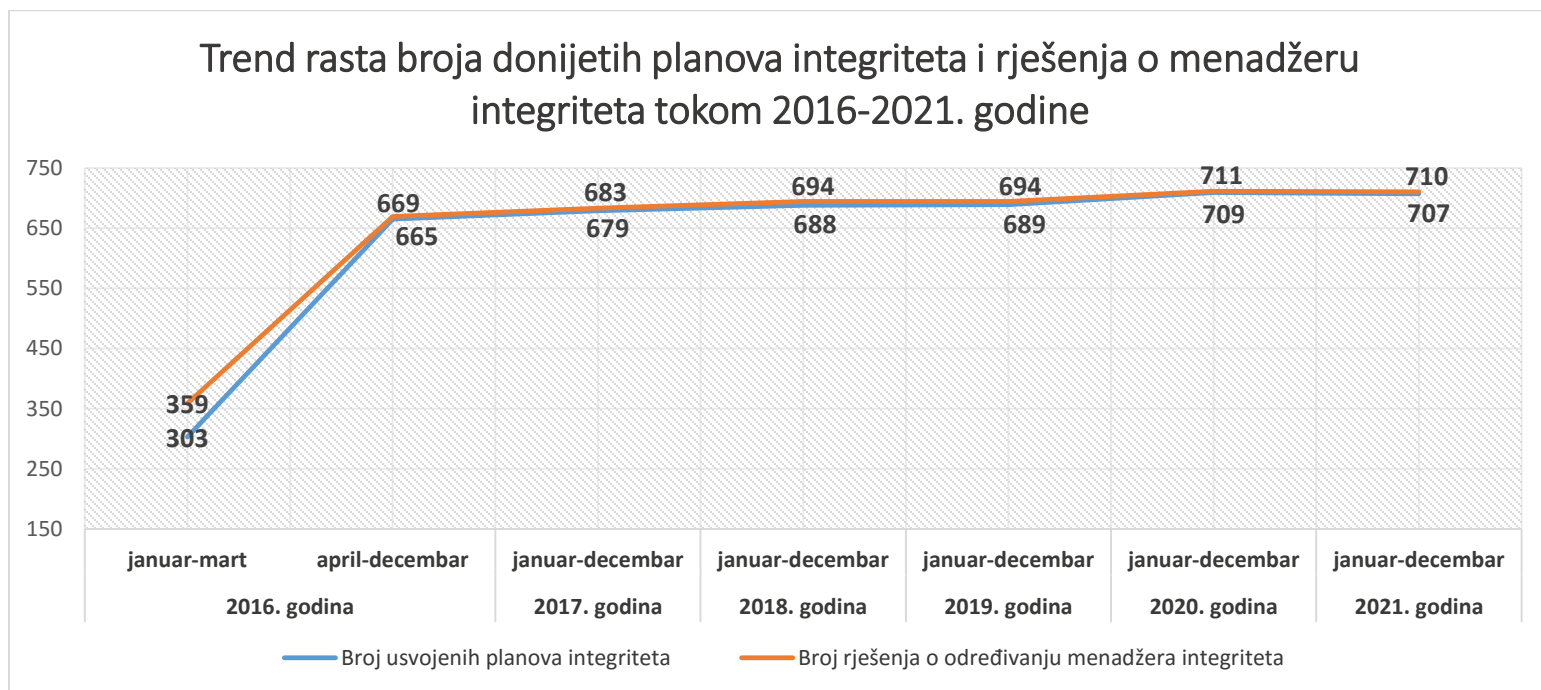


## 2. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta

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



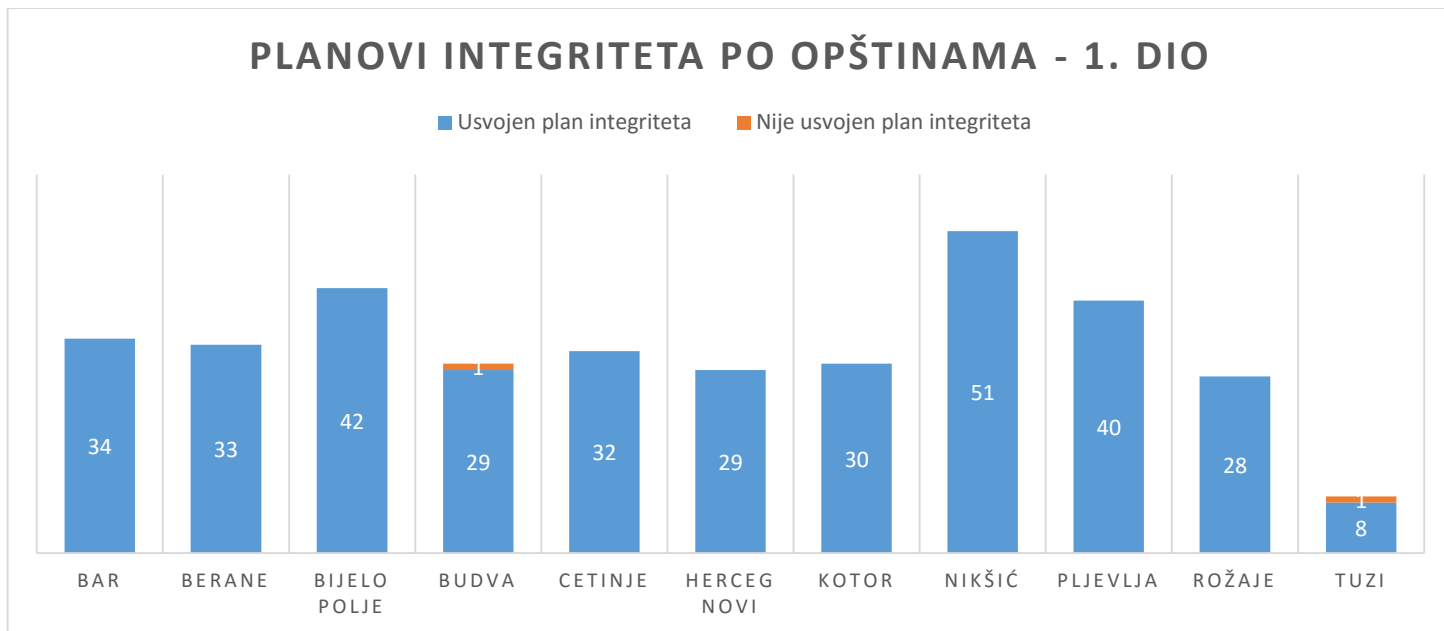
Grafikon 4: Struktura organa vlasti



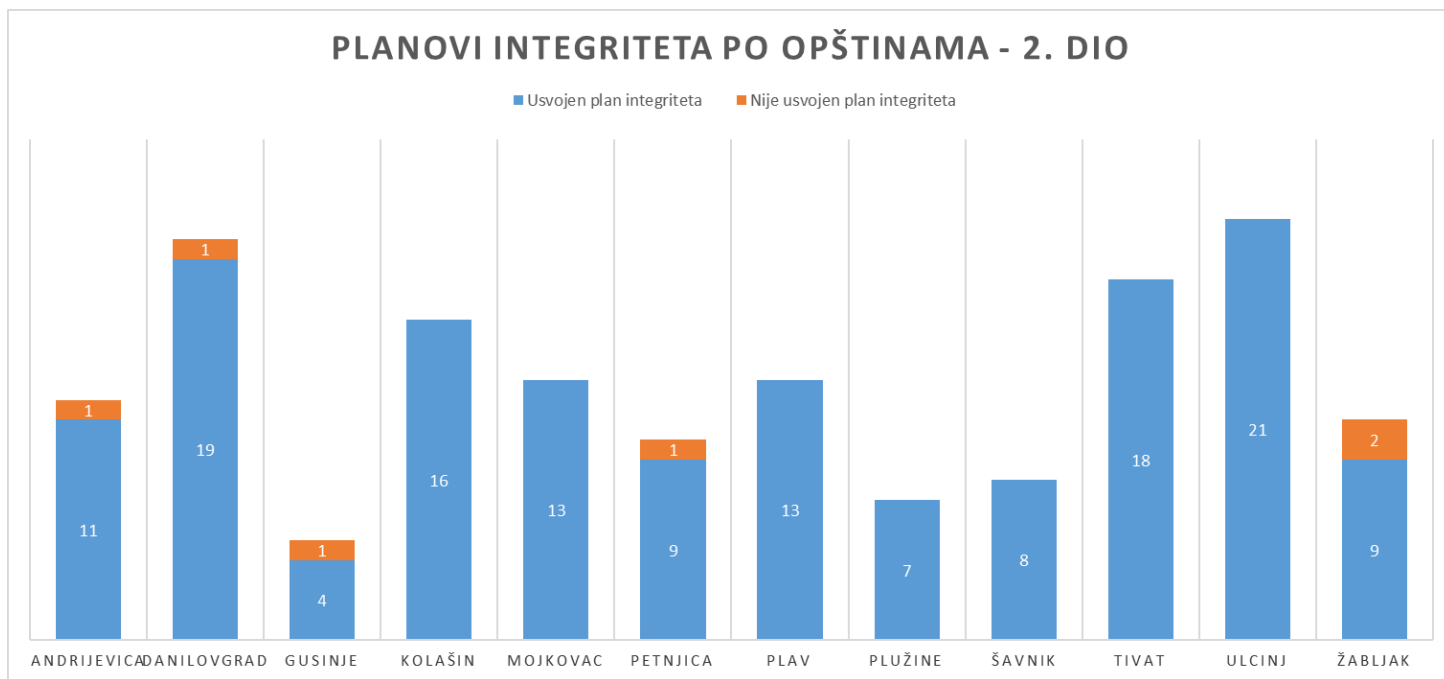
Grafikon 5: Trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta u periodu 2016-2021. godine

Grafikon 5 prikazuje trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o određivanju menadžera integriteta, dostavljenih Agenciji u periodu od 2016. do 2021. godine.

Stoprocentna ispunjenost zakonske obaveze donošenja plana integriteta ostvarena je u svim opštinama osim u: Andrijevici (1 organ vlasti 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.

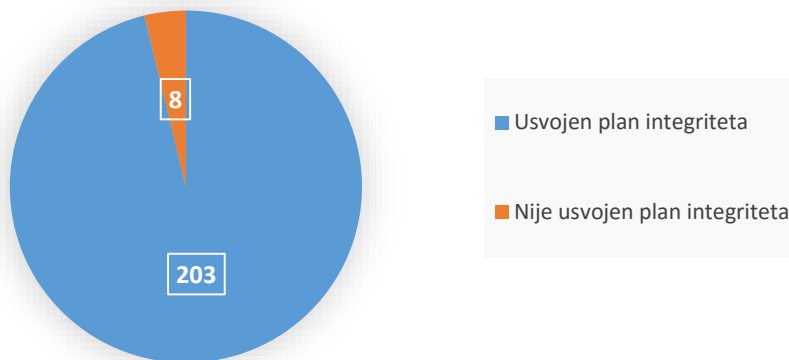


**Grafikon 6:** Planovi integriteta po opštinama – 1. dio



**Grafikon 7:** Planovi integriteta po opštinama – 2. dio

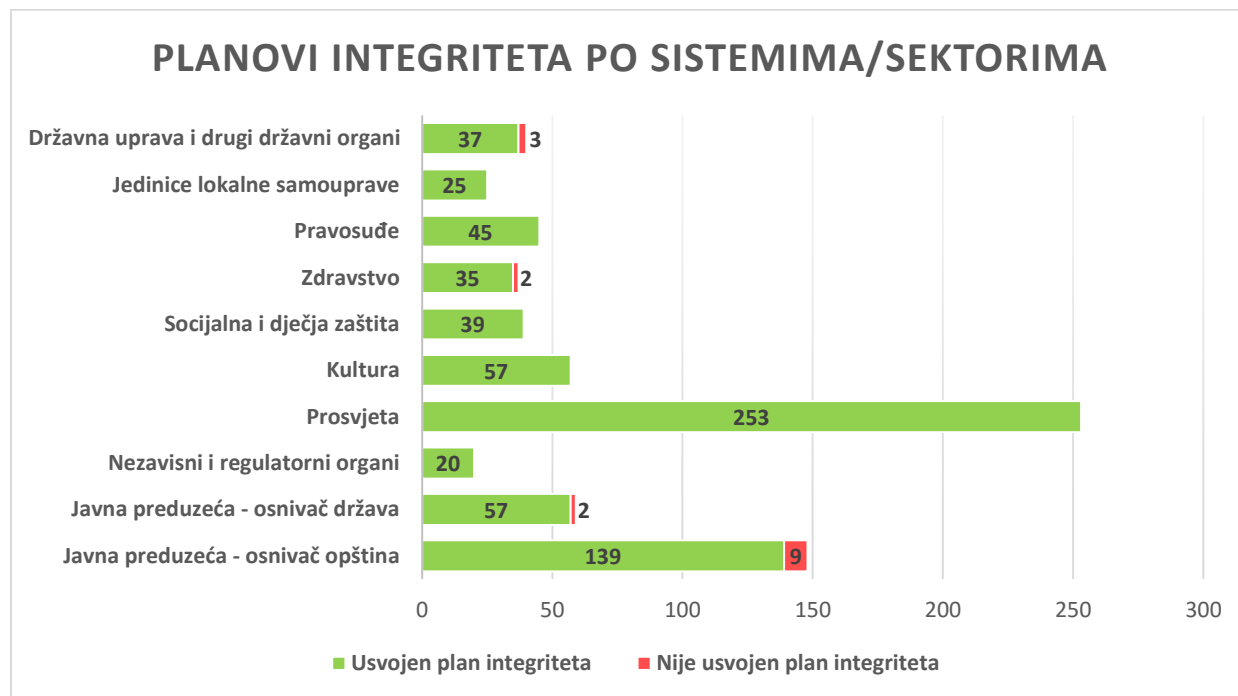
## Planovi integriteta organa vlasti sa sjedištem u Glavnom gradu



**Grafikon 8:** Planovi integriteta organa vlasti sa sjedištem u Glavnom gradu

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 institucija iz oblasti zdravstva, 253 obrazovno-vaspitne institucije, 57 institucija iz oblasti kulture, 25 jedinica lokalne samouprave, 20 nezavisnih i regulatornih organa i 196 preduzeće 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).

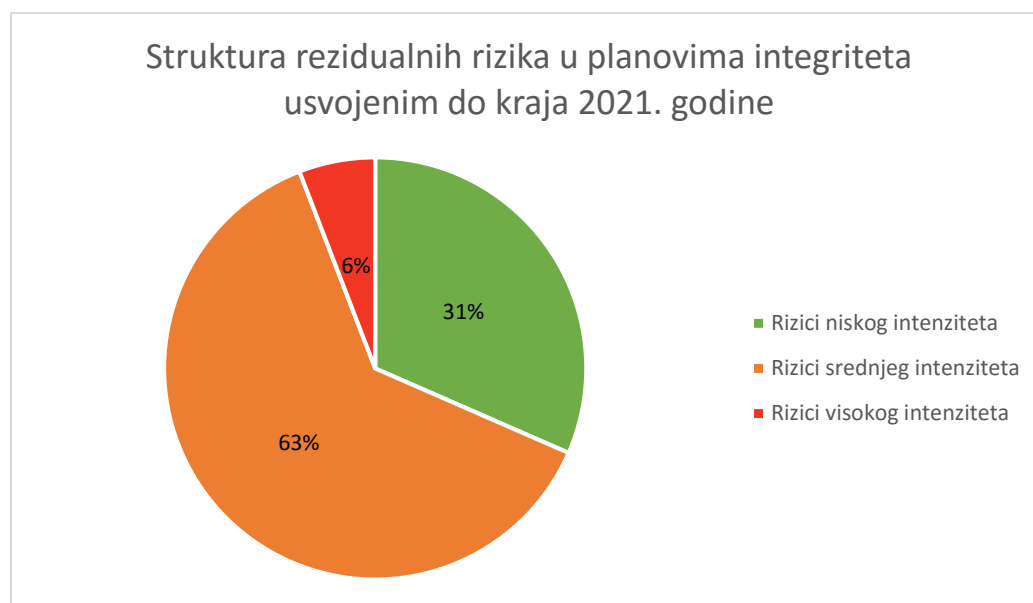


**Grafikon 9:** Broj usvojenih planova integriteta po sistemima/sektorima

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

U planovima integriteta koji su Agenciji dostavljeni do kraja 2021. godine, za 62,6% svih rizika procijenjeno je da su srednjeg intenziteta, za 31,6% rizika da su niskog intenziteta, a za 5,8% 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 2,6%, dok su se procenti rizika srednjeg i visokog intenziteta u novim planovima integriteta smanjili za 1,1% odnosno za 1,5%. Konstatovano smanjenje rizika može biti posljedica realizacije mjera iz druge generacije planova integriteta, u određenim sistemima i pojedinačnim institucijama.

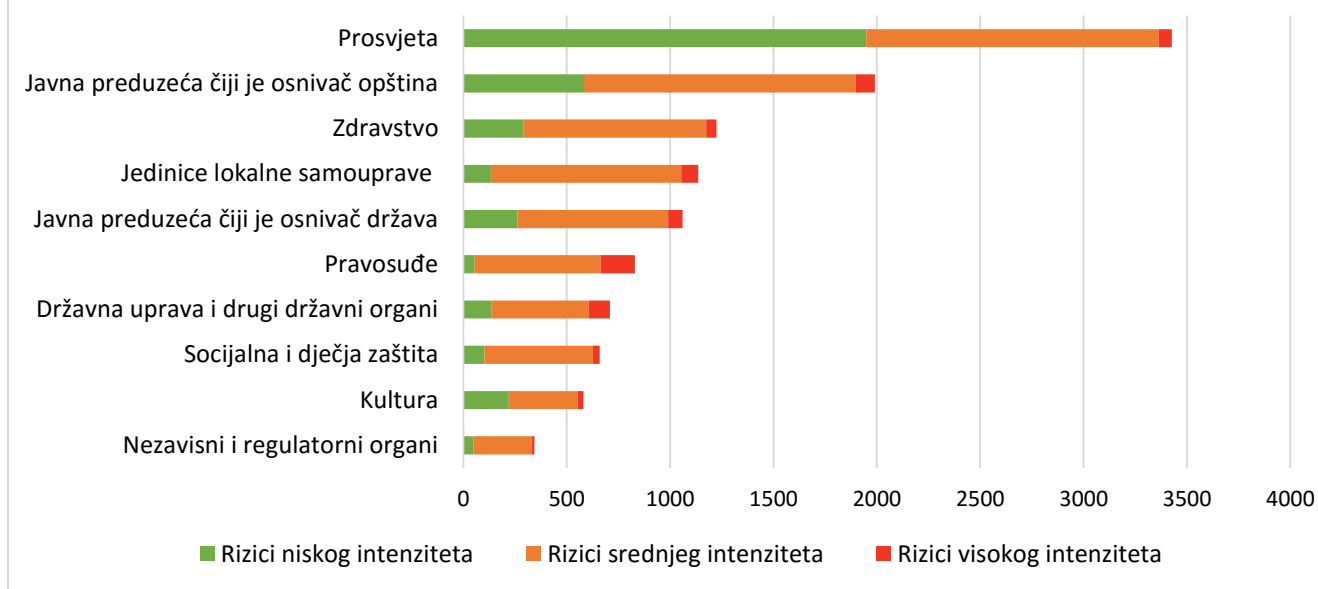
Struktura rizika se razlikuje između deset sistema u koje su svrstani organi vlasti. Tako je u pravosuđu zastupljeno 19,9% rizika visokog intenziteta (što je ipak manje nego u prethodnim planovima integriteta pravosudnih institucija), u državnoj upravi 14,3%, dok je visokih rizika najmanje u prosvjeti – svega 1,9% rizika.



**Grafikon 10:** Broj i struktura rezidualnih 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 planovi integriteta opština 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.

## Broj i struktura rezidualnih rizika u svim planovima integriteta usvojenim do kraja 2021. godine, po sistemima

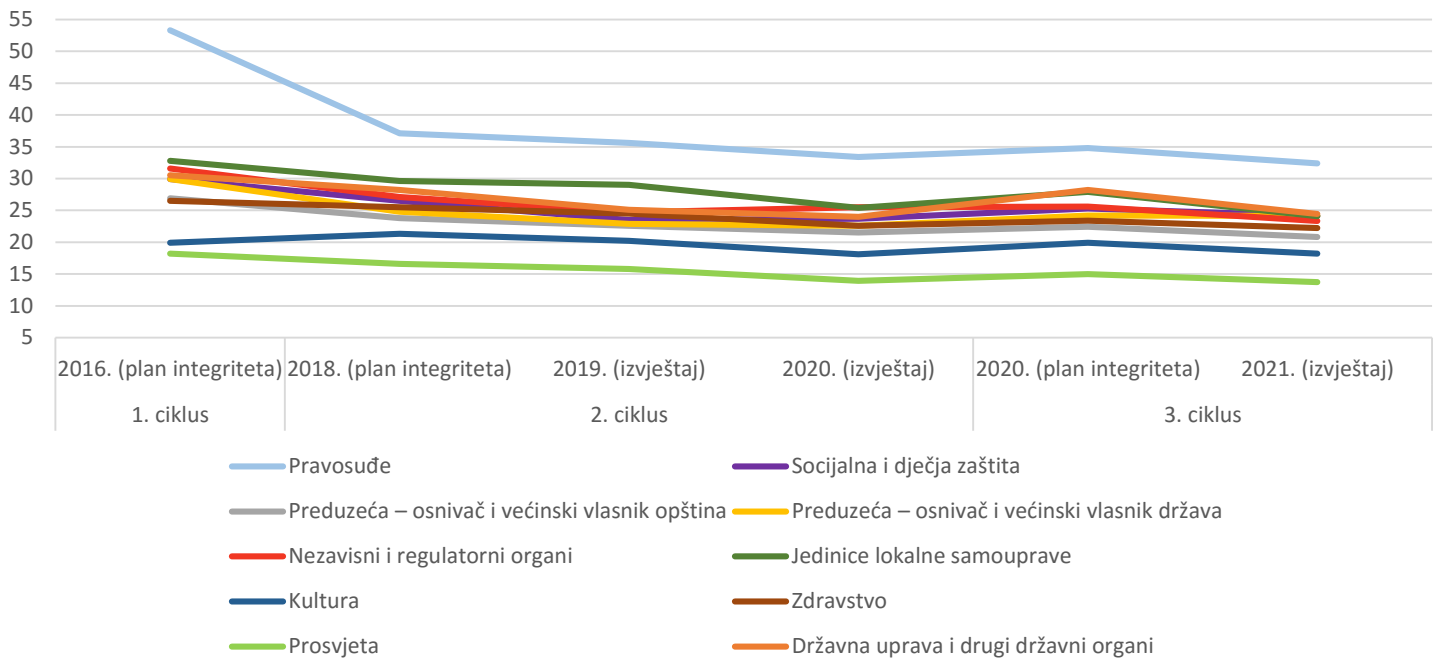


**Grafikon 11:** Broj i struktura rezidualnih rizika u planovima usvojenim do kraja 2021. godine, po sistemima

Na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim važećim planovima integriteta iznosio je 27,1 (na skali 1–100), a u planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 23,8. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. i 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i iznosila 20,8. U planovima integriteta usvojenim 2020. godine došlo je do blagog porasta prosječnog intenziteta rizika do vrijednosti 22,4, što je uglavnom rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja. Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta usvojenim 2020. godine ipak je manji u odnosu na planove integriteta iz 2018. godine. Izvještaji dostavljeni 2021. pokazuju da se prosječni intenzitet rizika ponovo smanjio i da trenutno iznosi 20,6.

Najveći prosječni intenzitet rizika u novim, kao i u prethodnim planovima integriteta, zabilježen je u oblasti pravosuđa i trenutno iznosi 34,4, dok je najmanji u oblasti prosvjete, gdje iznosi 15. Imajući u vidu da su organi vlasti prilikom izrade izvještaja 2021. godine ponovo vršili procjenu rizika i navodili nove brojčane vrijednosti za vjerovatnoću nastanka rizika i posljedice ukoliko se rizik materijalizuje, u narednoj tabeli prikazana je prosječna visina rizika iz četiri relevantna presjeka: 1) iz planova integriteta usvojenih do kraja 2016. godine 2) iz planova integriteta usvojenih do kraja 2018. godine, 3) iz planova integriteta usvojenih do kraja 2020. godine, i 4) iz izvještaja dostavljenih 2021. godine, dok su na grafikonu prikazane i dostupne vrijednosti iz ranijih izvještaja o sprovođenju plana integriteta.

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



**Grafikon 12:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta svih organa vlasti

U svim sistemima zabilježeno je kontinuirano smanjenje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika u periodu od 2016-2021. godine, što se može vidjeti na prethodnom grafikonu i u narednoj tabeli.

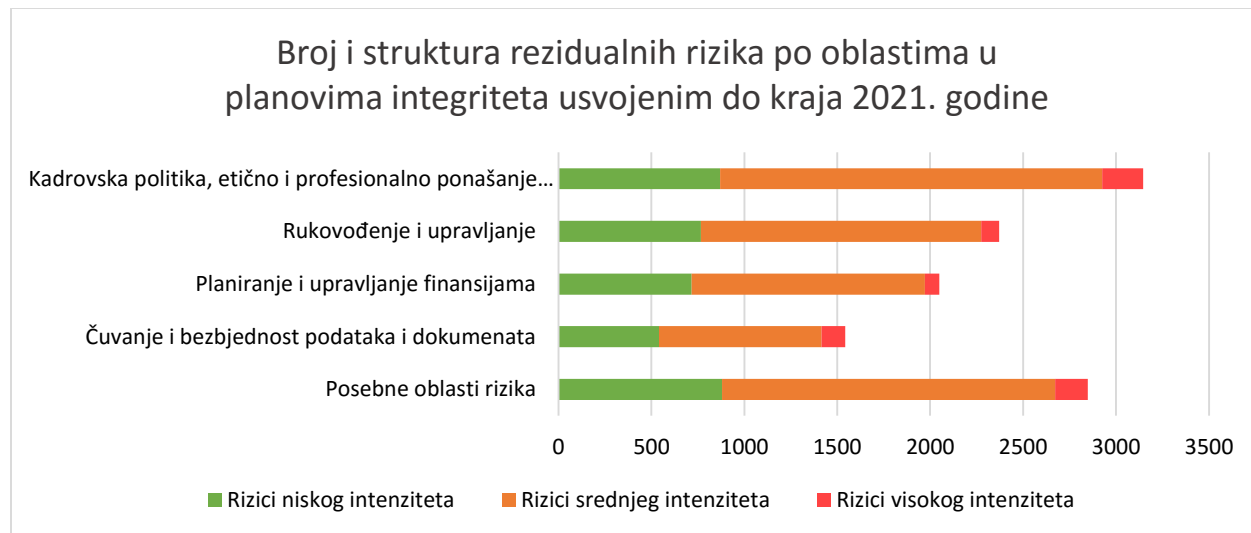
*Tabela: Zastupljenost rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u svim planovima integriteta usvojenim do kraja 2021. godine, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika od 2016. do 2021.*

Sistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika			
				2016. (plan)	2018. (plan)	2020. (plan)	2021. (izvj.)
Pravosuđe	6,4%	72,9%	20,7%	53,3	37,1	34,8	32,4
Socijalna i dječja zaštita	16,2%	78,0%	5,8%	29,9	26,5	25,3	24,2
Preduzeća – osnivač i već. vlasnik opština	29,6%	65,6%	4,7%	26,9	23,8	22,4	20,8
Preduzeća – osnivač i već. vlasnik država	25,2%	69,4%	5,4%	29,9	24,8	24,2	24,1
Nezavisni i regulatorni organi	14,0%	82,0%	4,1%	31,6	27,1	25,6	23,4
Jedinice lokalne samouprave	12,6%	80,4%	6,9%	32,8	29,6	27,9	24,1

Kultura	39,2%	57,0%	3,8%		19,9	21,3	19,9	18,2
Zdravstvo	23,6%	72,5%	3,9%		26,5	25,5	23,4	22,2
Prosvjeta	57,0%	41,2%	1,8%		18,2	16,6	15	13,7
Državna uprava i drugi državni organi	18,7%	67,7%	13,6%		30,5	28,2	28,2	24,5

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.

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: 3,9% u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, 4,2% u „Rukovođenju i upravljanju“, 7,1% u „Kadrovskoj politici“ i 8,5% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Ipak, prosječni intenzitet svih rizika najveći je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 24,4 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u važećim planovima integriteta. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u ostalim opštim oblastima rizika i iznosi 22,2 u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, 21,3 u „Rukovođenju i upravljanju“ i 20,7 u „Planiranju i upravljanju finansijama“.



**Grafikon 13:** Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta usvojenim do kraja 2021. godine

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 neprijavlivanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o poklonima koje primaju javni funkcioneri ili drugi zaposleni). Osim *neprijavlivanja 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

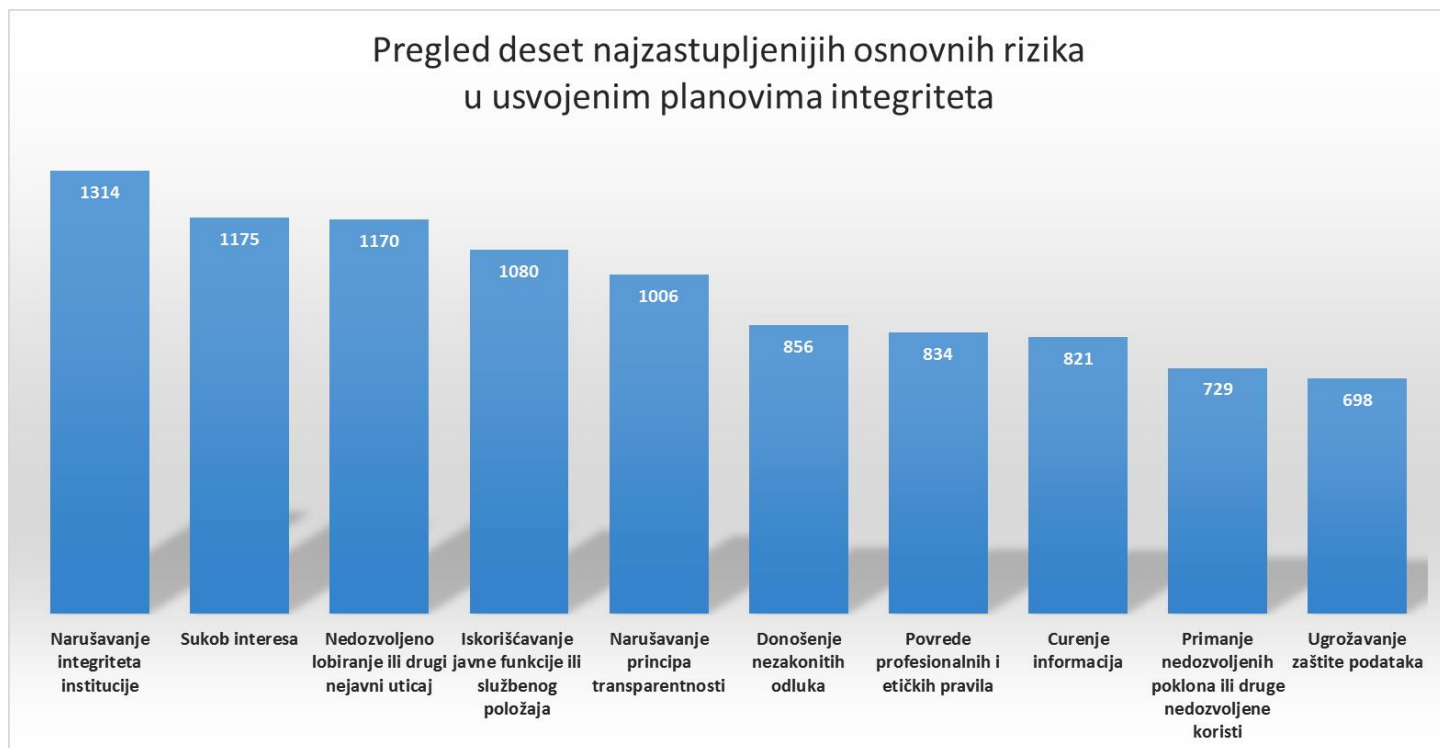
Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	1.314	5,66%
2. Sukob interesa	1.175	5,07%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	1.170	5,04%
4. Iskorišćavanje javne funkcije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



15. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	424	1,83%
16. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	348	1,50%
17. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	308	1,33%
18. Zloupotreba službenih podataka i informacija	258	1,11%
19. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / Nezakonito donošenje odluka pri procesu zapošljavanja	188	0,81%
20. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	178	0,77%
21. Narušavanje integriteta zaposlenih	169	0,73%
22. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	144	0,62%
23. Odavanje tajnih podataka	106	0,46%
24. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	102	0,44%
25. Nesavjesno čuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih u njihovom radu	94	0,41%
26. Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija o korisnicima usluga / strankama	73	0,31%
27. Neadekvatno postupanje sa povjerljivim i ličnim podacima	72	0,31%
28. Neblagovremen i netačan unos podataka u informacijski sistem	68	0,29%
29. Nesavjesno postupanje sa dokumentacijom	65	0,28%
30. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera	61	0,26%
31. Neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama	56	0,24%
32. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	56	0,24%
33. Široka diskreciona ovlašćenja / Široka diskreciona ovlašćenja u donošenju akata i odluka koje se odnose na rukovođenje i upravljanje institucijom	66	0,28%
34. Neadekvatno zastupanje interesa institucije	48	0,21%
35. Nedoovoljeno davanje na uvid dokumentacije licima van organizacije	45	0,19%
36. Neefikasan sistem računovodstvene evidencije	43	0,19%
37. Neblagovremeno postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama	42	0,18%
38. Neadekvatna zaštita od mobinga (zlostavljanja na radu i u vezi sa radom)	40	0,17%
39. Nedovoljna kontrola rada	38	0,16%
40. Odsustvo informacione bezbjednosti	38	0,16%

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika ima ukupno 8.149

(35,1% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje organima vlasti da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.



**Grafikon 14:** Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta

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

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

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

Agencija je 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 smanjenje ili otklanjanje rizika**. Izvještaji koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađeni statistički, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

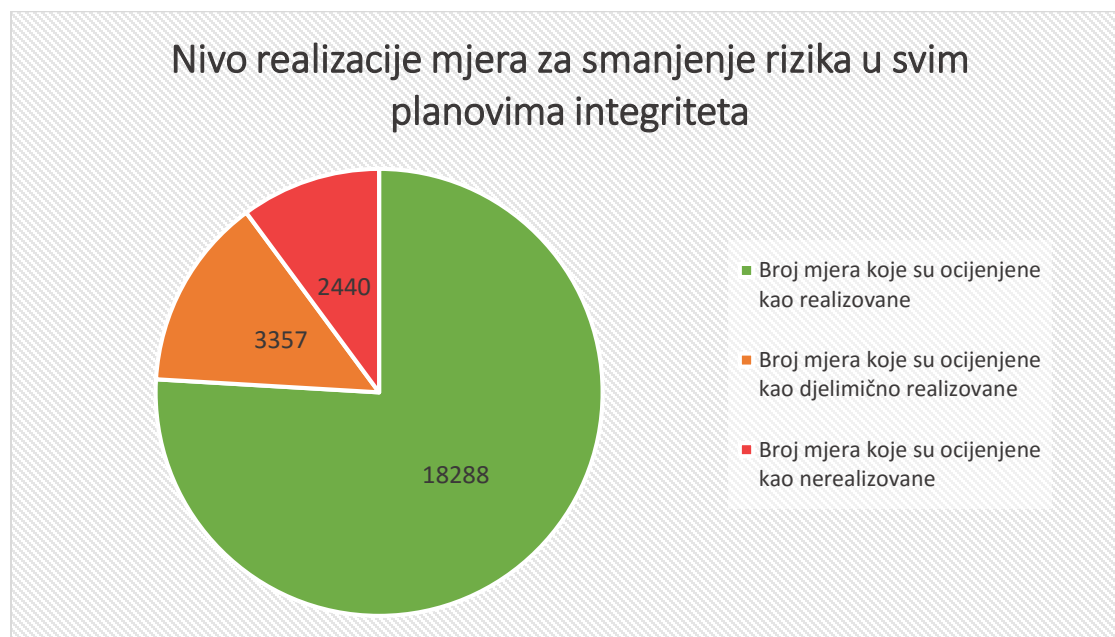
Za organe koji su plan integriteta usvojili 2016. godine, ovo je **peta godina izvještavanja o sprovođenju plana integriteta**, odnosno prva godina izvještavanja o planovima integriteta koji su usvojeni 2020. godine (prva godina treće generacije planova integriteta).

## 5. Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

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

Organi vlasti izvijestili su 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).

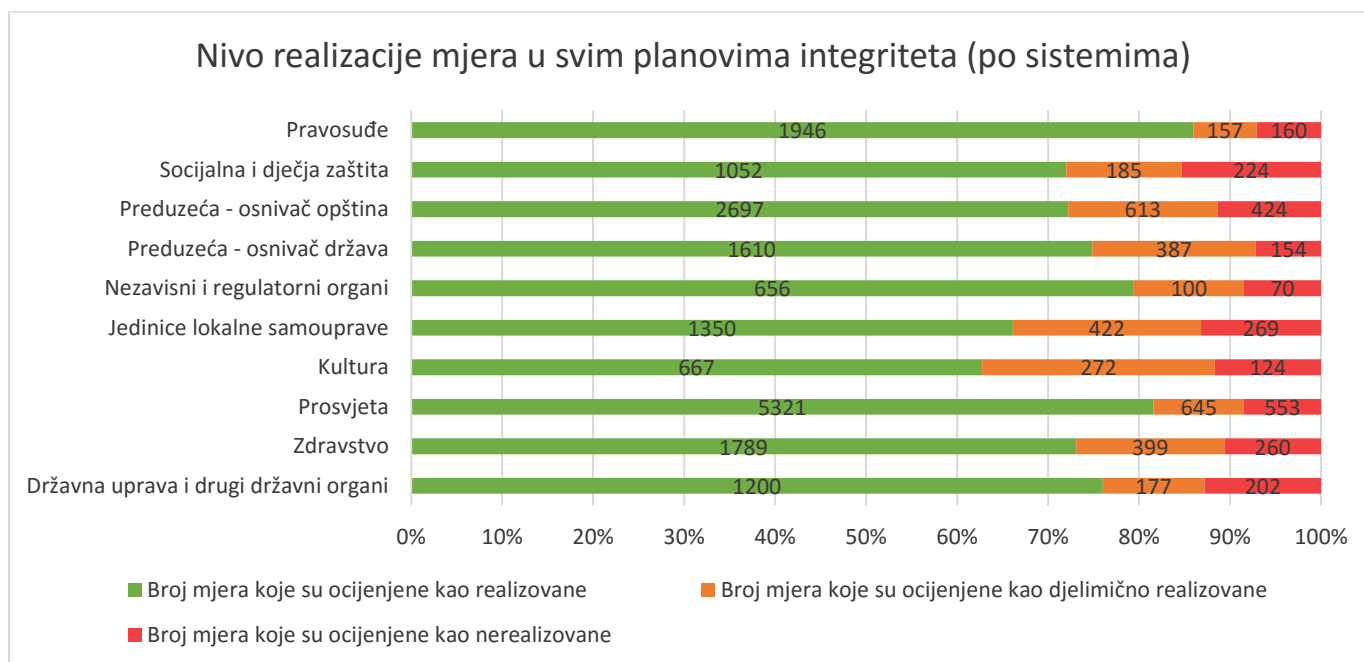


**Grafikon 15:** Nivo realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, prema podacima iz izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine

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 udio 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%).

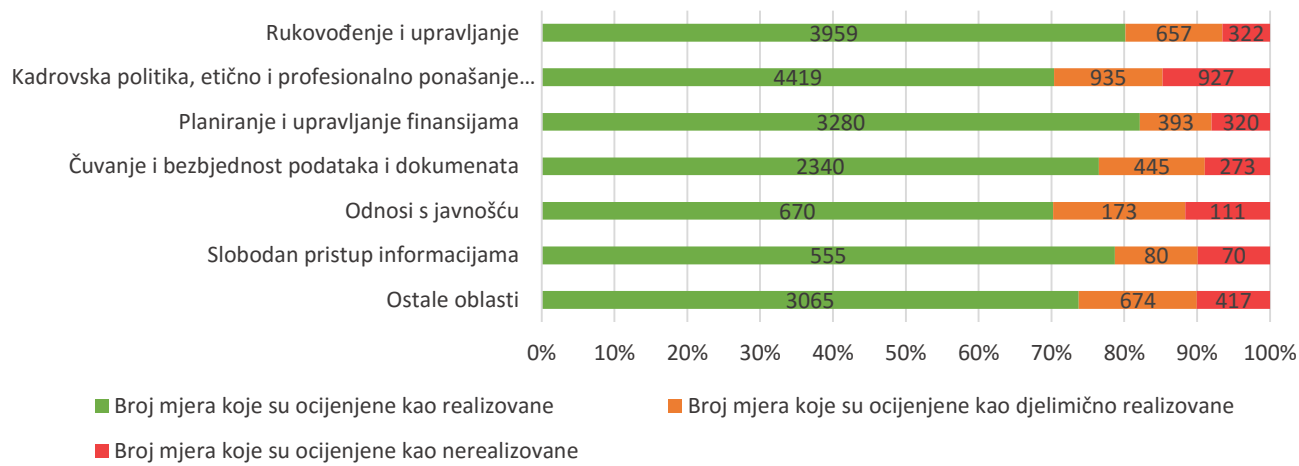
Najveći napredak 2021. godine u odnosu na 2019. godinu, kada je u pitanju udio realizovanih mjera, ostvaren je u organima državne uprave (za 10,9% veći stepen realizacije mjera) i u jedinicama lokalne samouprave (za 8%).



**Grafikon 16:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta (po sistemima), prema izvještajima dostavljenim 2021. godine

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 su i dalje karakteristični najveći broj i procenat nerealizovanih mjera (927 mjera, tj. 14,8%) pa je u narednom periodu posebnu pažnju potrebno usmjeriti na ovu oblast rizika, pogotovo u pogledu planiranja adekvatnih mjera i njihovog efikasnog sprovođenja.

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



**Grafikon 17:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta (po oblastima rizika), prema izvještajima dostavljenim 2021. godine

Prema podacima iz 2021. godine, u svim opštim oblastima rizika zabilježeno je smanjenje stepena realizacije mjera u odnosu na 2020. godinu (za 0,9-2,2%), ali povećanje u odnosu na 2019. godinu, koja je relevantnija referentna tačka (za 0,5-2%).

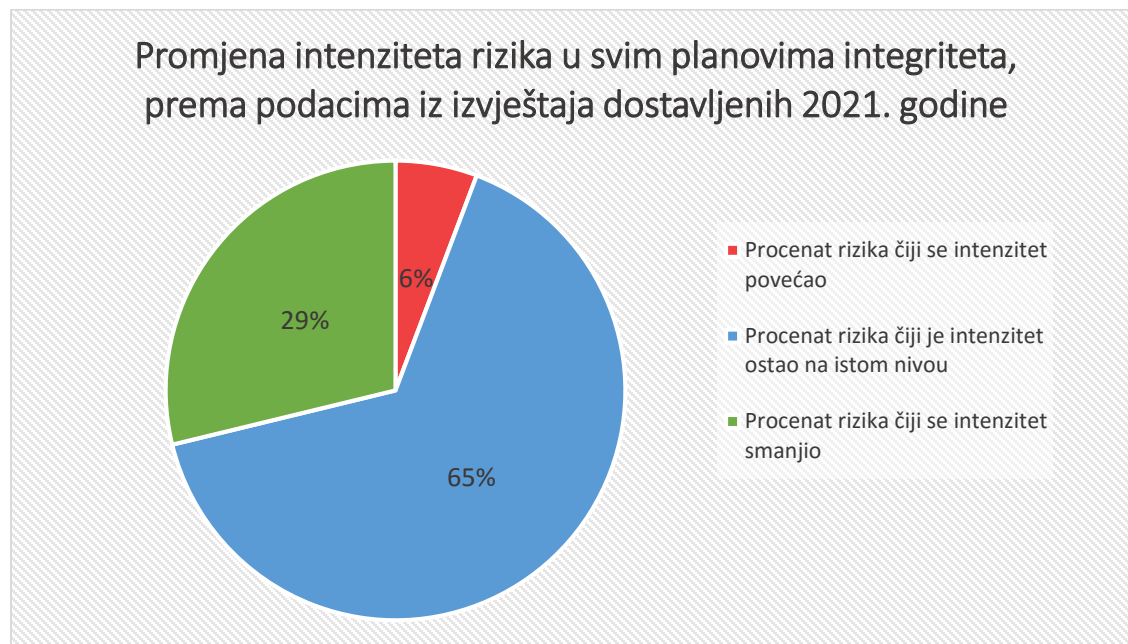
Od posebnih oblasti rizika, izdvajaju se „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“, koje je veliki broj organa vlasti obradio i uključio u plan integriteta vodeći se modelom objavljenim na internet stranici Agencije. U oblasti „Odnosi s javnošću“ realizovano je 70,2% mjera, što je smanjenje u odnosu na dvije prethodne godine, dok je 11,6% mjera ostalo nerealizovano. U oblasti „Slobodan pristup informacijama“ postignut je veći stepen realizacije mjera – za 78,7% mjera je izvješteno da su u potpunosti realizovane, što je identičan procenat u odnosu na podatke iz 2020. godine, a za 2,8% veći u odnosu na 2019. godinu. Ostale posebne oblasti rizika uglavnom se odnose na glavne nadležnosti organa vlasti, pa je potrebno pogledati svaki od sistema radi dobijanja precizne slike o sprovođenju mjera za savladavanje rizika u posebnim oblastima rizika. Važno je istaći da je u ostalim posebnim oblastima rizika u prosjeku realizovano 73,7% mjera, što je za 3,8% manje u odnosu na 2020. i za 0,3% manje u odnosu na 2019. godinu.

### **6. Promjena statusa rizika**

U ovom dijelu izvještaja dat je prikaz eventualne promjene statusa (intenziteta) rizika identifikovanih u usvojenim planovima integriteta. Podaci su dobijeni iz 670 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su 2021. godine unijeti u aplikaciju za planove integriteta. Izvještaji sadrže novu brojčanu procjenu rizika, koju su organi bili dužni da utvrde prilikom

sačinjavanja izvještaja, pa je moguće uporediti 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 (5,8% rizika) izviješteno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika, izvršenu 2020. godine.

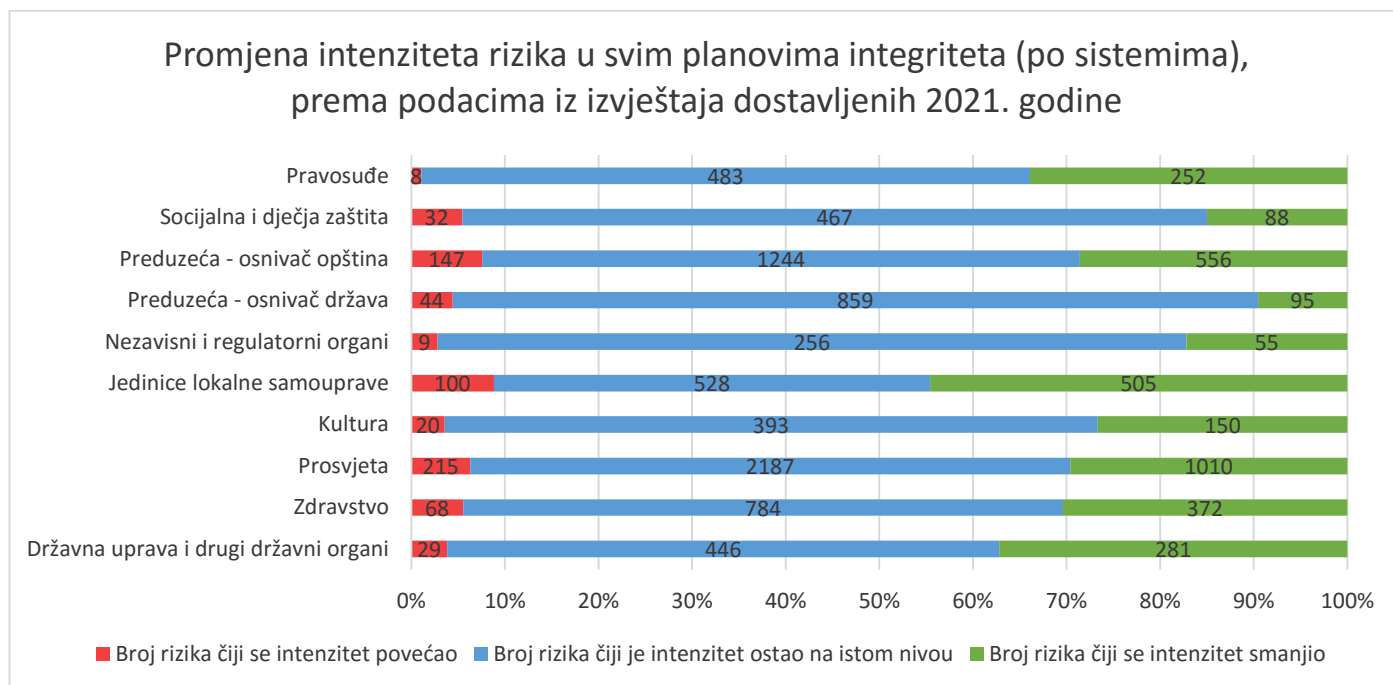


**Grafikon 18:** Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta koji su usvojeni do kraja 2020. godine, prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2021. godine

Posmatrano po sistemima, najveći udio smanjenih rizika zabilježen je u jedinicama lokalne samouprave. Prema izvještajima opština iz 2021. godine, 44,6% rizika je smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu. Smanjeni rizici su obično rezultat napretka u realizaciji planiranih mjera za savladavanje rizika i ukazuju na njihovu efikasnost i efektivnost. Relativno veliki broj rizika smanjenog intenziteta karakterističan je i za: organe državne uprave (koji su u prosjeku za 37,2% rizika procijenili da je došlo do određenog smanjenja intenziteta rizika), pravosudne organe (33,9%), zdravstvene institucije (30,4%), prosvjetne institucije (29,6%) i preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (28,6% rizika smanjenog intenziteta).

Sistem lokalne samouprave takođe karakteriše i najveći udio rizika za koje je procijenjeno da su povećanog intenziteta (u odnosu na prethodnu procjenu), što je u skladu sa podatkom da ovaj sistem i dalje karakteriše nizak nivo realizacije mjera u poređenju sa ostalim sistemima. Naime, za 8,8% rizika u opštinama je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu. Stoga, opštine su za više od polovine svih identifikovanih rizika u planovima integriteta procijenile da je došlo do promjene statusa rizika, bilo da se radi o povećanju ili smanjenju nivoa rizika. Ovo može ukazati na to da su jedinice lokalne samouprave u najvećoj mjeri, u odnosu na

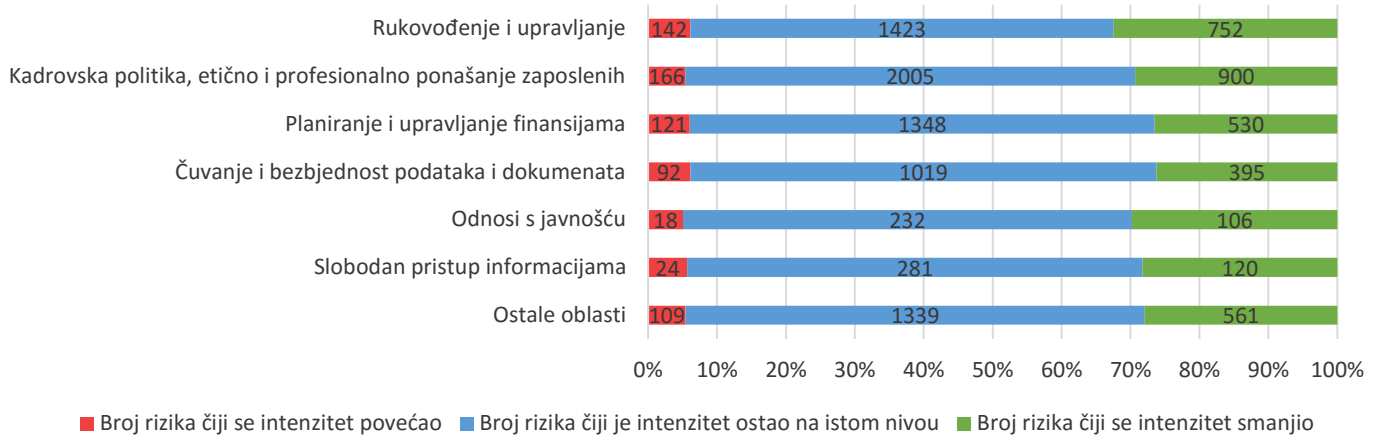
ostale organe vlasti, izradile izvještaje o sprovođenju plana integriteta na propisan način, vršeći ponovnu procjenu rizika i unoseći novu brojčanu vrijednost intenziteta rizika prilikom podnošenja izvještaja putem aplikacije za planove integriteta, što im omogućava da na taj način prate intenzitet rizika tokom vremena. Nakon jedinica lokalne samouprave, 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%).



**Grafikon 19:** Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta (po sistemima), prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2021. godine

Imajući u vidu da su korisnici aplikacije u mogućnosti da podnesu izvještaj i u slučaju da nijesu unijeli nove brojčane vrijednosti za procjenu rizika, veliki broj organa nije ispunio ovu komponentu izvještavanja, ili je za sve rizike u planu integriteta procijenio da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, pa se svim organima preporučuje da obavezno prilikom podnošenja izvještaja o sprovođenju plana integriteta izvrše ponovnu procjenu svakog identifikovanog rizika i unesu njenu vrijednost ukoliko je došlo do promjene. Ipak, značajan broj rizika za koje je procijenjeno da su povećanog ili smanjenog intenziteta ukazuje na to da je veći broj organa ove godine, u odnosu na prethodne, ispoštovao obavezu ponovne procjene rizika.

## Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta (po oblastima rizika), prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2021. godine



**Grafikon 20:** Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta (po oblastima rizika), prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2021. godine

Podaci o promjeni intenziteta rizika prilično su ujednačeni u svim oblastima rizika u planovima integriteta, s tim što je za oblast „Rukovođenje i upravljanje“ karakterističan nešto veći udio rizika čiji se intenzitet smanjio u odnosu na prethodnu procjenu (32,5% svih rizika u toj oblasti), dok je taj udio najmanji u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (oko 26%).

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. Sektoru 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 predmet pilot faze Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera, 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.



## **7. Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**

Agencija je 2021. godine izradila **Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, u cilju unapređenja sadržaja i efekata planova integriteta. Metodologija podrazumijeva razvoj kriterijuma i indikatora, koji su u vezi sa planovima integriteta i na osnovu kojih 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, u cilju njihovog upoznavanja sa Metodologijom i davanja sugestija 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 pokazatelj nije ispunjen ili ukoliko organ nije odgovarajućom dokumentacijom verifikovao ispunjenost indikatora. **Indikatori se odnose na:** izradu i primjenu određenih procedura, transparentnost i objavljivanje podataka i dokumenata, dosljednu primjenu relevantnih propisa, i druge konkretnije antikorupcijske mehanizme koje je moguće uvesti kao dio sveukupne antikorupcijske strategije i prakse.

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

Organi vlasti su u novembru i decembru 2021. dostavljali **dokumentaciju kojom dokazuju ispunjenost indikatora** definisanih Metodologijom. Nakon prikupljanja podataka od institucija, slijedi **verifikacija** ispunjenosti pokazatelja, **odjeljivanje 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 dobijenih bodova ukazuje na veći učinak u primjeni antikorupcijskih mjera. Finalni proizvod će biti **izvještaji sa preporukama za unapređenje planova integriteta**.

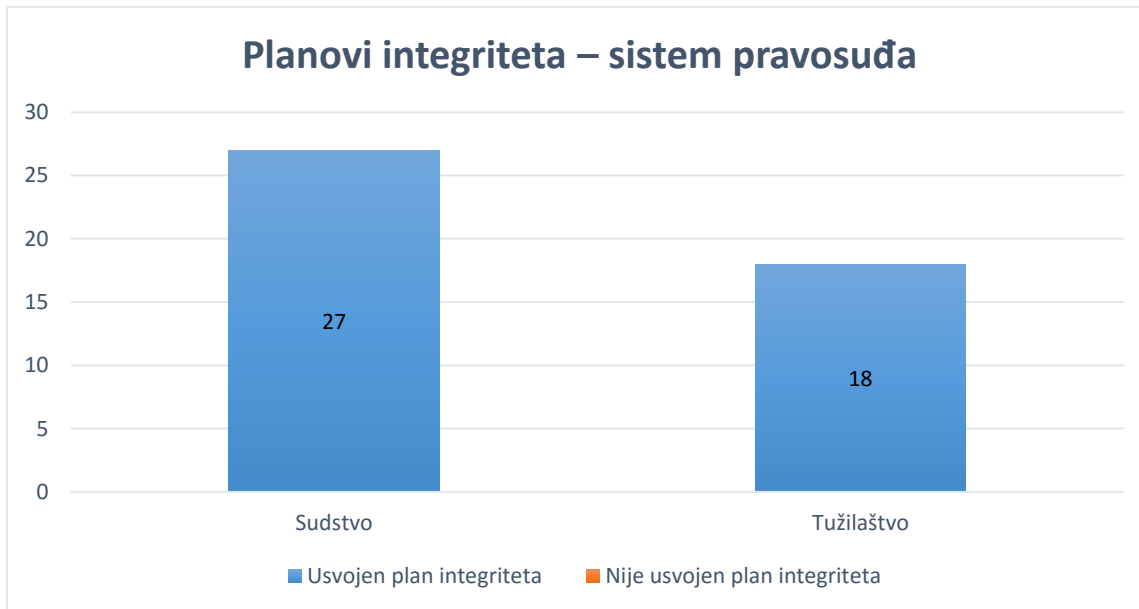
Kako je predviđeno Metodologijom, organi vlasti za potrebe verifikacije dostavljaju Agenciji dokumenta u elektronskoj formi, a Agencija može koristiti i druge izvore informacija koji su joj dostupni (zvanični registri, izvještaji drugih organa i sl). Izrađena je i posebna tabela za samoprocjenu, koja 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 vlasti da budu proaktivni prilikom planiranja i primjene antikorupcijskih mjera. Ova aktivnost ujedno predstavlja **doprinos ispunjenju obaveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava**, u podoblasti Borba protiv korupcije. Aktivnost 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.

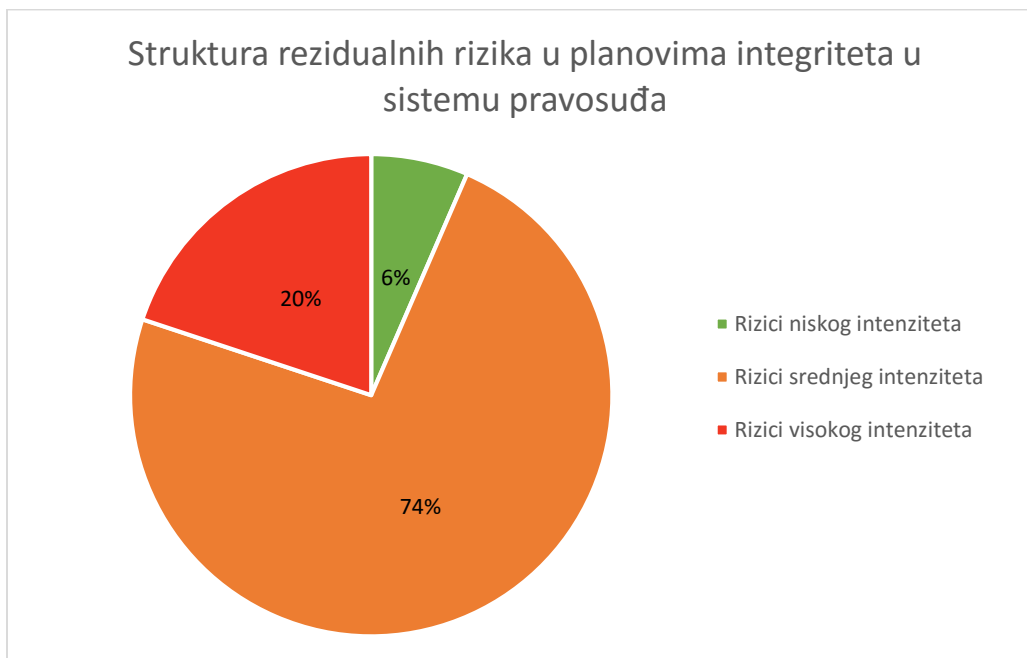
Kroz ovu metodologiju može se procijeniti efekat primjene ne samo mjera koje su navedene u planu integriteta, već i drugih antikorupcijskih mehanizama koje su organi uspostavili. U kontekstu primjene tih mjera, napredak može da se ogleda kroz: povećanje transparentnosti u radu institucije, smanjenu mogućnost zloupotrebe širokih diskrecionih ovlašćenja, povećanu efikasnost 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.

## I. Pravosuđe

Sistem pravosuđa obuhvata dva podsistema: sudstvo i tužilaštvo. Svi pravosudni organi su donijeli plan integriteta.



**Grafikon 21:** Broj usvojenih planova integriteta u sistemu pravosuđa



**Grafikon 22:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu pravosuđa

## 1. Sudstvo

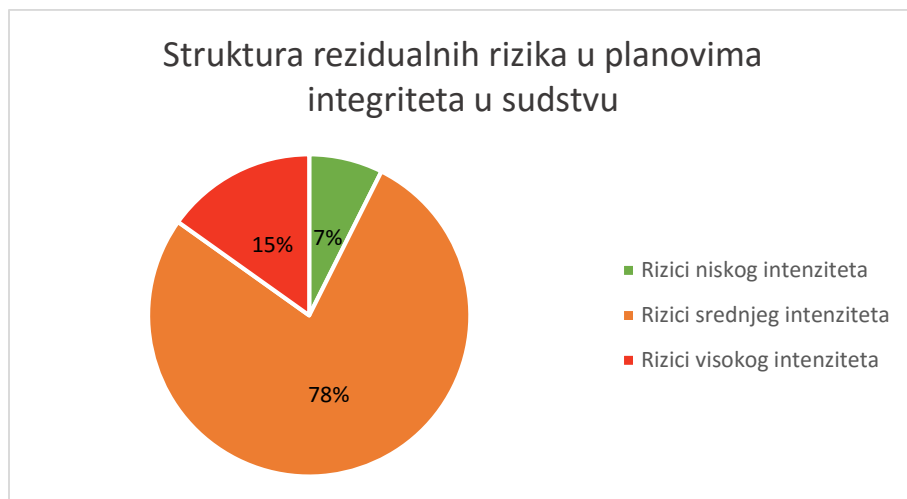
Podsistem „Sudstvo“ obuhvata 27 organa vlasti: 26 sudova i Sudski savjet. **Svi organi obuhvaćeni ovim podsistemom su donijeli plan integriteta.**<sup>1</sup>

Svi sudski organi su donijeli plan integriteta 2016. godine, te su na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti usvojili novi plan integriteta 2018. godine, za naredni dvogodišnji period. Nakon ponovne procjene, **25 sudskih organa usvojilo je novi plan integriteta tokom 2020. godine, jedan osnovni sud tokom 2021. godine**, dok jedan osnovni sud nije ažurirao plan integriteta<sup>2</sup>.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 26 važećih planova integriteta sudskih organa (96,3% svih usvojenih i trenutno važećih planova u sudstvu). Jedan plan integriteta koji je dostavljen Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nije statistički obrađen, ali je obuhvaćen kvalitativnim dijelom analize.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta sudskih organa identifikovan je ukupno 581 rezidualni rizik. Najveći broj rizika prepoznatih u ovom podsistemu je srednjeg intenziteta, ukupno 450 (77,5% rizika). Identifikovano je 88 rizika visokog intenziteta (15,1%) i 43 rizika niskog intenziteta (7,4%).



**Grafikon 23:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu sudstva

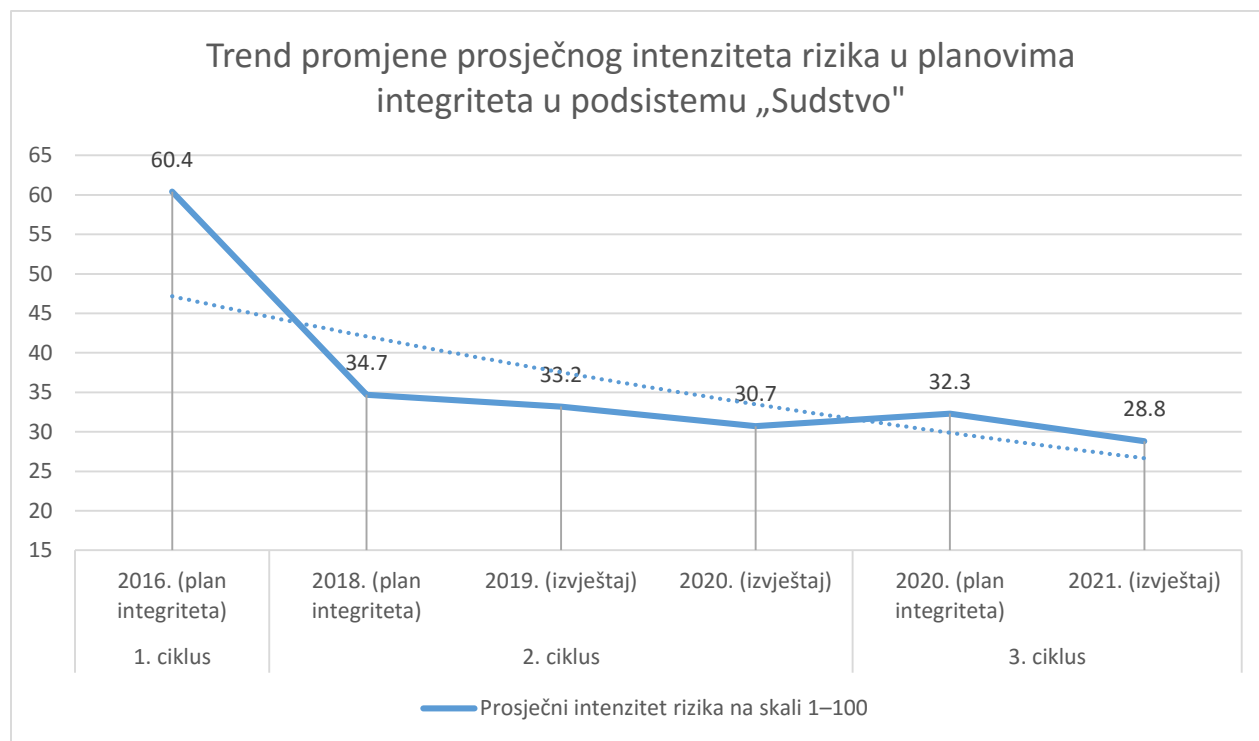
<sup>1</sup> **Plan integriteta su donijeli:** Vrhovni sud Crne Gore, Viši sud Podgorica, Viši sud Bijelo Polje, Osnovni sud Bar, Osnovni sud Berane, Osnovni sud Bijelo Polje, Osnovni sud Cetinje, Osnovni sud Danilovgrad, Osnovni sud Herceg Novi, Osnovni sud Kolašin, Osnovni sud Kotor, Osnovni sud Nikšić, Osnovni sud Plav, Osnovni sud Pljevlja, Osnovni sud Podgorica, Osnovni sud Rožaje, Osnovni sud Ulcinj, Osnovni sud Žabljak, Viši sud za prekršaje Crne Gore, Sud za prekršaje Podgorica, Sud za prekršaje Bijelo Polje, Sud za prekršaje Budva, Apelacioni sud Crne Gore, Upravni sud Crne Gore, Ustavni sud Crne Gore, Privredni sud Crne Gore i Sudski savjet Crne Gore.

<sup>2</sup> Osnovni sud Danilovgrad je posljednji plan integriteta Agenciji dostavio 2016. godine

U odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2018. godine, za planove integriteta iz 2020. i 2021. godine je karakteristično blago smanjenje intenziteta rizika. Naime, došlo je do smanjenja udjela visokih rizika za skoro 4%, dok se udio niskih rizika povećao za isti procenat. U prehodnim godišnjim izvještajima o planovima integriteta konstatovano je značajno smanjenje intenziteta rizika u odnosu na prve planove integriteta, koje su ovi organi donijeli 2016. godine. Preciznije, u prvoj generaciji planova integriteta preovladavali su rizici visokog intenziteta – sa čak 86,5% visokih rizika, u drugoj generaciji procenat visokih rizika iznosio je 18,9%, a u trećoj iznosi 15,1%.

Na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta sudskih organa iznosio je 60,4 (na skali 1–100), a u planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 34,7. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. i 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i iznosila 30,7. U planovima integriteta usvojenim 2020. godine došlo je do blagog porasta prosječnog intenziteta rizika do vrijednosti 32,3, što je vjerovatno rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta. Izvještaji dostavljeni 2021. pokazuju da se prosječni intenzitet rizika ponovo smanjio i da trenutno iznosi 28,8.

Tokom prva tri ciklusa donošenja i sprovođenja planova integriteta došlo je do kontinuiranog smanjenja vrijednosti obje komponente procjene rizika, vjerovatnoće nastanka rizika, a naročito uticaja/posljedice rizika. Primjera radi, u trenutno važećim planovima integriteta u sudstvu prosječna vrijednost za posljedice rizika iznosi 6,5 (na skali od 1–10), dok je u planovima integriteta iz 2016. godine iznosila 9,5.

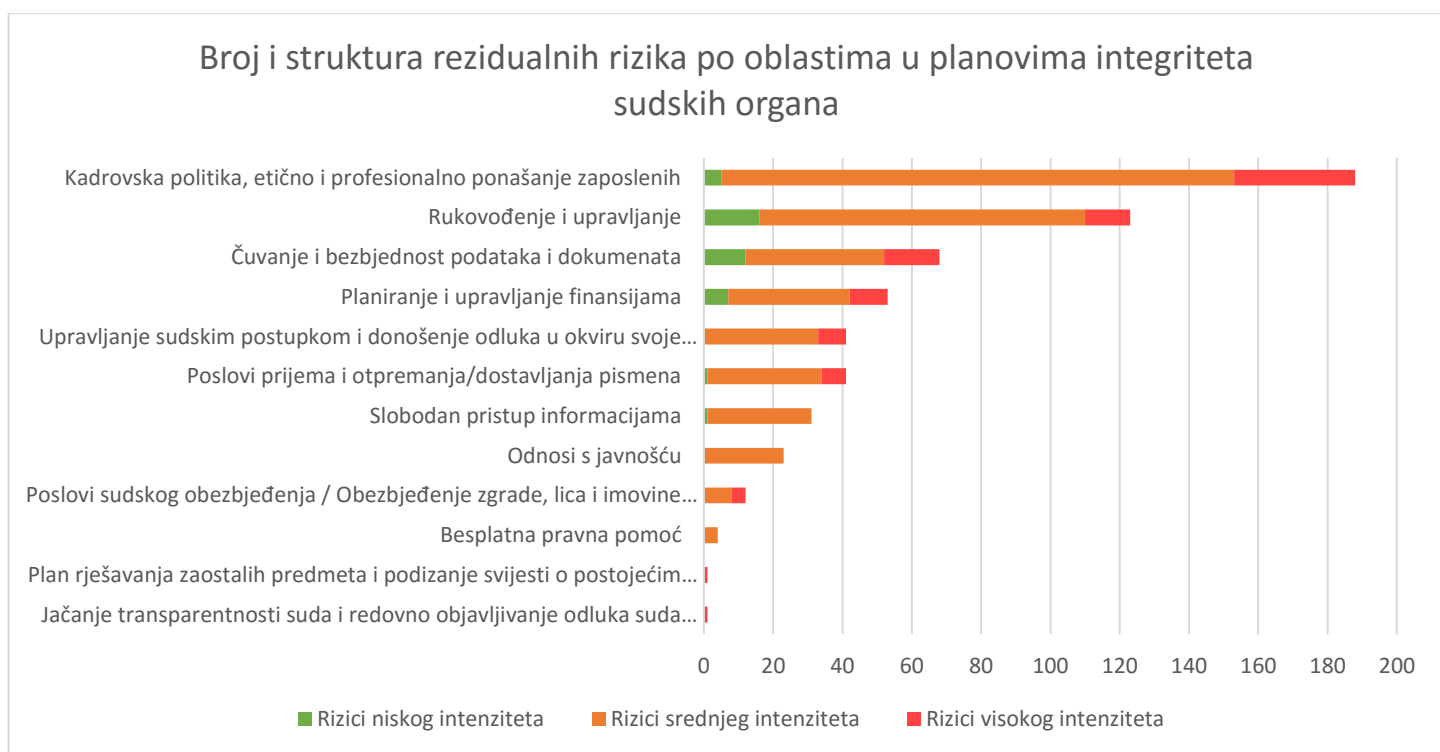


**Grafikon 24:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u oblasti sudstva

Razlog ovakve promjene u strukturi rizika u odnosu na 2016. godinu je uzimanje objektivnijeg i praktičnijeg pristupa u procjeni rizika, koji podrazumijeva ujednačenu zastupljenost sve tri grupe rizika (niski, srednji i visoki rizici), u cilju rangiranja rizika i adekvatnijeg određivanja prioriteta i rokova sprovođenja odgovarajućih mjera iz plana integriteta.

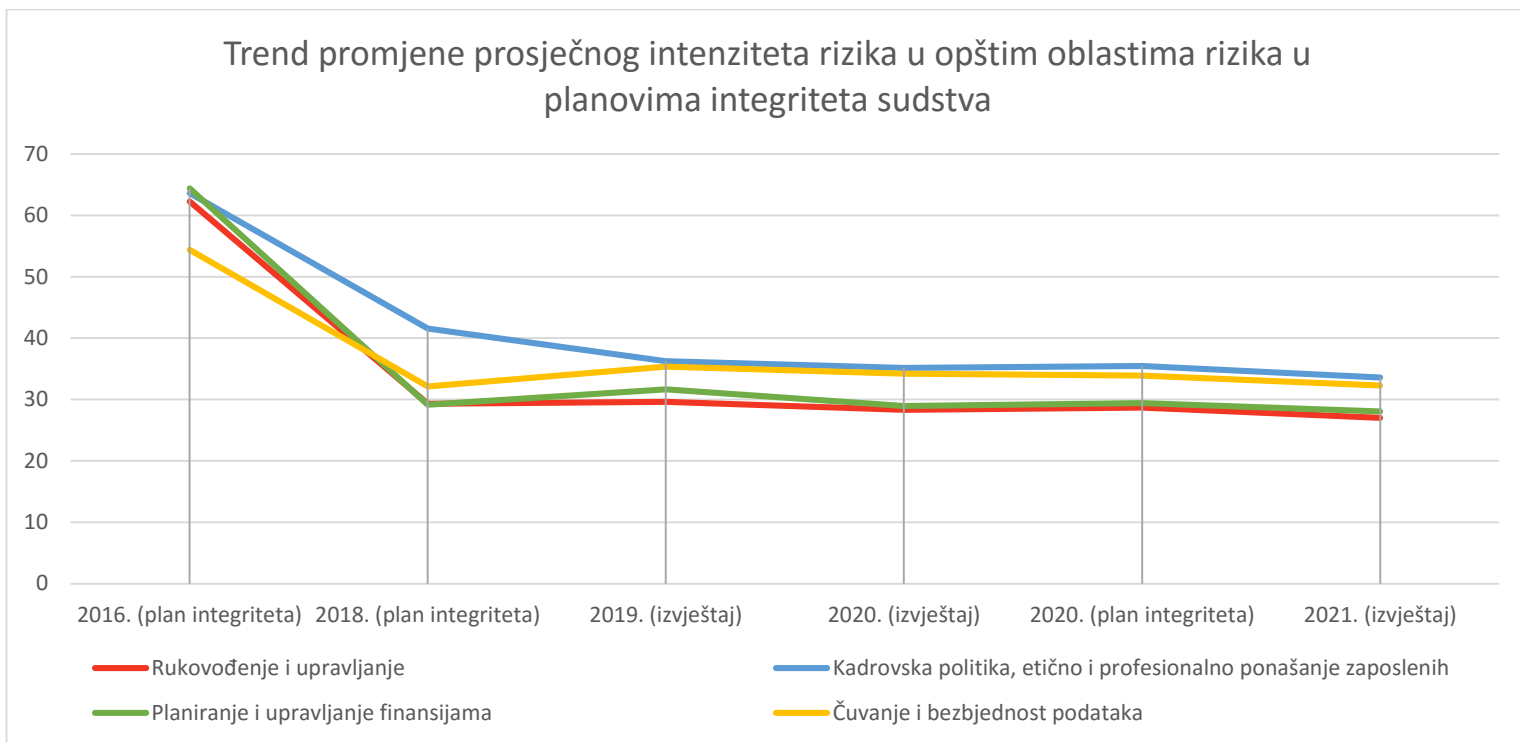
Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u oblasti sudstva (koji su donijeti do kraja 2021. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (188), a najmanje u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ (53).

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 9% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 22,1% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Ipak, prosječni intenzitet svih rizika najveći je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i iznosi 35,1 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u oblasti sudstva. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, gdje iznosi 32,1. U preostalim dvijema opštim oblastima rizika ovaj broj se kreće oko 28 na utvrđenoj skali.



**Grafikon 25:** Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta sudskih organa

Od posebnih oblasti rizika, visoki rizici su zastupljeni u oblastima „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (17,5% rizika je visokog intenziteta), „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (15%) i „Poslovi sudskog obezbjeđenja / Obezbjeđenje zgrade, lica i imovine suda“ (27,3%).



**Grafikon 26:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u opštim oblastima rizika u oblasti sudstva

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u oblasti sudstva je *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni i nedozvoljeni uticaj*. Ukupno 94 osnovna rizika mogu se podvesti pod tu kategoriju (7,9% svih osnovnih rizika). Slijede *narušavanje integriteta institucije* (79 rizika), *sukob interesa* (79 rizika), *curenje informacija* (76 rizika), *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi* (55 rizika), *povrede profesionalnih i etičkih pravila i pristrasno ponašanje / nestručan i neprofesionalan rad / neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku* (54 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (51 rizik) i *ugrožavanje zaštite podataka* (51 osnovni rizik).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjen je 6 puta. Osim *neprijavlivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji* (39 osnovnih rizika), u 8 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela: Najzastupljeniji osnovni rizici u podsistemu „Sudstvo“

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	94	7,94%
2. Narušavanje integriteta institucije	79	6,68%
3. Sukob interesa	79	6,68%
4. Curenje informacija	76	6,42%
5. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	55	4,65%
6. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku	54	4,56%
7. Narušavanje principa transparentnosti	51	4,31%
8. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	51	4,31%
9. Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	39	3,30%
10. Nesavjestan rad	39	3,30%
11. Donošenje nezakonitih odluka	35	2,96%
12. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	28	2,37%
13. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	22	1,86%
14. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	22	1,86%

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. U oblasti sudstva ima ukupno 333 takvih rizika (28,1% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje organima da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

Agencija je 2021. godine prikupila **25 izvještaja** o sprovođenju planova integriteta u oblasti sudstva za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izvještajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o aktivnostima koje su sproveli, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.



Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 23 (92% podnijetih izvještaja). Organi u ovom podsistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 520 rizika i realizaciji 1.623 mjera** za smanjenje ili otklanjanje tih rizika. Dva izvještaja koja nijesu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađena statistički, ali su uzeta u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa vlasti u podsistemu sudstva usvojila 2020. godine svoj treći plan integriteta, a 2021. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja treće generacije planova integriteta u ovom podsistemu.

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

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su 2021. godine izvijestili da su do kraja 2020. godine realizovali ukupno 1.486 mjera (91,6%). Takođe, 71 mjera ocijenjena je kao djelimično realizovana (4,4%), a 66 mjera nije realizovano (4,1% mjera).

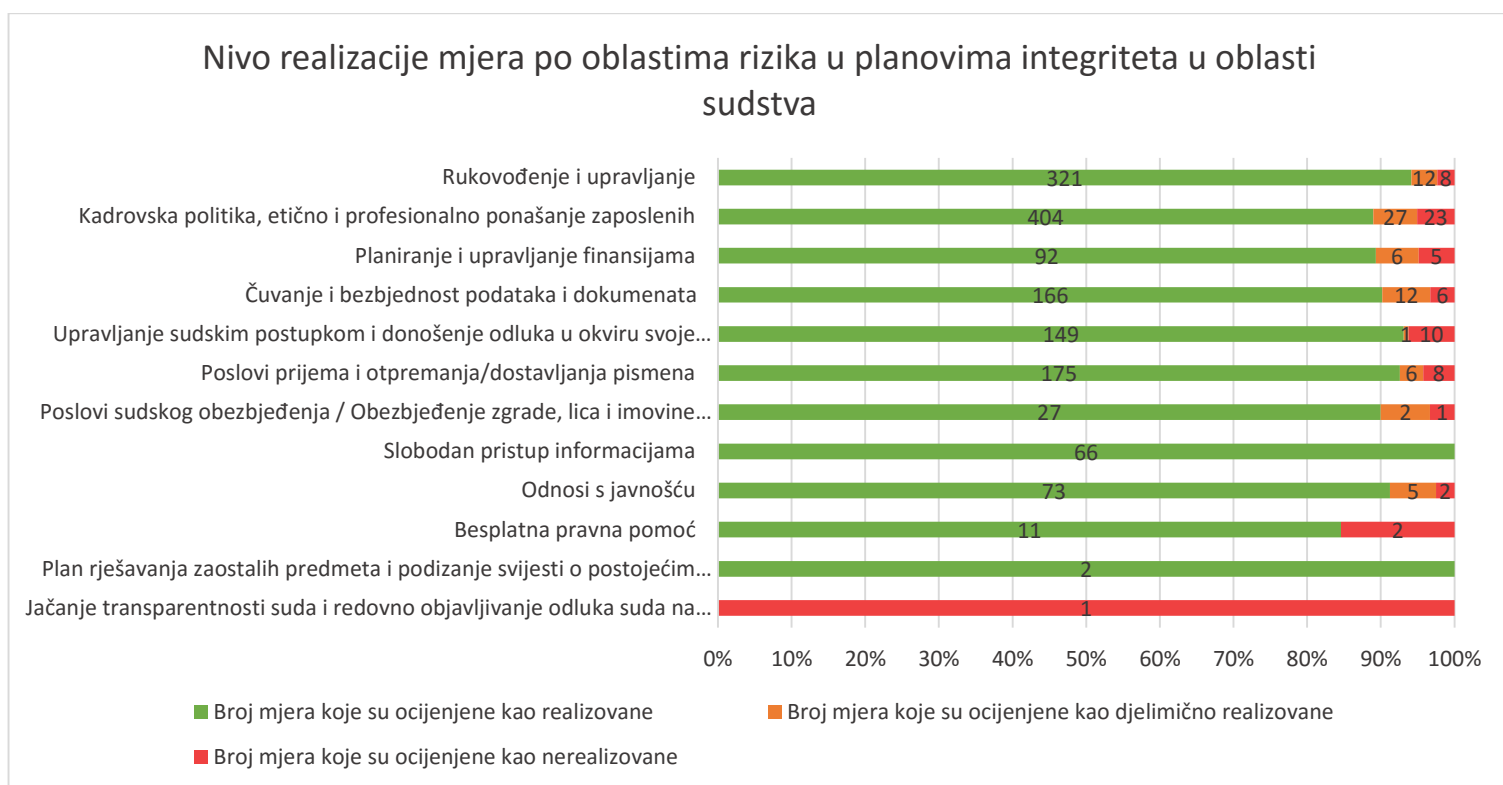


**Grafikon 27:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u podsistemu „Sudstvo“

U odnosu na prethodni izvještajni period, 2021. godine je zabilježen blagi porast udjela realizovanih mjera (za 0,6%), iako se ove godine prvi put izvještavalo o planovima integriteta usvojenim 2020. godine. Oblast sudstva i dalje karakteriše visok nivo realizacije mjera za savladavanje rizika, naročito u poređenju sa ostalim sistemima i oblastima. Takav stepen realizacije može se djelimično objasniti činjenicom da je značajan broj mjera kontinuirane prirode ili predstavljaju indikatore uspjeha, a ne konkretne mjere. Osim toga, planovi integriteta u sudstvu nijesu unaprijeđeni u značajnijoj mjeri i organi su uglavnom zadržali iste mjere koje su predvidjeli prethodnim planovima integriteta. Iako se u velikoj mjeri radi o mjerama kontinuirane

prirode, koje treba zadržati kao dio planova integriteta ukoliko se pokazuju kao efikasne i efektive, potrebno je mjere koje su završene u ranijem periodu ažurirati ili zamijeniti novima, ukoliko rizik na čije su savladavanje usmjerene i dalje postoji. Svaki novi ciklus planova integriteta treba da prati detaljna ponovna procjena rizika od korupcije i drugog neetičnog i neprofesionalnog ponašanja, ažuriranje postojećih i predlaganje novih mjera.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u sudskim organima po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je, kao i prethodnih godina, u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“. U ovoj oblasti ocijenjeno je kao realizovano 94,1% mjera. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano je 89% mjera, u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 89,3% mjera, a u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ 90% mjera.



**Grafikon 28:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti sudstva

Iako su ovo podaci iz prve godine sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni 2020. godine, ostvaren je porast nivoa realizacije mjera u svim opštini oblastima rizika, u odnosu na drugu godinu sprovođenja planova integriteta usvojenih 2018. godine. Najveći napredak, prema izvještajima organa, ostvaren je u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, koju karakteriše porast udjela realizovanih mjera za 3,2%. U ostale tri opšte oblasti rizika porast procenta realizovanih mjera kreće se od 0,6% („Kadrovska politika“) do 1,4% („Planiranje i upravljanje finansijama“).

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima „Slobodan pristup informacijama“ (100% realizovanih mjera), „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (93,1%), „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (92,6%) i „Odnosi s javnošću“ (91,2%). U oblastima „Poslovi sudskog obezbjeđenja“ i „Obezbeđenje zgrade, lica i imovine suda“ realizovano je 90% mjera, a u oblasti „Besplatna pravna pomoć“ (84,6%). Realizovane su i obje mjere u oblasti „Plan rješavanja zaostalih predmeta i podizanje svijesti o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi“, koju je jedan sud za prekršaje unio u plan integriteta po preporuci Agencije. Isti sud je po preporuci Agencije uveo oblast „Jačanje transparentnosti suda i redovno objavljivanje odluka suda na sajtu“, ali mjera u toj oblasti, koja se tiče uvođenja PRIS-a, još uvijek nije realizovana.

U nastavku je dat **pregled realizacije mjera za savladavanje rizika**, prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta dostavljenim 2021. godine, uz **preporuke za unapređenje planova integriteta** u sudstvu, u vezi sa tim nalazima. Preporučuje se svim organima u ovom podsistemu da prilikom ažuriranja plana integriteta 2022. godine uzmu u obzir naredne nalaze.

### **Rukovođenje i upravljanje**

U okviru oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, većina sudova je predvidjela mjere u cilju **unapređenja transparentnosti rada**, a u izvještajima je navela načine na koje su te mjere realizovane – najčešće redovnim ažuriranjem internet stranice suda i objavljivanjem: svih pravosnažnih odluka (u anonimiziranom formatu), akata suda (godišnji raspored poslova, plan rada, izvještaj o radu, pravilnici, vodiči, strategije, etički kodeksi, poslovnik suda), spiska sudija i zaposlenih, podataka o zaradama sudija na mjesečnom nivou, rasporeda suđenja, spiska službenih vozila, vodiča o slobodnom pristupu informacijama, informacija kojima je odobren pristup, propisa i drugih informacija od značaja za javnost.

Određeni sudovi su izvjestili da su objavili plan integriteta i izvještaj o njegovom sprovođenju, što je praksa koju Agencija ohrabruje. Ispunjenost zakonske obaveze objavljivanja plana integriteta je u pravosuđu na najvećem nivou u odnosu na ostalih devet sistema. Objavljuju se i putni nalozi i analitičke kartice, shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Transparentnost se prema dostavljenim izvještajima obezbjeđuje i kroz redovne konferencije za medije (Vrhovni sud) i druge aktivnosti portparola i predsjednika sudova, kao što je odgovaranje na pitanja novinara. Vrhovni sud predstavlja svoj rad i sudsku praksu i kroz izradu biltena. Ova institucija je takođe izvjestila da je u prethodnoj godini nastavila da sprovodi sveobuhvatnu reformu transparentnosti sudstva.

Prema izvještaju Vrhovnog suda, **internet stranice svih sudova** u Crnoj Gori redizajnirane su i predstavljaju dio internet platforme „Pravosuđe“. Polazeći od primjedbi koje su sudije Vrhovnog suda i predsjednici sudova izrazili u pravcu unapređenja izgleda internet stranica i njihovog sadržaja, Odjeljenje za informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) u Sudskom savjetu je tokom 2020. godine, u saradnji sa partnerima, izvršilo izmjene sajta, čime je korisnicima omogućeno njegovo lakše korišćenje, preglednost i bolju pretragu sudskih odluka.

U izvještajima je navedeno da je još uvijek u toku **izrada informacionog sistema pravosuđa (ISP)**, koji će zamijeniti sadašnji **pravosudni informacioni sistem (PRIS)**, te da Radna grupa za izradu ISP-a i dalje radi na istom zadatku. Sudovi za prekršaje nijesu korisnici PRIS-a, ali će biti obuhvaćeni ISP-om, imajući u vidu da će isti sadržati poseban model za prekršaje. Jedan sud za prekršaje je naveo da je za transparentan rad suda neophodno što hitnije uvesti PRIS (odnosno ISP), i na istom redovno obavještavati građane o rasporedima suđenja i mogućnostima javnosti da prisustvuje suđenjima.

Imajući u vidu da se veliki broj mjera u planovima integriteta odnosi na korišćenje i unapređenje PRIS-a, potrebno je po uvođenju novog informacionog sistema pravosuđa predvidjeti mjere koje će uzeti u obzir funkcionalnosti i mogućnosti ISP-a. Preporučuje se da se 2022. godine kao mjera u novim planovima integriteta predvidi i edukacija zaposlenih na temu korišćenja ISP-a.

Sudovi su izvjestili da blagovremeno povratno informišu stranke o svim podnijetim **predstavkama i pritužbama na rad suda, sudija i zaposlenih**, kao i da vode evidenciju o broju i osnovanosti podnijetih pritužbi i predstavki. Nekoliko sudova je navelo da postoji kutija za primjedbe, pritužbe i pohvale, a jedan sud i da se sadržina iste kontroliše od strane formirane tročlane komisije. Vrhovni sud je izvijestio da je 2020. godine podnijeto 68 pritužbi na rad sudova i sudija, što predstavlja smanjenje od 6,85% u odnosu na 2019. godinu (73 pritužbe). Odgovarajuća mjera u planovima integriteta sudova glasi „Broj pritužbi na rad sudija i službenika suda“, što predstavlja indikator uspjeha, pa se preporučuje da se mjera preformuliše kako bi obuhvatila praćenje i analizu pritužbi na rad sudija i službenika suda, i informisanje građana o mogućnostima podnošenja pritužbi.

Nekoliko sudova je izvijestilo da je realizovalo mjeru koja se odnosi na **popunjavanje slobodnih radnih mjesta** u sudu, shodno planu sistematizacije i upražnjenim radnim mjestima, odnosno u skladu sa kadrovskim planom i prepoznatim potrebama rada. Jedan sud je naveo da nije bilo moguće izvršiti popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, postupajući u skladu sa planom optimizacije i zaključcima koje je usvojila Vlada Crne Gore u vezi sa mjerama ograničenja zapošljavanja.

Sudovi su u okviru oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“ izvještavali i o praćenju sprovođenja **godišnjeg rasporeda poslova** u sudu u praksi, i eventualno o njegovim izmjenama tokom 2020. godine, ukoliko se za to ukazala potreba. Mjera je ocjenjivana kao realizovana i najčešće je navođeno da je godišnjim rasporedom poslova za 2020. godinu izvršeno ravnomjerno raspoređivanje poslova među sudijama i zaposlenima, da se prati stvarna raspodjela radnih zadataka i obaveza, i da se sprovođenje rasporeda analizira na sjednicama i sastancima sudija i zaposlenih. Prema izvještajima, **ravnomjerna opterećenost sudija** se obezbjeđuje i kroz slučajnu dodjelu predmeta u PRIS-u, praćenje broja predmeta od strane predsjednika suda putem kontrolnog ekrana PRIS-a i dostavljanje periodičnih izvještaja predsjedniku suda o broju izrađenih sudskih odluka i drugim poslovima. Slučajna dodjela predmeta eliminiše mogućnost uticaja ljudskog faktora na dodjelu predmeta, a zaposleni u sudu dužni su da blagovremeno i tačno unose sve podatke u PRIS.

## **Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**

Kada je u pitanju oblast rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, svi sudovi su kao realizovanu ocijenili mjeru koja se odnosi na redovno godišnje **ocjenjivanje zaposlenih**, navodeći da je do kraja januara izvršeno ocjenjivanje državnih službenika za prethodnu godinu, shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Prema izvještajima određenih sudova, donijete ocjene unijete su u Kadrovski informacioni sistem. Osim toga, Sudski savjet je planirao povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika, ali je izviješteno da ta mjera nije realizovana i da u 2020. godini nije vršeno ocjenjivanje zaposlenih zbog izmijenjenog načina rada organa.

Svi sudovi koji su predvidjeli mjeru „Broj **žalbi na rješenja o ocjenjivanju**“ naveli su da u izvještajnom periodu nije bilo žalbi, dok je jedan sud naveo da o žalbama na rješenja o ocjenjivanju odlučuje predsjednik suda, ne izvještavajući o tome da li ih je bilo. Imajući u vidu da se u ovom slučaju radi o indikatoru uspjeha a ne o aktivnosti, preporučuje se da se isti uvrsti kao jedan od indikatora uspjeha mjere o redovnom godišnjem ocjenjivanju zaposlenih, ili da se uvede nova mjera koja će glasiti „voditi evidenciju o broju žalbi na rješenja o ocjenjivanju zaposlenih i blagovremeno odlučivati o žalbama“ ili slično.

Nekoliko sudova je kao mjeru predvidjelo periodičnu **kontrolu rada sudija i službenika** suda, i izviješteno je da se kontrola rada vrši redovno, u skladu sa propisima i od strane predsjednika suda.

Većina sudova je u plan integriteta kao mjere uvela **pokretanje disciplinskih postupaka i postupaka za razrješenje sudija** i izvještavanje o izrečenim sankcijama. Jedan osnovni sud je izvijestio da je u izvještajnom periodu jedan sudija privremeno udaljen sa funkcije zbog vođenja krivičnog postupka protiv istog. Ostali sudovi su izvjestili da nije bilo **pokrenutih krivičnih postupaka** i izrečenih krivičnih sankcija. Drugi osnovni sud je izvijestio da je 2020. godine pokrenut jedan disciplinski postupak protiv sudije, dok je treći izvijestio da su pokrenuta tri disciplinska postupka protiv jednog sudije, od kojih je jedan u vrijeme podnošenja izvještaja još uvijek bio u toku, a dva su okončana na način što je sudija novčano kažnjen. Ostali sudovi su izvjestili da u izvještajnom periodu nije bilo podnijetih predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, navedeno je da su tokom 2020. godine disciplinski postupci pokrenuti u četiri slučaja. U jednom slučaju, disciplinska odgovornost sudije je utvrđena i izrečena je novčana kazna smanjenja zarade za 20% u trajanju od tri mjeseca. Jedna inicijativa je odbijena, a jedna odbačena<sup>3</sup>.

Kada je u pitanju **pokretanje disciplinskih postupaka protiv ostalih zaposlenih** u sudu, tj. protiv službenika suda, jedan sud je izvijestio da je 2020. godine pokrenut jedan disciplinski postupak

---

<sup>3</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 22, dostupan na linku: <https://www.eu.me/biblioteka/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

zbog lakše povrede službene dužnosti, dok je jedan osnovni sud pokrenuo jedan disciplinski postupak zbog teže povrede službene dužnosti. Ostali sudovi su naveli da nije bilo pokrenutih postupaka u izvještajnom periodu.

Nekoliko sudova je kroz mjere u planu integriteta predvidjelo sačinjavanje evidencije disciplinskih postupaka protiv sudija i ostalih zaposlenih, postupaka za razrješenje sudija i izrečenih sankcija, i unošenje podataka u kadrovsku evidenciju, ili sačinjavanje godišnjeg izvještaja o broju postupaka i sankcija, pa se preporučuje i ostalim organima da razmotre uvođenje takve formulacije mjera u vezi sa pokretanjem i praćenjem navedenih postupaka.

Većina sudova je izvijestila da nije bilo **pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa sudija**. Jedan viši sud je naveo da je pokrenut postupak protiv četiri sudije, a jedan osnovni sud da je pokrenut postupak protiv jednog sudije i da je Sudski savjet isti odbio kao neosnovan. Jedan sud je naznačio da se blagovremeno reaguje na inicijative stranaka. Planovima integriteta je predviđeno i razmatranje izvještaja Komisije za Etički kodeks sudija. Praćenje poštovanja Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika je manje zastupljeno u planovima integriteta sudova.

U izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, navedeno je da je tokom 2020. godine bilo 13 prijava za navodne povrede etičkog kodeksa za sudije. Od osam predmeta koji su završeni 2020. godine, u jednom predmetu je Komisija za Etički kodeks sudija utvrdila povredu<sup>4</sup>.

Veliki broj sudova je među mjere u planu integriteta uvrstio **vođenje evidencije o primljenim poklonima** javnih funkcionera i dostavljanje Agenciji izvoda iz te evidencije. Najčešće je izvještavano da nije bilo prijavljenih poklona, dok je određeni broj organa naveo da zbog toga nije ni dostavljen Agenciji izvod iz evidencije. Neki organi su mjeru dostavljanja izvoda zato ocijenili kao nerealizovanu, a drugi kao realizovanu. Preporučuje se da organi vlasti, u skladu sa rokovima definisanim Zakonom o sprječavanju korupcije, i u slučajevima kada nijedan javni funkcioner nije primio poklon u izvještajnoj godini, Agenciju dopisom obavijeste o tome. Nekoliko sudova je izvijestilo da je u zakonskom roku dostavljen izvod iz evidencije poklona na propisanom obrascu, dok je jedan od tih sudova naveo i broj primljenih protokolarnih poklona.

Izviješteno je da je rasporedom poslova u jednom sudu određeno lice koje vodi evidenciju o primljenim poklonima lica koje vrše javnu funkciju u instituciji. Nekoliko sudova je izvijestilo da je to lice određeno rješenjem predsjednika suda ili da evidenciju vodi predsjednik suda.

Sudski savjet je u prethodnom izvještajnom periodu naveo da je donio **interno pravilo za prijavljivanje poklona zaposlenih** i da je ono postalo sastavni dio knjige procedura. Takođe, jedan osnovni sud je ovu mjeru označio kao djelimično realizovanu, navodeći da je donošenje internog uputstva u fazi pripreme. Ista ocjena i opis bili su dati i u prethodnim izvještajima tog suda. Upravni sud je ove godine izvijestio da je donio **interno uputstvo o vođenju evidencije primljenih poklona javnih funkcionera**. Preporučuje se i ostalim sudovima donošenje ovakvih uputstava.

---

<sup>4</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 22

Sudski savjet je 2021. godine izvijestio da je usvojeno **interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa**. Takođe je kao mjeru predvidio periodičnu kontrolu zahtjeva za izuzeće. Preporučuje se i sudovima uvođenje sličnih mjera.

Jedan sud za prekršaje je planirao mjere „voditi računa da prilikom **zapošljavanja** nema nepotizma, kronizma, kao ni klijentelizma“ i „voditi zabilješku/zapisnik u vezi sa ocjenjivanjem kandidata tokom intervjua za posao“, i naveo je da su obje realizovane. Sudski savjet je izvijestio da je izvršio procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije.

Jedan sud je izvijestio da nije odredio **lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača**, navodeći da još uvijek nije istekao rok za realizaciju mjere koji je predviđen planom integriteta, iako je ova obaveza definisana Zakonom o sprječavanju korupcije. Svi drugi sudski organi koji imaju odgovarajuću mjeru izvijestili su u ovogodišnjim i prethodnim izvještajima da su odredili ovo lice. Uprkos visokom stepenu realizacije, 15 organa je ovu mjeru unijelo i u planove integriteta donijete 2020. ili 2021. godine

Svi sudovi koji su predvidjeli mjeru „Postupati po preporukama Agencije za sprječavanje korupcije i izvještavati Agenciju o preduzetim radnjama“ (u oblasti prijavljivanja korupcije) ocijenili su je kao realizovanu, obrazlažući ulgavnom da nije bilo preporuka, dok je jedan sud dao uopšteni opis da postupa po preporukama. Preporučuje se da ova mjera bude sastavni dio nove mjere koja bi se odnosila na uspostavljanje i praćenje mehanizma za prijavu korupcije i zaštitu zviždača.

Svi sudovi koji su kroz mjere u planu integriteta predvidjeli **provjeru prijava o korupciji** i drugim nepravilnostima, izvijestili su da u prethodnoj godini nije bilo takvih prijava. Ipak, samo je jedan sud ovu mjeru ocijenio kao nerealizovanu, dok su ostali organi naveli da je realizovana, iako je i jedna i druga grupa organa navela isti odgovor. Takođe, u pojedinim slučajevima se radi o indikatoru uspjeha, a ne o mjeri („Broj prijava“ umjesto npr. „Provjera prijava“). Među organima vlasti je, kroz konsultacije sa menadžerima integriteta, primijećeno da postoji nedoumica kada je u pitanju izvještavanje o ovoj vrsti mjera, u slučajevima kada je vrijednost indikatora uspjeha nula. Agencija preporučuje da indikatori uspjeha, ukoliko se uvode u plan integriteta, uvijek budu prateća komponenta mjerama, koja će omogućiti organima da bolje procijene da li je mjera realizovana i u kojem stepenu, ali da indikatore (kao što je „broj prijava“, „broj žalbi na rješenja o ocjenjivanju“ itd.) ne treba unositi u plan integriteta kao samostalnu kategoriju, a to je posebno učestalo u planovima integriteta sudstva. Ovaj nedostatak nije otklonjen ni u trećoj generaciji planova integriteta, usvojenim 2020. i 2021. godine.

Izbjegavanjem mjera koje su zapravo indikatori uspjeha i mjera koje je moguće realizovati samo u određenim slučajevima, mogla bi se umanjiti nepreciznost statističkih podataka o stepenu realizacije mjera u planovima integriteta sudskih organa.

Osnovni sud Cetinje je izvijestio da je donio **interno uputstvo za prijavu i evidenciju slučajeva korupcije unutar institucije**, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu. Sudski savjet je planom integriteta predvidio donošenje sličnog akta i ocijenio je mjeru kao realizovanu, mada u izvještaju nije navedeno da je uputstvo donijeto (ranije je izviješteno da je izrađen nacrt), pa se

preporučuje preciznije izvještavanje o planiranim mjerama. Svim sudovima se preporučuje da u plan integriteta, prilikom njegovog ažuriranja 2022. godine, među mjere uvrste donošenje uputstva za postupanje po prijavama korupcije unutar institucije.

Većina sudova je navela da nije bilo **edukacije odgovornog lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača**, između ostalog navodeći kao razlog situaciju sa virusom kovid-19. Jedan sud je pobrojao teme seminara kojima je prisustvovalo to lice, dok je drugi naveo da je ono pohađalo seminare u skladu sa programom obuka Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

Veći broj sudova je naveo i da je **edukacija ostalih zaposlenih na temu prijavljivanja korupcije** i drugih nezakonitih radnji unutar institucije bila ograničena, uglavnom zbog epidemiološke situacije. Nekoliko sudova je mjeru ocijenilo kao realizovanu iako nije izviješteno o obukama i seminarima, već je navedeno da su svi zaposleni upoznati sa obavezom da prijave svaki vid korupcije ili da se redovno informišu o značaju prijavljivanja korupcije. Preporučuje se objektivnija ocjena realizacije mjera i izvještavanje u tim slučajevima. S druge strane, veliki broj sudova je precizno naveo teme obuka koje su pohađali zaposleni, a koje su u vezi sa mehanizmom otkrivanja i prijavljivanja korupcije. Menadžerka integriteta Vrhovnog suda je, primjera radi, pohađala 15. izdanje RAI škole za mlađe antikorupcijske praktičare iz Jugoistočne Evrope, na temu „Promocija integriteta u procesuiranju slučajeva korupcije“. Takođe, menadžeri integriteta Upravnog suda, Suda za prekršaje u Podgorici i Osnovnog suda u Bijelom Polju pohađali su „Program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta“ (februar–mart 2020. godine), u okviru kojeg je sprovedena i obuka „Značaj i uloga zviždača“.

Kada je u pitanju **edukacija na teme etike i integriteta**, nekoliko sudova je navelo konkretne seminare kojima su prisustvovali sudije i savjetnici, npr. „Etička i disciplinska odgovornost sudija“ i „Odgovornost i profesionalizam u pravosudnom sistemu Crne Gore“ (Osnovni sud Podgorica). Često je međutim ova mjera ocijenjena kao realizovana iako je izviješteno jedino da je službenicima podijeljen etički kodeks, ili da su sudije i savjetnici upoznati sa etičkim kodeksom, planom integriteta i redovnim godišnjim rasporedom poslova, pa se preporučuje da ocjena i opis realizacije mjere budu precizniji i objektivniji, i da se izvještava o pohađanju obuka, seminara, konferencija i sličnih vidova edukacije, imajući u vidu cilj mjere.

Sudovi su izvještavali o **edukaciji na druge teme**, takođe uz napomenu da je ova aktivnost bila značajno ograničena zbog kovida-19, pa je veliki broj obuka 2020. godine održan u onlajn formatu. Obuke su, prema dostavljenim izvještajima, najčešće organizovane od strane Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i Uprave za kadrove. Sudovi su često navodili teme kojima su prisustvovali sudije i savjetnici, kao što su: sprječavanje korupcije, primjena PRIS-a, slobodan pristup informacijama, zaštita podataka, sprječavanje pranja novca, borba protiv trgovine ljudima, zaštita žena od nasilja, sajber kriminal, pravo na slobodu i sigurnost i drugo.

Više sudova je planiralo mjeru u cilju objavljivanja najvažnijih informacija o obukama, seminarima, studijskim posjetama i usavršavanjima na internet stranici. Nekoliko sudova je izvijestilo da se informacije redovno objavljuju, jedan sud da se obavještavanje javnosti o



navedenom svelo na minimum zbog ograničenja edukativnih aktivnosti izazvanog kovidom-19, dok je jedan sud naveo da ne objavljuje ovakve podatke, već da to čini Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Veći broj sudova je naznačio da se objavljivanje ovih podataka vrši na oglasnoj tabli, kako bi sudije i zaposleni bili upoznati sa mogućnostima pohađanja obuka, a jedan sud je naveo da se sudijama lično dostavljaju pozivi na obuke.

Nekoliko sudova je planiralo da odredi **lice zaduženo za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing)**. Tri suda su izvjestila da su odredila ovo lice, dok su dva suda mjeru označila kao nerealizovanu. Jedan od ta dva suda je naveo da je u toku postupak za određivanje službenika sa odgovarajućim znanjima za posredovanje u slučajevima mobinga. Česta mjera u planovima integriteta u sudovima je i postupanje po zahtjevima za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga. Neki sudovi su tu mjeru predvidjeli u formulaciji indikatora uspjeha („broj prijava mobinga licu zaduženom za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu“), pa se preporučuje da odaberu sljedeću formulaciju: „blagovremeno postupanje po zahtjevima za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga i izvještavanje o broju prijava/zahtjeva i njihovom ishodu“. Svi sudski organi koji su predvidjeli sličnu mjeru, naveli su da u izvještajnom periodu **nije bilo zahtjeva za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga**. Ipak, mjera je najčešće ocijenjena kao realizovana, bilo da je formulisana pravilno ili kao indikator uspjeha.

#### **Planiranje i upravljanje finansijama**

U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, sudovi su izvještavali da su Sudskom Savjetu dostavili **predloge budžeta** sa iskazanim potrebama za 2021. godinu, imajući u vidu da sudovi nemaju poseban budžet, već da su dio **potrošačke jedinice „Sudstvo“** (osim Ustavnog suda). Sudovi su ovu činjenicu i epidemiološku situaciju navodili kao razloge zbog kojih u izvještajnom periodu uglavnom nije bilo obuka i seminara na temu planiranja budžeta. Sudski savjet je izvijestio da je u organizaciji Ministarstva finansija sprovedena online **edukacija na temu izvršenja budžeta**.

Planovima integriteta je predviđena i **edukacija finansijskih nalogodavaca i referenata za računovodstvo o upravljanju finansijama**. Nekoliko sudova je navelo da u izvještajnom periodu nije bilo dodatnih edukacija na temu računovodstva i upravljanja finansijama, dok su drugi sudovi izvijestili o obukama iz ove oblasti kojima su prisutvovali njihovi zaposleni. Jedan sud je naveo da se u kontinuitetu radi na edukaciji i upoznavanju sa važećim propisima kako nalogodavca tako i referenta za računovodstvo, te se u tom smislu obavlja i kontinuirana saradnja sa nadležnom službom Sudskog savjeta. Drugi sud je naznačio da se zaposleni na poslovima finansija redovno informišu o novim propisima koji regulišu ovu oblast, kao i o izmjenama i dopunama postojećih.

Mjera „**redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola**“ često je predviđena planovima integriteta u sudstvu. Nekoliko sudova je izvijestilo da se redovno sprovode unutrašnje finansijske kontrole, Vrhovni sud Crne Gore je dodao da je izrađen Izvještaj o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja potrošačke jedinice „Sudstvo“ za 2019. godinu, od strane Državne revizorske institucije, dok je Apelacioni sud naveo da je u decembru 2020. godine izvršena revizija

blagajničkog poslovanja ovog suda, od strane unutrašnjih revizora Sudskog savjeta. Privredni sud je izvijestio da se predsjedniku suda na mjesečnom nivou podnose finansijski izvještaji. S druge strane, dva suda su navela da u izvještajnom periodu nije bilo unutrašnjih finansijskih kontrola, a jedan od njih je naveo da je isto u nadležnosti Sekretarijata Sudskog savjeta. Savjet je izvijestio da se kontrole redovno sprovode preko unutrašnjih revizora, kao i da Odjeljenje za unutrašnju reviziju obavlja redovne zadatke saglasno planu revizija, a da kontrolisane jedinice u potrošačkoj jedinici „Sudstvo“ postupaju u skladu sa preporukama.

Preporučuje se svim sudovima i Sudskom savjetu da analiziraju obaveze koje imaju shodno **Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru** i uvedu u plan integriteta odgovarajuće mjere. Ustavni sud je izvijestio da je izradio Godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2020. godinu, Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije i izvršenju godišnjeg plana unutrašnje revizije za 2020. godinu i Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare za 2020. godinu.

Više sudova je u planovima integriteta predvidjelo mjeru „**poštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama**“, iako sudovi (osim Ustavnog suda), kao djelovi potrošačke jedinice „Sudstvo“, ne sprovode postupke javnih nabavki, kako su uglavnom i navodili u izvještajima. Jedan sud za prekršaje je naveo da redovno prati propise o javnim nabavkama i obavještava Sudski savjet o svim potrebama nabavke.

Od sudova, na listi naručilaca koju svake godine sačinjava i objavljuje nadležno ministarstvo nalazi se jedino Ustavni sud. Plan integriteta ovog suda sadrži veliki broj mjera iz oblasti javnih nabavki. U izvještaju za 2020. godinu navedeno je da su sačinjeni: Izvještaj o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, Izvještaj o sprovedenim nabavkama male vrijednosti, Izvještaj o sprovedenim hitnim nabavkama, Statistički izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, i Izvještaj o sprovedenim nabavkama i zaključenim ugovorima/računima za jednostavne nabavke.

Ustavni sud je takođe izvijestio da je u januaru 2020. godine izradio Plan javnih nabavki za tu godinu, da je sačinio izvještaj o sukobu interesa i kršenju antikorupcijskih pravila, i naznačio da se odabir adekvatne vrste postupka vrši u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, Pravilnikom o postupku nabavke male vrijednosti u Ustavnom sudu Crne Gore i Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki. Ustavni sud na internet stranici objavljuje zahtjeve za dostavljanje ponuda, shodno istim pravilnicima.

S druge strane, Sudski savjet sprovodi postupke javne nabavke za svoje potrebe i potrebe svih sudova, osim Ustavnog suda. Planom integriteta Sudskog savjeta prepoznati su rizici u ovoj oblasti i planiran je veliki broj mjera za njihovo savladavanje. Savjet je u izvještaju za 2020. godinu naveo da službenik za javne nabavke obavještava sekretara o sprovedenim nabavkama, da su ugovori sa pratećom dokumentacijom objavljeni na sajtu, da je antikorupcijska klauzula unijeta u sve ugovore o javnim nabavkama, kao i da je izvršena provjera izjava o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke. Takođe je izviješteno da su

eksperti za IKT uključeni u sastav tenderske komisije, ali da u izvještajnoj godini nije vršeno angažovanje eksternih eksperata.

Sudski savjet je 2021. godine izvijestio da je usvojio **uputstvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama**, što je primjer dobre prakse, i preporučuje se svim obavezniciima Zakona o javnim nabavkama da uvrste u plan integriteta mjeru koja će se odnositi na donošenje ovog uputstva, odnosno na praćenje sprovođenja zaključenih ugovora.

Ustavni sud je izvijestio da je u februaru 2021. godine sačinio **izvještaj o pokretnoj i nepokretnoj imovini** kojom raspolaže ovaj sud, i dostavio ga Upravi za katastar i državnu imovinu. U drugim planovima integriteta uglavnom nema mjera koje se odnose na sistem upravljanja i raspolaganja imovinom, pa se preporučuje uvođenje takvih mjera.

### **Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**

U okviru oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, određeni sudovi su predvidjeli **kontrolu pristupa službenim prostorijama i dokumentaciji**. Gotovo svi sudovi su izvijestili da su mjeru realizovali, odnosno kontinuirano sprovodili. Često je izviješteno da portir ili službenici Uprave policije objezbeđuju kontrolu pristupa službenim prostorijama, da predsjednik suda, sudije i upravitelj pisarnice vrše kontrolu pristupa dokumentaciji, dok Sekretarijat Sudskog savjeta preduzima mjere u cilju bezbjednosti i zaštite podataka u PRIS-u. Postoji jasna procedura za pristup predmetima koji su u radu, predmetima koji su arhivirani i ostaloj dokumentaciji, navedeno je u izvještaju jednog suda. Prema drugom izvještaju, kontrola pristupa spisima predmeta je dodatno osigurana kroz informacioni sistem. U izvještajima je takođe navedeno da je van radnog vremena imovina obezbijedena policijskom stražom, kao i da je u cilju kontrole pristupa službenim prostorijama i dokumentaciji u sudu instaliran video nadzor.

Svi organi su izvijestili da je mjera „Izvršiti **analizu da li su mjere fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenjive**“ realizovana ili djelimično realizovana, u ovom ili ranijem periodu. Nekoliko sudova je izvijestilo da je analizom utvrđeno da su mjere efikasne i primjenjive. Jedan sud je naveo da se mjere fizičke i tehničke bezbjednosti primjenjuju, ali da bi iste trebalo unaprijediti, kako u tehničkom, tako i u kadrovskom smislu. Dva suda su prethodne godine navela da je analiza izvršena u postupku izmjene informacionog sistema pravosuđa.

Nekoliko organa je 2021. godine izvijestilo da u 2020. nije bilo dodatnih **obuka za zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi**, između ostalog zbog epidemiloške situacije i izmijenjenog načina rada državnih organa. Drugi sudski organi koji su planirali ovu vrstu edukacije izvijestili su da su zaposleni obučeni o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi, ne navodeći konkretne informacije o pohađanim obukama. Izuzetak je Upravni sud, koji je izvijestio da su dva službenika koji obavljaju poslove obrade statističkih podataka prošla obuku na temu „Menadžment bezbjednosti informacija - ISO/IEC 27001:2013“.

Često je u opisu realizacije mjere koja se odnose na ovu vrstu obuka izvještavano o **edukacijama o korišćenju Pravosudnog informacionog sistema (PRIS)**. Prema izvještajima nekoliko sudova,

sudije i zaposleni državni službenici i namještenici (savjetnici, upravitelj pisarnice, zapisničari, upisničari) prošli su potrebnu obuku za rad na računarima i za unošenje i čuvanje podataka u PRIS. Nekoliko sudova je izvijestilo da se zaposleni kontinuirano obučavaju za rad u PRIS-u ili da je obuka sprovedena u ranijim izvještajnim periodima. Prema dostavljenim informacijama, obuku u ovom dijelu vrši Sekretarijat Sudskog savjeta.

Kod mjere usmjerenih na **unapređenje PRIS-a**, sudski organi su uglavnom izvještavali da je u toku **izrada novog informacionog sistema pravosuđa (ISP)**. Vrhovni sud je izvijestio da je radna grupa za izradu sistema nastavila sa radom, kao i Radna grupa za praćenje implementacije Akcionog plana za sprovođenje Strategije IKT u oblasti pravosuđa za period 2016-2020 godine. Početak primjene novog informacionog sistema, prema izvještaju ovog i drugih sudova, zavisiće od daljih aktivnosti Sudskog savjeta.

Česta mjera u planovima integriteta je „**blagovremen i tačan unos podataka u PRIS**“. Mjeru su svi organi ocijenili kao realizovanu, navodeći da svi službenici kojima je to u nadležnosti redovno unose sve podatke u PRIS, a da se nad blagovremenošću i pravilnošću unosa vrši kontrola od strane administratora PRIS-a (kojih u nekim sudovima ima više od jednog) i predsjednika suda, koji na raspolaganju ima kontrolni ekran koji na dnevnoj osnovi pruža informacije o radu suda.

Sudski savjet je planirao da uvede **poseban IT sistem za elektronsku bazu podataka** – dokumenata u posjedu institucije, i izvijestio je da mjera nije realizovana, te da će jedinstveni informacioni sistem pravosuđa koji je još uvijek u fazi izrade podržavati ovu mogućnost.

Kada je u pitanju mjera „Donijeti odluke kojima će se označiti stepen **tajnosti podataka** koji su u posjedu institucije“, sve institucije su izvijestile da je ona realizovana, iako se isto ne može zaključiti iz opisa realizacije mjera, pa se preporučuje objektivnije ocjenjivanje realizacije. Neki od sudova su izvijestili da nije bilo podataka koji su u izvještajnom periodu označeni stepenom tajnosti, ili da će u slučaju potrebe biti donijete odluke kojima će se označiti stepen tajnosti podataka. Nekoliko sudova i Sudski savjet izvijestili su da su donijeli ove odluke, u ovom ili ranijem periodu. Na internet stranici jednog suda objavljen je pravilnik o anonimizaciji sudskih odluka, a godišnjim rasporedom poslova drugog suda određena su lica koja postupaju u predmetima mjera tajnog nadzora, koji su označeni visokim stepenom tajnosti podataka.

Veliki broj sudova je prepoznao neodgovarajuće prostorne kapacitete kao rizik (iako je to zapravo faktor rizika) u planu integriteta, ali su samo tri suda predvidjela mjere u cilju **unapređenja postojećih prostornih kapaciteta i uslova za rad**. Jedan sud je izvijestio da su u izvještajnom periodu prošireni prostorni kapaciteti, dok je drugi sud izvijestio da nije realizovao ovu mjeru. Treći sud je planom integriteta planirao obezbjeđivanje adekvatnih prostornih kapaciteta za čuvanje arhivske građe i kontinuiranu saradnju sa Državnim arhivom oko postupka izlučivanja arhivske građe shodno propisima, i naveo je da mjeru kontinuirano realizuje.

## Posebne oblasti rizika

Prema izvještajima sudskih organa, realizovane su gotovo sve mjere u posebnoj oblasti rizika **„Odnosi s javnošću“**. Sudovi su u okviru ove oblasti izvještavali da su odredili službenika za odnose s javnošću, odnosno portparola suda. Mjera „Unaprijediti kvalitet i kvantitet informacija na web stranici institucije“ je u svim izvještajima ocijenjena kao realizovana, a sudovi su navodili dokumenta koja su objavili na internet strani. Takođe, veći broj sudova je predvidio da po sopstvenoj inicijativi i na zahtjev medija i javnosti poveća broj informacija o radu suda i uglavnom je ta mjera ocijenjena kao realizovana.

Sudski savjet je izvijestio da je 2019. godine usvojio **komunikacionu strategiju**, a Vrhovni sud da je usvojen **Komunikacioni protokol sudova** u Crnoj Gori, koji je pripremio ovaj sud. Sudski savjet je takođe izvijestio da usljed novonastalih okolnosti u državi i epidemiološke situacije nije sprovedeno ispitivanje javnog mnjenja o radu sudskih institucija.

U okviru oblasti rizika **„Slobodan pristup informacijama“**, svi organi koji su planirali mjeru „objaviti Vodič za slobodan pristup informacijama na internet stranici institucije“, izvijestili su da je isti objavljen. Sudski organi su takođe izvještavali o broju podnijetih i riješenih zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Osnovni sud Cetinje je kroz mjere u planu integriteta predvidio objavljivanje ažuriranih spiskova zaposlenih u sudu i službenih vozila, i izvijestio je da se isti objavljuju. Veći broj organa je planirao da redovno objavljuje i ažurira propise koji regulišu rad organa na internet stranici, u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Svi organi su mjeru ocijenili kao realizovanu, navodeći da objavljuju spisak javnih funkcionera sa njihovim zaradama, spisak državnih službenika sa njihovim zvanjima i akte kojima se reguliše rad suda, ali i da redovno ažuriraju i objavljuju informacije kojima je odobren pristup. Upravni sud je planirao i edukaciju zaposlenih o slobodnom pristupu informacijama i zaštiti podataka, i izvijestio je da je ona sprovedena. Isti sud je kao kontrolnu mjeru uveo u plan integriteta i donošenje rješenja po zahtjevima o slobodnom pristupu informacijama u zakonskom roku.

Kada je u pitanju oblast rizika **„Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“**, jedan sud za prekršaje je izvijestio da nije sačinio **izvještaj o dužini trajanja postupka i blagovremenosti izrade sudskih odluka**, jer isto nije moguće imajući u vidu da PRIS i dalje nije implementiran, te da sud nema elektronsku bazu podataka. Prethodne godine je ovaj sud izvijestio da se izvještaj radi na osnovu internih knjiga, sve do uvođenja ISP programa. Drugi sudovi su tu mjeru ocijenili kao realizovanu, uglavnom navodeći da je izvještaj izrađen u okviru godišnjeg izvještaja za 2020. godinu, koji je dostupan na internet stranici suda. Vrhovni sud je precizirao da prosječno trajanje postupka pred tim sudom iznosi 49,64 dana, a da su odluke izrađene u zakonskom roku. Nekoliko sudova je takođe navodilo da su postupci vođeni u razumnom roku i da su odluke blagovremeno izrađivane, odnosno da nije bilo kašnjenja u njihovoj izradi. Jedan sud je izvijestio da se sačinjava posebna informacija za postupke izrade odluka izvan zakonom propisanih rokova.

U više izvještaja je navedeno da u sudovima funkcioniše slučajna dodjela predmeta kroz pravosudni informacijski sistem (PRIS), čime se na godišnjem nivou obezbjeđuje ravnomjerna opterećenost sudija. Dodato je da se predsjedniku suda podnosi mjesečni ili kvartalni izvještaj o broju predmeta u radu, broju riješenih i neriješenih predmeta, blagovremenosti izrade sudskih odluka i opterećenosti sudija. Predsjednik suda na dnevnoj bazi preko kontrolnog ekrana redovno provjerava ove podatke, kao i putem mjesečnih izvještaja pisarnice.

Veći broj sudova je osim izrade izvještaja o dužini trajanja postupka planirao da sačini i **plan rješavanja zaostalih predmeta** ukoliko je broj tih predmeta veći od tromjesečnog priliva. Skoro svi sudovi su izvijestili da su donijeli plan rješavanja zaostalih predmeta (tzv. „crvenih omota“). Jedan sud je naveo da je plan rješavanja takvih predmeta predviđen godišnjim planom rada tog suda. Privredni sud je izvijestio da se plan rješavanja zaostalih predmeta prati na mjesečnom nivou, a Osnovni sud u Kotoru da se izvještaj dostavlja jednom sedmično svim sudijama i predsjedniku suda. Oba suda su navela da se izvještaj dostavlja i Vrhovnom sudu Crne Gore. Prema izvještaju jednog suda, broj zaostalih predmeta ni u jednom momentu nije bio veći od tromjesečnog priliva pa nije bilo potrebe za donošenjem plana za rješavanje zaostalih predmeta. S druge strane, u Sudu za prekršaje u Podgorici je, prema izvještaju, gotovo svakog tromjesečja veći priliv predmeta od broja riješenih, pa je zbog opterećenosti sudija velikim brojem predmeta starješina organa uputila Sudskom savjetu zahtjev za povećanje broja sudija.

Većina sudova je kroz mjere u planu integriteta predvidjela izradu **izvještaja o broju predmeta u kojima su se sudije izuzele zbog zakonom propisanih razloga**. Svi organi su ocijenili da je mjera realizovana, navodeći da se izvještaj redovno sačinjava, odnosno da se vodi evidencija o predmetima u kojima su sudije izuzete od postupanja u konkretnom predmetu po zahtjevima podnijetih od strane sudija po službenoj dužnosti ili po zahtjevima koje su podnijele stranke. Veliki broj sudova je i ove godine naveo precizne podatke o broju podnijetih zahtjeva za izuzeće sudija, broju usvojenih, odbijenih i odbačenih zahtjeva, kao i broju zahtjeva u kojima je odlučeno na drugi način.

Nekoliko sudova je planom integriteta predvidjelo da izradi **izvještaj o predmetima upućenim na posredovanje (medijaciju)**, odnosno da vodi evidenciju o takvim predmetima. Sudovi su u izvještajima o sprovođenju plana integriteta navodili statistiku o broju predmeta upućenim na medijaciju. U informacijama iz 2021. godine je navedeno da se evidencija o broju predmeta upućenih na medijaciju i njihovom ishodu vodi kroz upisnik i kroz uvođenje predmeta u pravosudni informacijski sistem, i dodato je da se predsjedniku suda redovno podnosi izvještaj o ovim predmetima. Osim toga, Osnovni sud u Kotoru je izvijestio da je rješenjem predsjednika suda imenovano lice za dostavljanje predmeta medijatorima, vođenje upisnika za predmete upućene na medijaciju i pružanje statističkih podataka u zavisnosti od potrebe.

U skladu sa ranijim preporukama Evropske komisije i Agencije za sprječavanje korupcije, dva suda su planirala sprovođenje mjera za **promociju instituta medijacije** (Osnovni sud Kolašin) odnosno održavanje konferencija za novinare i upoznavanje šire javnosti i građana sa postupkom

medijacije (Osnovni sud Kotor). Oba suda su navela da se radi na promociji ovog instituta i da je u sudu dostupan informativni materijal i odgovarajuće brošure.

Sudovi su planom integriteta predvidjeli i **izradu izvještaja o objavljenim odlukama na internet stanici suda**. Nekoliko sudova je izvijestilo da administratori PRIS-a redovno podnose izvještaj o broju objavljenih odluka na web stranici suda, ili da se izvještaj redovno dostavlja Vrhovnom sudu Crne Gore. Drugi sudovi su izvijestili da se sve pravosnažne odluke, koje su prethodno anonimizirane, objavljuju na internet stranici suda. Vrhovni sud je naveo da više ne postoji potreba da administrator PRIS-a podnosi izvještaj o broju objavljenih odluka na sajtu suda, jer se sve odluke ažurno objavljuju.

U okviru oblasti „**Poslovi sudskog obezbjeđenja**“, nekoliko sudova je izvijestilo da još uvijek nije formirano sudsko obezbjeđenje, već da je isto u nadležnosti Vrhovnog suda. Jedan sud je izvijestio da nijesu sprovedene obuke za obezbjeđivanje lica i prostorija. Izviješteno je i da se o svakom postupanju policije u prostorijama suda sastavlja poseban izvještaj koji se dostavlja predsjedniku suda. Jedan sud je planirao mjeru „uspostavljanje saradnje sa nadležnom institucijom u cilju kontinuiranog prisustva dovoljnog broja pripadnika obezbjeđenja suda“ i naveo da je u kontinuiranoj saradnji sa Upravom policije obezbijeđeno stalno prisustvo policijskog službenika tokom radnog vremena u zgradi suda.

U oblasti rizika „**Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena**“, sudovi su predvidjeli mjere kao što su usaglašenost ručnih evidencija i podataka iz PRIS-a, tačan unos podataka u PRIS, ravnomjerna raspodjela poslova u skladu sa godišnjim rasporedom poslova, vođenje uredne evidencije o prijemu, otpremanju i dostavljanju pismena u sudskoj pisarnici i kabinetu predsjednika suda, ali i nagrađivanje zaposlenih za uspješno obavljene posao. Nekoliko sudova je izvijestilo da nijesu realizovali posljednju mjeru, odnosno da u izvještajnom periodu nije bilo nagrađivanja zaposlenih. Neki od njih su mjeru ocijenili kao realizovanu, iako su izvijestili da nije bilo nagrada, što ukazuje na potrebu objektivnijeg ocjenjivanja mjera od strane sudskih organa. Drugi sudovi su odgovarajućim opisom realizacije potkrijepili navedenu ocjenu realizacije, npr. da je na osnovu rezultata rada i izuzetne uspješnosti u obavljanju povjerenih poslova, predsjednik suda donio rješenja kojim je određena isplata varijabilnog dijela zarade zaposlenih.

U planovima integriteta sudstva su sa stanovišta statistike sporne mjere kao što su: pokretanje postupaka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija, pokretanje disciplinskih postupaka i izrečenih sankcija protiv sudija i ostalih zaposlenih, pokretanje krivičnih postupaka i izricanje krivičnih sankcija i pokretanje postupaka za razrješenje sudija, jer su sudovi u najvećem broju slučajeva te mjere ocjenjivali kao realizovane, iako su navodili da nije bilo postupaka ili sankcija. Ovo je jedan od razloga zbog kojih statistika pokazuje da je stepen realizacije mjera najveći u pravosuđu (u poređenju sa drugim sistemima), i zbog kojih je stvarna uspješnost realizacije mjera na nižem nivou od one na koju ukazuje statistika. Treba imati u vidu da veliki broj mjera predstavlja indikatore uspjeha, a da postoji različita praksa ocjenjivanja takvih mjera, što bi u narednom periodu trebalo izmijeniti na način što će indikatori biti uvedeni u planove integriteta isključivo kao prateći element mjera za savladavanje rizika, a ne kao zasebne kategorije.

## Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta sudskih organa izviješteno je 2021. godine da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. U izvještajima iz 2021. godine ocijenjeno je da se intenzitet 200 rizika smanjio (38,5%), da je intenzitet 318 rizika ostao na istom nivou (61,1%), a za 2 rizika (0,4%) je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu.



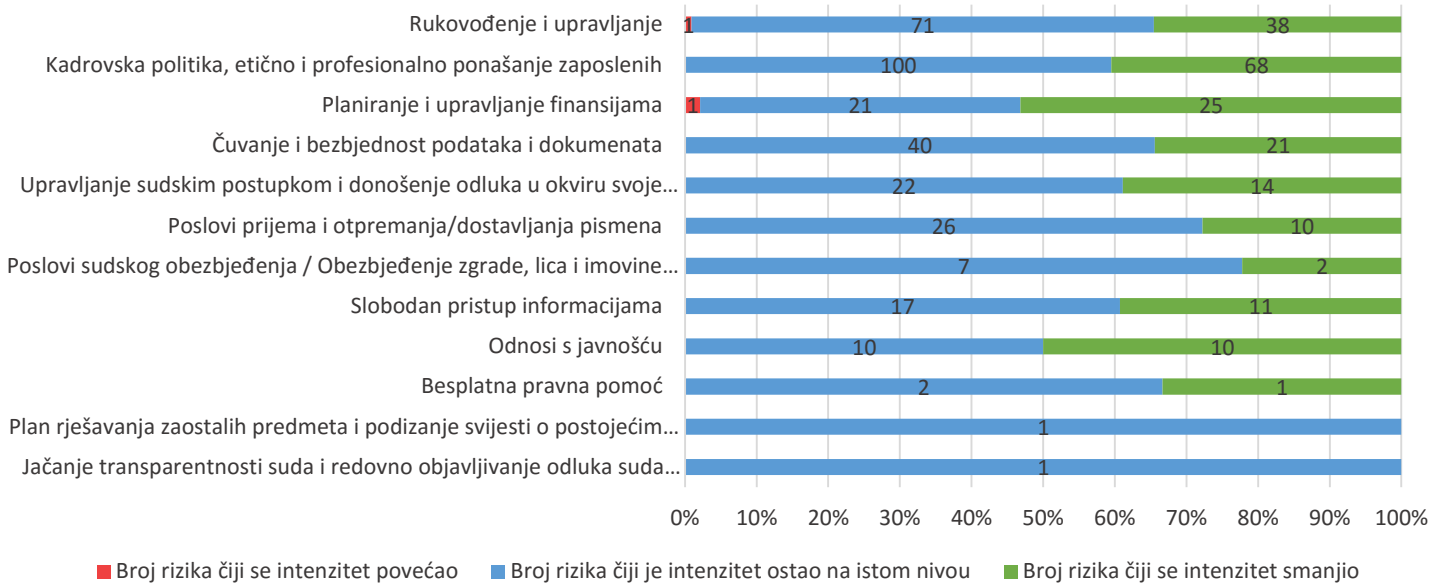
**Grafikon 29:** Status rizika u planovima integriteta u oblasti sudstva (prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine)

Kontinuirano se povećava udio rizika za koje sudski organi izvještavaju da su smanjenog intenziteta u odnosu na prethodno izvršenu procjenu. U poređenju sa prethodnim izvještajnim periodom, za skoro 5% je veći broj rizika smanjenog intenziteta, dok je manji broj rizika za koje je procijenjeno da su nepromijenjenog (za 4%) ili povećanog (za 1%) intenziteta. Dodatno smanjenje intenziteta rizika je vjerovatno rezultat nastavka sprovođenja mjera za savladavanje rizika tokom prethodnih godina, ali s obzirom na to da se radi o prvom izvještajnom periodu u odnosu na planove integriteta usvojene 2020. godine, smanjenje intenziteta može biti i posljedica toga što planovi nijesu u značajnoj mjeri izmijenjeni u odnosu na prethodne, pa se preporučuje da se izvrši detaljna ponovna procjena rizika u svim sudovima.

Takođe, dok je prošle godine 11 sudskih organa navelo da nije došlo do promjene intenziteta niti jednog rizika, odnosno 11 organa ni za jedan rizik nije unijelo novu procjenu rizika, 2021. godine je na isti način izvještaj podnijelo 9 sudova. Jedan osnovni sud je naveo da je došlo do smanjenja intenziteta svih rizika. Dva suda (jedan osnovni sud i jedan sud za prekršaje) su navela da je došlo do povećanja intenziteta dva rizika. Jedan od ta dva rizika se odnosi na transparentnost trošenja budžetskih sredstava, a drugi na ispunjavanje obaveza iz Zakona o sprječavanju korupcije.



## Promjena intenziteta rizika u oblasti sudstva (po oblastima rizika)



**Grafikon 30:** Status rizika u planovima integriteta u sudstvu (po oblastima rizika)

Za razliku od prethodne godine, kada su u svim oblastima preovladavali rizici nepromijenjenog intenziteta i kada nije bilo veće razlike između oblasti rizika, podatke iz izvještaja dostavljenih 2021. godine karakterišu značajnije razlike. U oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ zabilježen je najveći udio rizika smanjenog intenziteta (53,2%, što je za skoro 20% više od prošlog izvještajnog perioda). Oblast „Kadrovske polike“ takođe karakteriše veći broj rizika smanjenog intenziteta (40,5%, odnosno 7,1% više nego prethodne godine). To može da ukaže na to da je sprovođenje mjera u pomenutim dvijema oblastima rizika dalo efekta i da je najveći napredak postignut upravo u ovim oblastima.

U posebnim oblastima rizika je takođe došlo do većih razlika između oblasti rizika u odnosu na prethodnu godinu. Najveći udio rizika smanjenog intenziteta 2021. godine karakteriše oblasti „Odnosi s javnošću“ (50%) i „Slobodan pristup informacijama“ (39,3%). Obje oblasti rizika karakteriše i visok nivo realizacije mjera, pa se može zaključiti da planirane mjere daju efekta.

### **Ostali nalazi i preporuke**

Mjere usmjerene na edukaciju zaposlenih, bilo da se radi o etici i integritetu ili konkretnim temama u vezi sa nadležnošću organa, od izuzetne su važnosti za podizanje nivoa integriteta i profesionalnog ponašanja zaposlenih, pa se preporučuje da se posebna pažnja posveti uvođenju odgovarajućih mjera i njihovom efikasnom sprovođenju, imajući u vidu značajan broj nerealizovanih mjera u ovom sistemu koje se odnose na razne vidove edukacije zaposlenih. Posebno se preporučuje intenziviranje saradnje i komunikacije sa Centrom za obuku u sudstvu i

državnom tužilaštvu, u zavisnosti od potreba za edukacijama u pravosudnim organima. Ocjena je Evropske komisije da postoji potreba za daljim unapređenjem kapaciteta za strateško planiranje, komunikaciju i finansijsko upravljanje u Centru, kao i administrativnih i rukovodnih kapaciteta, ali i saradnje i komunikacije sa Sudskim i Tužilačkim savjetom. Evropska komisija je 2021. godine takođe ocijenila da je uloga Programskog savjeta u Centru poboljšana, ali da njegov sadašnji pristup godišnjem programiranju obuke treba da se zamijeni opsežnom analizom potreba za obukom koja treba adekvatno da pokrije sudske vrijednosti i vještine<sup>5</sup>. U oktobru 2020. godine Centar je počeo da pravi svoj integralni informacioni sistem kao onlajn portal za registrovane korisnike, koji treba da uključi i platformu za e-učenje.

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

Takođe je zabilježeno da se jedan dio nerealizovanih mjera odnosi na određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača ili lica zaduženog za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing), pa se preporučuje organima da odrede ova lica u narednom periodu, u skladu sa članom 49 Zakona o sprječavanju korupcije, koji predviđa obavezu da svaki organ vlasti odredi lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, i sa članom 9 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu, koji predviđa da je poslodavac kod kojeg je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih dužan da odredi jedno ili više lica koja će posredovati među stranama u slučaju mobinga.

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

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

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

---

<sup>5</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 23, dostupan na linku: <https://www.eu.me/biblioteka/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

zahtjevnijih mjera treba da bude blagovremeno i pažljivo isplanirano, kako bi one mogle biti podržane budžetom institucije.

\*\*\*

U najvećem broju slučajeva su izvještaji o sprovođenju plana integriteta izrađeni u skladu sa Metodološkim uputstvom i pružaju veliki broj informacija o realizaciji mjera za savladavanje rizika. U nekoliko slučajeva bi sadržaj izvještaja trebalo unaprijediti, u skladu sa sljedećim nalazima i preporukama.

Nekoliko sudova nije zasebno unijelo mjere za savladavanje rizika u aplikaciju, pa je izvještavano zbirno za sve mjere koje su planirane za savladavanje određenog rizika. Naime, u izvještajima je iz tog razloga navedena jedna ocjena realizacije za veći broj mjera (često „djelimično realizovano“), pa je nemoguće utvrditi stepen realizacije svake pojedinačne mjere, a u zajedničkom opisu realizacije tako unijetih mjera često izostaje i opis realizacije svih mjera koje su obuhvaćene zajedničkom ocjenom. Potrebno je unijeti mjere za savladavanje rizika u skladu sa korisničkim uputstvom za unos izvještaja o sprovođenju plana integriteta koje je dostavljeno svim organima vlasti.

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

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

Veliki broj mjera za savladavanje rizika u važećim planovima integriteta u sudstvu predstavlja indikatore uspjeha (npr. broj pokrenutih postupaka, broj prijavi licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, broj primljenih poklona itd.) i gotovo sve takve mjere ocijenjene su kao realizovane, iako je često izvještavano da indikator uspjeha ima vrijednost nula („nije bilo pokrenutih postupaka“, „nije bilo prijavi“, „nije bilo primljenih poklona“ i sl).

Uvođenje indikatora uspjeha u planove integriteta je dobra praksa i Agencija podstiče i organe u ostalim sistemima da za određene mjere uvede indikatore uspjeha. Međutim, oni treba da budu sastavni dio mjere, a ne zasebno uvedene i ocjenjivane kategorije, kao što je učestao slučaj u izvještajima sudskih organa. Naime, indikatori treba da služe kao pokazatelj da li je određena mjera realizovana i u kom stepenu. Npr. ako mjera u planu integriteta glasi „sprovoditi kampanje za podizanje javne svijesti/informisanosti (o određenoj temi)“, indikatori uspjeha kao što su „broj distribuiranih brošura“, „broj emitovanja TV spota“ i „broj postavljenih bilborda“ mogu ukazati da li je navedena mjera realizovana, djelimično realizovana ili nije realizovana (efikasnost mjere). Dakle, indikatori mogu pomoći organima da prate uspješnost realizacije mjere kroz više izvještajnih perioda, ali i njen uticaj na identifikovane rizike (efektivnost mjere). U slučaju gore

navedenog primjera mjere, indikator bi takođe mogao da glasi „sprovedeno istraživanje javnog mnjenja koje pokazuje povećanu javnu svijest/informisanost“ ili „broj poziva/prijava građana“, u zavisnosti od toga koja tema je predmet sprovedene kampanje.

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

Rezidualni rizici u pojedinim planovima integriteta zapravo predstavljaju faktore rizika (npr. velika koncentracija zadataka na jednoj osobi, nerazumljivi i nedorečeni propisi, neadekvatne zarade zaposlenih, neodgovarajući prostorni kapaciteti), pa se tim organima preporučuje da razrade formulaciju rezidualnih rizika na način da oni predstavljaju konkretne i precizne rizike koji se mogu javiti u instituciji, i da u skladu sa time formulišu adekvatne mjere. U svakom slučaju, faktori rizika mogu biti iskazani u planu integriteta kao dio formulacije rezidualnih rizika, i svakako su bitan dio procjene i analize rizika. Navedeni nedostatak je često prisutan i u planovima integriteta usvojenim 2020. ili 2021. godine, iako je u odnosu na prve planove integriteta njegova učestalost donekle smanjena.

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

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

\*\*\*

Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu sadrži veliki broj ocjena i preporuka za oblast pravosuđa, koje bi trebalo razmotriti prilikom ažuriranja odnosno donošenja novih plana integriteta ovih organa 2022. godine.

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

Prema izvještaju Evropske komisije, upravljanje kadrovima, finansijama i pravosudnom infrastrukturu još uvijek nije poboljšano<sup>6</sup>, pa se preporučuje unapređenje mjera koje se odnose na te oblasti. U prethodnom godišnjem izvještaju, Evropska komisija je ocijenila da ukupni institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije ostaje nedovoljan i da su mu potrebna poboljšanja, naročito kroz specijalizovanu i dugoročnu obuku<sup>7</sup>. Preporučuje se analiza potreba za unapređenjem kadrovskih i stručnih kapaciteta u svim relevantnim oblastima, kao i organizacija odgovarajućih obuka i drugih vidova edukacije, što se može predvidjeti kroz nove mjere u planovima integriteta. Kada je u pitanju borba protiv organizovanog kriminala, EK je 2021. godine istakla važnost povećanja broja istražitelja i eksperata u ključnim oblastima kao što su finansijske istrage, sajberkriminal, forenzika i specijalne istražne mjere<sup>8</sup>.

Kako je navedeno u Izvještaju EK, operativni kapacitet sekretarijata oba savjeta (Sudskog i Tužilačkog) nastavlja da se unapređuje, ali treba dalje da se ojača<sup>9</sup>, pa bi ovo trebalo uzeti u obzir prilikom planiranja i sprovođenja mjera u planu integriteta tih organa, u cilju daljeg unapređenja operativnih i stručnih kapaciteta. Takođe je prema izvještaju EK potrebno da oba savjeta preuzmu funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja. Proces postepenog prenošenja planiranja i izvršenja budžeta na sudove i tužilaštva i dalje je u ranoj fazi, a Ministarstvo finansija i socijalnog staranja tek treba da ih prepozna kao budžetske jedinice, navodi se u Izvještaju.

Dva savjeta treba da pojačaju napore na poboljšanju transparentnosti svog rada, mišljenje je EK, uključujući i putem objavljivanja u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim predmetima<sup>10</sup>. Mada EK u izvještaju iz 2021. godine ocjenjuje da se transparentnost Sudskog savjeta blago poboljšala, preporučuje se ovom organu da prilikom planiranja i sprovođenja mjera iz plana integriteta posebnu pažnju posveti mjerama za jačanje transparentnosti. U cilju daljeg jačanja transparentnosti, svim sudovima se preporučuje uvođenje mjera koje se odnose na redovno objavljivanje odluka, ažuriranih propisa i informacija od značaja za rad institucije. Takođe, preporučuje se uvođenje mjere „proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama“, u cilju daljeg unapređenja transparentnosti rada sudova.

---

<sup>6</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 19

<sup>7</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 27

<sup>8</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 40

<sup>9</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 21

<sup>10</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 21

U izvještaju iz 2021. godine, EK ocjenjuje da nezavisnost i profesionalizam pravosuđa treba dalje jačati<sup>11</sup>. Kada su u pitanju članovi Sudskog savjeta, u ranijim izvještajima je naročito isticana važnost posvećenosti obavljanju funkcije i unapređenja njihovih profesionalnih kapaciteta. U izvještaju iz 2020. godine, EK je ukazala i na izazove u transparentnom i na zaslugama zasnovanom angažovanju sudija, kao i na potrebu za unapređenjem profesionalizma komisije za testiranje u Sudskom savjetu i tehničkih preduslova za organizovanje testiranja, imajući u vidu optužbe o sukobu interesa protiv nekih članova Sudskog savjeta u vezi sa određenim kandidatima na konkursu iz 2019. godine, način na koji su obavljani intervjui s kandidatima, i povrede integriteta od strane kandidata tokom konkursa 2020<sup>12</sup>. Ovo može da ukaže da je potrebno kontinuirano uvoditi i sprovoditi mjere za savladavanje rizika iz kategorije sukoba interesa i narušavanja principa transparentnosti, a preporučuje se i detaljna analiza procesa organizacije testiranja, kako bi se u planu integriteta našli rizici od narušavanja integriteta u vezi sa tim radnim procesom i predvidjele odgovarajuće mjere. EK je 2021. godine navela da je Sudski savjet, kao primjer dobre prakse, počeo da objavljuje imena kandidata koji su se prijavili za sudijska mjesta. Navedeno je i da su potrebni dalji naponi da se na kredibilan način riješe izazovi u vezi sa donošenjem odluka u izboru sudija, imajući u vidu da je u decembru 2020. godine Upravni sud poništio odluku iz 2019. godine o izboru kandidata za sudije osnovnog suda zbog proceduralnih nepravilnosti<sup>13</sup>.

Iako su sastav oba savjeta i postupci imenovanja generalno u skladu sa evropskim standardima, i iako postoji zakonski okvir koji koji garantuje nezavisnost sudstva, EK ponavlja da ostaju neriješena pitanja u vezi sa jačanjem nezavisnosti Sudskog savjeta od neprimjerenog političkog uticaja, odnosno da je potrebno da Crna Gora ispoštuje preporuke GRECO-a o nezavisnosti sudstva<sup>14</sup>. Imajući u vidu da je kao najzastupljeniji osnovni rizik u sudstvu prepoznato nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj, preporučuje se nastavak uvođenja i sprovođenja mjera za savladavanje ovih rizika i obezbjeđivanja pune nezavisnosti pravosuđa. GRECO je zaključio da se od 11 preporuka o sprječavanju korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima, osam smatra zadovoljavajuće primijenjenim. Od preostalih preporuka, jedna je djelimično primijenjena, dok su dvije ostale neprimijenjene, a obje se odnose na pravosuđe<sup>15</sup> (jedna na nezavisnost Sudskog Saveta, a druga na disciplinsku odgovornost sudija). Potrebno je razmotriti uvođenje mjera u planove integriteta koje bi pospiješile ispunjavanje preporuka koje je GRECO ocijenio kao nerealizovane.

---

<sup>11</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 19

<sup>12</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 21

<sup>13</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 23

<sup>14</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 19 i Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 20

<sup>15</sup> Četvrta runda evaluacije - Sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce: Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, decembar 2019. godine, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/cetvrta-runda-evaluacije-sprecavanje-korupcije-u-odnosu-na-poslanike-s/16809a5bf3>

Evropska komisija je ponovila da ocjena sudija i tužilaca treba da bude u skladu sa kriterijumima za ocjenu koji su revidirani 2017. godine<sup>16</sup>, odnosno da revizija postojećih pravila i kriterijuma za ocjenu sudija i tužilaca ne treba da odstupa od utvrđenih principa. U skladu sa ovim navodima, preporučuje se puno obrazlaganje i objavljivanje ocjena o unapređenjima i imenovanjima sudija, kao i uspostavljanje prakse uređivanja ove oblasti kroz donošenje i dosljedno sprovođenje odluke o redovnom ocjenjivanju sudija, kao posebnog akta koji bi se redovno analizirao i po potrebi revidirao, ne odstupajući od utvrđenih principa. EK je takođe konstatovala da proces ocjene rada sudija za 2021. godinu nije bio započet, i ocijenila je da usko tumačenje zakona od strane Sudskog savjeta, prema kojem ocjenjivanje sudija ne može da se obavlja dok se ne izabere novi predsjednik Vrhovnog suda, sprečava adekvatno i blagovremeno unapređenje sudija i izbor predsjednika sudova.

Kada su u pitanju disciplinski i etički standardi u pravosuđu, ograničeni bilans ostvarenih rezultata i nedostatak proaktivnosti Sudskog i Tužilačkog savjeta ometaju promovisanje i sprovođenje etike i standarda profesionalnog ponašanja sudija i tužilaca, prema ocjeni Evropske komisije u izvještaju iz 2021. godine<sup>17</sup>. Sistem za otkrivanje kršenja pravila integriteta treba učiniti djelotvornijim, objektivnijim, dosljednijim i srazmjernijim i treba obezbijediti primjereni epilog kod svih predmeta kod kojih ima osnova za disciplinsku ili etičku odgovornost, navodi se u izvještaju, i dodaje se da pravni lijek protiv odluka etičke komisije oba savjeta tek treba da se uvede zakonom, da su odluke oba savjeta i dalje nedovoljno obrazložene, te da sudska praksa tek treba da se razvije.

U prethodnom izvještaju EK<sup>18</sup> bilo je ocijenjeno da je potrebno više promovisati etiku i profesionalno ponašanje u pravosuđu, kao i informacije o postojećim žalbenim mehanizmima, mada je savjetodavna funkcija etičkih komisija u pravosuđu učvršćena. U skladu sa time, preporučuje se i uvođenje mjera usmjerenih na podizanje svijesti (putem raspoloživih modela komunikacije) o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi.

Veći broj sudova je u planovima integriteta iz 2020. i 2021. godine, najčešće kroz posebnu oblast „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“, planiralo praćenje broja pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa sudija, analizu izvještaja Komisije za etički kodeks sudija i praćenje broja pokrenutih disciplinskih i postupaka za razrješenje sudija, kao i izrečenih sankcija. Sudski savjet je u planovima integriteta iz 2018. i 2020. godine predvidio sprovođenje obuka zaposlenih o etici i integritetu.

Kada su u pitanju strateški dokumenti, Vlada Crne Gore je u septembru 2019. godine usvojila Strategiju reforme pravosuđa 2019-2022. i prateći Akcioni plan za implementaciju Strategije za period 2019-2020, sa analizom efekata prethodne strategije, dok je u decembru 2021. donijela i Akcioni plan za implementaciju Strategije za period 2021-2022. godine. Prema ocjeni EK iz 2021.

---

<sup>16</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17 i Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 23

<sup>17</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 22

<sup>18</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 20

godine, još uvijek nema opipljivih rezultata implementacije Strategije i treba da se pojačaju naponi da se prati sprovođenje<sup>19</sup>. Prilikom ažuriranja planova integriteta, preporučuje se usklađivanje mjera za savladavanje rizika sa novousvojenim akcionim planom, gdje je to moguće. Takođe, ukoliko se procijeni da je to svrsishodno, preporučuje se uvođenje mjera koje se odnose na praćenje sprovođenja ovog i drugih relevantnih strateških dokumenata i akcionih planova.

Prema ocjeni Evropske komisije iz ranijih izvještaja, proces izrade strategije i pratećih akcionih planova treba da omogući istinsko i konstruktivno učešće svih relevantnih aktera, uključujući i organizacije civilnog društva<sup>20</sup>. EK je konstatovala da je u oktobru 2019. godine osnovan Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa, sačinjen od glavnih pravosudnih institucija i profesionalnih udruženja sudija i tužilaca, dok organizacije civilnog društva nijesu bile pozvane da učestvuju u radu Savjeta<sup>21</sup>. Savjet je u novom sastavu obrazovan u decembru 2021. godine, takođe bez članova iz reda organizacija civilnog društva. Prilikom ažuriranja plana integriteta može se uzeti u obzir i ranija ocjena EK da reforme u pravosuđu treba da se nadograđuju na dostupne podatke, zaključke iz odrađenih studija i analiza troškova i koristi, osiguravajući bolje opšte upravljanje ljudskim resursima i pravosudnom infrastrukturom<sup>22</sup>.

U maju 2021. godine izrađen je završni izvještaj o realizaciji mjera predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016–2020, koji sadrži preporuke za efikasniju realizaciju ciljeva definisanih kroz Program razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023, koji je sljedbenik Strategije. Program je usvojen u oktobru 2020. i predstavlja treći u nizu strateških dokumenata koji adresira predmetnu oblast, a njegova izrada je bila povjerena radnoj grupi koju čine predstavnici Ministarstva pravde, Sekretarijata Sudskog savjeta, Vrhovnog državnog tužilaštva i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Program je usklađen sa većem brojem drugih strateških dokumenata.

Tokom 2020. godine, Ministarstvo pravde izradilo je centralizovani pravosudni web-portal koji integriše portale sudskih i tužilačkih institucija u jednu jedinstvenu jedinicu. Softverski modul za elektronsko arhiviranje u pravosudnim institucijama je izrađen i testiran. Očekuje se da pod-sistem IKT-a za sudove bude u potpunosti u funkciji do kraja 2022. godine. Do uvođenja novog sistema, sudovi koriste sadašnji pravosudni informacioni sistem PRIS za praćenje predmeta, određene aspekte upravljanja predmetima i interakciju sa strankama. EK ocjenjuje da sistem ima praznina u bezbjednosti i da ne funkcioniše konzistentno<sup>23</sup>.

Preporučuje se iznalaženje alternativnih rješenja do početka primjene novog informacionog sistema pravosuđa (ISP), naročito u sudovima u kojima trenutni pravosudni informacioni sistem (PRIS) nije instaliran, kao što je slučaj sa sudovima za prekršaje. Shodno ranijoj ocjeni Evropske komisije, takvi prelazni aranžmani treba da posluže u svrhe efikasnijeg opredjeljivanja ljudskih

---

<sup>19</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 20

<sup>20</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

<sup>21</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 19

<sup>22</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 23

<sup>23</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 24



resursa i postavljanja realističnijih standarda za obim posla za sudije na osnovu rezultata i preporuka iz studije mjerenja opterećenosti sudija koja je izrađena 2015. godine<sup>24</sup>. Preporučuje se uvođenje dodatnih mjera koje se odnose na izradu, uvođenje i korišćenje novog informacionog sistema pravosuđa (podistema za sudove), imajući u vidu da se postojeće mjere u planovima integriteta odnose na PRIS.

Prema ocjeni EK, puna implementacija uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu (engl. European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ) ostaje izazov. Ostaje i pitanje u vezi sa pouzdanošću i dostupnošću statističkih podataka za pravosuđe u odsustvu naprednog sistema za upravljanje predmetima. Podaci o ukupnoj dužini postupka još uvijek nisu dostupni. Statističke informacije o učinku pravosudnog sistema još uvijek se ne analiziraju sistematično, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike, ocjena je Evropske komisije<sup>25</sup>. Planovi integriteta sudskog sistema ne sadrže rizike i mjere koji se odnose na analizu statistike u cilju unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, pa se preporučuje dopuna planova u tom pravcu. EK takođe sugeriše da Crna Gora treba da uspostavi centralizovanu bazu podataka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, prikupljanjem podataka od svih relevantnih nadležnih organa, u svrhu strateškog praćenja i donošenja politika<sup>26</sup>.

Tokom 2020. godine i početkom 2021. godine sudska inspekcija je vršena u skladu sa godišnjim planovima i utvrđene su nepravilnosti u jednom sudu za prekršaje<sup>27</sup>. Tokom 2019. godine, utvrđene su nepravilnosti u sistemu evidencije i arhiviranja sudova za prekršaje<sup>28</sup>, a 2018. u vođenju registara u sudovima<sup>29</sup>, pa je ovo potrebno uzeti u obzir prilikom ažuriranja planova integriteta sudova u cilju smanjenja rizika od ponovnog nastanka utvrđenih nepravilnosti.

Evropska komisija je 2021. godine konstatovala da je Crna Gora nastavila da preduzima konkretne mjere da bi smanjila broj zaostalih predmeta, kojima je dat prioritetni status<sup>30</sup>. U izvještaju je navedena i statistika o vremenu upravljanja, tj. prosječnom vremenu od predaje do donošenja odluke, a posebno je istaknuto da je vrijeme upravljanja na Upravnom sudu (438 dana) razlog za zabrinutost, mada je ono smanjeno u odnosu na prethodnu godinu (za oko 100 dana). Ponovljena je ocjena da sprovođenje sudskih odluka ostaje izazov<sup>31</sup>.

U oktobru 2020. godine Ministarstvo pravde objavilo je Analizu o potrebi racionalizacije sudske mreže, kojom je preporučeno spajanje najmanjih sudova u veće sudove u blizini njihove sadašnje teritorijalne jurisdikcije. Ta analiza treba da posluži kao osnov za pripremu nove strategije za

---

<sup>24</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17

<sup>25</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 23 i 24

<sup>26</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 41

<sup>27</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 22

<sup>28</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 21

<sup>29</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 16

<sup>30</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 24

<sup>31</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 25

racionalizaciju sudske mreže. Međutim, u ovom smislu nijesu preduzeti nikakvi konkretni koraci tokom izvještajnog perioda, ocjena je EK<sup>32</sup>. Reforma u ovoj oblasti treba da koristi dostupne podatke, zaključke iz preduzetih studija i analize troškova i benefita, a u isto vrijeme da obezbijedi bolje ukupno upravljanje ljudskim resursima i pravosudnu infrastrukturu, i treba na kraju da vodi do optimizacije sudske mreže i zatvaranja malih neodrživih sudova, zaključak je EK.

Iste godine je izrađena i analiza sudskih predmeta koji su stariji od pet godina u pilot sudovima - Osnovnom sudu u Kotoru i Osnovnom sudu u Podgorici, kako bi se otkrili najčešći razlozi za odlaganje suđenja koje dovode do dugotrajnog suđenja u građanskim predmetima i definisale mjere za njihovo rješavanje<sup>33</sup>. U cilju praćenja zaostatka u rješavanju predmeta i smanjivanja broja neriješenih predmeta, sudovima se preporučuje uvođenje mjera kao što su „Izraditi plan rješavanja zaostalih predmeta“ i „Pratiti sprovođenje plana rješavanja zaostalih predmeta“, ili usklađivanje sa nalazima i mjerama iz gore pomenute analize za razumijevanje razloga kašnjenja.

U izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, kao i u prethodnim izvještajima, ocijenjeno je da, u nedostatku jasnih kriterijuma, praksa preraspodjele velikog broja predmeta između sudova radi smanjenja broja zaostalih predmeta, dovodi u rizik princip nasumične dodjele predmeta<sup>34</sup> odnosno da se time ugrožava pravo na nadležnog sudiju<sup>35</sup>, pa se preporučuje Vrhovnom sudu i Sudskom savjetu da procijene odgovarajući rizik i uvedu mjere koje će imati za cilj definisanje jasnih kriterijuma za preraspodjelu predmeta između sudova. Preporučuje se i uvođenje mjera usmjerenih na dalje promovisanje upotrebe medijacije među sudijama i strankama u sporovima, kao i evidentiranje predmeta upućenih na medijaciju.

Takođe se preporučuje procjena rizika i uvođenje mjera u cilju unapređenja saradnje sa međunarodnim institucijama i pravosudnim organima drugih država. Kako se navodi u izvještaju Evropske komisije, ostvaren je napredak u pravosudnoj saradnji u građanskim i krivičnim stvarima<sup>36</sup>. Saradnja Crne Gore sa Eurojust-om nastavila je da se povećava. Glavni partneri i dalje su bili Zapadni Balkan i države članice EU. U prethodnom izvještaju je EK ocijenila da Crna Gora još uvijek nije dovršila reviziju svojih administrativnih i budžetskih kapaciteta u pravosudnoj saradnji kako bi odgovorila na potrebe u ovoj oblasti, pa se preporučuje uvođenje odgovarajućih mjera u planove integriteta ukoliko nedostatak kapaciteta i dalje predstavlja izazov. Preporučuje se i uvođenje mjera koje se odnose na saradnju sa crnogorskim institucijama. Primjera radi, EK ističe da Crna Gora treba da uspostavi integrisani pristup među svim tijelima uključenim u lanac krivičnog pravosuđa da bi se djelotvornije rješavali predmeti pranja novca i da bi se izgradio bilans ostvarenih rezultata pravosnažnih osuđujućih presuda<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 25

<sup>33</sup> Izvještaj o radu Vrhovnog suda za 2020. godinu, str. 12, dostupan na linku: [https://sudovi.me/static/vrhs/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_VSCG\\_za\\_2020..pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/Izvjestaj_o_radu_VSCG_za_2020..pdf)

<sup>34</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

<sup>35</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 22

<sup>36</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 52

<sup>37</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 45

Prilikom ažuriranja planova integriteta u pravosuđu, preporučuje se i razmatranje ostalih nalaza iz ovogodišnjeg i prethodnih izvještaja EK o Crnoj Gori, kao što je ocjena da Crna Gora treba da poveća kapacitet pravosudnog sistema za rješavanje zločina iz mržnje i govora mržnje, da osigura da se takvi slučajevi uredno prijavljuju, istražuju, procesuiraju i adekvatno sankcionišu, kao i da poveća kapacitet pravosudnih i drugih institucija za zaštitu od diskriminacije.

## 2. Tužilaštvo

Podsistem „Tužilaštvo“ obuhvata 18 organa vlasti: 17 tužilaštava i Tužilački savjet. **Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistemom donijeli su plan integriteta.**<sup>38</sup>

Svi tužilački organi su donijeli plan integriteta 2016. godine, te su na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti usvojili novi plan integriteta 2018. godine, za naredni dvogodišnji period. Nakon ponovne procjene, **17 tužilačkih organa je usvojilo novi plan integriteta** tokom 2020. godine, dok u periodu 2020-2021. to nije učinilo jedno tužilaštvo<sup>39</sup>.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Svih 18 organa u ovom podsistemu je unijelo plan integriteta u aplikaciju<sup>40</sup>.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta tužilačkih organa identifikovano je ukupno 248 rezidualnih rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 160 (64,5%). Identifikovano je 77 rizika visokog intenziteta (31,1%) i 11 rizika niskog intenziteta (4,4%).

Ovu grupu organa i dalje karakteriše najveći intenzitet rizika u poređenju sa drugim organima vlasti, odnosno sa ostalim sistemima i podsystemima obrađenim u ovom izvještaju, što je bio slučaj i sa planovima integriteta koji su usvojeni 2018. godine. Kada su u pitanju planovi iz 2016. godine, najveći rizici bili su identifikovani u sudstvu.

U odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2018. godine, planove integriteta tužilaštava iz 2020. godine karakteriše određeno smanjenje intenziteta rizika. Naime, došlo je do povećanja udjela rizika srednjeg intenziteta i smanjenja udjela rizika visokog intenziteta (za po oko 8%), dok je procenat rizika niskog intenziteta ostao na istom nivou. Generalno opadanje intenziteta rizika u ovom podsistemu je evidentno i ako se posmatraju brožčane vrijednosti za intenzitet rizika. Prosječni intenzitet rizika u svim tužilačkim organima je 2016. godine bio 42,1 (na skali 1–100), a

---

<sup>38</sup> **Plan integriteta su donijeli:** Vrhovno držano tužilaštvo Crne Gore, Više državno tužilaštvo Podgorica, Više državno tužilaštvo Bijelo Polje, Specijalno državno tužilaštvo, Osnovno državno tužilaštvo Bar, Osnovno državno tužilaštvo Berane, Osnovno državno tužilaštvo Bijelo Polje, Osnovno državno tužilaštvo Cetinje, Osnovno državno tužilaštvo Herceg Novi, Osnovno državno tužilaštvo Kolašin, Osnovno državno tužilaštvo Kotor, Osnovno državno tužilaštvo Nikšić, Osnovno državno tužilaštvo Plav, Osnovno državno tužilaštvo Pljevlja, Osnovno državno tužilaštvo Podgorica, Osnovno državno tužilaštvo Rožaje, Osnovno državno tužilaštvo Ulcinj i Tužilački savjet.

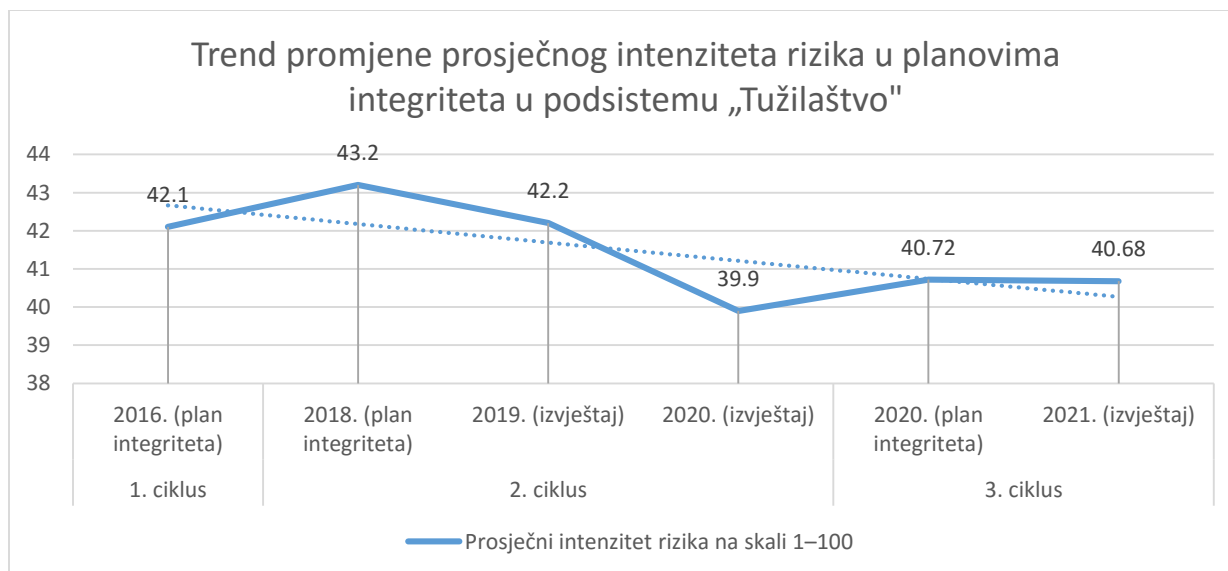
<sup>39</sup> Specijalno državno tužilaštvo u Podgorici je posljednji plan integriteta Agenciji dostavilo 2018. godine u elektronskoj, odnosno 2019. godine u štampanoj formi.

<sup>40</sup> Od 18 planova integriteta koji su u aplikaciji i koji su obuhvaćeni statistikom u ovom izvještaju, 17 su važeći planovi, a jedan je prethodno važeći, imajući u vidu da je jedno tužilaštvo 2020. godine dostavilo novi plan integriteta u štampanoj formi, a ne i putem aplikacije, dok je 2018. godine plan dostavilo na oba načina. Stoga, statistikom je obuhvaćen i jedan prethodno važeći plan, imajući u vidu da ga nije moguće izuzeti iz statistike dok novi plan integriteta ovog tužilaštva ne bude unijet u aplikaciju.

u planovima integriteta usvojenim 2018. godine iznosio je 43,2. Nakon ponovne procjene rizika, prilikom izvještavanja 2019. i 2020. godine, ta vrijednost se smanjila na 39,9. U planovima integriteta usvojenim 2020. godine došlo je do blagog porasta prosječnog intenziteta rizika do vrijednosti 40,72, što je vjerovatno rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihove izrade u 2020. godini. Izvještaji dostavljeni 2021. pokazuju da se ove godine prosječni intenzitet rizika neznatno smanjio i da trenutno iznosi 40,68. Ovo može da ukaže da sprovođenje većine mjera tokom 2020. godine nije dalo očekivane efekte, pa se preporučuje ažuriranje planova integriteta u tom dijelu, odnosno izmjena postojećih i uvođenje novih mjera za savladavanje rizika koji su povećanog ili nepromijenjenog intenziteta (osim ako institucija ne smatra da je visina tih rizika prihvatljiva i da su oni adekvatno kontrolisani).



**Grafikon 31:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“

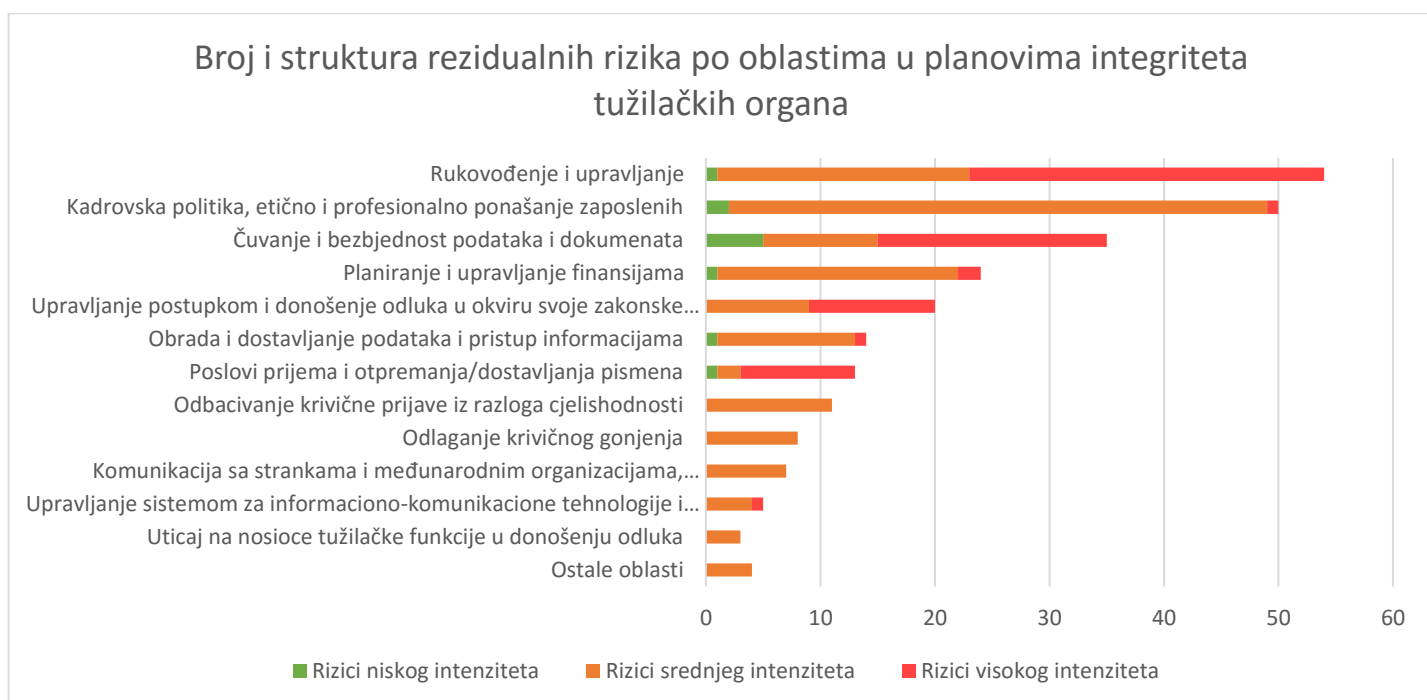


**Grafikon 32:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“, najveći broj rizika identifikovan je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ (54) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (50), a slijede „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (35) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (24).

Oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ karakteriše veliki broj rizika visokog intenziteta (57,4% odnosno 57,1% rizika). U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 8,3% rizika je procijenjeno visokim intenzitetom, kao i 2% rizika u „Kadrovske politici“. Prosječni intenzitet svih rizika takođe je najveći je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojima iznosi 47,8 odnosno 46,6 (na skali 1–100), što ove dvije oblasti čini najrizičnijim u podsistemu tužilaštva.

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



**Grafikon 33:** Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta tužilačkih organa

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u podsistemu tužilaštva je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 47 osnovnih rizika spada u tu kategoriju (6,7% svih osnovnih rizika). Slijede *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (42 rizika), *gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije* (40 rizika), *ugrožavanje zaštite podataka* (36 rizika), *donošenje nezakonitih odluka* (34 rizika), *curenje informacija* (31 rizik) i *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje* (28 osnovnih rizika).

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavlivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je pet puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* tri puta. Šest osnovnih rizika odnosi se na *neprijavlivanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o javnim funkcionerima ili drugim zaposlenima). Osim *neprijavlivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji*, koje je obuhvaćeno kroz 15 osnovnih rizika, u četiri slučaja procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela: Najzastupljeniji osnovni rizici u podsistemu „Tužilaštvo“

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	47	6,69%
2. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	42	5,97%
3. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	40	5,69%
4. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	36	5,11%
5. Donošenje nezakonitih odluka	34	4,84%
6. Curenje informacija	31	4,41%
7. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku	28	3,98%
8. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	25	3,56%
9. Sukob interesa	23	3,27%
10. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	20	2,84%
11. Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	15	2,13%
12. Narušavanje principa transparentnosti	14	1,99%
13. Narušavanje integriteta zaposlenih	13	1,85%
14. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	8	1,14%
15. Neprijavlivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	6	0,85%

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika u oblasti tužilaštva ima 262 (37,2% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje organima da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

Agencija je 2021. godine prikupila 17 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u oblasti tužilaštva za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izvještajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o aktivnostima koje su sproveli, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 15 (88,2% podnijetih izvještaja). Organi u ovom podsistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 223 rizika i realizaciji 640 mjera** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Dva izvještaja koja nijesu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađena statistički, ali su uzeta u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa vlasti u podsistemu tužilaštva usvojila 2020. godine svoj treći plan integriteta, a 2021. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja treće generacije planova integriteta u ovom podsistemu.

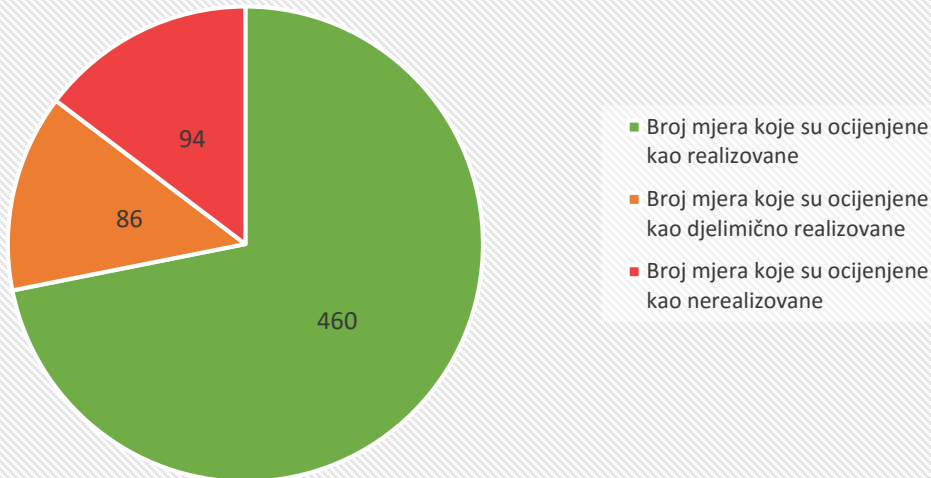
### **Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika**

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom podsistemu su izvijestili da je 460 mjera realizovano (71,9% mjera), 86 mjera djelimično realizovano (13,4%), a da 94 mjere nijesu realizovane (14,7%).

Stepen realizacije mjera zabilježen 2021. godine na nižem je nivou od onog iz 2019. godine. Poređenje uspješnosti sprovođenja mjera između ova dva perioda je relevantno 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). Udio realizovanih mjera je, prema izvještajima iz 2021. godine, za skoro 4% manji u odnosu na podatke iz izvještaja iz 2019. godine, a procenat nerealizovanih mjera je veći za oko 4,5%. Štaviše, broj i procenat nerealizovanih mjera u tužilačkim organima su na najvećem nivou otkad Agencija za sprječavanje korupcije prati donošenje i sprovođenje planova integriteta, pa je vrlo bitno razmotriti razloge nemogućnosti sprovođenja tih mjera.



### Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“



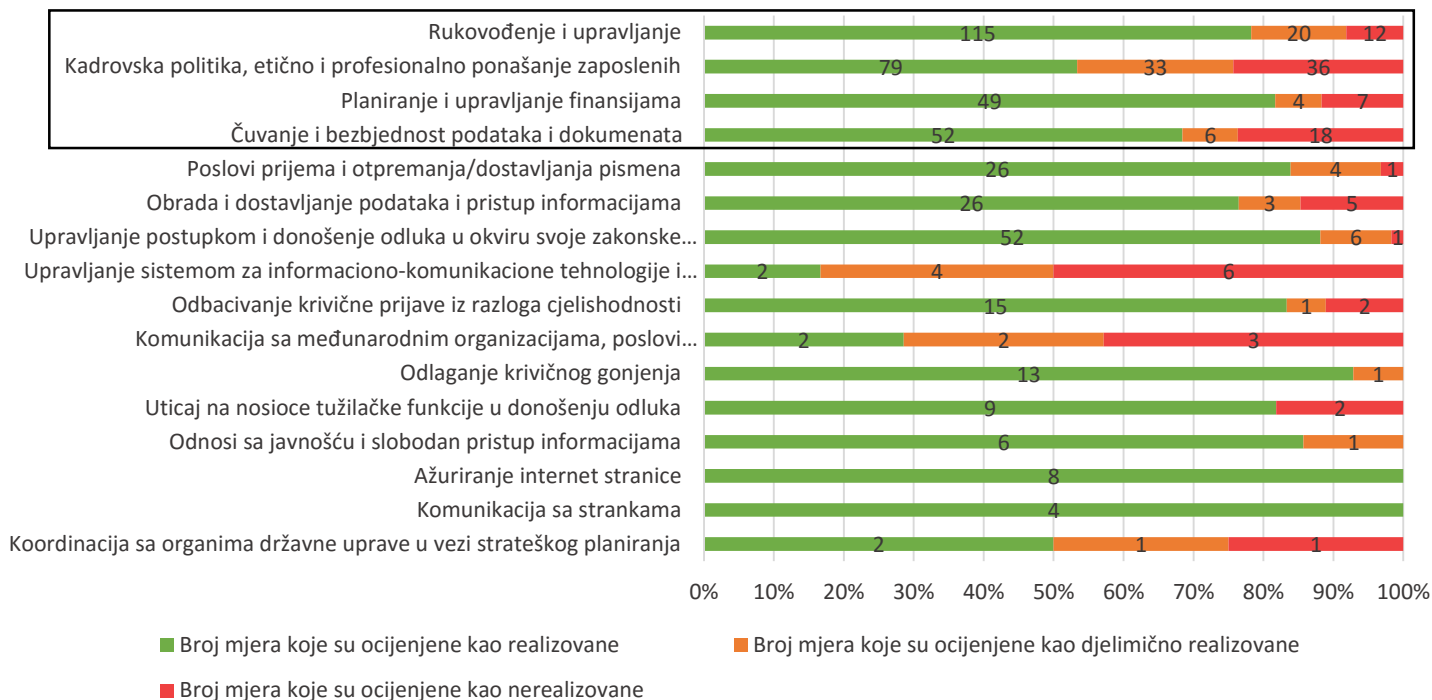
**Grafikon 34:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“

U prethodnom izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta je konstatovano da je u drugoj godini sprovođenja planova integriteta koji su usvojeni 2018. godine došlo do napretka u realizaciji mjera, ali se taj napredak uglavnom ogledao u nastavku i završetku realizacije mjera koje su u prvoj godini sprovođenja planova bile ocijenjene kao djelimično realizovane. Međutim, kada je u pitanju sprovođenje mjera koje su u prvoj izvještajnoj godini bile nerealizovane, u drugoj godini sprovođenja planova integriteta iz 2018. godine nije bio ostvaren značajniji napredak, sudeći po dostupnim podacima.

Takođe je u prethodnom izvještaju primijećeno da je veliki broj nerealizovanih mjera prenijet i u nove planove integriteta, prilikom njihove izrade 2020. godine, iako je za neke od tih mjera navedeno da ih iz određenih razloga nije moguće realizovati, pa je to jedan od razloga relativno visokog broja nerealizovanih mjera u izvještajima dostavljenim 2021. godine. Stoga, preporučuje se detaljno razmatranje izvodljivosti i svrsishodnosti mjera prilikom njihovog unosa u plan integriteta, a naročito prilikom prenošenja mjera koje su bile sadržane u prethodnom planu ili planovima, bez obzira na prethodnu ocjenu realizacije tih mjera.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u tužilačkim organima po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ – 81,7% i „Rukovođenje i upravljanje“ – 78,2%. U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 68,4% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 53,4%. Oblast kadrovske politike, kao i prethodnih godina, karakteriše i najveći broj nerealizovanih mjera, mada je udio tih mjera visok i u oblasti čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata.

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



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

Osim što je oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ i dalje najmanje uspješna opšta oblast rizika u podsistemu tužilaštva, u toj oblasti je 2021. zabilježeno i najveće smanjenje procenta realizovanih mjera u odnosu na prethodne izvještajne periode – za 14% u odnosu na izvještaje iz 2019. i za 16% u odnosu na izvještaje iz 2020. godine. U odnosu na 2019. godinu došlo je i do smanjenja udjela realizovanih mjera u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ za 1,1%, povećanja udjela tih mjera u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ za 5,7%, dok je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ stepen realizacije na približno istom nivou.

*Tabela: Realizacija mjera u opštim oblastima rizika planova integriteta tužilačkih organa*

	Rukovođenje i upravljanje			Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje			Planiranje i upravljanje finansijama			Čuvanje i bezbjednost podataka		
	2021.	2020.	2019.	2021.	2020.	2019.	2021.	2020.	2019.	2021.	2020.	2019.
<b>Realiz.</b>	<b>78,2%</b>	89,9%	77,7%	<b>53,4%</b>	69,3%	67,4%	<b>81,7%</b>	83,7%	76%	<b>68,4%</b>	76,5%	69,5%
<b>Djelim. realiz.</b>	<b>13,6%</b>	5,1%	15,8%	<b>22,3%</b>	13,1%	16,7%	<b>6,7%</b>	4,1%	10%	<b>7,9%</b>	11,1%	19,5%
<b>Nije realiz.</b>	<b>8,2%</b>	5,1%	6,5%	<b>24,3%</b>	17,5%	15,9%	<b>11,7%</b>	12,2%	14%	<b>23,7%</b>	12,4%	11%

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

Tužilaštva su u posebnim oblastima rizika ostvarila bolji učinak u odnosu na opšte oblasti rizika. Prema dostavljenim izvještajima, ostvaren je visok nivo realizacije mjera koje se odnose na upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti. U toj oblasti je realizovano 88,1% mjera, što je neznatno slabiji učinak u odnosu na prethodne dvije godine. Realizovan je veći broj mjera i u oblastima „Odlaganje krivičnog gonjenja“ (92,9%), „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (83,9%) „Odbacivanje krivične prijave iz razloga cjelishodnosti“ (83,3%), „Uticaj na nosioce tužilačke funkcije u donošenju odluka“ (81,8%) i „Obrada i dostavljanje podataka i pristup informacijama“ (76,5% realizovanih mjera).

Najmanji udio realizovanih mjera, kao i prethodnih godina, karakterističan je za oblast koja se odnosi na upravljanje sistemom za informaciono-komunikacione tehnologije i čuvanje i bezbjednost digitalnih podataka, u okviru koje je u cjelosti realizovano svega 16,7% mjera (2 od 12), i za oblast koja se tiče komunikacije sa međunarodnim organizacijama, poslovima prevođenja, vođenjem evidencija i upisnika, sa 28,6% realizovanih mjera (2 od 7). Obje oblasti karakteriše značajan pad udjela realizovanih mjera u odnosu na 2019. godinu (za 33,3% odnosno za 42,9%).

Prema dostavljenim izvještajima, realizovane su sve mjere koje su planirane u oblastima „Ažuriranje internet stranice“ i „Komunikacija sa strankama“, i gotovo sve mjere u oblasti „Odnosi sa javnošću i slobodan pristup informacijama“, dok je realizovana polovina planiranih mjera u oblasti „Kordinacija sa organima državne uprave u vezi sa strateškim planiranjem“.

U nastavku je dat **pregled realizacije mjera za savladavanje rizika**, prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta dostavljenim 2021. godine, uz **preporuke za unapređenje planova integriteta u tužilaštvu**, u vezi sa tim nalazima. Preporučuje se svim organima u ovom podsistemu da prilikom ažuriranja plana integriteta 2022. godine uzmu u obzir naredne nalaze.

### **Rukovođenje i upravljanje**

U okviru oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, većina tužilaštava je predvidjela mjere u cilju **unapređenja transparentnosti rada**, naročito transparentnosti u rukovođenju i upravljanju tužilaštvom, a u izvještajima su navedeni načini na koje su te mjere realizovane – uglavnom na tri načina: 1. redovnim ažuriranjem internet stranice, 2. kroz komunikaciju sa novinarima i nevladinim organizacijama i 3. blagovremenim rješavanjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

Kada je u pitanju **ažuriranje internet stranice**, nekoliko tužilaštava je izvijestilo da se pored ranije objavljivanih informacija od javnog interesa objavljuju i nove informacije, kao što su sve

aktuelnosti iz rada tužilaštva, potvrđene optužnice i sporazumi o priznanju krivice. Sva tužilaštva su objavila plan integriteta, a nekoliko je izvijestilo da objavljuje i izvještaj o njegovom sprovođenju (ODT Cetinje i Pljevlja). Prema izvještaju Osnovnog državnog tužilaštva u Kolašinu, na internet stranici su takođe objavljeni godišnji plan rada, izvještaj o radu za prethodnu godinu, vodič za slobodan pristup informacijama, potrebni formular, spisak javnih funkcionera sa objavljenim listama obračuna njihovih zarada i naknada, kao i spisak službenika. Ovo tužilaštvo je izvijestilo da radi na kontinuiranom povećanju broja informacija koje se objavljuju na sajtu, pa se tako sada proaktivno objavljuju i imena branilaca postavljenih po službenoj dužnosti, rješenja o određivanju troškova istima i drugo. S druge strane, jedno tužilaštvo je odgovarajuću mjeru ocijenilo kao djelimično realizovanu, navodeći da je na web stranici objavljen mali broj akata. Takođe, nekoliko tužilaštava je mjeru „jačanje transparentnosti rada“ ocijenilo kao realizovanu, ne navodeći načine na koje je to postignuto.

Na internet stranici Tužilačkog savjeta ažurno se objavljuju informacije u skladu sa važećim propisima, kao i druge informacije od značaja za informisanje javnosti, prema izvještaju ovog organa. Transparentnost Tužilačkog savjeta se ogleda i kroz redovno objavljivanje najava sjednica, dnevnog reda sjednica, detaljno obrazloženih odluka, odluka o izboru državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, zapisnika, i javnih i internih oglasa.

U izvještajima tužilaštava je navedeno da je vršeno **proaktivno objavljivanje informacija** iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i drugih informacija od javnog interesa, uz odgovarajući način zaštite ličnih podataka koji su od značaja za privatnost i podataka koji su označeni stepenom tajnosti, a u skladu sa zakonom. Osnovno državno tužilaštvo u Baru je izvijestilo da se na internet stranici svakog mjeseca ažuriraju i objavljuju informacije po zahtjevima kojima je odobren pristup.

Nekoliko tužilaštava je u plan integriteta uvelo mjeru koja se odnosi na **adekvatno raspoređivanje radnih zadataka** na državne tužioce i ostale zaposlene, i ocijenilo je kao realizovanu, navodeći da se vrši ravnomjerna raspodjela poslova, o čemu vodi računa rukovodilac tužilaštva, odnosno zamjenik rukovodioca. Takođe, veći broj tužilaštava je planirao **redovno održavanje sastanaka** sa tužiocima i službenicima na kojima bi se definisala podjela radnih zadataka, sa obavezom informisanja rukovodioca. Tužilaštva su ovu mjeru ocjenjivala kao realizovanu, dodajući da se sastanci održavaju u cilju efikasnijeg, ažurnijeg i cjelishodnijeg rada tužilaštva, da se na sastancima iznose eventualni problemi i zajednički pronalaze rješenja za iste, ili da se sastanci organizuju radi koordinacije i razmjene iskustava i usaglašavanja prakse. Dva tužilaštva su planirala da **prevencija korupcije bude tema kolegijuma** i oba su izvijestila da se održavaju kolegijumi čija je tema prevencija korupcije, pri čemu je jedno tužilaštvo mjeru ocijenilo kao realizovanu, a drugo kao djelimično realizovanu.

Izviješteno je da se raspoređivanje radnih zadataka vrši u skladu sa **godišnjim rasporedom poslova** predviđenim programom rada tužilaštva. S tim u vezi, nekoliko tužilaštava je planiralo da prati sprovođenje godišnjeg rasporeda poslova. Jedno tužilaštvo je izvijestilo da je pored

godišnjeg rasporeda poslova donijet i program rada za 2021. godinu, kojim se bliže određuju zadaci, poslovi, raspored, obim, način i rok utvrđenih poslova.

Jedno tužilaštvo je planom integriteta predvidjelo **praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada** i navelo da se pri izradi godišnjeg rasporeda poslova vodilo računa o sposobnostima i iskustvu državnih službenika i namještenika za obavljanje pojedinih radnih zadataka uz istovremeno praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada. Preporučuje se i drugim tužilaštvima da uvedu mjeru „praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada“ i da u obzir uzmu preporuke iz analiza i izvještaja relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija.

Tužilaštva su takođe kao mjeru planirala **upoznavanje sa antikorupcijskim propisima**, i izvijestila da se tužioci i zaposleni redovno upoznaju sa novim propisima. Tužilački savjet je izvijestio da se u Sekretarijatu vrši redovna edukacija zaposlenih i upoznavanje sa antikorupcijskim propisima, a predviđeno je i sprovođenje obuka na navedene teme i tokom 2021. godine.

Jedna od čestih mjera u planovima integriteta i tužilaštava i drugih organa vlasti je usvajanje procedura o **diskrecionom odlučivanju**. Od četiri tužilaštva koja su planirala ovu mjeru, nijedno nije izvijestilo da je takva procedura usvojena. Preporučuje se da se umjesto ove mjere uvede mjera čiji će cilj biti analiza i izmjena postojećih procedura na način što će novim procedurama biti smanjena i ograničena diskreciona ovlašćenja ili uvedeni mehanizmi za kontrolu korišćenja diskrecionih ovlašćenja kod donošenja odluka na nivou institucije ili u određenim radnim procesima, koji su uređeni posebnim procedurama.

Još jedna mjera koju je planiralo više tužilaštava, a koja zbog toga što je previše uopštena ili zahtjevnija nije realizovana, je **identifikacija svih faktora ili spoljnih uticaja koji bi mogli uticati na ostvarivanje aktivnosti iz nadležnosti institucije**. Naime, četiri tužilaštva koja su planirala ovu mjeru ocijenila su je kao djelimično realizovanu. Od tog broja, dva su izvijestila da se mjera realizuje putem kolegijuma i sastanaka sa zaposlenim na kojima se razmatraju činioci koji bi mogli uticati na rad i aktivnosti institucije. Treće tužilaštvo je navelo da se kontinuirano radi na identifikaciji svih faktora i spoljnih uticaja, a četvrto da kao samostalan i nezavisan organ odolijeva spoljnim uticajima koji bi mogli uticati na aktivnosti iz nadležnosti institucije.

Mali broj tužilaštava je uveo mjere na promovisanju i praćenju sistema **podnošenja pritužbi na rad institucije**, pa se preporučuje tužilaštvima da uvedu takve mjere. Osnovno državno tužilaštvo u Kolašinu je, u skladu sa planiranom mjerom, izvijestilo da je postavljena kutija za eventualne pritužbe na rad, oglasna tabla sa istaknutim potrebnim obavještenjima, te da su na internet stranici tužilaštva postavljeni baneri koji sadrže obavještenje o načinu podnošenja pritužbe. Više državno tužilaštvo u Podgorici je takođe navelo da je postavljena kutija za pritužbe građana, kao i da se na oglasnoj tabli nalazi obavještenje da se pritužbe podnose u skladu sa članom 75 Poslovnika Tužilačkog savjeta. Takođe, Tužilački savjet je planirao da izradi informator za podnosiocima pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, ali isti nije bio izrađen u izvještajnom periodu, imajući u vidu da je rok za realizaciju mjere decembar 2021.

Vrhovno državno tužilaštvo redovno na godišnjem nivou vrši **kontrolu rada tužilaštava** i državnih tužilaca. Prema izvještaju jednog tužilaštva, redovno se održavaju sastanci rukovodica tog tužilaštva sa državnim tužiocima i službenicima na kojima se iznose eventualni problemi i zajednički pronalaze rješenja za iste. Jedno osnovno državno tužilaštvo je navelo da je kontinuirano vršena kontrola od strane više instance, da su dostavljani i objavljavani izvještaji o radu, kao i da su redovno održavani sastanci sa zaposlenima. Drugo osnovno tužilaštvo je izvijestilo o nadzoru koju je rukovodilac vršio nad radom organizacionih jedinica, pregledom upisnika i pribavljanjem odgovarajućih izvještaja, koji su zatim prosljeđivani višem tužilaštvu radi kontrole. Preporučuje se da se u planove integriteta uvedu mjere kontrole nad radom nižih tužilaštava odnosno organizacionih jedinica istog tužilaštva.

U skladu sa preporukama Agencije, Tužilački savjet je planirao da objavljuje **odluke o izboru, unapređenju i prestanku funkcija** sa obrazloženjem, i izvijestio je da to čini redovno. Prema izvještaju iz 2021. godine, redovno se ažuriraju i objavljuju tabele-evidencije o disciplinskim postupcima. Tužilački savjet je planom integriteta predvidio i dosljednu primjenu Pravila za **ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava**, kao i izmjenu Pravila. Izvijesteno je da se Pravila kontinuirano primjenjuju shodno važećim zakonskim propisima, da je tokom izvještajnog perioda izrađen Nacrt izmjena Pravila, te da je ekspertska podrška u okviru projekta Sekretarijata u toku.

Planovi integriteta tužilaštava ne sadrže mjere u vezi sa praćenjem **strateških dokumenata**, sa izuzetkom Osnovnog državnog tužilaštva u Kolašinu, koje je u skladu sa preporukom Agencije planirao da izvrši analizu Strategije reforme pravosuđa 2019-2022 i pratećeg Akcionog plana, te da nakon analize preuzme eventualne obaveze iz iste. Ovo tužilaštvo je izvijestilo da su državni tužioci i svi zaposleni upoznati sa sadržinom strategije i da će se u kontinuitetu raditi na preuzimanju eventualnih obaveza iz iste. Preporučuje se Tužilačkom savjetu i tužilaštvima da uzmu u obzir relevantne strateške dokumente prilikom izmjene plana integriteta 2022. godine.

Dva tužilaštva su predvidjela mjere u cilju **edukacije na temu tehnika i vještina upravljanja** (ODT Podgorica i Kolašin), ali su izvijestila da u izvještajnom periodu nije bilo obuka, ili da su iste organizovane ranije. Preporučuje se svim organima da mjerama za savladavanje rizika planiraju pohađanje obuka na temu tehnika i vještina upravljanja, ali i na druge teme koje su relevantne za rukovodeći kadar. U okviru izvještavanja o edukativnim aktivnostima na druge teme, pojedina tužilaštva su izvještavala da su obukama prisustvovali i rukovodioci.

### **Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**

Kada je u pitanju oblast rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, sva tužilaštva su kao realizovanu ocijenila mjeru koja se odnosi na redovno godišnje **ocjenjivanje zaposlenih**, navodeći da je do kraja januara izvršeno ocjenjivanje državnih službenika za prethodnu godinu, shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Prema izvještajima određenih tužilaštava, ocjene su unijete u Kadrovski informacioni sistem. Jedno tužilaštvo je planom integriteta predvidjelo i praćenje blagovremenog unosa podataka u bazu tog sistema.

Osim toga, tri tužilaštva su planirala povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika, na način što će rezultate ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika javno objavljivati na oglasnoj tabli. Prema izvještajima tih tužilaštava iz 2021. godine, navedena aktivnost je realizovana.

Tri tužilaštva su planirala da izrade interne procedure kojima će definisati sistem **kontrole i nadzora nad radom službenika**. Mjera još uvijek nije realizovana, ali prema izvještaju jednog od tih tužilaštava, zamjenik rukovodioca vrši kontrolu i nadzor. U izvještaju drugog tužilaštva je navedeno da mjera nije u potpunosti realizovana usljed nedostatka stručnih znanja potrebnih za normiranje procedure, pa se preporučuje planiranje potrebne edukacije i uvođenje odgovarajuće mjere u plan integriteta. Isto osnovno tužilaštvo je planiralo da sprovodi kontrolu i nadzor nad povjerenim poslovima, izvijestivši da se navedeno vrši od strane rukovodioca tužilaštva, a predvidjelo je i mjeru „sveobuhvatnija stručna kontrola“, za koju je izvijestilo da se obavlja dostavljanjem izvještaja o pojedinim predmetima, predmetima čije rješavanje traje duže vrijeme, kao i vršenjem kontrola i ocjenjivanja rada tužilaca od strane posebno određenih komisija iz višeg i Vrhovnog tužilaštva.

Veći broj tužilaštava je u plan integriteta uveo kao mjere vođenje evidencije **disciplinskih postupaka i izrečenih sankcija**. Svi su izvijestili da istih nije bilo, ni protiv državnih tužilaca, ni protiv ostalih zaposlenih. Preporučuje se i drugim tužilaštvima da planiraju slične mjere. Takođe, nekoliko tužilaštava je planiralo i praćenje broja pokrenutih **krivičnih postupaka i izrečenih krivičnih sankcija** zbog koruptivnog ponašanja nosilaca tužilačke funkcije i izviješteno je da u izvještajnom periodu nije bilo predmeta formiranih protiv tužilaca zbog krivičnog djela sa elementima korupcije.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, navedeno je da je tokom 2020. godine pokrenut jedan disciplinski postupak protiv državnog tužioca i još jedan postupak početkom 2021. godine. U jednom od tih slučajeva utvrđena je disciplinska odgovornost i sankcionisana novčanom kaznom.

Većina tužilaštava koja su planom integriteta predvidjela dostavljanje pritužbi Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca navela je da nije bilo **prijava kršenja Etičkog kodeksa**, dok je jedno osnovno tužilaštvo izvijestilo o broju takvih prijava. Praćenje poštovanja Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika je manje zastupljeno u planovima integriteta tužilaštava. Tužilački savjet je u izvještajnom periodu izradio nacrt **brošure o etičnom ponašanju državnih tužilaca**. Nekoliko tužilaštava je izvijestilo i o edukaciji državnih tužilaca o etičnom ponašanju.

U izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, navedeno je da je tokom 2020. godine ispitano pet inicijativa o navodnim povredama Etičkog kodeksa državnih tužilaca i još tri 2021. godine. U dva slučaja utvrđene su povrede.

Pet tužilaštava su mjeru vođenja **evidencije poklona koje su primili nosioci tužilačke funkcije** ocijenila kao nerealizovanu, navodeći da u izvještajnom periodu nije bilo poklona. Većina drugih tužilaštava koja su predvidjela sličnu mjeru izvijestila su da ista realizovana, navodeći takođe da

nije bilo poklona, ili da se kontrola evidencije poklona redovno vrši. Isto je izviješteno i kada je u pitanju vođenje **evidencije poklona koje su primili službenici**. Tužilački savjet i dva tužilaštva planirala su da odrede lice koje će biti zaduženo za evidenciju poklona javnih funkcionera, i sva tri organa su izvijestila da su odredila ovo lice.

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici je izvijestilo da je u januaru 2021. godine donijelo **interno uputstvo o vođenju evidencije primljenih poklona javnih funkcionera**. Dva druga osnovna državna tužilaštva su planirala donošenje internog uputstva o vođenju evidencije primljenih poklona zaposlenih, ali oba su izvijestila da ono nije donijeto. Druga tužilaštva su planirala da donesu i objave obavještenje kojim će se svi službenici upoznati sa obavezom prijavljivanja poklona. Preporučuje se svim organima da donesu interna pravila za prijavljivanje i evidenciju poklona javnih funkcionera i drugih zaposlenih.

Kao što je slučaj i u podsistemu sudstva, tužilaštva imaju međusobno različit pristup u ocjenjivanju mjera koje zapravo predstavljaju indikator uspjeha, kao što je „broj prijavljenih primljenih poklona“. Primijećeno je da postoji nedoumica kada je u pitanju formulisanje, a naročito izvještavanje o ovoj vrsti mjera. Agencija preporučuje da indikatori uspjeha (kao što su „broj poklona“ „broj prijava“, „broj žalbi“ itd.), ukoliko se uvode u plan integriteta, uvijek budu prateća komponenta mjerama, kako bi se omogućilo organima da bolje procijene da li je mjera realizovana i u kom stepenu. Indikatori uspjeha ne treba da budu samostalna kategorija u planu integriteta, već uvijek prateći dio odgovarajuće mjere.

Slična je situacija sa mjerom koja se odnosi na vođenje **evidencije primljenih sponzorstava i donacija**. Sva tužilaštva koja su uvrstila u plan integriteta ovu mjeru ocijenila su je kao realizovanu, izvještavajući da nije bilo primljenih sponzorstava i donacija ili da je se ova evidencija redovno vodi.

Tužilački savjet i veliki broj tužilaštava predvidio je planom integriteta kontrolnu mjeru koja se odnosi na redovno podnošenje **izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera**. Svi organi su izvjestili da se ovi izvještaji podnose u zakonskom roku.

Dva tužilaštva su predvidjela donošenje **internog uputstva za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa**, u cilju savladavanja većeg broja različitih rizika, ali su oba izvijestila da uputstvo nije donijeto. Jedno od njih je ipak mjeru ocijenilo kao realizovanu, navodeći da je u toku izrada i donošenje uputstva, pa se preporučuje objektivnija ocjena realizacije mjere, naročito imajući u vidu da je i u ranijim izvještajnim periodima na isti način izviješteno.

Nekoliko tužilaštava je planiralo izradu i donošenje **kadrovskog plana**, vršenje procjene potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije, **jačanje kadrovskih kapaciteta** u skladu sa **pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji**, izmjenu pravilika i/ili unapređenje materijalnog položaja zaposlenih. U Sekretarijatu Tužilačkog savjeta se u kontinuitetu, u skladu sa sistematizacijom, kadrovskim planom i važećim zakonskim propisima, vrši oglašavanje i popuna slobodnih radnih mjesta, prema informacijama iz izvještaja koji je



dostavljen 2021. godine. Tužilački savjet je naveo i da je tada u toku bio postupak usvajanja nacrtu nove sistematizacije Sekretarijata.

Kada je u pitanju **određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača**, jedno tužilaštvo je izvijestilo da ovo lice nije određeno. Tužilaštva se podsjećaju da je zakonska obaveza da odrede lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Druga tužilaštva su u ovom ili prethodnim izvještajnim periodima navela da su ispunila ovu zakonsku obavezu, pa je manji broj tužilaštava zadržao mjeru u trenutno važećim planovima integriteta.

Nekoliko tužilaštava je planom integriteta predvidjelo **provjeru prijave o korupciji**, nedozvoljenom lobiranju ili uticaju i drugim nepravilnostima, i sva su mjeru ocijenila kao realizovanu, navodeći da nije bilo prijava. Tužilački savjet i jedno osnovno tužilaštvo planirali su donošenje **internog uputstva o postupanju po prijavama korupcije** unutar organa. Tužilaštvo je izvijestilo da još uvijek nije donijelo uputstvo, a Tužilački savjet da je ono u pripremi.

Jedno više državno tužilaštvo je planiralo **edukaciju lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača**, ali je izvijestilo da zbog epidemiološke situacije nije bilo održanih obuka.

Četiri tužilačka organa su planirala **edukaciju zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije** i drugih nezakonitih radnji unutar institucije. Nijedan organ nije naveo da je bilo obuka, iako je nekoliko njih ocijenilo mjeru kao realizovanu ili djelimično realizovanu, izvijestivši da su svi zaposleni informisani o mehanizmima prijavljivanja korupcije, putem sastanaka i na drugi način. Imajući u vidu da su mjerama planirane edukativne aktivnosti kao što su obuke, seminari i radionice, preporučuje se objektivnija ocjena realizacije mjera i izvještavanje u tim slučajevima. Takođe, tadašnja menadžerka integriteta Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici pohađala je „Program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta“ u periodu februar–mart 2020. godine, koji obuhvata i obuku na temu „Značaj i uloga zviždača“.

Kada je u pitanju **edukacija na teme etike i integriteta**, Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom je izvijestilo da je savjetnica prisustvovala obuci „Etička i disciplinska odgovornost sudija i državnih tužilaca“ u julu 2020. godine, a i nekoliko drugih tužilaštava je navelo da je bilo obuka na ove teme, ne navodeći detalje. S druge strane, često je izvještavano da usljed pandemije koronavirusa zaposleni nijesu upućivani na obuke u vezi sa etikom i integritetom, već su sa navedenim temama upoznati samo kroz pozitivne propise koji se primjenjuju.

Tužilaštva su izvještavala i o **edukaciji na druge teme**, uz napomenu da je ova aktivnost takođe bila značajno ograničena zbog kovida-19. Obuke su zbog toga često organizovane u onlajn formatu. Među temama koje su bile predmet obuka o kojima su tužilaštva izvijestila su izmjena i poštovanje propisa, programsko budžetiranje i slobodan pristup informacijama.

Dva tužilaštva su planirala da odrede **lice zaduženo za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing)**. Jedno tužilaštvo je izvijestilo da je odredilo ovo lice, a drugo da je postupak određivanja u toku. Češća mjera u planovima integriteta u tužilaštvima je postupanje po

**zahtjevima za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga.** Sva tužilaštva koja su planirala tu mjeru izvijestila su nije bilo pokrenutih postupaka za zaštitu od mobinga.

Određeni broj tužilaštava je planirao **rotiranje zaposlenih** kao jednu od mjera za savladavanje rizika. Dva tužilaštva su ocijenila mjeru kao nerealizovanu, navodeći uglavnom da nije izvršena rotacija zaposlenih zbog specifičnosti radnih mjesta. Druga tužilaštva su ocijenila mjeru kao realizovanu ili djelimično realizovanu, navodeći uglavnom da se mjera sprovodi radi organizacije nesmetanog procesa rada, a ne radi sprječavanja rizika od korupcije. Rotacija zaposlenih može biti u odnosu na poslove, a može se vršiti i rotacija članova tima ili teritorijalna rotacija, pa treba razmotriti svrsishodnost, izvodljivost i antikorupcijski domet ove mjere, osim ako mjera nema za cilj da se spriječe rizici u vezi sa nemogućnošću organizovanja rada usljed nedostatka kadrovskih kapaciteta.

### **Planiranje i upravljanje finansijama**

U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, tužilaštva su izvještavala da su dostavila Tužilačkom savjetu **predloge budžeta** uz adekvatan prikaz finansijskih potreba institucije za 2021. godinu, imajući u vidu da tužilaštva nemaju poseban budžet. Tužilački savjet imenuje Komisiju za pitanja budžeta, koja svim rukovodiocima državnih tužilaštava dostavlja uputstvo za izradu nacrtu budžeta, nakon čega svi subjekti dostavljaju Komisiji svoje zahtjeve za budžetskim sredstvima po ekonomskoj klasifikaciji.

Tužilački savjet je izvijestio da se u sekretarijatu tog organa vrši redovna edukacija zaposlenih, ali da **obuke na temu planiranja budžeta** nijesu sprovedene u toku izvještajnog perioda, zbog epidemiološke situacije. Prema izvještaju Tužilačkog savjeta, redovno se vrši edukacija zaposlenih u službi za računovodstvo i finansije, shodno planu i programu obuka za 2021. godinu. Osnovno državno tužilaštvo u Baru je izvijestilo da se obuke i seminari na temu planiranja budžeta redovno pohađaju, te da je službenik zadužen za poslove prireme budžeta pohađao online obuku za programsko budžetiranje, u organizaciji nadležnog ministarstva. Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici izvijestilo je da je službenica zadužena za obračunske poslove pohađala obuku na istu temu.

Tužilački savjet je izvijestio da su sva državna tužilaštva povezana sa glavnim računovodstvenim programom, dok šest državnih tužilaštava vrše knjiženje dokumentacije i crpe podatke iz glavnog računovodstvenog programa. Prema izvještaju jednog tužilaštva, služba računovodstva Tužilačkog savjeta redovno obavještava tužilaštva o potrošnji raspoloživih budžetskih sredstava.

Mjera „**redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola**“ predviđena je planovima integriteta dva tužilaštva. Jedno je izvijestilo da se sprovode kontrole, ne navodeći detalje, dok je Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima izvijestilo da se materijalni računi, obračuni plata zaposlenih, rješenja o naknadama branioca po službenoj dužnosti i troškovi vještačenja u predmetima dostavljaju na isplatu Sekretarijatu Tužilačkog savjeta, gdje se vrši obračun istih i kontrola. Kako je unaprijeđen sajt ovog tužilaštva, na se istom objavljuju rješenja o postavljanju

branioca po službenoj dužnosti i rješenja o naknadama za braniocima po službenoj dužnosti, navodi se u izvještaju iz 2021. godine.

Preporučuje se svim tužilaštvima i Tužilačkom savjetu da analiziraju obaveze koje imaju shodno **Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru** i uvedu u plan integriteta odgovarajuće mjere, kao što su određivanje tri lica zadužena za odgovarajuće oblasti obuhvaćene Zakonom i izrada godišnjeg izvještaja o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, godišnjeg izvještaja o radu unutrašnje revizije i izvršenju godišnjeg plana unutrašnje revizije i izvještaja o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare. Jedno osnovno tužilaštvo je planiralo da odredi lica u skladu sa ovim zakonom, ali je izvijestilo da zbog kadrovskih promjena to nije bilo moguće.

Jedno više tužilaštvo predvidjelo je mjeru „postupati po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji“, ali nije izvijestilo o realizaciji iste.

Tužilački savjet sprovodi postupke **javne nabavke** za svoje potrebe i potrebe svih tužilaštava. Ovaj organ je izvijestio da vodi internu evidenciju realizacije zaključenih ugovora o sprovedenim postupcima javnih nabavki, da je plan javnih nabavki (uključujući i izmjenu plana) objavljen na internet stranici Tužilačkog savjeta, te da se na istoj redovno objavljuju i zaključeni ugovori u postupcima javnih nabavki, u skladu sa pozitivnim propisima.

Tužilački savjet je planom integriteta predvidio praćenje poštovanja obaveze sačinjavanja pisane izjave o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke, ali s obzirom na to da u izvještajnom periodu nije bilo otvorenog postupka javne nabavke, navedena mjera nije mogla biti primjenjena, prema izvještaju iz 2021. godine. Takođe, Tužilački savjet je izvijestio da svi ugovori sadrže antikorupcijsku klauzulu.

Nekoliko tužilaštava je među mjere u planu integriteta uvrstilo **kontrolu rješenja o troškovima branioca po službenoj dužnosti, vještaka i tumača**, praćenje ravnomjerne uplate braniocima po službenoj dužnosti, vještacima i tumačima i blagovremeno objavljivanje na sajtu anonimiziranih rješenja o naknadi troškova branioca po službenoj dužnosti. Tužilaštva su izvijestila da se rješenja donose u skladu sa zakonom, da se prati da se branioci po službenoj dužnosti postavljaju ravnomjerno po redoslijedu sa spiska advokata, a samim tim da se prate rješenja o troškovima, ravnomjerna uplata vještacima i tumačima i njihovo angažovanje. Dva tužilaštva su navela da se anonimizirana rješenja objavljuju na internet strani, dok su dva izvijestila da to nije slučaj.

Tri tužilaštva su planirala da prate dostavljanje evidencije pređene kilometraže i utrošenog goriva i ostale **evidencije po putnom nalogu**. Jedno tužilaštvo je izvijestilo da se vode navedene evidencije, da se svakog mjeseca dostavljaju Sekretarijatu Tužilačkog savjeta i da se objavljuju na internet stranici tog tužilaštva. Nadalje, isti se šalju Agenciji za sprječavanje korupcije u slučaju kada je to regulisano Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

## Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata

U okviru oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, određena tužilaštva su predvidjela **kontrolu pristupa službenim prostorijama i dokumentaciji**. Izvijesteno je da je mjera realizovana, odnosno da se kontinuirano sprovodi. Jedno tužilaštvo je navelo da se od strane portira vrši redovna kontrola lica koja imaju pristup službenim prostorijama tog tužilaštva, dok se predmeti daju na uvid ovlašćenim licima isključivo po nalogu rukovodioca. Tužilački savjet i dva tužilaštva planirali su unapređenje **uslova za fizičko obezbjeđivanje dokumenata**. Dva tužilaštva su navela da je mjera realizovana, pri čemu je jedno navelo da u zgradi postoji obezbjeđenje i da su prostorije obezbijeđene video nadzorom, dok je Tužilački savjet naveo da se u izvještajnom periodu nijesu ispunili uslovi za realizaciju mjere. Jedno tužilaštvo je izvijestilo da su nepostojanje tužilačkog obezbjeđenja i nemogućnost njegovog angažovanja navedeni u godišnjem izvještaju o radu, koji se dostavlja nadležnim organima.

Jedno tužilaštvo je izvijestilo da je izvršena **analiza efikasnosti fizičkih i tehničkih mjera bezbjednosti**, a drugo tužilaštvo da se usljed nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti vrši redovna **kontrola nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije**. Još tri tužilaštva su planom integriteta predvidjela ovu vrstu kontrole i izvijestila su da se ona redovno vrši od strane pretpostavljenog. Jedno tužilaštvo je navelo da o urednosti rada pisarnice svjedoče i zapisnici pravosudnog inspektora, u kojima nije ukazano na nepravilnosti.

Dva tužilaštva su planirala održavanje **obuka za zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi**. Jedno tužilaštvo je izvijestilo da nije bilo obuka na navedenu temu, dok je drugo izvijestilo da su zaposleni pohađali obuku za novi HRMIS program (program za vođenje centralne kadrovske evidencije), kao i obuku za Web portal.

Tužilaštva su često mjerama u planu integriteta predviđala **zaštitu ličnih podataka** koji su od značaja za privatnost i **podataka koji su označeni stepenom tajnosti**, u skladu sa zakonom. Osnovno državno tužilaštvo u Baru je izvijestilo da se pravilnikom o anonimizaciji odluka tog tužilaštva uređuje način zamjene i izostavljanja ličnih podataka u odlukama koje se objavljuju na zvaničnoj internet stranici. Ovo tužilaštvo je izvijestilo i da se službeni podaci koji su označeni oznakom stepena tajnosti evidentiraju u poseban upisnik i da su dostupni državnim tužiocima, službenicima i namještenicima u vršenju njihovih ovlašćenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka. Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima je izvijestilo da je određen državni službenik za vođenje upisnika tužilačke uprave za predmete određenog stepena tajnosti.

Jedno tužilaštvo je planiralo opremanje prostorija sa adekvatnom opremom za čuvanje povjerljivih podataka, ali je izvijestilo da nije obezbijeđena potrebna oprema.

Veliki broj tužilaštava je prepoznao neodgovarajuće prostorne kapacitete kao rizik (iako je to zapravo faktor rizika) u planu integriteta, i predvidio mjere u cilju **unapređenja postojećih prostornih kapaciteta i uslova za rad**. Veći broj organa je izvijestio o nepostojanju adekvatnih prostornih kapaciteta kojima bi se mogli zadovoljiti zakonom propisani standardi, o čemu su obaviješteni Vrhovno državno tužilaštvo i Uprava za imovinu. Osnovno državno tužilaštvo u Baru

je izvijestilo da je ovaj problem aktuelan već niz godina, da se u zgradi u kojoj je smješteno tužilaštvo nalazi još državnih organa pa da ne postoji mogućnost proširenja radnog prostora, već da je jedino rješenje izgradnja nove zgrade sa svim prostornim i tehničkim uslovima za kvalitetan rad ovog organa.

Osnovno državno tužilaštvo u Kolašinu je izvijestilo da se u komunikaciji sa Državnim arhivom vrši redovno izlučivanje arhivske građe, te se tako stvaraju uslovi i prostorni kapaciteti za neometano funkcionisanje arhiva ovog tužilaštva. Osnovno državno tužilaštvo u Cetinju je izvijestilo da su određeni tužioc i za maloljetnike, te da su u toj oblasti obezbijeđeni prostorni kapaciteti, jer postoji posebna prostorija za saslušanje maloljetnika.

Više tužilaštava je izvijestilo da Tužilačkom savjetu dostavlja predlog za **nabavku opreme za rad**. Takođe je izviješteno da se o nedostajućoj kancelarijskoj opremi informišu Vrhovno državno tužilaštvo i Uprava za imovinu. Kada je u pitanju računarska i mrežna oprema, Osnovno državno tužilaštvo u Baru je izvijestilo da blagovremeno obavještava informatičku službu Sekretarijata Tužilačkog savjeta o stanju računarske opreme i potrebama za nabavkom nove. Prema izvještaju, nadležna služba održava informatičku i komunikacionu opremu u tužilaštvu, prati i implementira nova tehnološka rješenja, stara se o bezbjednosti podataka i sistema, obučava službenike i namještenike i pruža stručnu pomoć za pravilno korišćenje informacionog sistema. Tužilački savjet je planirao povećanje kapaciteta računarske mreže (WAN), a izvijestio je da je realizacija mjere još uvijek u pripremi.

Kada je u pitanju **elektronski sistem**, tužilaštva su izvještavala da koriste IBM Case Manager, sistem za kreiranje i evidenciju predmeta u radu (unošenje svih predmeta u bazu podataka, kao i elektronsko arhiviranje predmeta) i da uglavnom redovno i po prispjelosti unose podatke u bazu, odnosno da su zaposleni u tužilaštvu odgovorni za blagovremen i tačan unos predmeta i drugih podataka. Jedno tužilaštvo je izvijestilo da se stručni nadzor nad podacima kontinuirano obezbjeđuje putem elektronskog sistema. Takođe, jedno tužilaštvo je navelo da ne vrši rezervno kopiranje podataka zbog nedostataka u funkcionisanju IBM sistema. Nekoliko tužilaštava je izvijestilo da upisnike i pomoćne knjige vodi u obliku knjige i u elektronskom obliku. Jedno tužilaštvo je navelo da je uspostavljen sistem upravljanja bezbjednošću informacija ISMS prema crnogorskom i međunarodnom standardu ISO/IEC 27001.

### **Posebne oblasti rizika**

U oblasti **„Upravljanje tužilačkim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“**, nekoliko tužilaštava je predvidjelo donošenje izvještaja o broju predmeta o izuzeću i navelo informacije o **izuzecima državnih tužilaca** od postupanja u zaduženim predmetima u izvještajnom periodu.

U okviru iste oblasti rizika, tužilaštva su planirala izradu **izvještaja o dužini trajanja postupka**. Dva osnovna tužilaštva su navela da je izvještaj izrađen u okviru godišnjeg izvještaja o radu tih tužilaštava za 2020. godinu, dok je treće tužilaštvo navelo da su svi postupci završeni u zakonskim rokovima.

Nekoliko tužilaštava je planom integriteta predvidjelo praćenje eventualnog postojanja sukoba interesa prilikom donošenja odluke o oduzimanju predmeta, i sva su izvijestila da nije bilo sukoba interesa u tom procesu.

Kada je u pitanju mjera „**blagovremeno preduzimanje radnji tokom izviđaja i istrage**“, tužilaštva su izvijestila da su procesne i druge radnje u većini predmeta preduzimate blagovremeno i u skladu sa instrukcionim rokovima propisanim Zakonikom o krivičnom postupku, uz kontrolu rukovodioca. Jedno tužilaštvo je navelo da se u pojedinim predmetima nijesu poštovali navedeni rokovi, prije svega usljed izostanka službenika sa posla zbog epidemije kovida-19. Nekoliko tužilaštava je takođe planiralo **unapređenje saradnje sa policijom** u postupku izviđaja i izvijestilo da se redovno održavaju sastanci sa policijom u tom cilju. Navedeno je da se jača **saradnja i sa drugim organima**, kroz izvještavanje o mjeri „Efikasnija razmjena informacija sa drugim državnim organima“.

Tužilaštva su planirala i unapređenje **koordinacije rada zaposlenih i usaglašavanje rada i prakse** u donošenju odluka. Izviješteno je da se kontinuirano organizuju sastanci radi razmjene iskustva i da se vodi računa o ujednačenoj primjeni zakonskih propisa, odnosno jednoobraznoj praksi prilikom donošenja odluka. Tužilački savjet je planirao unapređenje interne komunikacije zaposlenih organizovanjem periodičnih sastanaka, ali je izvijestio da se sastanci nijesu sprovodili predviđenom dinamikom zbog epidemiološke situacije. Nekoliko tužilaštava je planiralo i razvijanje strategije unutrašnjeg komuniciranja. Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima je izvijestilo da je donijeta Komunikaciona strategija Tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za dvogodišnji period.

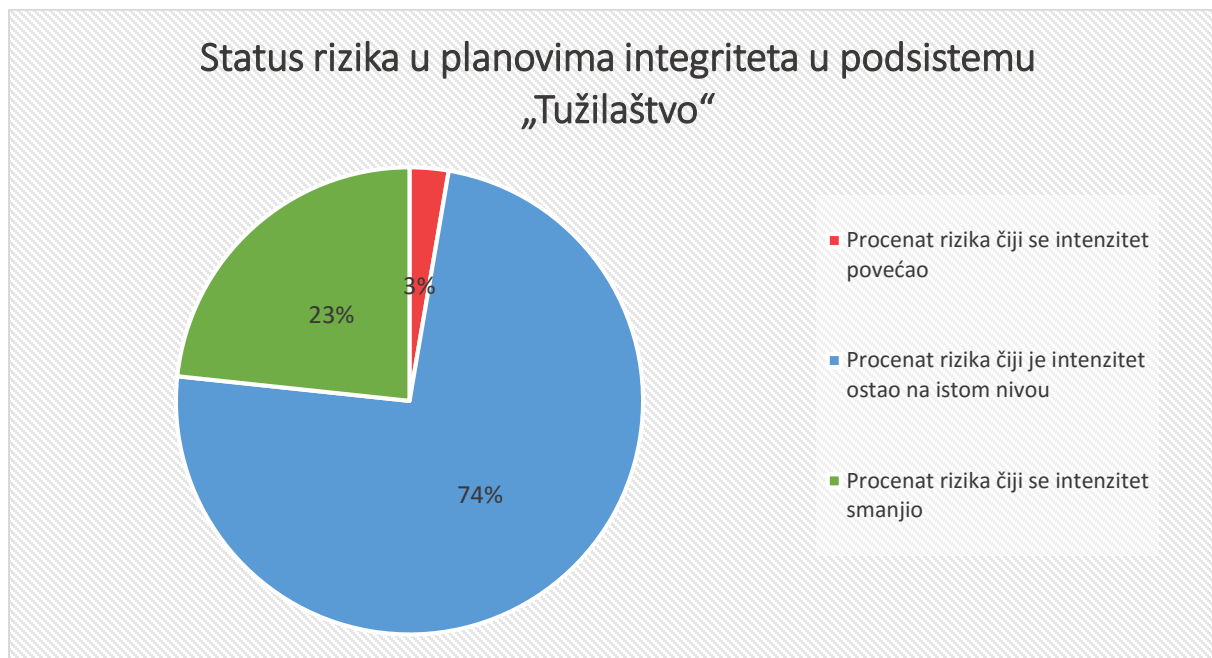
Tužilački savjet je u okviru oblasti „**Odnosi sa javnošću i slobodan pristup informacijama**“ planirao da poveća broj informacija o radu institucije, kao i kvalitet dostupnih informacija, i izvijestio je 2021. godine o aktima i podacima koji se nalaze na internet stranici. Navedeno je, između ostalog, da javnost putem internet stranice Tužilačkog savjeta ima priliku da se upozna sa ažuriranim odlukama, zahtjevima za slobodan pristup informacijama, planom integriteta, sklopljenim ugovorima, putnim nalogima, analitičkim katricama, događajima u okviru projekata i drugim informacijama značajnim za rad Tužilačkog savjeta.

Mjerama u planu integriteta je predviđeno da se u zakonom definisanom roku donose rješenja po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, da se izvještava o broju podnijetih i riješenih zahtjeva, da se objavi vodič za slobodan pristup informacijama na internet stranici, kao i da se kontinuirano unose podaci u aplikaciju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

### **Promjena statusa rizika**

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta tužilačkih organa izviješteno je 2021. godine da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, u izvještajima iz 2021. godine ocijenjeno je da se intenzitet 52 rizika smanjio (23,3%), da je

intenzitet 165 rizika ostao na istom nivou (74%), a za 6 rizika (2,7%) je procijenjeno da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu (izvršenu prilikom donošenja novih planova integriteta 2020. godine).



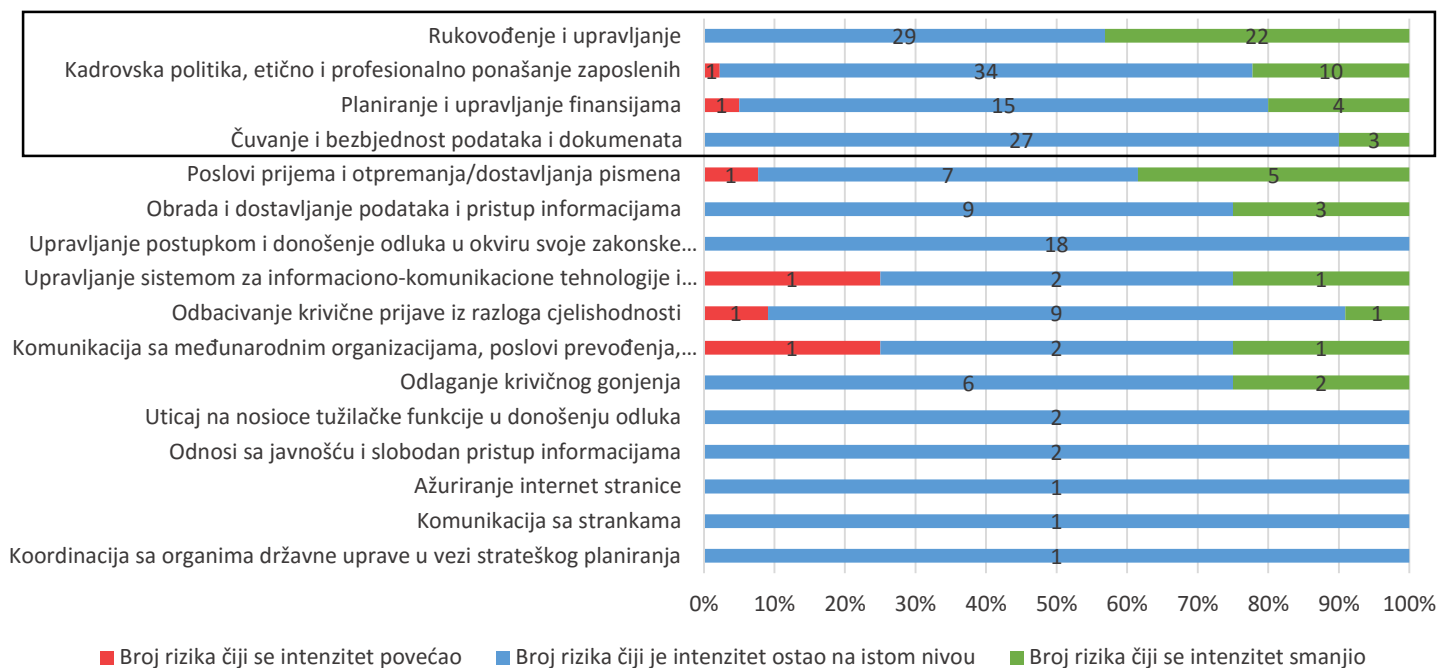
**Grafikon 36:** Status rizika u planovima integriteta u podsistemu „Tužilaštvo“, prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine

Od 15 tužilačkih organa koji su putem aplikacije podnijeli izvještaj, osam je navelo da nije došlo do promjene intenziteta nijednog rizika. Ovo može ukazati na to da osam tužilaštava nije izvršilo ponovnu procjenu rizika prilikom izvještavanja, ali je moguće i da u vrijeme podnošenja prvog izvještaja u odnosu na treću generaciju planova integriteta zaista nije došlo do većih promjena statusa rizika, s obzirom na relativno kratak period između usvajanja plana u drugoj polovini 2020. i podnošenja izvještaja u prvoj polovini 2021. godine (prethodne godine je većina tužilaštava izvršila ponovnu procjenu rizika prilikom izvještavanja). Ipak, u određenim oblastima je ostvaren visok nivo realizacije mjera, što bi trebalo da je dovelo i do pada intenziteta rizika, ukoliko su planirane mjere efikasne i efektivne.

Kada su u pitanju rizici za koje je procijenjeno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, zabilježeno je da su gotovo sve mjere za savladavanje tih rizika ocijenjene kao nerealizovane ili djelimično realizovane, pa se preporučuje da one budu prioritetne tokom sprovođenja plana integriteta u narednom periodu.

Kao što se vidi na narednom grafikonu, pomenutih šest rizika povećanog intenziteta sadržani su u većem broju oblasti rizika, a u gotovo svim oblastima prevladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Kada su opšte oblasti rizika u pitanju, oblast „Rukovođenje i upravljanje“ karakteriše značajan procenat rizika smanjenog intenziteta. Sličan trend zabilježen je i prethodnih nekoliko godina, što je u skladu sa visokim stepenom realizacije mjera u ovoj oblasti.

## Promjena intenziteta rizika u oblasti tužilaštva (po oblastima rizika)



**Grafikon 37:** Status rizika u planovima integriteta u tužilaštvu (po oblastima rizika), prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine

### Ostali nalazi i preporuke

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

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

Veliki broj mjera za savladavanje rizika u planovima integriteta u tužilaštvu predstavlja indikatore uspjeha (npr. broj pokrenutih postupaka, broj prijava, broj primljenih poklona itd.) i često su takve mjere ocijenjene kao realizovane, iako je u pojedinim slučajevima izviješteno da indikator uspjeha ima vrijednost nula („nije bilo pokrenutih postupaka“, „nije bilo prijava“, „nije bilo prijavljenih poklona“ i sl). Ipak, veći broj tužilaštava je ovakve mjere formulisao na pravilan način



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

Mjera koju je veliki broj tužilaštava planirao je unapređenje materijalnog položaja zaposlenih, a pojedina tužilaštva su mjeru predvidjela radi savladavanja većeg broja različitih rizika. Nekoliko tužilačkih organa je izvijestilo da je mjeru realizovalo, ali većina je navela da unapređenje materijalnog položaja zaposlenih nije u nadležnosti konkretnog tužilaštva, pa se preporučuje uvođenje i drugih vrsta mjera za savladavanje identifikovanih rizika. Ova konkretna mjera je najčešće usmjerena na savladavanje rizika „nedostatak motivacije usljed lošeg materijalnog položaja“, koji zapravo predstavlja faktor rizika. Iako je planiranje mjera za eliminisanje faktora rizika dobra praksa i treba je nastaviti, potrebno je što preciznije identifikovati rizike koje prepoznati faktori rizika mogu prouzrokovati i pronaći alternativne načine i mjere da se ti rizici umanje, pogotovo u slučajevima kada eliminisanje faktora, odnosno izvora rizika, nije moguće ili ne daje željene rezultate.

Rotacija zaposlenih je takođe jedna od učestalih mjera u planovima integriteta tužilaštava i ona je takođe u najvećem broju slučajeva ocijenjena kao nerealizovana. Treba razmotriti izvodljivost i antikorupcijsku ulogu ovakve mjere u organima ili pojedinačnim radnim procesima u kojima svi zaposleni imaju svoja zaduženja po opisu poslova, osim ako mjera nema za cilj uspostavljanje nesmetanog odvijanja radnog procesa u slučajevima nedostatka kadrovskih kapaciteta.

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

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

Jedno osnovno tužilaštvo je u izvještaju iz 2021. godine prilikom opisivanja realizacije mjera samo ponavljalo formulaciju planirane mjere, ocijenivši sve mjere kao realizovane i ne navodeći načine na koje je je to postignuto.

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

sprovedenje obuka na temu etike i integriteta. Posebno se preporučuje intenziviranje saradnje i komunikacije sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u zavisnosti od potreba za edukacijama u pravosudnim organima. Ocjena je Evropske komisije da postoji potreba za daljim unapređenjem kapaciteta za strateško planiranje, komunikaciju i finansijsko upravljanje u Centru, kao i administrativnih i rukovodnih kapaciteta, ali i saradnje i komunikacije sa Sudskim i Tužilačkim savjetom. Evropska komisija je 2021. godine takođe ocijenila da uloga Programskog savjeta u Centru poboljšana, ali da njegov sadašnji pristup godišnjem programiranju obuke treba da se zamijeni opsežnom analizom potreba za obukom koja treba adekvatno da pokrije sudske vrijednosti i vještine<sup>41</sup>. U oktobru 2020. godine Centar je počeo da pravi svoj integralni informacioni sistem kao onlajn portal za registrovane korisnike, koji treba da uključi i platformu za e-učenje.

Tužilaštva su određene mjere ocjenjivala kao nerealizovane jer su, prema izvještajima, u nadležnosti drugih organa vlasti. To je posebno učestalo u oblastima rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Preporučuje se organima da planovima integriteta predvide isključivo mjere koje su u njihovoj nadležnosti. Drugačije, moguće je među mjere uvesti uspostavljanje ili intenziviranje saradnje i komunikacije sa relevantnim institucijama, ukoliko se procijeni da bi to doprinijelo umanjenju identifikovanih rizika.

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

Preporučuje se da se, umjesto zajedničke procjene intenziteta velikog broja rezidualnih rizika, vrši pojedinačna procjena intenziteta svakog rezidualnog rizika ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, te da se za svaki rizik (ili grupu rizika) u skladu sa takvom procjenom definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokovi za realizaciju mjera. Ovo je u određenoj mjeri ispravljeno u važećim planovima integriteta tužilaštava, ali je i dalje zastupljeno u pojedinim sjučajevima.

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

\*\*\*

---

<sup>41</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 23

Izvještaj Evropske komisije za 2021. godinu sadrži veći broj ocjena i preporuka za oblast pravosuđa, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja novih rizika i mjera u planove integriteta tužilaštava. Preporuke iz izvještaja se naročito odnose na unapređenje nezavisnosti, odgovornosti, profesionalizma i ukupne efikasnosti pravosudnog sistema.

Tužilački savjet je značajno unaprijedio plan integriteta 2020. godine, i u skladu sa preporukama Agencije iz prethodnog godišnjeg izvještaja o planovima integriteta uveo veliki broj novih mjera za savladavanje rizika u narednom dvogodišnjem periodu.

Prema izvještaju Evropske komisije, upravljanje kadrovima, finansijama i pravosudnom infrastrukturuom još uvijek nije poboljšano<sup>42</sup>, pa se preporučuje unapređenje mjera koje se odnose na te oblasti. U prethodnom godišnjem izvještaju, Evropska komisija je ocijenila da ukupni institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije ostaje nedovoljan i da su mu potrebna poboljšanja, naročito kroz specijalizovanu i dugoročnu obuku<sup>43</sup>. Preporučuje se analiza potreba za unapređenjem kadrovskih i stručnih kapaciteta i u svim relevantnim oblastima, kao i organizacija odgovarajućih obuka i drugih vidova edukacije kroz nove mjere u planovima integriteta. Kada je u pitanju borba protiv organizovanog kriminala, EK je 2021. godine istakla važnost povećanja broja istražitelja i eksperata u ključnim oblastima kao što su finansijske istrage, sajberkriminal, forenzika i specijalne istražne mjere<sup>44</sup>.

Planom integriteta Tužilačkog savjeta za period 2020-2022. predviđeno je obučavanje zaposlenih za rad na različitim referatima, a kao specifične teme za koje je planirano organizovanje obuka i seminara navode se etika, integritet, planiranje budžeta, finansijska transparentnost, slobodan pristup informacijama, zaštita podataka, korišćenje propisa, donošenje odluka, čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata, kao i edukacija zaposlenih za obavljanje drugih radnih zadataka i sticanje novih vještina.

Kako je navedeno u Izvještaju EK, operativni kapacitet sekretarijata oba savjeta (Sudskog i Tužilačkog) nastavlja da se unapređuje, ali treba dalje da se ojača<sup>45</sup>, pa bi ovo trebalo uzeti u obzir prilikom planiranja i sprovođenja mjera u planu integriteta u cilju daljeg unapređenja operativnih i stručnih kapaciteta. Takođe je prema izvještaju EK potrebno da oba savjeta preuzmu funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja. Proces postepenog prenošenja planiranja i izvršenja budžeta na sudove i tužilaštva i dalje je u ranoj fazi, a Ministarstvo finansija i socijalnog staranja tek treba da ih prepozna kao budžetske jedinice, navodi se u Izvještaju. Preporučuje se organima u ovom podsistemu da prilikom ažuriranja planova integriteta predvide i mjere u cilju daljeg unapređenja kapaciteta za strateško i budžetsko planiranje, planiranje ljudskih resursa, kao i komunikaciju s javnošću.

---

<sup>42</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 19

<sup>43</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 27

<sup>44</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 40

<sup>45</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 21

Dva savjeta treba da pojačaju napore na poboljšanju transparentnosti svog rada, mišljenje je EK, uključujući i putem objavljivanja u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim predmetima<sup>46</sup>. Imajući u vidu da EK u izvještaju iz 2021. godine ocjenjuje da se transparentnost Tužilačkog savjeta pogoršala, preporučuje se ovom organu da prilikom sprovođenja plana integriteta da prioritet mjerama koje za cilj imaju unapređenje transparentnosti rada Tužilačkog savjeta, kao što su puno obrazlaganje i objavljivanje odluka o unapređenjima i imenovanjima, disciplinskim postupcima, puna transparentnost prilikom zapošljavanja kadrova, objavljivanje zapisnika sa sastanaka i dr. EK takođe ocjenjuje da Tužilački savjet treba da pokaže proaktivniji pristup u rješavanju pitanja u okviru tužilačke organizacije, uključujući i u odnosu na profesionalni učinak rukovodilaca državnih tužilaštava i tužilaca, njihovu odgovornost i zaštitu ugleda tužilačke profesije.

Plan integriteta Tužilačkog savjeta iz 2020. godine sadrži niz novih mjera usmjerenih na podizanje nivoa transparentnosti, kao što su: unapređenje postojeće internet stranice Tužilačkog savjeta u smislu dostupnosti i preglednosti informacija, objavljivanje informacija od javnog interesa uz odgovarajući način zaštite ličnih podataka, redovno objavljivanje zapisnika sa sjednica Tužilačkog savjeta, redovno objavljivanje odluka o izboru, unapređenju i prestanku funkcija sa obrazloženjem, redovno objavljivanje javnih oglasa za izbor državnih tužilaca, redovno objavljivanje plana slobodnih tužilačkih mjesta, i redovno ažuriranje tabele-evidencije o disciplinskim postupcima, koja se objavljuje na internet stranici Tužilačkog savjeta, pa se preporučuje da se navedene mjere zadrže u novom planu integriteta ovog organa, kao i da se one adekvatno i blagovremeno sprovode.

U cilju daljeg jačanja transparentnosti, tužilaštvima se preporučuje uvođenje mjera koje se odnose na redovno objavljivanje ažuriranih propisa i informacija od značaja za rad institucije, kao i proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Evropska komisija je ponovila da profesionalna ocjena tužilaca treba da bude detaljnija, objektivnija i u skladu sa kriterijumima za ocjenu koji su revidirani 2017. godine<sup>47</sup>, odnosno da revizija postojećih pravila i kriterijuma za ocjenu tužilaca ne treba da odstupa od utvrđenih principa. U skladu sa ovim navodima i u cilju obezbjeđivanja profesionalnog ocjenjivanja rada državnih tužilaca, preporučuje se puno obrazlaganje i objavljivanje relevantnih odluka, kao i dosljedno sprovođenje i eventualna izmjena Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava. Te aktivnosti su uvrštene u važeći plan integriteta Tužilačkog savjeta.

Kada su u pitanju disciplinski i etički standardi u pravosuđu, ograničeni bilans ostvarenih rezultata i nedostatak proaktivnosti Tužilačkog i Sudskog savjeta ometaju promovisanje i sprovođenje etike i standarda profesionalnog ponašanja sudija i tužilaca, prema ocjeni Evropske komisije u

---

<sup>46</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 21

<sup>47</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17 i Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 23

izvještaju iz 2021. godine<sup>48</sup>. Sistem za otkrivanje kršenja pravila integriteta treba učiniti djelotvornijim, objektivnijim, dosljednijim i srazmjernijim i treba obezbijediti primjereni epilog kod svih predmeta kod kojih ima osnova za disciplinsku ili etičku odgovornost, navodi se u izvještaju, i dodaje se da pravni lijek protiv odluka etičke komisije oba savjeta tek treba da se uvede zakonom, da su odluke oba savjeta i dalje su nedovoljno obrazložene, te da sudska praksa tek treba da se razvije.

U prethodnom izvještaju EK<sup>49</sup> bilo je ocijenjeno da je potrebno više promovisati etiku i profesionalno ponašanje u pravosuđu, kao i informacije o postojećim žalbenim mehanizmima, mada je savjetodavna funkcija etičkih komisija u pravosuđu učvršćena. Tužilački savjet je planom integriteta iz 2020. godine predvidio izradu informatora za podnosiocima pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, što je u skladu sa konstatacijom EK i ranijom preporukom Agencije da Savjet u plan integriteta uvede mjere usmjerene na podizanje svijesti (putem raspoloživih modela komunikacije) o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi.

Veliki broj tužilaštava je u plan integriteta uveo mjere koje se odnose na praćenje broja pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa državnih tužilaca, analizu izvještaja Komisije za Etički kodeks, kao i na edukaciju službenika o etičnom i profesionalnom poslovanju. Planirano je i praćenje broja pokrenutih disciplinskih i postupaka za razrješenje i izrečenim sankcijama. U planu integriteta Tužilačkog savjeta iz 2016. godine nije bilo odgovarajućih rizika i mjera, ali je u plan integriteta iz 2018. godine uvedena mjera koja se odnosi na pripremu i sprovođenje plana obuke za zaposlene o etičkim standardima i integritetu, a u plan integriteta iz 2020. godine su uvrštene i mjere koje se odnose na izradu brošure o etičkom ponašanju državnih tužilaca i redovnu edukaciju zaposlenih povodom primjene propisa koji se odnose na integritet i etiku.

Kada su u pitanju strateški dokumenti, Vlada Crne Gore je u septembru 2019. godine usvojila Strategiju reforme pravosuđa 2019-2022. i prateći Akcioni plan za implementaciju Strategije za period 2019-2020, sa analizom efekata prethodne strategije., dok je u decembru 2021. donijet i Akcioni plan za implementaciju Strategije za period 2021-2022. godine. Prema ocjeni EK iz 2021. godine, još uvijek nema opipljivih rezultata implementacije Strategije i treba da se pojačaju naponi da se prati sprovođenje<sup>50</sup>. Prilikom ažuriranja planova integriteta, preporučuje se usklađivanje mjera za savladavanje rizika sa novousvojenim akcionim planom, gdje je to moguće. Takođe, ukoliko se procijeni da je to svrsishodno, preporučuje se uvođenje mjera koje se odnose na praćenje sprovođenja ovog i drugih relevantnih strateških dokumenata i akcionih planova.

Prema ocjeni Evropske komisije iz ranijih izvještaja, proces izrade strategije i pratećih akcionih planova treba da omogući istinsko i konstruktivno učešće svih relevantnih aktera, uključujući i organizacije civilnog društva<sup>51</sup>. EK je konstatovao da je u oktobru 2019. godine osnovan Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa, sačinjen od glavnih pravosudnih institucija i

---

<sup>48</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 22

<sup>49</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 20

<sup>50</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 20

<sup>51</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

profesionalnih udruženja sudija i tužilaca, dok organizacije civilnog društva nijesu bile pozvane da učestvuju u radu Savjeta<sup>52</sup>. Savjet u novom sastavu obrazovan u decembru 2021. godine, takođe bez članova iz reda organizacija civilnog društva. Prilikom ažuriranja plana integriteta može se uzeti u obzir i ranija ocjena EK da reforme u pravosuđu treba da se nadograđuju na dostupne podatke, zaključke iz odrađenih studija i analiza troškova i koristi, osiguravajući bolje opšte upravljanje ljudskim resursima i pravosudnom infrastrukturom<sup>53</sup>.

U maju 2021. godine izrađen je završni izvještaj o realizaciji mjera predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016–2020, koji sadrži preporuke za efikasniju realizaciju definisanih ciljeva kroz Program razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023, koji je sljedbenik Strategije. Program je usvojen u oktobru 2020. i predstavlja treći u nizu strateških dokumenata koji adresira predmetnu oblast, a njegova izrada je bila povjerena radnoj grupi koju čine predstavnici Ministarstva pravde, Sekretarijata Sudskog savjeta, Vrhovnog državnog tužilaštva i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Program je usklađen sa većem brojem drugih strateških dokumenata. Tokom 2020. godine, Ministarstvo pravde izradilo je centralizovani pravosudni veb-portal koji integriše portale sudskih i tužilačkih institucija u jednu jedinstvenu jedinicu. Softverski modul za elektronsko arhiviranje u pravosudnim institucijama je izrađen i testiran. Preporučuje se uvođenje dodatnih mjera koje se odnose na izradu i uvođenje novog informacionog sistema pravosuđa (podsistema za tužilaštva), kao i na edukaciju i stručno usavršavanje službenika na teme unapređenja i korišćenja informacionog sistema.

Prema ocjeni EK, puna implementacija uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu (engl. European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ) ostaje izazov. Ostaje i pitanje vezano za pouzdanost i dostupnost statističkih podataka za pravosuđe u odsustvu naprednog sistema za upravljanje predmetima. Podaci o ukupnoj dužini postupka još uvijek nijesu dostupni. Statističke informacije o učinku pravosudnog sistema još uvijek se ne analiziraju sistematično, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike ocjena je Evropske komisije<sup>54</sup>. Planovi integriteta tužilačkih organa ne sadrže rizike i mjere koji se odnose na analizu statistike u cilju unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, pa se preporučuje dopuna planova u tom pravcu.

EK takođe sugeriše da Crna Gora treba da uspostavi centralizovanu bazu podataka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, prikupljanjem podataka od svih relevantnih nadležnih organa, u svrhu strateškog praćenja i donošenja politika<sup>55</sup>.

Takođe se preporučuje procjena rizika i uvođenje mjera u cilju unapređenja saradnje sa međunarodnim institucijama i pravosudnim organima drugih država. Kako se navodi u izvještaju Evropske komisije, ostvaren je napredak u pravosudnoj saradnji u građanskim i krivičnim

---

<sup>52</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 19

<sup>53</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 23

<sup>54</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 23 i 24

<sup>55</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 41

stvarima<sup>56</sup>. Saradnja Crne Gore sa Eurojust-om nastavila je da se povećava, a potrebno je uspostaviti saradnju sa Evropskim tužilaštvom, koja je počelo sa svojim operativnim aktivnostima 1. juna 2021. godine. Glavni partneri i dalje su bili Zapadni Balkan i države članice EU. U prethodnom izvještaju je EK ocijenila da Crna Gora još nije dovršila reviziju svojih administrativnih i budžetskih kapaciteta u pravosudnoj saradnji kako bi odgovorila na potrebe u ovoj oblasti, pa se preporučuje uvođenje odgovarajućih mjera u planove integriteta ukoliko nedostatak kapaciteta i dalje predstavlja izazov. Preporučuje se i uvođenje mjera koje se odnose na saradnju sa crnogorskim institucijama. Primjera radi, EK ističe da Crna Gora treba da uspostavi integrisani pristup među svim tijelima uključeni u lanac krivičnog pravosuđa da bi se djelotvornije rješavali predmeti pranja novca i da bi se izgradio bilans ostvarenih rezultata pravosnažnih osuđujućih presuda<sup>57</sup>.

Loši kancelarijski uslovi, koji ometaju efikasno funkcionisanje Specijalnog državnog tužilaštva ostaju neriješeni, ocjena je EK iz 2021. godine<sup>58</sup>. EK je 2021. godine konstatovala da je povećan broj zaposlenih u Specijalnom tužilaštvu povećan na 54, uključujući 16 specijalnih tužilaca. Planom integriteta SDT-a predviđeni su proširenje i izmjena postojeće sistematizacije radnih mjesta, obezbjeđenje opreme i adekvatnih prostornih kapaciteta, kao i edukacija zaposlenih u nekoliko različitih oblasti.

Prilikom ažuriranja planova integriteta u pravosuđu, preporučuje se i razmatranje ostalih nalaza iz ovogodišnjeg i prethodnih izvještaja EK o Crnoj Gori, kao što je ocjena da Crna Gora treba da poveća kapacitet pravosudnog sistema za rješavanje zločina iz mržnje i govora mržnje, da osigura da se takvi slučajevi uredno prijavljuju, istražuju, procesuiraju i adekvatno sankcionišu, kao i da poveća kapacitet pravosudnih i drugih institucija za zaštitu od diskriminacije.

---

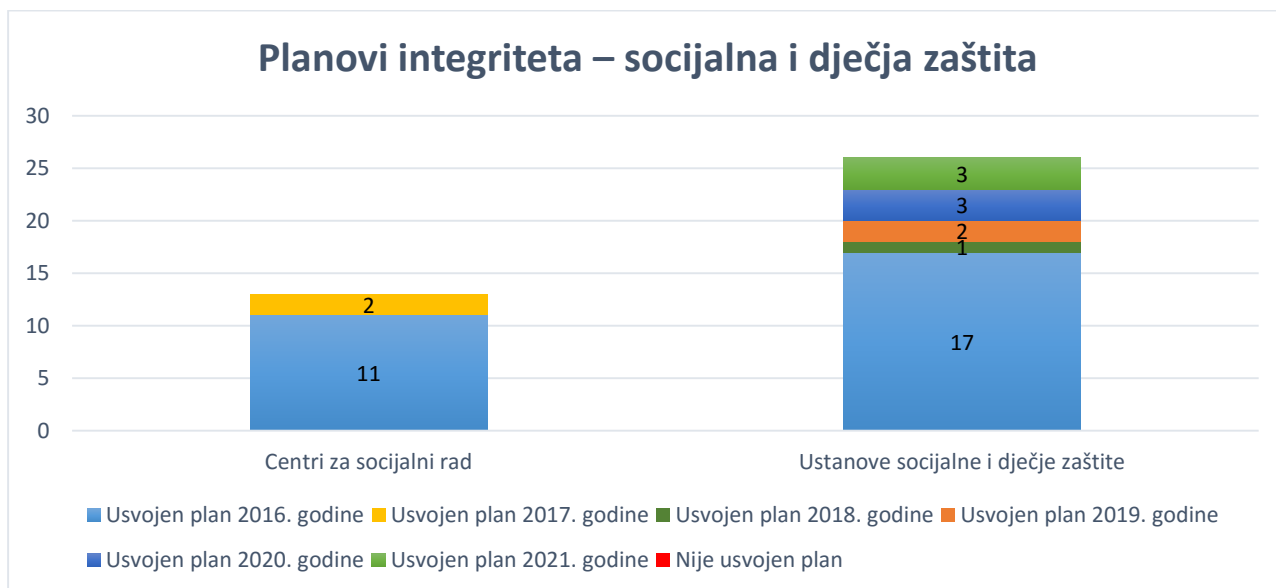
<sup>56</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 52

<sup>57</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 45

<sup>58</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 29

## II. Socijalna i dječja zaštita

Oblast socijalne i dječje zaštite obuhvata 39 organa vlasti: 13 centara za socijalni rad i 26 ustanova socijalne i dječje zaštite. **Svi organi vlasti u ovom sistemu su usvojili plan integriteta.**<sup>59</sup> Tri ustanove socijalne i dječje zaštite su 2021. godine donijele svoj prvi plan integriteta.



**Grafikon 38:** Broj usvojenih planova integriteta u organima socijalne i dječje zaštite, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

<sup>59</sup> **Plan integriteta su donijeli:** JU Centar za socijalni rad za opštine Berane, Andrijevića i Petnjica, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Bijelo Polje, JU Centar za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj, JU Centar za socijalni rad za Prijestonicu Cetinje, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Herceg Novi, JU Centar za socijalni rad za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik, JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva, JU Centar za socijalni rad za opštine Plav i Gusinje, JU Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, Opštinu u okviru Glavnog grada Golubovci i Opštinu Tuzi, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Rožaje, JU Centar za socijalni rad za opštine Pljevlja i Žabljak, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Berane, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Podgorica, JU Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom u Prijestonici Cetinje, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Mojkovac, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom Nikšić, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju „Lipa“ Plav, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i lica sa invaliditetom Pljevlja, JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju „Tisa“ Bijelo Polje, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju „Sirena“ Ulcinj, JU Dječji dom „Mladost“ Bijela, JU Centar za podršku djeci i porodici Bijelo Polje, JU Dom starih „Grabovac“ Risan, JU Zavod „Komanski most“ Podgorica, JU „Lovćen-Bečići“ Cetinje, JU za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci Podgorica, JU Centar „Ljubović“ Podgorica, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Danilovgrad, JU Centar za socijalni rad za opštine Mojkovac i Kolašin, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju – Rožaje, JU Centar za profesionalnu rehabilitaciju Podgorica, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Budva, JU Dom starih „Pljevlja“, JU Dom starih „Bijelo Polje“, JU Centar za pružanje usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite za Opštinu u okviru Glavnog grada – Golubovci, JU Dnevni centar za djecu i mlade sa smetnjama i teškoćama u razvoju – Tivat, JU Dom starih „Podgorica“ i JU Dom starih „Nikšić“

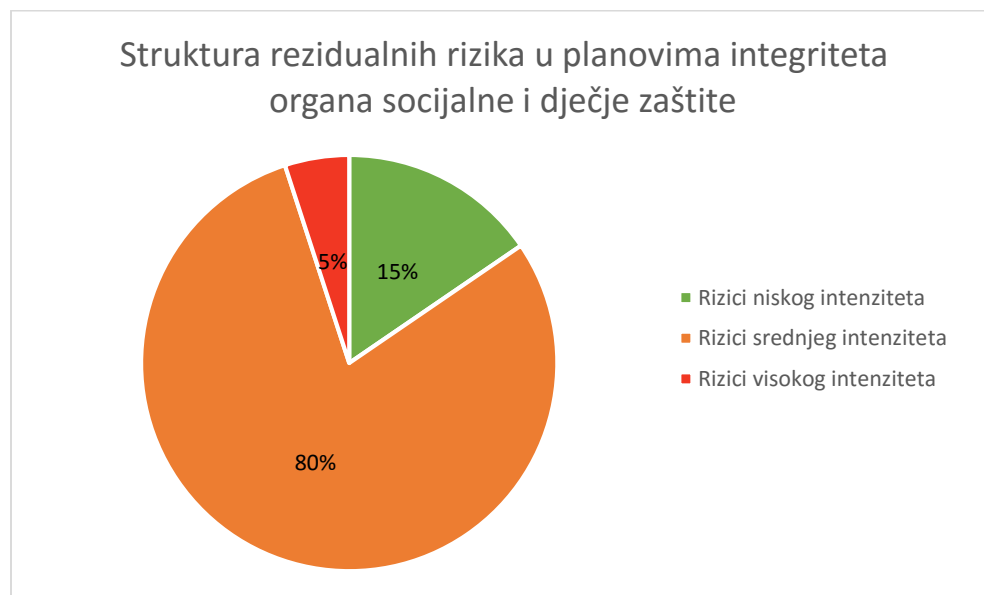


Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena 2020. ili 2021. godine, **31 organ socijalne i dječje zaštite** (12 centara za socijalni rad i 19 ustanova socijalne i dječje zaštite) **usvojio je novi plan integriteta** za naredni dvogodišnji period, dok to nijesu učinila 2 organa, iako su posljednji plan integriteta usvojili 2018. ili 2019. godine<sup>60</sup>. Za preostalih 6 organa koji imaju usvojen plan integriteta, obaveza procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta i njegovog ažuriranja dopijeva 2022. odnosno 2023. godine, jer su svoj prvi plan integriteta usvojili 2020. odnosno 2021. godine.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno 38 organa vlasti koji pripadaju ovom sistemu je unijelo plan integriteta u aplikaciju (97,4% organa koji imaju usvojen plan integriteta)<sup>61</sup>. Jedan plan integriteta koji je dostavljen Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nije statistički obrađen, ali je obuhvaćen kvalitativnim dijelom analize.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite identifikovano je ukupno 660 rezidualnih rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 525 (79,5%). Identifikovana su 33 rizika visokog intenziteta (5%) i 102 rizika niskog intenziteta (15,5%).



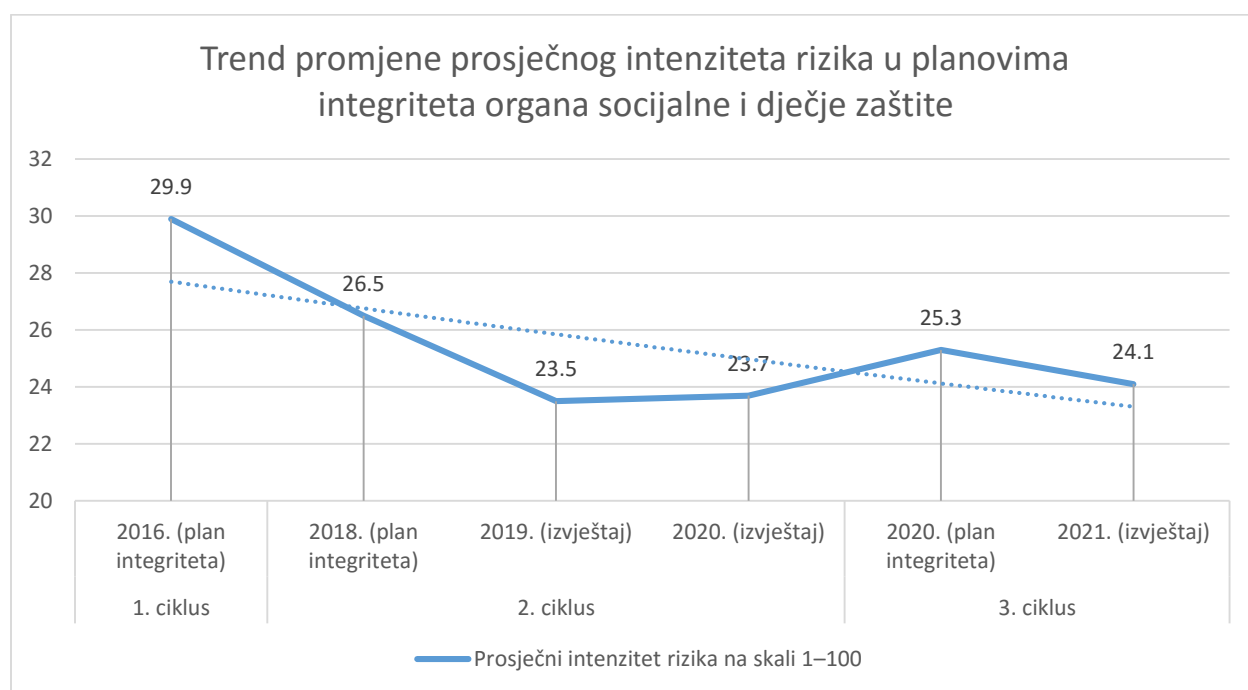
**Grafikon 39:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

<sup>60</sup> JU Centar za socijalni rad za opštine Pljevlja i Žabljak je posljednji plan integriteta Agenciji dostavila 2018. godine, a JU „Lovćen - Bečići“ Cetinje 2019. godine

<sup>61</sup> Od 38 planova integriteta koji su u aplikaciji i koji su obuhvaćeni statistikom u ovom izvještaju, 37 su važeći planovi, a jedan je prethodno važeći, imajući u vidu da je jedna ustanova socijalne i dječje zaštite 2020. godine dostavila novi plan integriteta u štampanoj formi, a ne i putem aplikacije, dok je 2018. godine plan dostavila na oba načina. Stoga, statistikom je obuhvaćen i jedan prethodno važeći plan, imajući u vidu da ga nije moguće izuzeti iz statistike dok novi plan integriteta ove ustanove ne bude unijet u aplikaciju.

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2018. i 2019. godine, u planovima koji su usvojeni 2020. i 2021. godine smanjen je udio visokih rizika za 2%, dok je udio niskih rizika povećan za isti procenat, što može ukazati da je na opštem nivou došlo do smanjenja intenziteta rizika.

Ovo potvrđuju i podaci do kojih se može doći detaljnijim uvidom u statistiku. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim organima u ovom sistemu 2016. godine bio je 29,9 (na skali 1–100), a u planovima integriteta usvojenim 2018. godine smanjen je na 26,5. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. i 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i iznosila 23,7. U planovima integriteta usvojenim 2020. godine došlo je do porasta prosječnog intenziteta rizika do vrijednosti 25,3, što je vjerovatno rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihove izrade u 2020. godini. Izvještaji dostavljeni 2021. pokazuju da se prosječni intenzitet rizika ponovo smanjio (kao rezultat sprovođenja mjera iz važećih planova integriteta) i da trenutno iznosi 24,1.



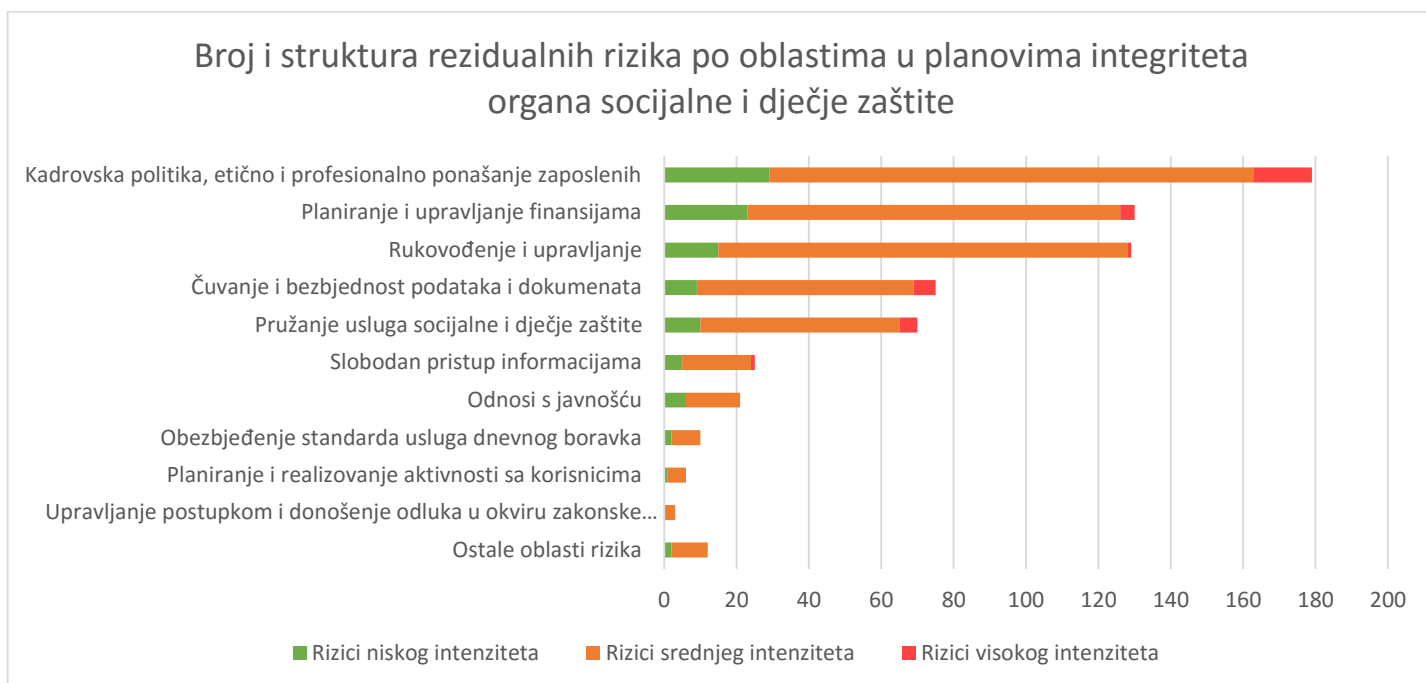
**Grafikon 40:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite (koji su donijeti do kraja 2021. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (179), a najmanje u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (75).

Te dvije oblasti karakteriše i najveći udio rizika visokog intenziteta: 8,9% rizika u oblasti „Kadrovska politika“ spada u grupu visokih rizika, a 8% takvih rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. Prosječni intenzitet rizika u planovima donijetim do kraja

2021. godine takođe je najveći u oblasti kadrovske politike, gdje iznosi 28,2 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj iznosi 26,3. Kada su preostale dvije opšte oblasti u pitanju, ovaj broj iznosi 22,7 u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ i 22,6 u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“.

Od posebnih oblasti rizika, visoki rizici su zastupljeni u oblastima „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ (7,1% rizika je visokog intenziteta) i „Slobodan pristup informacijama“ (4%).



**Grafikon 41:** Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite su *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti*. Ukupno 79 osnovnih rizika se može podvesti pod tu kategoriju (6,25% svih osnovnih rizika). Slijede *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / nestručan i neprofesionalan rad* (75 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (71 rizik), *narušavanje integriteta institucije* (65 rizika) i *donošenje nezakonitih odluka* (57 osnovnih rizika).

U planovima integriteta su procijenjeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je četiri puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* pet puta. Tri osnovna rizika odnose se na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 29 osnovnih rizika, a u četiri slučaja procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela: Najzastupljeniji osnovni rizici u organima socijalne i dječje zaštite

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	79	6,25%
2. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga	75	5,93%
3. Nedoizvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedoizvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	71	5,62%
4. Narušavanje integriteta institucije	65	5,15%
5. Donošenje nezakonitih odluka	57	4,51%
6. Sukob interesa	45	3,56%
7. Curenje informacija	42	3,33%
8. Narušavanje principa transparentnosti	42	3,33%
9. Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	34	2,69%
10. Ugrožavanje zaštite podataka	33	2,61%
11. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	31	2,45%
12. Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	29	2,30%
13. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	28	2,22%
14. Nesavjestan rad	26	2,06%
15. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	23	1,82%

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika je u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite ukupno 393 (31,1% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje ovim organima da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

### Izveštaji o sprovođenju planova integriteta

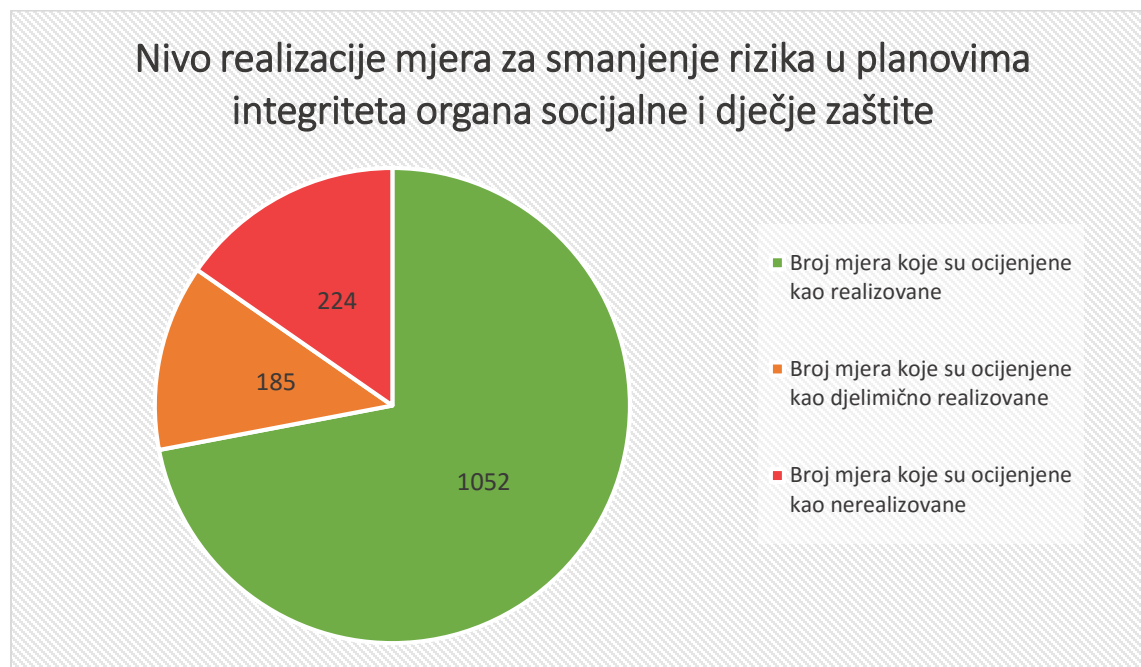
Agencija je 2021. godine prikupila 36 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa socijalne i dječje zaštite za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izvještajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o aktivnostima koje su sproveli, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 35 (97,2% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 587 rizika i realizaciji 1.461 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Jedan izvještaj koji nije unijet u aplikaciju, već je dostavljen Agenciji u štampanoj formi, nije obrađen statistički, ali je uzet u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa socijalne i dječje zaštite usvojila 2020. godine svoj treći plan integriteta, a 2021. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja treće generacije planova integriteta u ovom sistemu.

### Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

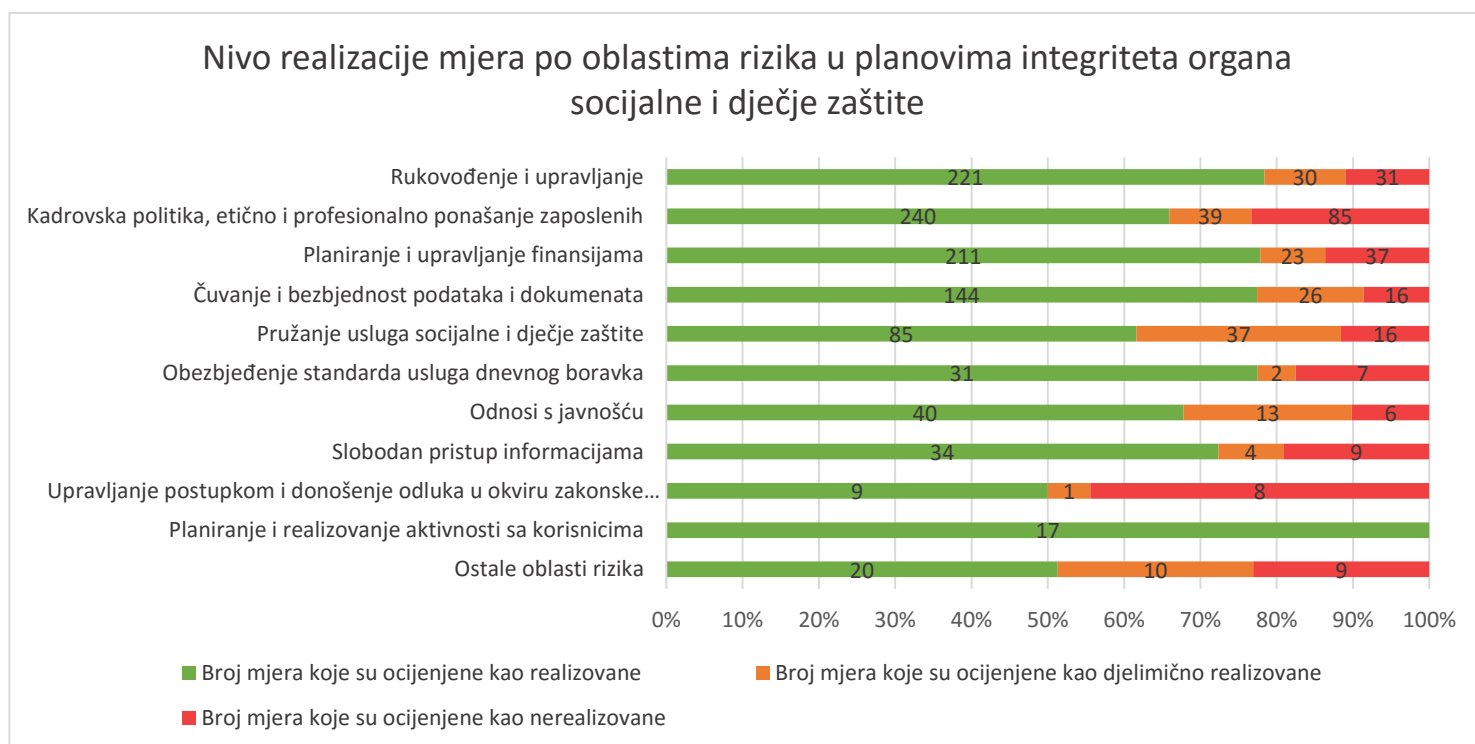
Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da su ukupno 1.052 mjere realizovane (72%), 185 mjera djelimično realizovano (12,7%), a da su 224 mjere ostale ne realizovane (15,3%).



**Grafikon 42:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

U odnosu na prethodne dvije izvještajne godine, došlo je do blagog povećanja udjela realizovanih mjera (za 0,8% u odnosu na podatke iz 2020. godine). Imajući u vidu da je većina organa 2021. izvještavala o prvoj godini sprovođenja treće generacije planova integriteta, ima smisla porediti podatke sa onima dostavljenim 2019. godine, kada su organi izvještavali o prvoj godini sprovođenja druge generacije planova. U odnosu na taj period, došlo je i do smanjenja udjela nerealizovanih mjera za 2%.

U prvim godinama sprovođenja planova integriteta u ovom sistemu, stepen realizacije mjera se znatno razlikovao između centara za socijalni rad i ustanova socijalne i dječje zaštite. Primjera radi, u centrima je u prvom izvještajnom periodu realizovano 66% mjera, a u ustanovama za socijalnu i dječju zaštitu 78% mjera. Međutim, u posljednjih nekoliko godina došlo je do postepenog smanjivanja ove razlike, s tim što je u ustanovama i dalje realizovano više mjera u odnosu na centre. Prema izvještajima iz 2021. godine, 70,7% mjera je realizovano u centrima za socijalni rad, a 73% u ustanovama socijalne i dječje zaštite. Procenat nerealizovanih mjera u prvoj grupi organa iznosi 17,5%, a u drugoj 13,7%.



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

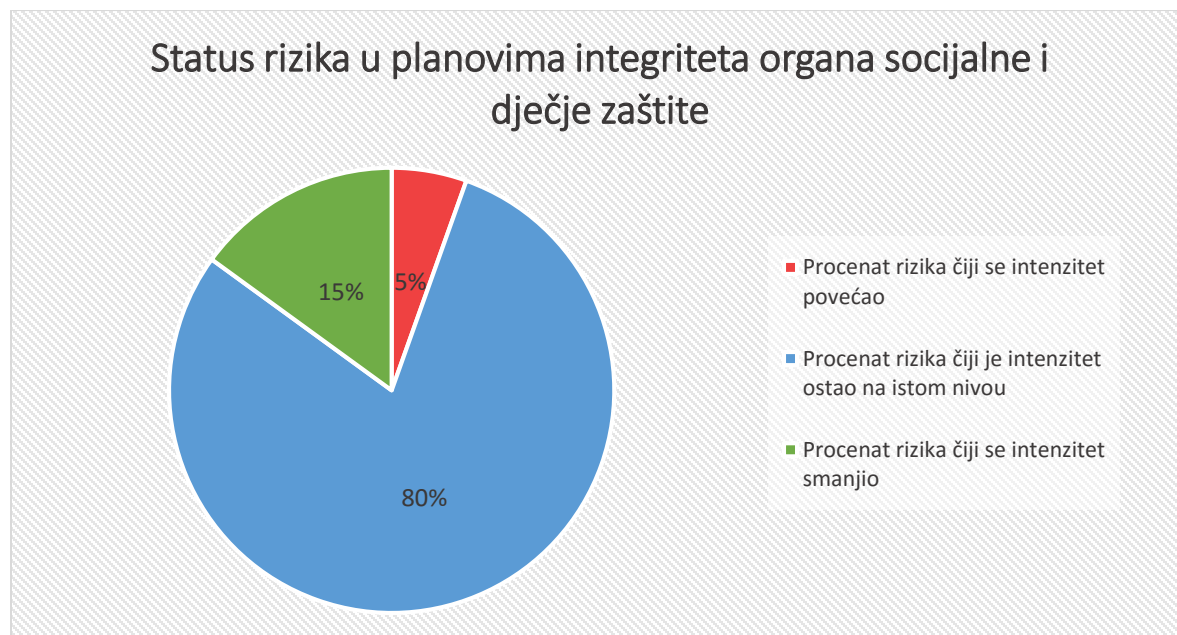
Prethodni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje (78,4% realizovanih mjera), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (77,9%) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (77,4%). Najniži udio realizovanih mjera zabilježen je i ove godine u oblasti „Kadrovska politika, etično i

profesionalno ponašanje zaposlenih“ (65,9%), mada je ostvaren značajan napredak u odnosu na prethodne godine (rast za 5% u odnosu na 2020. i za 9% u odnosu na 2019. godinu). Ipak, udio nerealizovanih mjera u ovoj oblasti i dalje je visok (23,4%), pa se ponavlja preporuka iz prethodnih izvještaja da je potrebno posebnu pažnju posvetiti kadrovskoj politici, etičnom i profesionalnom ponašanju javnih funkcionera i zaposlenih.

Od posebnih oblasti rizika, relativno visok stepen uspješnosti sprovođenja mjera ostvaren je u oblastima „Obezbeđenje standarda usluga dnevnog boravka“ – 77,5% (mada je zabilježen pad za 1% u odnosu na 2019. i za 12% u odnosu na 2020. godinu), „Slobodan pristup informacijama“ – 72,3% i „Odnosi s javnošću“ – 67,8%. Takođe, u oblasti „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ uspješno je sprovedeno 61,6% mjera (na istom nivou kao prethodne godine), a u oblasti „Upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru zakonske nadležnosti“ 50% mjera. Tu oblast karakteriše i najveći procenat mjera koje nijesu realizovane do kraja 2020. godine (44,4%). Realizovano je svih 17 mjera koje su planirane u cilju smanjenja rizika u oblasti „Planiranje i realizovanje aktivnosti sa korisnicima“, a stoprocentni učinak u toj oblasti zabilježen je i prethodne dvije godine.

### **Promjena statusa rizika**

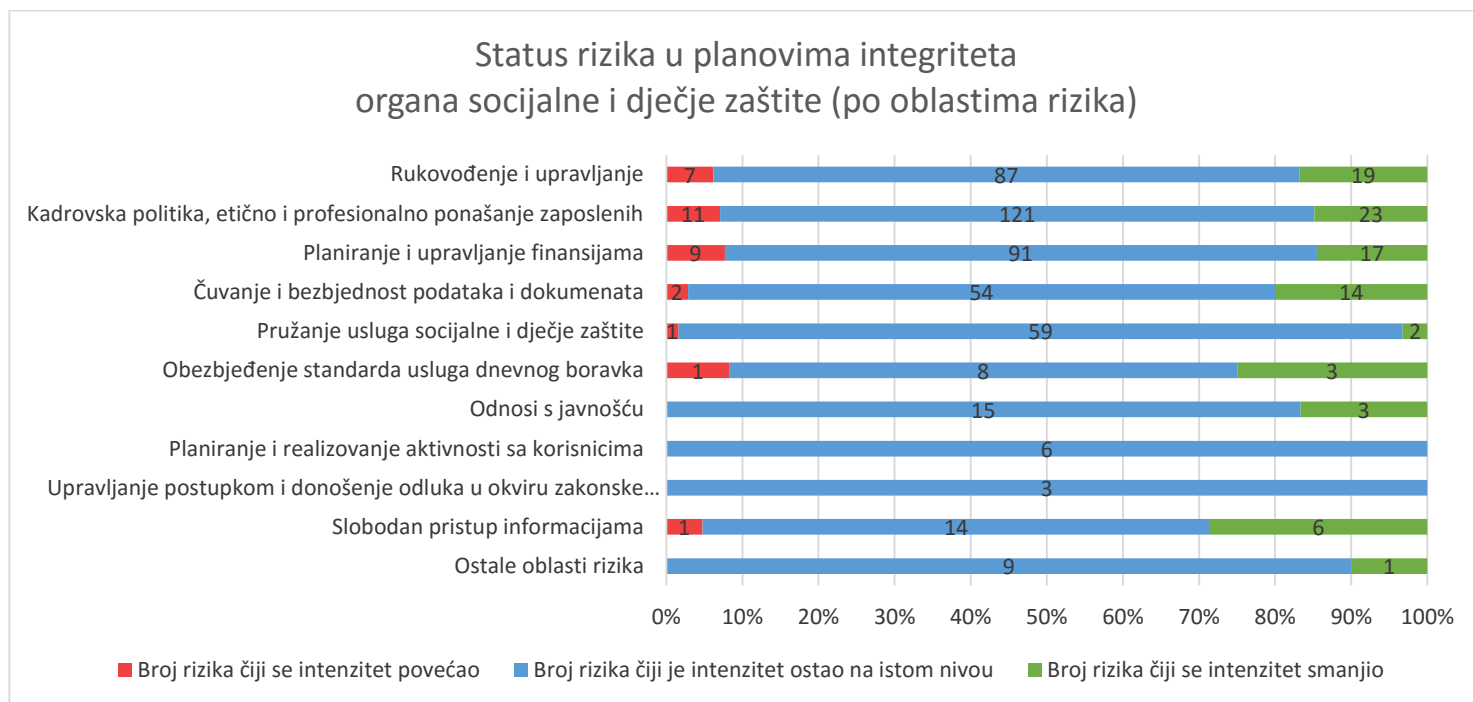
Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite izviješteno je 2021. godine da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika (izvršenu 2020. godine). Naime, za ukupno 467 rizika (79,6%) je procijenjeno da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za 88 rizika (15%) izviješteno je da su smanjenog, a za 32 rizika (5,4%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.



**Grafikon 44:** Status rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite, prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine

Promjena statusa rizika se, kao i stepen realizacije mjera, razlikuje između centara za socijalni rad i ustanova za socijalnu i dječju zaštitu. Po 16 rizika je povećanog intenziteta u centrima i ustanovama (što čini 7% rizika u centrima, a 5% u ustanovama), ali je u ustanovama za veći broj rizika izviješteno da su smanjenog intenziteta (26 rizika tj. 10% rizika u centrima, a 62 rizika tj. 18% rizika u ustanovama).

Od opštih oblasti rizika, najveći udio rizika smanjenog intenziteta zastupljen je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (20%), a najmanji u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ (14,5%) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (14,8%), za koje je karakterističan i najveći procenat rizika čiji je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu (7,7% odnosno 7,1%). Kada su u pitanju rizici povećanog intenziteta, potrebno je procijeniti koji faktori su doveli do tog povećanja i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje. Posebne oblasti rizika karakteriše manji broj rizika povećanog intenziteta.



**Grafikon 45:** Status rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite (po oblastima rizika)

### **Ostali nalazi i preporuke**

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

Osim opštih oblasti rizika, potrebno je da plan integriteta sadrži dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti. Organima socijalne i dječje zaštite



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

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

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

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

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

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

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

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

Imajući u vidu da su planovi pojedinih organa u određenoj mjeri slični sa planovima integriteta drugih institucija ili sa nekim od modela koje je Agencija izradila, tim organima se preporučuje da posebnu pažnju posvete detaljnoj analizi rizika u instituciji. Potrebno je procijeniti da li su postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i prije svega da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način, odnosno da li odgovaraju stvarnom stanju u organu i potencijalnim problemima i nepravilnostima koji mogu nastati u njegovom radu.

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

\*\*\*

Prilikom ažuriranja plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir i ocjene iz **Izveštaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu**, gdje je to primjenjivo.

Akcionni plan za 2020. godinu za sprovođenje Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period od 2018. do 2022. godine i Akcionni plan za 2020. godinu za sprovođenje Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starijih za period od 2018. do 2022. godine usvojeni su u januaru 2020. godine<sup>62</sup>. Iako je sproveden određen broj mjera iz relevantnih akcionih planova, još uvijek nijesu uspostavljeni adekvatni mehanizmi praćenja i izveštavanja, tako da još uvijek ne postoje uslovi za donošenje politike zasnovane na dokazima, mišljenje je EK<sup>63</sup>. Preporučuje se da se planovi integriteta usaglase sa navedenim akcionim planovima, gdje je to moguće, i da se kao mjera u planu integriteta predvidi redovno praćenje i izveštavanje o sprovođenju relevantnih akcionih planova, uključujući i akcione planove za sprovođenje Strategije za prevenciju i zaštitu djece od nasilja za period 2017–2021.

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

---

<sup>62</sup> Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 96

<sup>63</sup> Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 93

planova integriteta, međutim, nema informacija o sprovođenju gore spomenutih strategija i akcionih planova. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu je 2021. godine izvijestio da su 2020. godine rađene Analiza procjene funkcionisanja supervizije u sistemu socijalne i dječje zaštite, Analiza potreba za uspostavljanje usluga za romsku i egipćansku djecu, i Analiza potreba i mogućnosti za uspostavljanje usluga podrške u zajednici za biološke porodice u cilju prevencije izdvajanja djeteta iz porodice.

Potrebno je ojačati kapacitete centara za socijalni rad kako bi mogli da pomognu u prelazu sa pružanja usluga u ustanovama na brigu u zajednici, navodi se u izvještaju EK<sup>64</sup>, i dodaje se da Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, koji trenutno zapošljava 20 službenika, i dalje trebaju resursi, dok se usluge koje se pružaju na lokalnom nivou smatraju neadekvatnim jer opštinama nedostaju finansijska sredstva. U izvještaju se takođe navodi da centri za socijalni rad, koji treba da su proaktivniji u borbi protiv krize izazvane pandemijom kovida-19, i dalje nemaju dovoljan broj zaposlenih. Preporučuje se uvođenje mjera za podizanje stručnih, administrativnih i operativnih kapaciteta centara za socijalni rad, kao i ulaganje napora i preduzimanje mjera za obezbjeđenje adekvatnih resursa i kapaciteta za efikasan nadzor i osiguranje kvaliteta usluga, posebno na lokalnom nivou.

Preporučuje se da svi organi socijalne i dječje zaštite, a naročito ustanove, uvedu u plan integriteta mjere koje se odnose na sprječavanje širenje virusa kovid-19, kao što su striktno poštovanje usvojenih protokola u organima, redovno testiranje zaposlenih, mjere dezinfekcije, kontrola ulaza u prostorije, nošenje zaštitne opreme i pridržavanje svih ostalih mjera. Planovi integriteta koji su usvojeni 2020. i 2021. godine ne sadrže rizike izazvane ili uvećane epidemijom novog korona virusa niti odgovarajuće mjere.

Preporučuje se da se u obzir uzmu nalazi analize sistema socijalne zaštite Crne Gore izrađene 2021. godine i Mapa puta za reformu sistema socijalne zaštite, koja je kao završni element analize usvojena u julu 2021. godine. Između ostalog, analiza prepoznaje potrebu za povećanjem broja socijalnih radnika i za fokusiranjem njihovog rada na direktnu komunikaciju s ljudima na terenu. Ona ukazuje i na potrebu integrisanja svih informacija iz domena socijalne zaštite na lokalnom i nacionalnom nivou i uspostavljanja jedne digitalne baze podataka svih korisnika. Ističe se i potreba poboljšanja saradnje između sektora zdravstva, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite na svim nivoima i boljeg regulisanja odgovornosti za pitanja socijalne zaštite između lokalnog i nacionalnog nivoa<sup>65</sup>.

Shodno navedenom, preporučuje se da se u planovima integriteta predvide mjere u cilju unapređenja saradnje sa drugim institucijama i sektorima. U vezi sa tim, EK u izvještaju iz 2021. godine ističe da koordinaciju između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad i dalje treba

---

<sup>64</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 93

<sup>65</sup> Članak „UNICEF podržava analizu sistema socijalne zaštite Crne Gore radi smanjenja siromaštva“, dostupan na linku: <https://www.unicef.org/montenegro/price/unicef-podr%C5%BEava-analizu-sistema-socijalne-za%C5%A1tite-crne-gore-radi-smanjenja-siroma%C5%A1tva>

unaprijeđivati. Izgradnja snažnijih veza između službi zapošljavanja i socijalnih službi i dalje je ključna za uklanjanje potencijalnih faktora obeshrabrivanja ljudi da se zapošljavaju<sup>66</sup>.

Nastavljena je implementacija integrisanog informacionog sistema socijalnog staranja (SWIS), koji je funkcionisao je u svim centrima za socijalni rad i ustanovama za socijalnu i dječju zaštitu, ali su podaci o rezultatima ograničeni zbog nedostataka u praćenju, navodi se u izvještaju EK<sup>67</sup>.

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

Analiza je ukazala na potrebu sveobuhvatne reforme centara za socijalni rad u cilju povećanja broja i profesionalne nadgradnje kapaciteta zaposlenih, potrebe uvođenja novih metodologija rada, neophodnosti teritorijalne reorganizacije rada i dr<sup>68</sup>. Preporučuje se svim centrima za socijalni rad da razmotre nalaze, preporuke i zaključke iz Analize, radi unapređenja planova integriteta u ovoj oblasti.

Centri za socijalni rad i ustanove socijalne i dječje zaštite bi trebalo da razmotre i godišnje izvještaje o radu Uprave za inspeksijske poslove, i da eventualno na osnovu nalaza iz izvještaja ažuriraju plan integriteta.

\*\*\*

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

- Unaprijediti dostupnost i preglednost relevantnih dokumenata i informacija na internet stranicama Ministarstva finansija i socijalnog staranja i organa vlasti u ovoj oblasti
- Izraditi posebne internet stranice svih centara i ustanova
- Objavljiti na internet stranici / oglasnoj tabli sve relevantne informacije i regulativu
- Edukacija zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije
- Obezbijediti usavršavanje stručnim radnicima i saradnicima, u skladu sa planom i programom stručnog usavršavanja koje donosi Zavod za socijalnu i dječju zaštitu
- Sprovoditi obuke zaposlenih i rukovodećeg kadra o etici i integritetu
- Pratiti sprovođenje etičkog kodeksa za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite
- Vršiti periodičnu kontrolu sertifikata o položenim stručnim ispitima, licencama za rad i licencama za obavljanje djelatnosti

---

<sup>66</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 92

<sup>67</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 93

<sup>68</sup> „Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori“, UNICEF Crna Gora, 2019, dostupna na linku: <https://www.zsdzcg.me/images/Biblioteka/Analiza%20rada%20centara%20za%20socijalni%20rad%202021.03.09.pdf>

- Obezbijediti primjenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i povećati nadzor nad zaštitom povjerljivih podataka
- Pojednostaviti određene procedure dodjele prava iz socijalne i dječje zaštite, analizirati i razmotriti potrebu izmjene podzakonskih akata
- Obezbijediti transparentne i jasne kriterijume u odlučivanju
- Obezbijediti blagovremeno rješavanje zahtjeva za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite
- Definirati jasne i precizne kriterijume za određivanje fizičkog lica koje pruža uslugu porodičnog smještaja-hraniteljstva i porodičnog smještaja
- Dosljedno poštovati uslove za procjenu podobnosti lica za pružanje usluge porodičnog smještaja-hraniteljstva i porodičnog smještaja, i pružati kontinuiranu podršku tim licima
- Uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka popisa imovine lica lišenih poslovne sposobnosti
- Edukacija zaposlenih koji pružaju usluge u vezi sa savjetovanjem, terapijom, medijacijom, radom na SOS telefonu i drugim aktivnostima
- Obezbijediti adekvatne uslove za smještaj korisnika (institucionalni i vaninstitucionalni)
- Unaprijediti saradnju sa Fondom za zdravstveno osiguranje, Zavodom za zapošljavanje i drugim relevantnim institucijama
- Voditi evidenciju o žalbama na rad službenika, na osnovu kojih će se preduzeti određene kontrolne mjere ili sankcije
- Sprječavati diskriminaciju korisnika po osnovu bilo kojeg ličnog svojstva
- Definirati jasne kriterijume za vršenje procjene stanja, potreba, snaga i rizika korisnika i drugih lica značajnih za korisnika; procjene podobnosti staraoca, hranitelja i usvojioca; kao i za izradu i praćenje individualnih planova usluga;
- Obezbijediti zakonitost i transparentnost u postupku učešća korisnika, roditelja, odnosno srodnika u plaćanju troškova održavanja korisnika, i vršiti kontrolu poštovanja definisanih kriterijuma i mjerila za njihovo učešće
- Obezbijediti kvalitetnu izradu analiza i izvještaja od strane Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, na osnovu kojih će biti predviđene mjere za unapređenje u oblasti socijalne i dječje zaštite
- Uspostaviti sistem srednjoročnog i dugoročnog strateškog planiranja (npr. kroz donošenje strategija razvoja institucije u višegodišnjem periodu uz mjerenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije strategije)
- Donijeti proceduru za postupanje po prijavama zviždača i zaštitu lica koja podnose prijave, sa načinom i kriterijumima za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača
- Definirati jasne kriterijume i mjerila za dodjelu jednokratne novčane pomoći i vršiti redovnu i sveobuhvatnu kontrolu ostvarivanja ovog prava
- Izraditi interne procedure u centrima za socijalni rad o određivanju visine jednokratne pomoći pojedincima i porodicama koji su u stanju socijalne pomoći

- Redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera
- Sačinjavati plan budžeta i izvještaj o budžetskoj potrošnji, na način da se jasno prikaže potrošnja po potrošačkim jedinicama, sa prikazom šta je ostvareno za utrošeni novac
- Donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci
- Obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki
- Pratiti ispunjavanje preporuka interne i eksterne revizije
- Analizirati i dosljedno sprovoditi Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakon o rodnoj ravnopravnosti i druge relevantne propise
- Obezbijediti zakonitost i transparentnost u planiranju i postupku zapošljavanja, ocjenjivanju i praćenju radnog učinka, nagrađivanju i sankcionisanju
- Izraditi interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima
- Izraditi interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o dopunskom radu
- Izraditi interno pravilo za zaposlene o vršenju drugih poslova (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i sl.)
- Izraditi interno pravilo koje reguliše primanje poklona i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima.

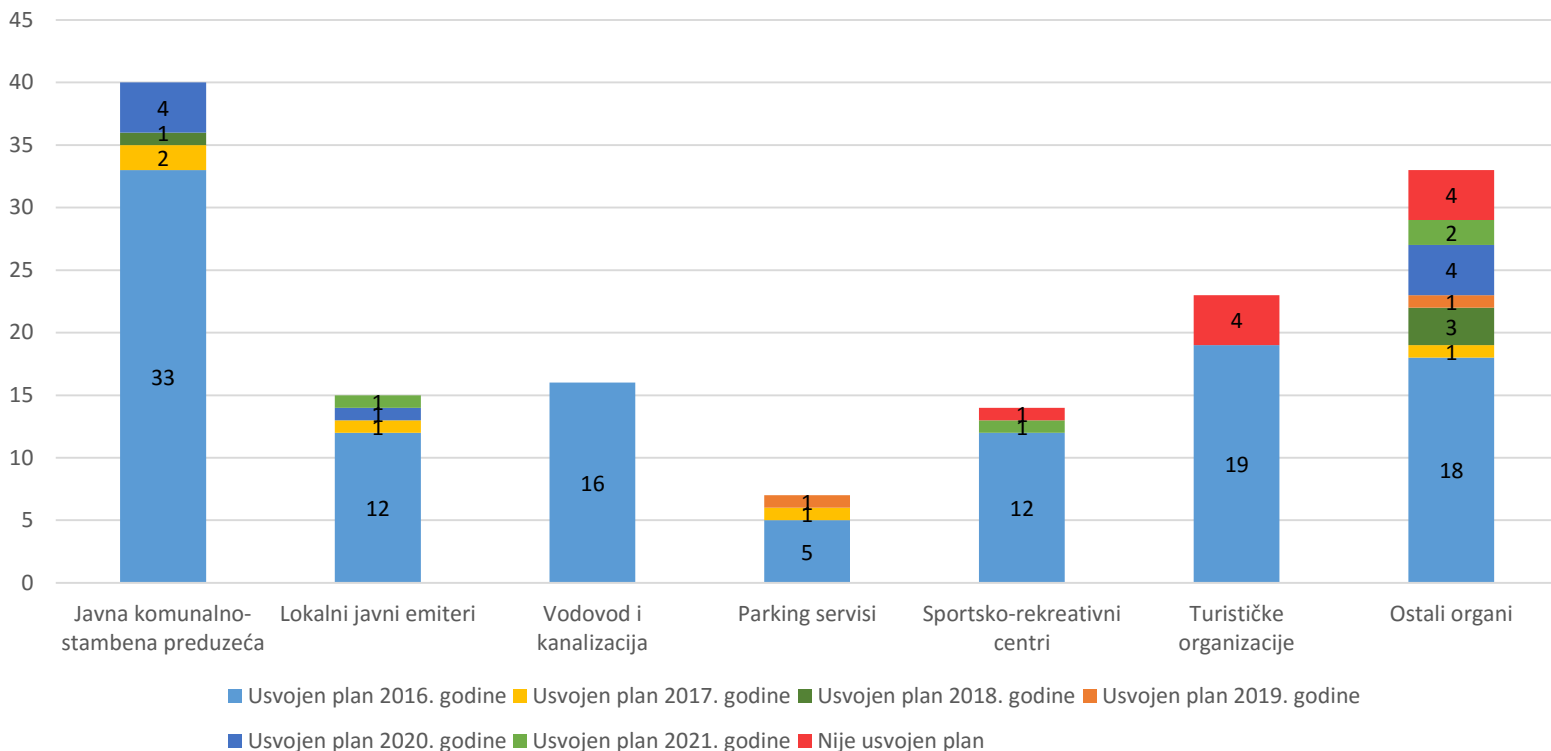
### III. Privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave. **Sistemom je obuhvaćeno 148 organa:** 40 komunalno-stambenih preduzeća, 15 lokalnih javnih emitera, 16 preduzeća u čijoj su nadležnosti vodovod i kanalizacija, 7 parking servisa, 14 sportsko-rekreativnih centara, 23 turističke organizacije i 33 druga organa. Od njih, **plan integriteta je do kraja 2021. godine donijelo 139 organa**<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> **Plan integriteta su donijeli:** Komunalne usluge d.o.o. Podgorica, Komunalne usluge d.o.o. Pljevlja, Komunalno d.o.o. Kotor, Komunalno d.o.o. Tivat, Komunalno d.o.o. Budva, Komunalno d.o.o. Nikšić, Komunalno Lim d.o.o. Bijelo Polje, Komunalno d.o.o. Cetinje, Komunalno d.o.o. Berane, Komunalno d.o.o. Danilovgrad, Komunalno d.o.o. Rožaje, Komunalno d.o.o. Andrijevica, Komunalno d.o.o. Kolašin, Komunalne usluge Gradac d.o.o. Mojkovac, Komunalno-stambeno d.o.o. Herceg Novi, Komunalne djelatnosti d.o.o. Plav, Komunalne djelatnosti d.o.o. Šavnik, Komunalno i vodovod d.o.o. Žabljak, Komunalno d.o.o. Tuzi, Stambeno-komunalno d.o.o. Plužine, Deponija d.o.o. Podgorica, Putevi d.o.o. Podgorica, Zelenilo d.o.o. Podgorica, Čistoća d.o.o. Podgorica, Tržnice i pijace d.o.o. Podgorica, Pogrebne usluge d.o.o. Podgorica, Agencija za stanovanje d.o.o. Podgorica, Čistoća d.o.o. Herceg Novi, Možura d.o.o. Bar, Pogrebne usluge d.o.o. Budva, Lovanja d.o.o. Kotor, Čistoća d.o.o. Pljevlja, Lokalni putevi d.o.o. Pljevlja, Agencija za stambeno-poslovni fond d.o.o. Pljevlja, Komunalne djelatnosti d.o.o. Ulcinj, „Komunalna djelatnost“ d.o.o. Petnjica, „Komunalne djelatnosti“ d.o.o. Bar, „Komunalne djelatnosti“ d.o.o. Gusinje, Lokalni javni emiter „Radio Andrijevica, Lokalni javni emiter „Radio Berane“, Lokalni javni emiter „Radio Bijelo Polje“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Budva“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Cetinje“, Lokalni javni emiter „Radio Danilovgrad“, Javni radio-difuzni servis „Radio televizija Herceg Novi“, Lokalni javni emiter „Radio Kotor“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Nikšić“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Pljevlja“, Lokalni javni emiter „Radio Tivat“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Ulcinj“, Lokalni javni emiter „Radio Bar“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Rožaje“, Vodovod i kanalizacija Andrijevica, Vodovod Bar, Vodovod i kanalizacija Berane, Vodovod „Bistrica“ Bijelo Polje, Vodovod i kanalizacija Budva, Vodovod i kanalizacija Cetinje, Vodovod i kanalizacija Danilovgrad, Vodovod i kanalizacija Herceg Novi, Vodovod i kanalizacija Kolašin, Vodovod i kanalizacija Kotor, Vodovod i kanalizacija Nikšić, Vodovod i kanalizacija Podgorica, Vodovod Pljevlja, Vodovod i kanalizacija Rožaje, Vodovod i kanalizacija Tivat, Vodovod i kanalizacija Ulcinj, Parking servis Podgorica, Parking servis Bijelo Polje, Parking servis Herceg Novi, Parking servis Nikšić, Parking servis Budva, Parking servis Berane, Parking servis Ulcinj, Sportsko-rekreativni centar Bar, Sportski centar Berane, Centar za sport i rekreaciju Bijelo Polje, Sportsko-rekreativni centar Budva, Mediteranski sportski centar Budva, Sportski centar Cetinje, Sportski centar Igalo, Herceg Novi, Sportski centar Nikšić, Centar za sport i rekreaciju Pljevlja, Sportski objekti Podgorica, Sportski centar Rožaje, Sportska dvorana Tivat, Turistička organizacija Bar, Turistička organizacija Berane, Turistička organizacija Bijelo Polje, Turistička organizacija Budva, Turistička organizacija Cetinje, Turistička organizacija Danilovgrad, Turistička organizacija Herceg Novi, Turistička organizacija Kolašin, Turistička organizacija Kotor, Turistička organizacija Mojkovac, Turistička organizacija Nikšić, Turistička organizacija Plav, Turistička organizacija Pljevlja, Turistička organizacija Podgorica, Turistička organizacija Rožaje, Turistička organizacija Šavnik, Turistička organizacija Tivat, Turistička organizacija Žabljak, Turistička organizacija Ulcinj, AD „Plodovi Crne Gore“ Podgorica, JP „Autobuska stanica“ Nikšić, AD „Luka Kotor“ Kotor, JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica, DOO „Akademija znanja“ Budva, Preduzeće za konsalting i inženjering „Budva-Sv. Stefan-Petrovac“ d.o.o. Budva, AD „Marina Bar“ Bar, AD „Institut za crnu metalurgiju“ Nikšić, DOO za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba Danilovgrad, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice“ Podgorica, DOO „Mediteran reklame“ Budva, JP za uzgoj i zaštitu divljači Ulcinj, DOO „Grijanje“ Pljevlja, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja“ Ulcinj, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Berane“ Berane, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog“ Herceg Novi, DOO „Agencija za gazdovanje gradskom lukom“ Herceg Novi, Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture u Opštini Herceg Novi, Agencija za razvoj i zaštitu Orjena Herceg Novi, DOO „Regionalni park Piva“ Plužine, DOO „Benergo“ Berane, „Lovstvo“ d.o.o. Bar, AD Fudbalski klub „Budućnost“ Podgorica, DOO

## Planovi integriteta – privredna društva čiji je osnivač opština



**Grafikon 46:** Broj usvojenih planova integriteta u privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad, u odnosu na godinu u kojoj su organi vlasti usvojili svoj prvi plan integriteta

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena 2020. ili 2021. godine, **116 preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština usvojilo je novi plan integriteta** (34 komunalno-stambena preduzeća, 11 lokalnih javnih emitera, svih 16 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 6 parking servisa, 10 sportsko-rekreativnih centara, 19 turističkih organizacija i 20 drugih organa), dok to nije učinilo 10 organa, iako su posljednji plan integriteta usvojili 2019. godine ili ranije<sup>70</sup>. Za preostalih 13 organa koji imaju usvojen plan integriteta, obaveza procjene

Autobuska stanica Tivat, DOO „Park prirode Komovi“ Andrijevića, DOO „Regionalni biznis centar“ Berane, DOO za odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda za opštine Kotor i Tivat, DOO „Agencija za projektovanje i razvoj“ Rožaje, DOO „Otpadne vode“ Budva, DOO Park prirode „Dragišnica i Komarnica“ Šavnik, DOO „Regionalni edukativni centar za održivi razvoj i poljoprivredu za sjevernu regiju Crne Gore sa sjedištem u Andrijevići“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Podgorica“ d.o.o. Podgorica i DOO „Ski centar Hajla“ Rožaje. **Plan integriteta nijesu donijeli:** Turistička organizacija Petnjica, Turistička organizacija Gusinje, Turistička organizacija Tuzi, Turistička organizacija Andrijevića, Sportski klub „Plivački vaterpolo klub Budva – Budvanska rivijera“ Budva, DOO „Centar za razvoj durmitorskog područja“ Žabljak, „Park prirode rijeka Zeta“ d.o.o. Danilovgrad, „Agencija za upravljanje zaštićenim područjima Glavnog grada“ d.o.o. Podgorica i „Sportski centar Žabljak“ d.o.o. Žabljak.

<sup>70</sup> Plan integriteta u periodu 2020-2021. nijesu ažurirali: Komunalno d.o.o. Andrijevića, Agencija za stambeno-poslovni fond d.o.o. Pljevlja, Lokalni javni emiter „Radio Danilovgrad“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Ulcinj“, „Parking servis Nikšić“ d.o.o. Nikšić, Sportska dvorana Tivat, „Sportski centar Cetinje“ d.o.o. Cetinje, Agencija za



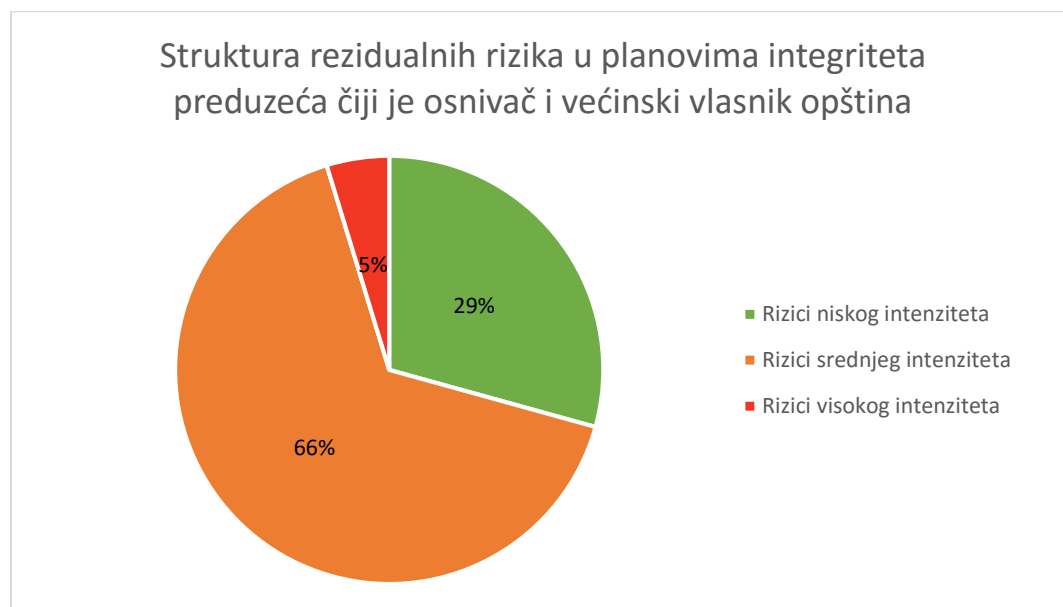
efikasnosti i efektivnosti plana integriteta i njegovog ažuriranja dopijeva 2022. odnosno 2023. godine, jer su trenutno važeći plan usvojili 2020. odnosno 2021. godine.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije za planove integriteta. Ukupno je u aplikaciju unijet 131 plan integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (94,2% svih usvojenih planova u ovom sistemu). Preostalih osam planova integriteta koji su dostavljeni Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađeni, ali su obuhvaćeni kvalitativnim dijelom analize.

Preciznije, plan integriteta je u aplikaciju unijelo: 40 komunalno-stambenih preduzeća (sva koja su usvojila plan integriteta), 13 lokalnih javnih emitera, svih 16 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 6 parking servisa, 12 sportsko-rekreativnih centara, 18 turističkih organizacija i 26 drugih organa u ovom sistemu.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 1.990 rezidualnih rizika. Najveći broj prepoznatih rizika je srednjeg intenziteta, ukupno 1.313 (66%). Identifikovana su 583 rizika niskog intenziteta (29,3%) i 94 rizika visokog intenziteta (4,7%).



**Grafikon 47:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

Planove integriteta iz 2020 i 2021. godine karakteriše određeno smanjenje intenziteta rizika u odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2018. godine. Naime, došlo je do povećanja udjela

rizika niskog intenziteta za 3,9%, a smanjenja udjela rizika srednjeg i visokog intenziteta za 1,9% odnosno 2%.

Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju prosječne brojčane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine iznosio je 26,9 (na skali 1–100), a u planovima usvojenim 2018. godine 23,8. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. i 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i iznosila 21,5. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u ovom sistemu. U planovima integriteta usvojenim 2020. godine došlo je do porasta prosječnog intenziteta rizika do vrijednosti 22,4, što je vjerovatno rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta, imajući u vidu da su slični trendovi zabilježeni i u drugim grupama organa. Izvještaji dostavljeni 2021. pokazuju da se prosječni intenzitet rizika ponovo smanjio i da trenutno iznosi 20,8.

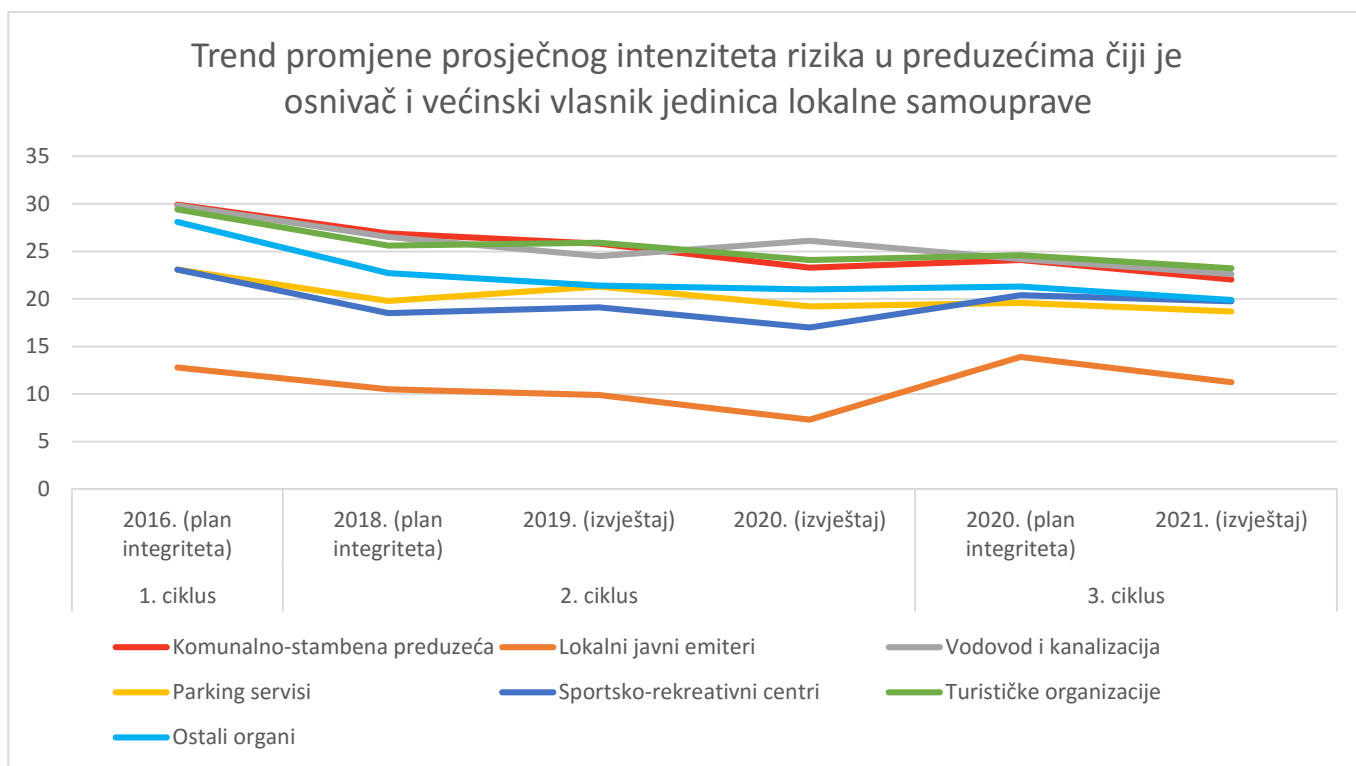
Struktura rizika se značajno razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema, pa je u lokalnim javnim emiterima zastupljeno 58,6% rizika niskog intenziteta, dok je rizika te kategorije u turističkim organizacijama 21,3%. Takođe, u lokalnim javnim emiterima nije identifikovan nijedan rizik visokog intenziteta, dok se udio visokih rizika u ostalim podsistemima kreće od 1,9% do 8,3% (u parking servisima).

*Tabela zastupljenosti rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika:*

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika			
				2016 (plan)	2018 (plan)	2020 (plan)	2021 (izvj.)
Javna komunalno-stambena preduzeća	22,6%	72,4%	5,0%	29,9	26,9	24,1	22
Lokalni javni emiteri	58,6%	41,4%	0,0%	12,8	10,5	13,9	11,2
Vodovod i kanalizacija	32,2%	61,6%	6,2%	29,8	26,5	24,2	22,6
Parking servisi	49,5%	42,2%	8,3%	23,1	19,8	19,6	18,7
Sportsko-rekreativni centri	28,1%	66,7%	5,3%	23,1	18,5	20,4	19,7
Turističke organizacije	21,3%	72,2%	6,6%	29,4	25,6	24,6	23,2
Ostali organi	27,6%	70,5%	1,9%	28,1	22,7	21,3	19,9

Najveći prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta koji su donijeti do kraja 2020. godine zabilježen je u turističkim organizacijama (24,6 na skali 1–100), preduzećima za vodovod i kanalizaciju (24,2) i komunalno-stambenim preduzećima (24,1). Najmanji intenzitet rizika ostaje u lokalnim javnim emiterima (13,9). U svih sedam podsistema je zatim došlo do smanjenja prosječnog intenziteta rizika, prema izvještajima dostavljenim 2021. godine.

U gotovo svim podsistemima zabilježeno je kontinuirano opadanje prosječnog intenziteta identifikovanih rizika u periodu od 2016. do 2021. godine, što se može vidjeti na prethodnoj tabeli, kao i na narednom grafikonu.

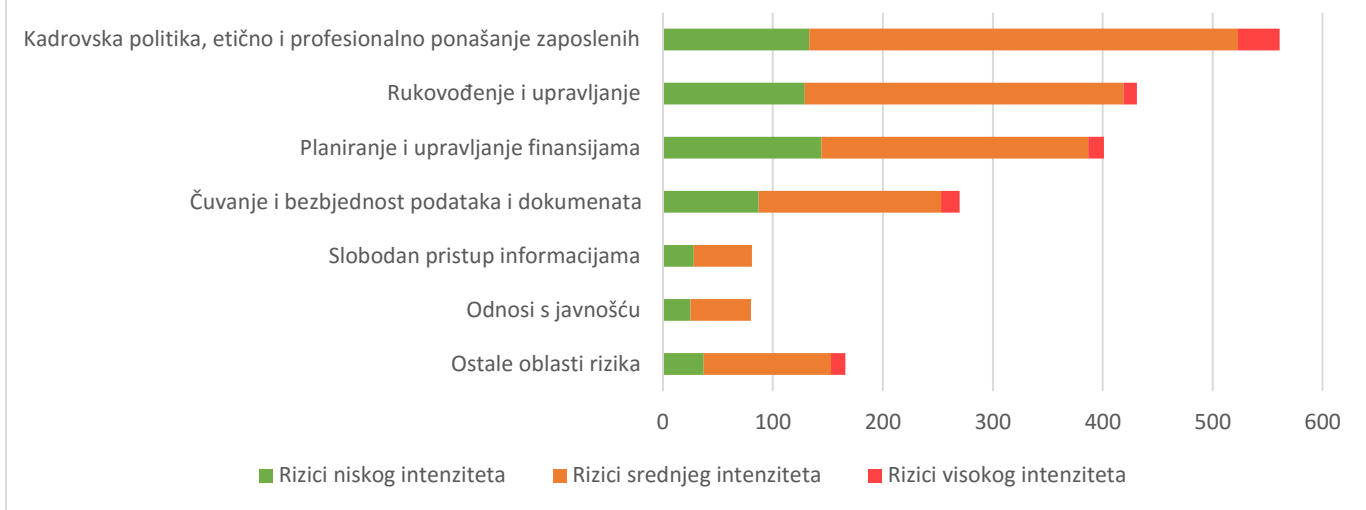


**Grafikon 48:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta ovog sistema (planovi koji su donijeti do kraja 2021. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (561), a slijede „Rukovođenje i upravljanje“ (431), „Planiranje i upravljanje finansijama“ (401) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (270).

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 3,5% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 6,8% u oblasti „Kadrovska politika“. Prosječni intenzitet svih rizika je takođe najveći u oblasti kadrovske politike i iznosi 24,9 (na skali 1–100), dok je ta vrijednost nešto niža u ostalim opštim oblastima rizika i iznosi 21,6 u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, 21,5 u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ i 21 u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“.

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



**Grafikon 49:** Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u ovom sistemu je *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene*. Ukupno 241 osnovni rizik se može podvesti pod tu kategoriju (6,2% svih osnovnih rizika). Slijede *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (221 rizik), *narušavanje integriteta institucije* (213 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (193 rizika), *sukob interesa* (172 rizika)  *donošenje nezakonitih odluka* (172 rizika) i *curenje informacija* (170 osnovna rizika).

Određeni organi u ovom sistemu su procijenili i rizike koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavlivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je šest puta, kao i rizik *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera*. Devet osnovnih rizika odnosi se na *neprijavlivanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o javnim funkcionerima ili drugim zaposlenima). *Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 93 osnovna rizika, a u 29 slučaja procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

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

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	241	6,24%

2.	Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	221	5,72%
3.	Narušavanje integriteta institucije	213	5,52%
4.	Narušavanje principa transparentnosti	193	5,00%
5.	Sukob interesa	172	4,45%
6.	Donošenje nezakonitih odluka	172	4,45%
7.	Curenje informacija	170	4,41%
8.	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	154	4,00%
9.	Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	124	3,21%
10.	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki	118	3,05%
11.	Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga	113	2,93%
12.	Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije	96	2,49%
13.	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	93	2,41%
14.	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	87	2,26%
15.	Nesavjestan rad	71	1,84%
16.	Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	70	1,81%

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. Takvih rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština ima ukupno 1.046 (27,1% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje tim organima da biraju osnovne rizike dostupne u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

Agencija je 2021. godine prikupila 133 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 39 komunalno-stambenih preduzeća,

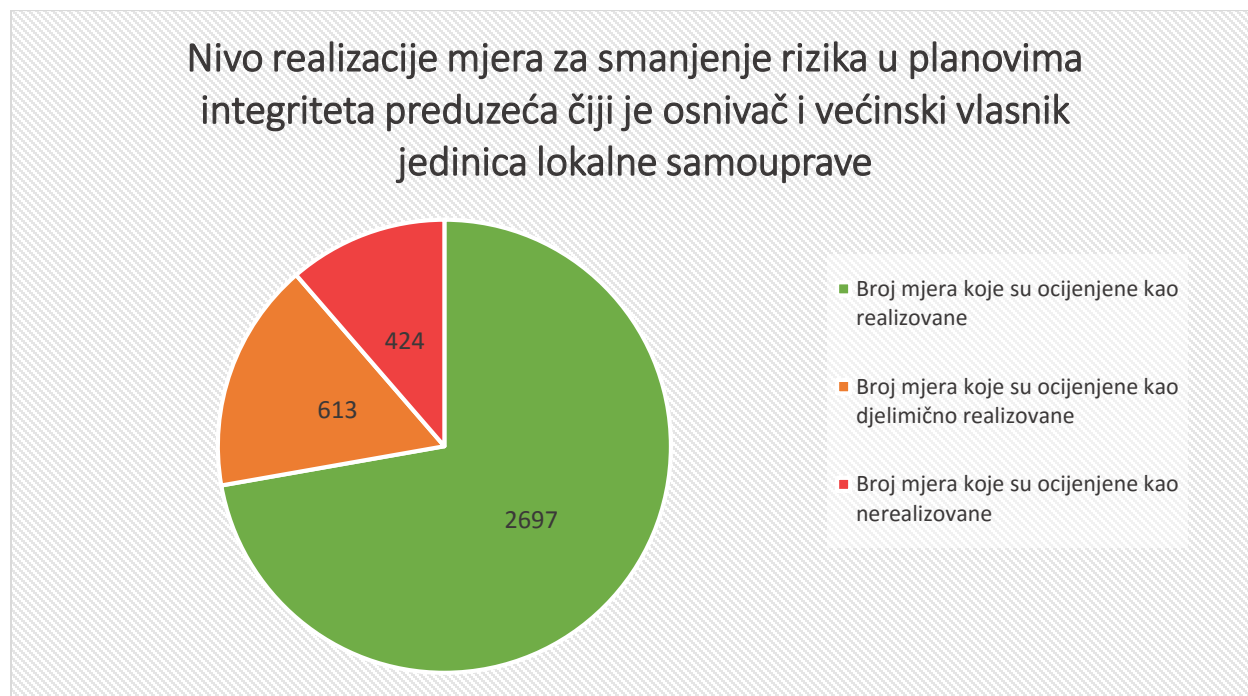
14 lokalnih javnih emitera, svih 16 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, svih 7 parking servisa, 12 sportsko-rekreativnih centara, 19 turističkih organizacija i 26 drugih organa) i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izvještajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o aktivnostima koje su sproveli, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 127 (95,5% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). Organi su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 1.947 rizika i realizaciji 3.734 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Preostalih 6 izvještaja nije podnijeto putem aplikacije, već je dostavljeno Agenciji u štampanoj formi i putem email-a. Ti izvještaji nijesu obrađeni statistički, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa u ovom sistemu usvojila 2020. godine svoj treći plan integriteta, a 2021. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja treće generacije planova integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština.

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

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 2.697 mjera realizovano (72,2%), 613 mjere djelimično realizovano (16,4%), a da 424 mjere nijesu realizovane (11,4%).



**Grafikon 50:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Stepen realizacije mjera zabilježen 2021. godine na nešto je nižem nivou od onog iz 2020. godine (za 1,5% manji udio realizovanih mjera), ali na gotovo identičnom nivou kao iz 2019. godine. 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). Ranije je zabilježeno da je stepen realizacije mjera 2019. godine porastao za 10% u odnosu na 2017. godinu (prvo izvještavanje u drugoj u odnosu na prvu generaciju planova integriteta). Ovo može ukazati da preduzeća efikasnije sprovode planove integriteta u drugom i trećem ciklusu u odnosu na prvi ciklus, barem sudeći po prvoj godini sprovođenja plana integriteta u svakom ciklusu.

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera se značajno razlikuje među podsystemima u okviru ovog sistema. Tako je, prema izvještajima iz 2021. godine, najveći nivo realizacije do kraja 2020. godine ostvaren u lokalnim javnim emiterima (81,4%), u kojima je zabilježen i najmanji udio nerealizovanih mjera (7,3%). Najmanji procenat realizovanih mjera (66,7%), kao i značajan pad tog procenta u odnosu na prethodne dvije godine, karakterističan je za komunalno-stambena preduzeća. Najveći udio nerealizovanih mjera zabilježen je i ove godine u sportsko-rekreativnim centrima (14,1%). Ipak, u tom podsystemu je ostvaren značajan napredak u sprovođenju mjera u 2020. godini u odnosu na 2018. godinu (za 11% više realizovanih mjera).

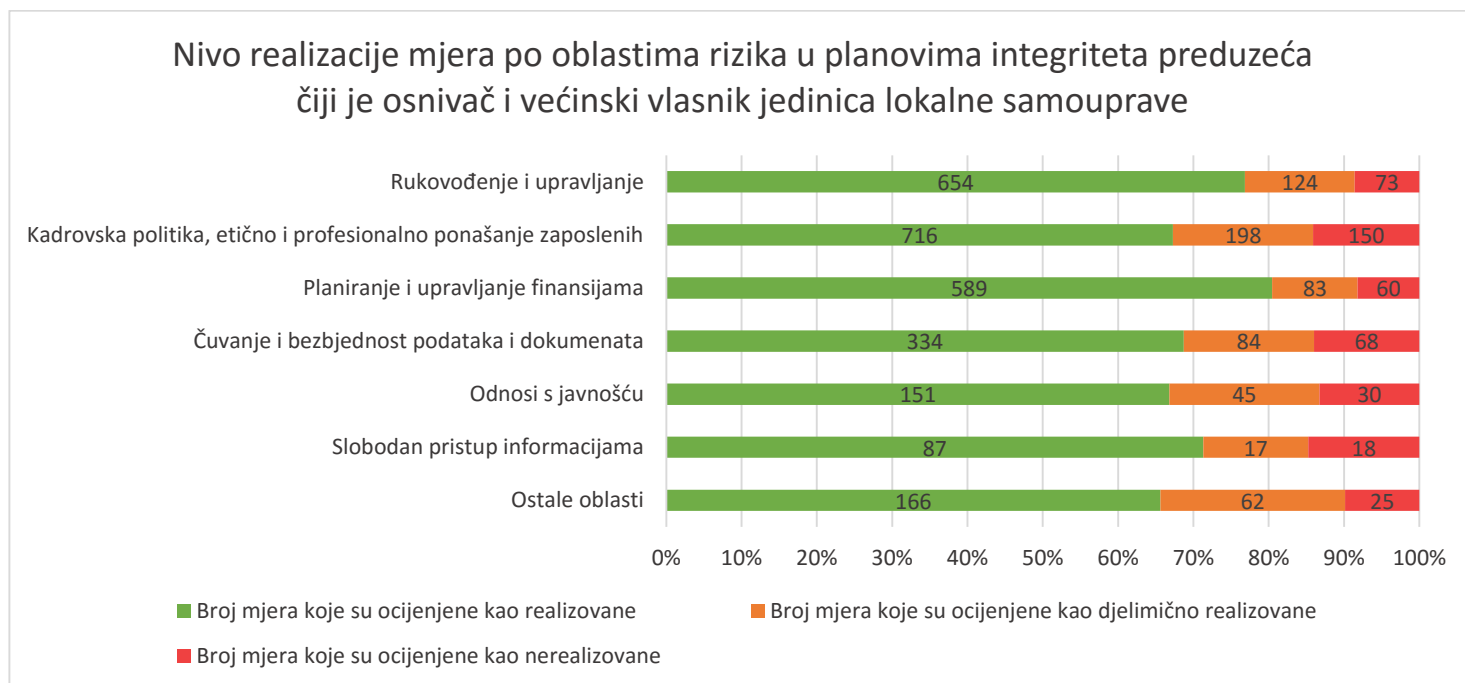
*Tabela: Stepenn realizacije mjera u podsystemima koji pripadaju sistemu „Privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad“ u 2018, 2019. i 2020. godini (na osnovu izvještaja dostavljenih 2019, 2020. i 2021. godine)*

Podsystem	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
<b>Komunalno-stambena preduzeća</b>	71,8%	70,2%	66,7%	16,1%	17,5%	20,7%	12,2%	12,4%	12,6%
<b>Lokalni javni emiteri</b>	71,8%	82,3%	81,4%	18,8%	7,2%	11,4%	9,4%	10,5%	7,3%
<b>Vodovod i kanalizacija</b>	69,6%	74,3%	73%	21,5%	17,6%	19%	8,9%	8,1%	8%
<b>Parking servisi</b>	76,9%	73,6%	77,8%	13,4%	12,3%	12,2%	9,7%	14,1%	10%
<b>Sportsko-rekreativni centri</b>	62,7%	68,3%	73,6%	19,7%	17,2%	12,3%	17,6%	14,5%	14,1%
<b>Turističke organizacije</b>	75,3%	76,3%	74,8%	15,5%	13,2%	14,3%	9,2%	10,5%	10,9%
<b>Ostala javna preduzeća čiji je osnivač opština</b>	73,7%	76,1%	75,5%	10,4%	13,5%	11,2%	16%	10,4%	13,3%
<b>Svi organi vlasti u sistemu</b>	<b>72,1%</b>	<b>73,7%</b>	<b>72,2%</b>	<b>16,1%</b>	<b>15,1%</b>	<b>16,4%</b>	<b>11,8%</b>	<b>11,3%</b>	<b>11,4%</b>

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

Prethodne godine je u četiri podsistema bilo konstatovano povećanje udjela nerealizovanih mjera, iako se uglavnom radilo o drugoj godini sprovođenja plana integriteta. U dva od ta četiri podsistema (komunalno-stambena preduzeća i turističke organizacije) nastavljen je negativni trend povećanja udjela nerealizovanih mjera, mada se to povećanje u 2020. godini može u određenoj mjeri objasniti pandemijom koronavirusa.

Naredni grafikon prikazuje stepen uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast je i dalje „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je 2020. godine realizovano 80,5% mjera. Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 76,9% realizovanih mjera, „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 68,7% i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju ponovo karakteriše najmanji udio realizovanih mjera – 67,3%. Ipak, taj procenat je nešto veći u odnosu na prethodne dvije godine, što može ukazati na određeni napredak. U oblastima kadrovske politike i čuvanja i bezbjednosti podataka i dokumenata zabilježen je i najveći procenat mjera koje do kraja 2020. godine nijesu realizovane (oko 14%). Stoga, potrebno je u narednom periodu obratiti posebnu pažnju na ove dvije oblasti, ukoliko se navedena zapažanja odnose i na konkretnu instituciju.



**Grafikon 51:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Kada su posebne oblasti rizika u pitanju, jedino su „Slobodan pristup informacijama“ i „Odnosi s javnošću“ oblasti koje su zajedničke većem broju organa. U oblasti „Slobodan pristup



informacijama“ realizovano je do kraja 2020. godine 71,3% mjera, a u oblasti „Odnosi s javnošću“ 66,8% mjera. Imajući u vidu veliki broj specifičnih nadležnosti preduzeća u ovom sistemu, one su na grafikonu predstavljene pod kategorijom „Ostale oblasti“. U tim oblastima je u prosjeku došlo do pada udjela realizovanih mjera u odnosu na prethodne dvije godine, ali je za veliki broj mjera označeno da su djelimično realizovane.

*Tabela: Stepenn realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad u 2018, 2019. i 2020. godini (na osnovu izvještaja dostavljenih 2019, 2020. i 2021. godine)*

Oblast rizika	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
<b>1. Rukovođenje i upravljanje</b>	75%	77,1%	76,9%	14,3%	15%	14,6%	10,8%	7,8%	8,6%
<b>2. Kadrovska politika, etično i prof. ponašanje zaposlenih</b>	65,8%	66,6%	67,3%	19,5%	17,3%	18,6%	14,7%	16,1%	14,1%
<b>3. Planiranje i upravljanje finansijama</b>	82,2%	82,8%	80,5%	9,5%	11%	11,3%	8,3%	6,3%	8,2%
<b>4. Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata</b>	69,2%	72,1%	68,7%	19,1%	15,9%	17,3%	11,7%	11,9%	14%
Odnosi s javnošću	68,2%	72,4%	66,8%	21,7%	18,4%	19,9%	10,2%	9,2%	13,3%
Slobodan pristup informacijama	71,1%	68,1%	71,3%	13,3%	13,8%	13,9%	15,7%	18,1%	14,8%
Ostale oblasti rizika	66,9%	71,8%	65,6%	18,8%	14,1%	24,5%	14,3%	14,1%	9,9%
<b>Sve oblasti rizika</b>	<b>72,1%</b>	<b>73,7%</b>	<b>72,2%</b>	<b>16,1%</b>	<b>15,1%</b>	<b>16,4%</b>	<b>11,8%</b>	<b>11,3%</b>	<b>11,4%</b>

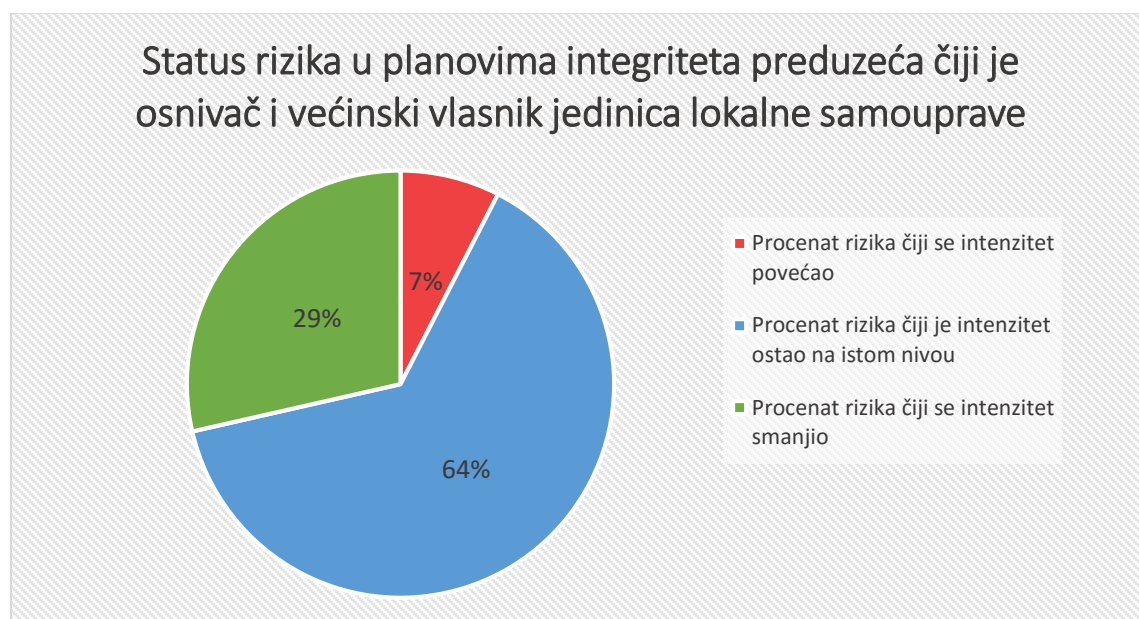
### Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izvješteno je 2021. godine da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika (izvršenu 2020. godine). Naime, za ukupno 1.244 rizika (63,9%) procijenjeno je da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za 556 rizika (28,6%) izvješteno je da su smanjenog, a za 147 rizika (7,5%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.

U poređenju sa prethodnim izvještajnim periodima, 2021. godine je zabilježen dvostruko veći broj rizika povećanog intenziteta, što može ukazati na neefikasnost određenih mjera u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština. Potrebno je razmotriti da li su te mjere odgovarajuće i da li ih treba izmijeniti ili zamijeniti novim mjerama. Osim u slučajevima kada je rast intenziteta prouzrokovan spoljašnjim faktorima rizika, na koje institucija najčešće ne

može da utiče, potrebno je razmotriti efikasnost i efektivnost predloženih mjera i mogućnost alternativnog uticaja na unutrašnje faktore rizika, u slučajevima kada intenzitet rizika raste.

Promjena statusa rizika se, kao i stepen realizacije mjera, razlikuje među podsistemima na koje je moguće podijeliti ovaj sistem. Naime, najveći udio rizika smanjenog intenziteta zabilježen je u preduzećima za vodovod i kanalizaciju (38,1% takvih rizika), ali ista preduzeća karakteriše i najveći udio rizika povećanog intenziteta (12,8%), što može ukazati da su ovi organi dosljedno primijenili metodologiju, većinu rizika ponovo procijenili i o istom izvijestili Agenciju. Udio smanjenih rizika je visok i u lokalnim javnim emiterima (34%), turističkim organizacijama (29,3%) i komunalno-stambenim preduzećima (28,8%).



**Grafikon 52:** Status rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine

Nakon preduzeća za vodovod i kanalizaciju, najveći udio rizika povećanog intenziteta zabilježen je u lokalnim javnim emiterima (9,3%), turističkim organizacijama (6,3%) i sportsko-rekreativnim centrima (5,1%).

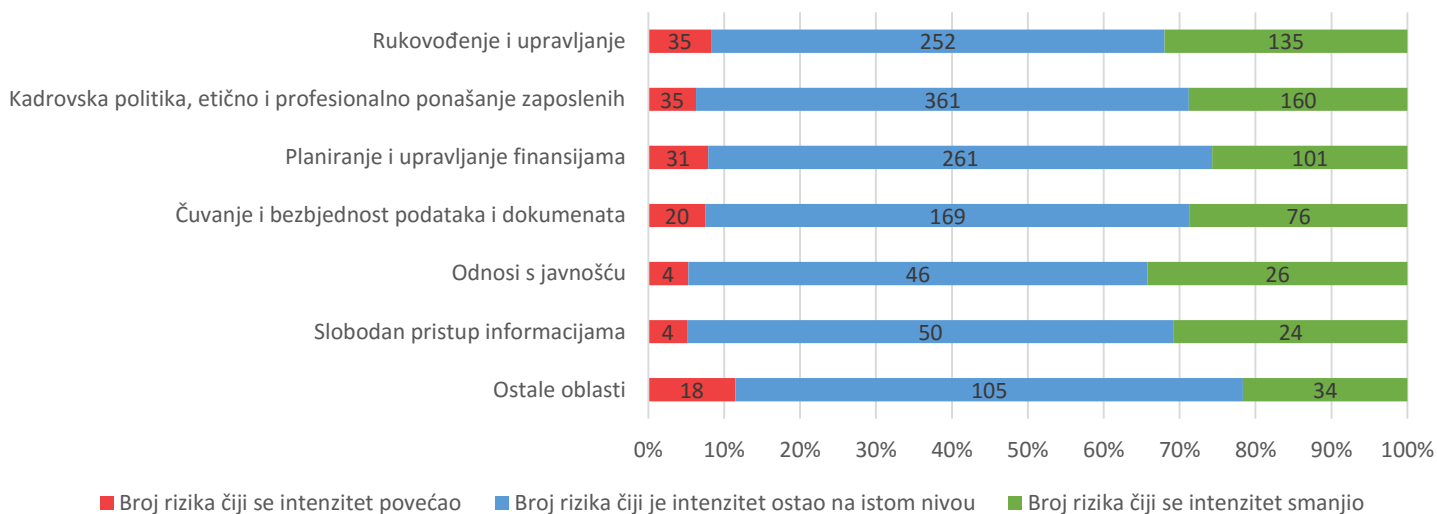
*Tabela: Status rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (po podsistemima)*

Podsistem	Udio rizika povećanog intenziteta	Udio rizika nepromijenjenog intenziteta	Udio rizika smanjenog intenziteta
Komunalno-stambena preduzeća	4,9%	66,3%	28,8%
Lokalni javni emiteri	9,3%	56,8%	34%

<b>Vodovod i kanalizacija</b>	12,8%	49,1%	38,1%
<b>Parking servisi</b>	2,8%	79,8%	17,4%
<b>Sportsko-rekreativni centri</b>	5,1%	78%	16,9%
<b>Turističke organizacije</b>	6,3%	64,4%	29,3%
<b>Ostala javna preduzeća čiji je osnivač opština</b>	11,5%	65%	23,4%
<b>Svi organi vlasti u sistemu</b>	<b>7,5%</b>	<b>63,9%</b>	<b>28,6%</b>

Od opštih oblasti rizika, najveći udio rizika smanjenog intenziteta karakterističan je za oblast „Rukovođenje i upravljanje“ (32%), a najmanji udio za oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“ (25,7%), iako je u toj oblasti zabilježen najveći stepen realizacije mjera, pa je moguće da planirane mjere ne daju dovoljno efekta. U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Određeni broj mjera je kontinuirane prirode i njima je potreban duži period sprovođenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

### Status rizika u preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (po oblastima rizika)



**Grafikon 53:** Status rizika u planovima integriteta preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (po oblastima rizika)

U svakoj od četiri opšte oblasti rizika prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na

prethodnu godinu, pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja intenziteta tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje.

## **Ostali nalazi i preporuke**

### **Javna komunalno-stambena preduzeća**

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

Među organima vlasti čiji planovi integriteta sadrže posebne oblasti rizika koje se bliže odnose na njihove glavne nadležnosti su: Agencija za stambeno-poslovni fond d.o.o. Pljevlja (oblasti „Planiranje i kvalitetno i blagovremeno izvođenje radova“, „Pravni i opšti poslovi u Društvu“ i „Planiranje i efikasno obavljanje komercijalnih poslova“), Komunalno d.o.o. Andrijevića („Održavanje lokalnih puteva i mehanizacije“ i „Čistoća i gradsko zelenilo“), Agencija za stanovanje d.o.o. Podgorica („Održavanje objekata socijalnog stanovanja“) i Možura d.o.o. Bar („Zaštita životne sredine“). Osim toga, plan integriteta organa vlasti Putevi d.o.o. Podgorica sadrži oblast rizika „Odnosi sa korisnicima“, a plan društva Pogrebne usluge d.o.o. Podgorica oblast „Poslovi iz nadležnosti tehničko-operativnog sektora“.

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

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

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

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

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

### **Lokalni javni emiteri**

Planove integriteta određenih lokalnih javnih emitera karakteriše nešto manji broj identifikovanih rizika i predloženih mjera, pa se tim organima preporučuje da prilikom ažuriranja plana integriteta 2022. godine izvrše procjenu rizika u većem broju radnih procesa u instituciji. Iako je 2020. godine došlo do unapređenja određenog broja planova integriteta, u nekoliko slučajeva je primijećeno da nijedna od opštih oblasti rizika nije dovoljno razrađena, pa je potrebno izvršiti procjenu rizika u svim radnim procesima koje podrazumijevaju ove četiri oblasti rizika. To je često slučaj sa onim dijelom lokalnih javnih emitera koji su u planu integriteta iskazali sva sistematizovana ili popunjena radna mjesta i procijenili zasebne rizike za svako od njih. Zbog navedenog pristupa, ti planovi integriteta su obimni, ali je broj konkretnih rizika i mjera manji ili neadekvatan, pa je bitno da ovi organi na temeljitiji način pristupe procjeni rizika i izradi planova integriteta. Taj nedostatak je u određenoj mjeri otklonjen u novim planovima integriteta.

Iako većina planova integriteta u ovom podsistemu sadrži posebne oblasti rizika, one se uglavnom odnose na slobodan pristup informacijama i odnose sa javnošću, dok i dalje u potpunosti izostaju oblasti koje se odnose na glavne nadležnosti institucije, pa se preporučuje svim lokalnim javnim emiterima da prilikom ažuriranja plana integriteta uvedu dodatne posebne oblasti rizika.

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

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

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

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

### **Vodovod i kanalizacija**

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

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

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

U određenom broju izvještaja o sprovođenju plana integriteta je u prva dva izvještajna ciklusa nedostajala ocjena ili opis realizacije mjera za savladavanje rizika, ali je u prethodna tri izvještajna ciklusa ovaj nedostatak u velikoj mjeri otklonjen, dijelom zahvaljujući aplikaciji za planove integriteta, koja korisniku daje mogućnost da podnese izvještaj tek nakon što je ocijenio realizaciju svih mjera, a dijelom kao posljedica preporuka Agencije, koje je oko polovine organa u ovom podsistemu usvojilo i shodno njima unaprijedilo plan integriteta i prateće izvještaje.

### **Parking servisi**

Planovi integriteta u ovom podsistemu sadrže sve opšte oblasti rizika, ali većina planova ne sadrži posebne oblasti rizika ili se one odnose na slobodan pristup informacijama ili odnose sa javnošću. Parking servis Berane je u plan integriteta koji je usvojio 2020. godine uveo oblasti rizika „Izdavanje pretplatnih parking karata“ i „Kontrola i naplata usluge parkiranja“, identifikovao rizike u time oblastima i planirao veći broj odgovarajućih mjera, pa se preporučuje i drugim parking servisima da analiziraju i uvrste u plan integriteta ove ili slične oblasti rizika. Osim te institucije, još nekoliko parking servisa je unaprijedilo plan integriteta 2020. ili 2021. godine.

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

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

### **Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti**

Dok svi planovi integriteta sadrže četiri opšte oblasti rizika, četiri plana u ovom podsistemu ne sadrže posebne oblasti rizika. S druge strane, pet planova integriteta iz 2020. i 2021. godine (Sportski centar d.o.o. Berane, Centar za sport i rekreaciju d.o.o. Pljevlja, Sportsko-rekreativni centar d.o.o. Bar, Sportski objekti d.o.o. Podgorica i Sportski centar Igalo d.o.o. Herceg Novi) sadrže više posebnih oblasti rizika koje se odnose na specifične nadležnosti ove grupe organa, pa se preporučuje i ostalim organima da analiziraju i uvedu oblasti rizika kao što su: „Izdavanje sportskih objekata“, „Izdavanje sportskih terena“, „Pružanje usluga iz nadležnosti institucije“ (ili konkretnije „Pružanje usluga iz oblasti fitnesa i teretana“, „Pružanje usluga sportske ambulante“, „Pružanje ugostiteljskih usluga“ i sl.) i „Odnosi sa korisnicima“, što su neke od oblasti koje je gore pomenutih pet institucija uvrstilo u plan integriteta. Kod ostalih organa takve oblasti uglavnom izostaju, ili su obrađene samo posebne oblasti koje su u vezi sa slobodnim pristupom informacijama i odnosima s javnošću.

Planove integriteta jednog broja organa u ovom podsistemu karakteriše određena međusobna sličnost, pa je potrebno dodatno procijeniti da li su postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način.

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

Obavezan je poseban unos svake mjere za savladavanje rizika u aplikaciju za planove integriteta, kako bi institucija bila u mogućnosti da naredne godine izvijesti o svakoj mjeri pojedinačno. Kod nekoliko institucija je primijećen zajednički unos svih mjera, pa je neophodno da 2022. godine planovi integriteta u tom dijelu budu ispravljeni i usaglašeni sa korisničkim uputstvima za aplikaciju, koja su dostavljena svim organima vlasti.

Kod nekoliko organa je primijećeno određeno neslaganje između opisa i ocjene realizacije mjera, pa se preporučuje navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera u izvještajima, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere.

### **Turističke organizacije**

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

Kada su u pitanju planovi integriteta koji su usvojeni 2020. ili 2021. godine, odgovarajuće posebne oblasti rizika analizirale su turističke organizacije iz opština: Šavnik, Mojkovac, Kotor, Podgorica, Cetinje, Bijelo Polje, Rožaje, Pljevlja, Nikšić, Ulcinj, Danilovgrad, Plav, Budva i Žabljak. Među obrađenim oblastima rizika su: „Prijava boravka stranih turista“, „Organizovanje manifestacija“, „Pružanje informacija u info centru“, „Naplata izletničke takse“, „Konkurisanje za pretpristupne fondove EU“, „Održavanje sjednica organa upravljanja Turističke organizacije“ i „Zapošljavanje lica preko lokalnog Javnog rada ZZZCG i preko Programa stručnog osposobljavanja lica“. Preporučuje se svim turističkim organizacijama da razmotre dodavanje neke od navedenih oblasti u plan integriteta, ukoliko to već nije urađeno.

Tri turističke organizacije (Žabljak, Cetinje i Mojkovac) su prilikom ažuriranja plana integriteta 2020. godine prepoznala rizike izazvane ili uvećane epidemijom novog korona virusa.

Turistička organizacija Opštine Žabljak je kao osnovni rizik identifikovala negativni uticaj virusa Covid-19 na turistički razvoj, a kao rezidualni rizik pad turističke posjete i negativne ekonomske efekte na cjelokupnu turističku privredu. Ova institucija je kao mjere za savladavanje rizika predvidjela poštovanje preporuka Svjetske zdravstvene organizacije, sprovođenje nacionalnih mjera i onlajn promotivnu kampanju turističkih potencijala.

Turističke organizacije Prijestonice Cetinje i Opštine Mojkovac su u okviru oblasti rizika koje se odnose na organizovanje manifestacija identifikovale rizik od sprječavanja održavanja manifestacija usljed elementarne nepogode i pogoršanja epidemiološke situacije u vezi sa virusom Covid-19, i između ostalog planirale usklađivanje programa manifestacija shodno epidemiološkoj situaciji i mjerama i preporukama nadležnih institucija.

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



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

Veliki broj organa je u ranijim izvještajnim periodima unosiio sumarnu ocjenu realizacije za veći broj mjera, umjesto pojedinačne ocjene realizacije, što je u značajnoj mjeri ispravljeno u prethodna tri izvještajna perioda, jer je većina turističkih organizacija, prateći korisničko uputstvo za aplikaciju za planove integriteta, izvještavala o svakoj planiranoj mjeri pojedinačno.

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

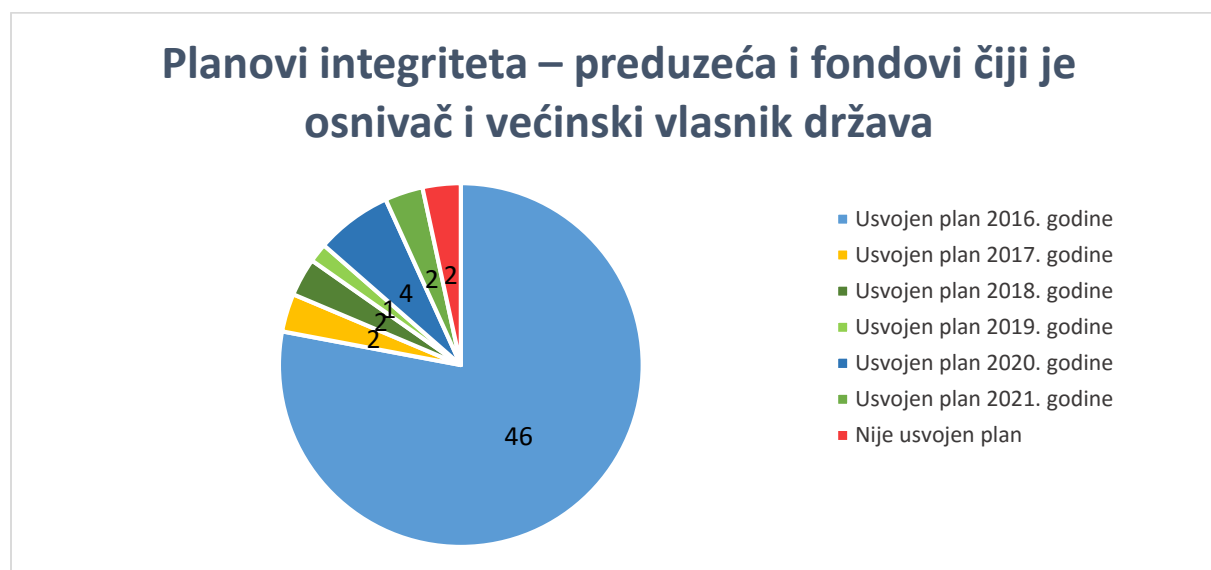
Ovaj podsistem karakteriše veća međusobna razičitost organa vlasti i planova integriteta u odnosu na prethodne podsisteme. Stoga su i različite vrste nedostataka uočene u planovima integriteta ovog podsistema: mali broj analiziranih radnih procesa i izostanak neke od bitnih kategorija u tabeli plana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

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

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

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

Plan integriteta u sistemu privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik država, prema evidenciji Agencije, usvojilo je ukupno 57 privrednih društava i fondova. Od tog broja, 55 organa vlasti donijelo je plan integriteta u periodu između 2016. i 2020. godine, dok su dva organa donijela plan u 2021. godini.<sup>71</sup>



<sup>71</sup>**Plan integriteta su donijeli:** Inženjerska komora Crne Gore, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada, Fond za zaštitu depozita, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za obeštećenje, Centar za alternativno rješavanje sporova, Centralna banka Crne Gore, JU Službeni list Crne Gore, JU Zavod za geološka istraživanja, JU Specijalistička veterinarska laboratorija, JU Regionalni centar za obuku ronilaca za podvodno razminiranje, pružanje pomoći, spašavanje i kontrolu na moru, AD „Pošta Crne Gore“ Podgorica, AD „13. jul Plantaže“ Podgorica, AD „Održavanje željezničkih vozničkih sredstava“ Podgorica, AD „Željeznički prevoz Crne Gore“ Podgorica, AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ Podgorica, AD „Businessmontenegro“ Podgorica, AD „Montecargo“ Podgorica, AD „Aerodromi Crne Gore“ Podgorica, AD „Elektroprivreda Crne Gore“ Nikšić, AD „Crnogorski elektroprenosni sistem“ Podgorica, DOO „Radio difuzni centar“ Podgorica, AD „Investiciono-razvojni fond Crne Gore“ Podgorica, AD „Luka Bar“ Bar, AD „Crnogorska plovidba“ Kotor, AD Hotelska grupa „Budvanska rivijera“ Budva, AD HTP „Ulcinjaska rivijera“ Ulcinj, AD „Castello Montenegro“ Pljevlja, DOO „Centar za ekotoksikološka ispitivanja“ Podgorica, DOO „Project – Consulting“ Podgorica, DOO „Crnogorski operator tržišta električne energije“ Podgorica, DOO „Monteput“ Podgorica, DOO „Montenegro Bonus“ Cetinje, DOO „Turistički centar Durmitor“ Žabljak, DOO „Vodacom“ Tivat, JP Radio i televizija Crne Gore, Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore, JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ Budva, Institut za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore, Institut za standardizaciju Crne Gore, Barska plovidba AD Bar, AD Institut za fizikalnu medicinu, rehabilitaciju i reumatologiju „Dr Simo Milošević“ Igalo, Herceg Novi, DOO „Crnogorski elektrodistributivni sistem“ – CEDIS Podgorica, DOO „Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis“ Nikšić, DOO „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“ Podgorica i D.O.O. „Skijališta Crne Gore“ Mojkovac. U 2020. godini, plan integriteta su po prvi put usvojili Naučno-tehnološki park Crne Gore doo, DOO Fond za zaštitu životne sredine, „Sveti Stefan hoteli“ AD Budva i DOO „Zaštita prostora Crne Gore“ Danilovgrad. U 2021. godini, plan integriteta su po prvi put usvojili „Univerzitetско sportsko-kulturni centar d.o.o. Podgorica“ i „To Montenegro“ d.o.o. Podgorica.

**Grafikon 54:** Broj usvojenih planova integriteta u privrednim društvima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, gotovo svi organi u ovom sistemu su ažurirali odnosno donijeli novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period. Jedan organ vlasti nije ažurirao svoj plan integriteta nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja.

Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 57 planova integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država (100% svih usvojenih planova u ovom sistemu). Dva plana integriteta koja su dostavljena Agenciji u pisanoj formi (AD “Castello Montenegro” Pljevlja i DOO “Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju” Podgorica), ali ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađena, ali su obuhvaćena kvalitativnim dijelom analize. Tokom 2021. godine u aplikaciju je unijeto 9 ažuriranih odnosno novih planova integriteta.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 1060 rezidualnih rizika. Najviše rizika u planovima integriteta koji potpadaju pod ovaj sistem sadržano je u planu integriteta Pošte Crne Gore A.D. Podgorica (ukupno 122 rizika).

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 729 (68,77%). Identifikovan je 261 rizik niskog intenziteta (24,62%) i 70 rizika visokog intenziteta (6,6%). Dva organa vlasti prepoznala su samo rizike niskog intenziteta (4 rizika, Radio-difuzni centar doo i 5 rizika, Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca d.o.o.), dok su sljedeći organi predvidjeli samo rizike srednjeg intenziteta: Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Luka Bar, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore, Monteput DOO, DOO „Centar za ekotoksikološka ispitivanja“ Podgorica, Crnogorska plovodba, Barska plovodba, Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis, Turistički centar Durmitor DOO Žabljak, Investiciono-razvojni fond. Takođe, uočeno je da je jedan organ vlasti u svom planu integriteta prepoznao samo rizike visokog intenziteta (D.O.O. „Zaštita prostora Crne Gore“ Danilovgrad).

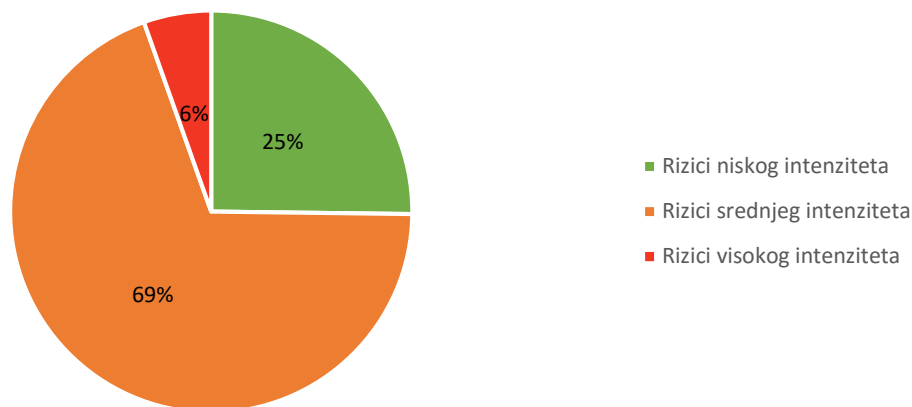
U tabeli koja slijedi predstavljeni su rizici za koje su organi vlasti nakon ponovne procjene označili rizicima visokog intenziteta.

*Tabela rizika visokog intenziteta u sistemu preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država:*

<b>RIZICI VISOKOG INTENZITETA (na skali od 49-100)</b>	
Odstupanja u sprovođenju strategije razvoja institucije, programa i planova rada Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti (100)	Rizik zapošljavanja neadekvatnog kadra; Nepostojanje školovanog kadra za specifična zanimanja; Odliv kadrova i negativna starosna struktura (56)

Zaštita podataka o ličnosti (100)	Nedostatak sredstava za finansiranje poslovanja - realizaciju radova tekućeg i investicionog održavanja (56)
Za tačnost obračuna, blagovremeno i stručno obavljanje poslova; zloupotreba službene nadležnosti (81)	Zbog podređivanja javnog interesa privatnom postoji mogućnost nenamjenske potrošnje budžetskih sredstava (56)
Donošenje i nepoštovanje odluka zbog nedovoljno jasne podjele i razgraničenja sistema kontrole i prekoračenja ovlašćenja zbog velike koncentracije zadataka na samo jednoj osobi (64)	Nedovoljan razvijen nivo svijesti za prijavljivanje korupcije postojanje velikog broja objekata i finansijska opterećenost sa aspekta održavanja (50)
Favorizovanje određenih pravnih subjekata u odnosu na druge (64)	Nizak stepen samostalnosti u procedurama zapošljavanja kadrova (50)
Zaposleni nisu upoznati sa propisima; Nerazumljivi i nedorečeni propisi; Nedovoljna informisanost zaposlenih o obavezi prijavljivanja poklona; Nedovoljan razvijen nivo svijesti zaposlenih za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar Društva (60)	Davanje prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke, na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu (50)
Nedovoljno jasna podjela i razgraničenje sistema kontrole i vršenja ovlašćenja zbog velike koncentracije zadataka na samo jednoj osobi (56)	Donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu; Mogućnost prekomjernog korišćenja diskrecionih ovlašćenja (49)
Nedovoljna i nekoordinisana saradnja između odgovarajućih organizacionih jedinica; Nepoštovanje procedura (63)	Neadekvatan ili neefikasan sistem kontrole bezbjednosti; Neblagovremeno preduzimanje bezbjednosnih provjera prije zasnivanja radnog odnosa i tokom trajanja radnog odnosa (54)

Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa vlasti čiji je osnivač ili većinski vlasnik država



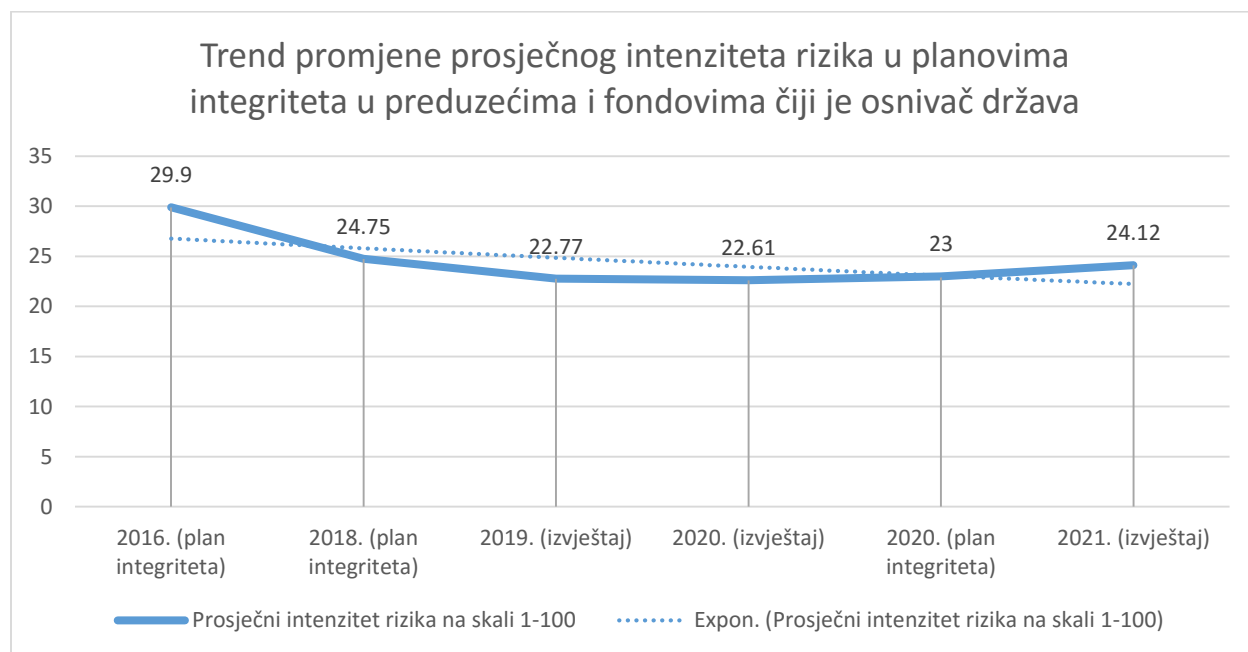
**Grafikon 55:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta privrednih društava i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

**Tabela:** Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim u periodu od 2016-2021. godine

Naziv sistema	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2016. godinu)	323 (23%)	856 (62%)	202 (15%)	1381
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2018. godinu)	258 (27%)	659(67%)	63(7%)	980
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2020. godinu)	255 (25.19%)	702 (69.36%)	55 (6%)	1012
Preduzeća i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država (podaci za 2021. godinu)	261 (24.62%)	729 (68.77%)	70 (6.6%)	1060

Upoređujući strukturu rizika u planovima integriteta koji su usvojeni u prethodnom periodu, u novim planovima integriteta, uočen je nastavak trenda smanjenja udjela rizika visokog intenziteta (sa 15% u 2016. godini na 6% u 2020. godini). Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je u planovima i izvještajima koji su usvojeni u periodu od 2016-2020. godine. Prema podacima za 2021. godinu, struktura rizika u izvještajima o sprovođenju planova integriteta ostala je na istom nivou kao u novim planovima koji su usvojeni 2020. godine. Prosječni intenzitet rizika u svim

planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 29,9 (na skali 1-100), a u planovima usvojenim 2018. godine iznosi 24,75. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i iznosila je 22,77. Prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta iz ove oblasti usvojenim do kraja 2020. godine je iznosio 23 i ipak je manji od onog u planovima usvojenim do kraja 2018. godine. Nakon procjene prilikom izvještavanja 2021. godine ta vrijednost iznosi 24,12.



**Grafikon 56:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država

#### Tabela osnovnih rizika

Redni broj	Osnovni rizik	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	5.72
2	Sukob interesa	4.56
3	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaji	3.32
4	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	3.32
5	Curenje informacija	3.28

6	Ugrožavanje zaštite podataka	3.04
7	Narušavanje principa transparentnosti	2.84
8	Donošenje nezakonitih odluka	2.56
9	Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	2.16
10	Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	2.12

Statistički posmatrano, tri najzastupljenija osnovna rizika u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država su: narušavanje integriteta institucije, sukob interesa i nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj. Organi vlasti prepoznali su i osnovne rizike koji se odnose na primjenu Zakona o sprječavanju korupcije, u dijelu primanja poklona i drugih nedozvoljenih koristi kao i neprijavlivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji, kao i na odredbe Zakona o lobiranju i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Usljed epidemiološke situacije u Crnoj Gori izazvane virusom Covid-19, a koja je uticala na poslovanje preduzeća i fondova čiji je osnivač država ili su u većinskom vlasništvu države, samo je jedan organ vlasti (JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ Budva) prepoznao rizik “smanjena radna snaga usljed zaraženih virusom covid 19 i zaposlenih koji su u samoizolaciji” i predložio adekvatnu mjeru za smanjenje rizika od širenja virusa Covid19, na način što se “organizovao rad od kuće zaposlenih koji nijesu kratkoročno neophodni za ostvarenje kontinuiteta procesa rada i pružanja usluge vodosnabdijevanja”.

Takođe, u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu prepoznali su rizik koji je izazvan pandemijom korona virusa a koji onemogućava ispunjavanje osnovne nadležnosti te institucije - sprvođenje obuka u zatvorenom prostoru za veliki broj korisnika programa Centra čime je funkcionisanje Centra značajno otežano, pa Centar sve više pribjegava održavanju on line obuka. „Problem predstavljaju nedovoljni prostorni kapaciteti, internet konekcija kao i neobučenos predavača u pogledu održavanja on line obuka“. U tom smislu, potrebno je obezbijediti adekvatnu obuku predavača za realizaciju on line obuka.

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

Agencija je 2021. godine prikupila 55 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu i obradila podatke o realizaciji mjera za savladavanje rizika. Dva organa nijesu bila u obavezi da izrade izvještaj jer su plan usvojili prvi put u 2021. godini.

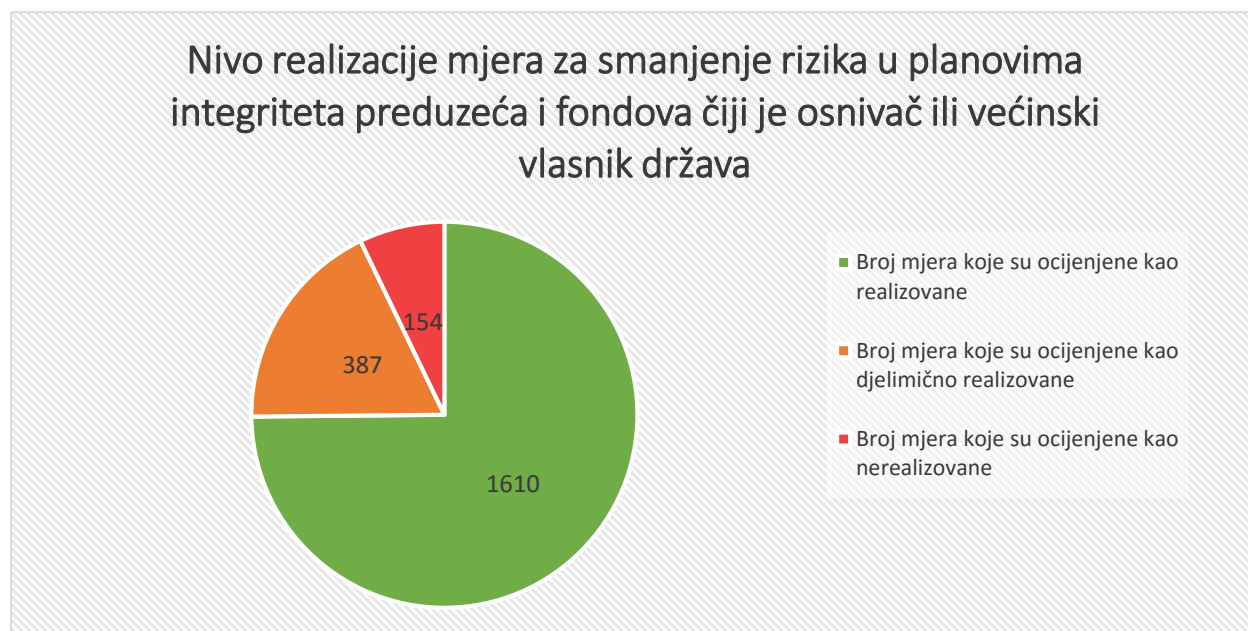
U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, dali kratak opis realizacije mjera, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta prepoznatih rizika u planovima integriteta.

Organi vlasti koji pripadaju ovom sistemu su bili u obavezi da prilikom izrade izvještaja o sprovođenju planova integriteta izvijeste o statusu ukupno 998 rizika i realizaciji 2.151 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 52 (94,54% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). Tri izvještaja nisu unijeta u aplikaciju (izvještaji Castello Montenegro a.d. Pljevlja, Fond rada, Aerodromi CG), već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, pa ti izvještaji nijesu obrađeni statistički, ali su obuhvaćeni kvalitativnim dijelom analize.

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

Od ukupnog broja mjera, organi su izvijestili da je ukupno 1.610 mjera realizovano (82,6%), 387 mjera djelimično realizovano (19,9%), a da 154 mjera nije realizovano (7,9%).



**Grafikon 57:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač ili većinski vlasnik država

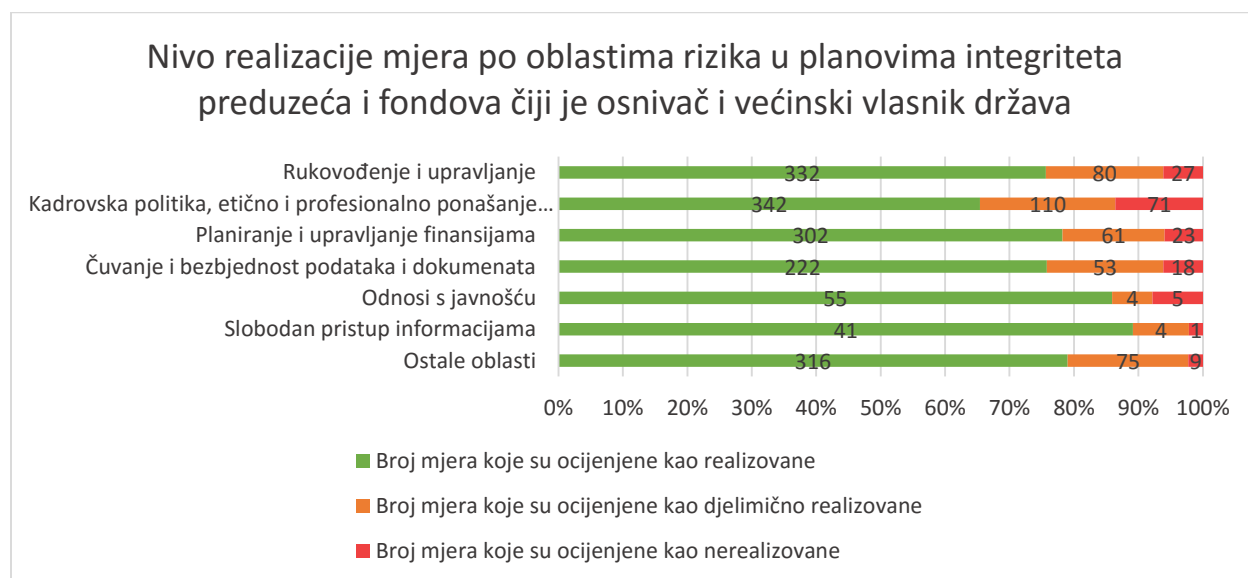
Procenat realizovanih mjera je prema izvještajima dostavljenim 2021. godine je veći u odnosu na podatke iz prethodnog izvještajnog perioda i iznosi 82,6%. Istovremeno, povećao se i procenat djelimično realizovanih i nerealizovanih mjera. Iz tabele se može uočiti da je na kraju 2016. godine realizovano 56,5% mjera, na kraju 2017. godine 61% mjera, a na kraju 2018. godine (kada su organi po prvi put podnosili izvještaj putem aplikacije) 65,3% mjera. Krajem 2019. godine realizovano je 78,65% mjera.



Najviše mjera u planovima integriteta predložili su Pošta Crne Gore (122 mjere, koje su ujedno i realizovane), Elektroprivreda Crne Gore (113 mjera), Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom (111), Fond penzijskog i invalidskog osiguranja (103 mjere).

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
<b>2017.</b>	56.5%	20.3%	8.4%
<b>2018.</b>	61%	20%	8.8%
<b>2019.</b>	65.3%	12.9%	5.1%
<b>2020.</b>	78.65%	16.31%	5%
<b>2021.</b>	<b>82,6%</b>	<b>19,9%</b>	<b>7,9%</b>

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Treba imati u vidu da se podaci iz 2021. godine odnose na prvo izvještavanje po novim planovima koji su usvojeni tokom 2020. godine. Upoređujući podatke iz 2019. godine (kada su organi vlasti izvještavali po novim planovima iz 2018. godine) sa podacima iz tekućeg izvještaja, nivo realizacije mjera u opštim oblastima rizika tokom 2021. godine znatno je povećan u odnosu na podatke iz 2019. godine. Visok stepen realizacije mjera u ovom sistemu može se djelimično objasniti činjenicom da je značajan broj mjera u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač odnosno većinski vlasnik država kontinuirane prirode ili predstavljaju indikatore uspjeha.



**Grafikon 58:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Najuspješnija oblast je „Planiranje i upravljanje finansijama“ (78.24%) dok su oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka“ na istom nivou kada je u pitanju stepen realizovanih mjera i u tim oblastima je realizovano 75% mjera. Potom slijedi oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju karakteriše najmanji udio realizovanih mjera, oko 65%. Kao i u prethodnim izvještajima, iz opisa realizacije pojedinih mjera ne može se zaključiti da su predviđene mjere zaista realizovane, a u drugim slučajevima se, i pored visokog nivoa realizacije mjera, uglavnom radi o kontinuiranim aktivnostima, koje su istovremeno planirane za veći broj rizika, pa broj realizovanih mjera u tim slučajevima ne znači i da je velik i broj aktivnosti koje su sprovedene u cilju savladavanja identifikovanih rizika.

Dva organa u ovom sistemu su izvijestila da su realizovane sve predložene mjere za smanjenje rizika (Pošta Crne Gore i “Sveti Stefan hoteli” a.d. Budva).

I u ovom izvještajnom periodu u oblasti kadrovske politike uočen je najveći broj mjera koje do kraja 2020. godine nisu realizovane, pa se u narednom periodu određenim organima vlasti preporučuje intenziviranje aktivnosti u ovoj oblasti rizika.

Organi vlasti u ovom sistemu su postigli veći stepen realizacije mjera u posebnim oblastima rizika u odnosu na opšte oblasti, posebno u oblasti „Slobodan pristup informacijama“, gdje procenat uspješnosti realizacije iznosi 89.13%. U okviru „Ostalih oblasti rizika“ obrađeni su rizici i mjere koje se odnose na posebne organizacione jedinice organa vlasti, i to naročito one koje imaju veliki broj sistematizovanih radnih mjesta, pa su ti organi kroz plan integriteta posebno obradili svaku organizacionu jedinicu.

Organi vlasti u ovom sistemu su izvještavali da je situacija sa COVID-om u prošloj godini otežala usvajanje **planova i politika razvoja**, a usvajanje značajnijih planova zahtijevalo bi učešće svih relevantnih faktora, kroz diskusiju, organizaciju panel diskusija i slično. Među tim organima je AD ŽPCG koji nije usvojio Strategiju razvoja. Prilikom kreiranja politike razvoja i upravljanja pored menadžmenta društva uključeni su i svi sektori koji svakodnevno svojim aktivnostima doprinose realizaciji razvojnih projekata društva. „Plantaže“ AD su izvijestile da su tokom 2020. godine uspostavili strategiju i business plan.

Tokom izvještajnog perioda, određena preduzeća nisu bila uključena u radne grupe za izradu propisa i drugih strateških akata.

Organi koji su kao mjeru za savladavanje rizika prepoznali donošenje strategije za upravljanje ljudskim resursima, nijesu je usvojili. Takođe, u uslovima pandemije, jedan organ vlasti nije realizovao model za procjenu učinkovitosti i uspješnosti organizacije. Usjed pandemije uslovljena virusom Covid-19, usporena je bila saradnja sa nadležnim institucijama i u većini se svodila na održavanje kontakata mail-om i preko zoom aplikacije. U izvještajnom periodu, jedan organ vlasti je izvijestio da nije bilo saradnje sa nevladinim organizacijama.

Testovi integriteta zaposlenih su sprovedeni u jednom organu iako u izvještaju o sprovođenju plana integriteta nedostaje više informacija o načinu na koji je ta mjera realizovana.

Kada je u pitanju **spровоđenje antikorupcijskih propisa**, jedno preduzeće je izvijestilo da su direktor i svi zaposleni upoznati sa antikorupcijskim propisima. Organi vlasti su izvještavali da su redovno dostavljali izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera, Agenciji za sprječavanje korupcije. Većina organa je ASK dostavila izvještaj o primljenim donacijama i poklonima za prethodnu godinu. U 2020. godini, uglavnom **nije bilo sponzorstava niti donacija**. Određeni organi su izvijestili da nisu donijeli pravilnik o davanju poklona, donacija i sponzorstva. Kako u izvještajnom periodu nije bilo promjena u vezi sa antikorupcijskim propisima, tako su organi izvještavali da su sa postojećim propisima iz te oblasti upoznawali samo novozaposlene.

Organi vlasti su uglavnom izvještavali da nije bilo prijavljenih poklona, ali da se vodi evidencija poklona koju javni funkcioner primi u vezi sa vršenjem javne funkcije. Osim toga, svi službenici su putem e-maila upoznati sa obavezom prijavljivanja svih poklona. Jedan organ je izvijestio da nije donijet interni akt o sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona ali da se postupa po Zakonu o sprječavanju korupcije u dijelu čl. 16 i čl. 17. Takođe, preduzeća su prepoznala nedostatak obučenosti zaposlenih u vezi sa obavezom prijavljivanja poklona, te su stoga te mjere ocijenjene kao nerealizovane.

CEDIS je usvojio revidiran i **unaprijeđen Etički kodeks** u kojem je posebno obrađena oblast antikorupcije, odnosno primanje poklona i koji propisuje obaveznost prijave poklona. Pomenuti organ je formirao Komisiju za etička pitanja sa posebnom mail adresom za prijave o povredi Etičkog kodeksa. Napravljen je **nacrt Politike primanja poklona** koja obuhvata sljedeće: definiciju poklona, primanje poklona, odbijanje poklona, prijava poklona, prijava odbijanja poklona, lice zaduženo za registar poklona, obrazac prijave poklona i obrazac registra poklona, ali taj dokument nije usvojen. Takođe, taj organ nije odredio lice za vođenje evidencije o primljenim poklonima. Zaposleni se edukuju o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar CEDIS kroz Program profesionalnog osposobljavanja zaposlenih.

Većina preduzeća je izvijestila da u 2020. godini nije bilo nijedne prijave od strane zaposlenih, licu za **prijem i postupanje po prijavi zviždača**. Međutim, jedan organ je izvijestio da je u izvještajnom periodu ASK sprovela postupak po jednoj prijavi i da nisu konstatovane povrede zakona od strane društva i da je zapisnik o tome objavljen na web stranici ASK. CEGES je izvijestio da je donijeto Uputstvo za postupanje po prijavi i evidenciju prijave korupcije unutar tog preduzeća kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu. AD "Plantaže" su obavijestile da je uspostavljena procedura prijave i da je dostupna na zvaničnoj internet stranici putem koje sva zainteresovana lica mogu prijaviti sumnje u eventualne nepravilnosti u tom društvu. Organ vlasti koji je u prethodnom periodu dobio preporuke od strane ASK koje su se odnosile na oglašavanje slobodnih radnih mjesta u neradne dane i u trajanju od jednog dana izvijestio je da se pomenute preporuke poštuju.

Jedan organ je izvijestio da su u izvještajnom periodu razmotrene mjere za zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu korupcije i drugih nepravilnosti unutar društva, ali da u izvještajnom periodu nije donijeto interno uputstvo za evidenciju prijave korupcije unutar društva niti je bilo prijava.

Organ vlasti Businessmontenegro AD je izradio Uputstvo o postupanju službenika po prijavi o ugrožavanju interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Ukazano je da je potrebno više raditi na stalnom usavršavanju i edukaciji kada je u pitanju ova oblast.

Zavod za zapošljavanje je izvijestio da u izvještajnom periodu nije realizovao niti jednu od predloženih mjera koje se odnose na oblast prijema i postupanja po prijavama i to da: nisu donijeta uputstva za prijavu i evidenciju slučajeva korupcije unutar institucije niti da je određen službenik za prijem i obradu navoda u prijavi. Tom organu se preporučuje da do narednog izvještajnog perioda sprovedu aktivnosti po pitanju realizacije zakonskih obaveza shodno ZSK.

Iako je epidemiološka situacija u preduzećima izazvana Covid19 prepoznata u planovima integriteta svega par preduzeća, evidentirano je da se pomenuta situacija najviše odrazila na nemogućnost adekvatnog organizovanja/pohađanja neophodnih obuka za zaposlene.

Kada je u pitanju obučavanje zaposlenih organi vlasti su uglavnom izvještavali da je **plan i program stručnog usavršavanja** tokom prethodne godine djelimično realizovan, u skladu sa finansijskim mogućnostima i okolnostima izazvanim pandemijom Covid 19.

Centralna banka je izvijestila da je uprkos tome donijela Godišnji plan stručnog usavršavanja i obrazovanja i da se kontinuirano pratilo izvršenje i sprovođenje Plana stručnog usavršavanja i osposobljavanja. Više organa vlasti je izvijestilo da nijesu pripremljeni niti usvojeni godišnji planovi stručnog usavršavanja niti posebni planovi obuke za zaposlene o etičkim standardima, integritetu i antikorupcijskim mjerama, javnim nabavkama, ali da su se zainteresovani službenici stručno usavršavali saglasno potrebama preduzeća, prilagođavajući se situaciji izazvanoj pandemijom virusa Covid19 i to kroz razne vidove online obučavanja na teme: planiranja prihoda i rashoda i finansijske transparentnosti, rukovanja podacima u elektronskoj formi i upotrebi elektronskog sistema za skladištenje i upravljanje podacima, bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi, itd. Takođe, dio zaposlenih je pohađao obuke u organizaciji Privredne komore Crne Gore i Uprave za kadrove.

Zaposleni u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država uglavnom nisu pohađali **obuke posvećene etici i integritetu**, kao i načinima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar preduzeća, kao ni na temu planiranja plana korišćenja finansijskih sredstava. Jedan organ je izvijestio da je svega par zaposlenih prisustvovalo obuci iz oblasti borbe protiv korupcije i mobinga.

Odredbe Zakona o zabrani diskriminacije se kontinuirano primjenjuju. U toku 2020. godine u jednom organu vlasti jedno lice je podnijelo prijavu za mobing.

U JU Zavod za geološka istraživanja usvojena je Proceduru za donošenje odluka kao i Odluka o licima ovlašćenim za interno potpisivanje dokumentacije, putnih naloga i sl.

Institut za standardizaciju je započeo implementaciju standarda ISO 9001- Sistem menadžmenta kvalitetom kojim će biti propisana i procedura prijema u radni odnos.

U Nacionalnoj turističkoj organizaciji donijeto je interno Uputstvo o proceduri oglašavanja za popunu slobodnih radnih mjesta.

Jedan organ je izvijestio da nije realizovao mjeru koja se odnosi na donošenje internog akta **nagrađivanja zaposlenih** u skladu sa ostvarenim rezultatima. U drugom organu navodi se da je primjetno povećana transparentnost prilikom nagrađivanja i da je toku formiranje standarda kojima bi se definisali preduslovi za nagrađivanje zaposlenih.

Jedan organ vlasti je u svom planu integriteta prepoznao rizik „štititi integritet preduzeća klauzulama ugovora o radu” i predloži mjeru „ugraditi klauzulu integriteta u ugovor o radu”, međutim ta mjera nije realizovana u ovom izvještajnom periodu.

Kada je u pitanju pokretanje disciplinskih postupaka, u Institutu za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu bilo je 5 pokrenutih disciplinskih postupaka a postupaka za razrješenje nije bilo.

U Investiciono-razvojnom fondu redovno se pratilo poštovanje radnih obaveza zaposlenih i pokretali su se postupci po potrebi. U toku 2020. pokrenut je jedan postupak.

Jedno preduzeće je usvojilo Proceduru o planiranju, prognozi i izvještavanju u kojoj je do detalja formalizovan process planiranja, odobravanja budžeta, zahtjeva za dodatnim budžetskim sredstvima, rokovima izvještavanja i sl. Usvojena je i Procedura za praćenje realizacije nabavnih ugovora i fakturisanje koja jasno propisuje način sprovođenja ovog procesa i definiše odgovornosti u cilju sprečavanja bilo kakvih nepravilnosti.

U izvještajima organa vlasti u dijelu opšte oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ u toku izvještajnog perioda uglavnom nije sprovedena **unutrašnja finansijska kontrola**. Dva organa vlasti su izvijestila da su Ministarstvu finansija i socijalnog staranja i Odjeljenju za unutrašnju reviziju Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma u toku izvještajnog perioda povjerali finansijsku unutrašnju kontrolu, shodno Sporazumu o vršenju revizije. U drugom preduzeću sprovedena je revizija od strane nezavisnog revizora. U izvještajnom periodu postupalo se po preporukama iz izvještaja revizora.

Sve značajne odluke iz nadležnosti upravnih odbora, ugovori i aneksi, ugovori iz domena rada javnih nabavki, rješenja iz domena rada zakona o slobodnom pristupu informacijama su uredno i redovno objavljivani na web stranicama preduzeća. Takođe, organi su navodili da je antikorupcijska klauzula bila sastavni dio svih ugovora o javnim nabavkama. Vodilo se računa o ispravnosti odnosno validnosti dokumentacije i sastavljanja finansijskih iskaza po računovodstvenim standardima.

Jedan organ je izvijestio da zbog kašnjenja završetka određene tehničke dokumentacije, zbog zahtjeva za odlaganjem započetih postupaka od strane izvođača, a sve zbog pandemije izazvane virusom covid-19, nije na predviđen način realizovan Plan javnih nabavki i Plan rada.

Iako je u planu integriteta Crnogorske plovidbe a.d. Kotor predložena mjera “usvajanje internog akta o kriterijumima za **odjelju i visinu iznosa donacija, stipendija i pomoći** koje se mogu

dodjeliti na zahtjev fizičkih i pravnih lica” kako bi se smanjio rizik od neadekvatnog i nedovoljno transparentnog trošenja finansijskih sredstava, odbor direktora u naznačenom izvještajnom periodu nije usvojio predloženi akt iz razloga sprovođenja mjera štednje finansijskih sredstava u tom društvu.

Nekoliko organa vlasti je u izvještajnom periodu sačinilo i usvojilo **Strategiju upravljanja rizicima**.

Zbog okolnosti nastalih pandemijom korona virusa zaposleni koji rade na poslovima javnih nabavki nijesu pohađali relevantne programe obuke.

Institut za standardizaciju je u izvještajnom periodu započeo postupak implementacije standarda ISO 9001 kojim će se utvrditi procedure izrade i donošenja plana rada i finansijskog plana.

Kada je u pitanju realizacija mjera predviđenih u oblasti rizika „Čuvanje i bezbjednost podataka“, preduzeća su uglavnom izvještavala da sistem upravljanja dokumentima još uvijek nije uveden iako je većina organa vlasti u svojim planovima integriteta prepoznala kao mjeru mogućnost uvođenja posebnog IT sistema po principu **data management** za elektronsku bazu dokumenata u posjedu institucija.

U jednom organu arhiviranje dokumentacije vrši se neposrednim odlaganjem, a ne elektronskim putem, pa se preporučuje tom organu da u narednom periodu razmotri uvođenje adekvatnog sistema arhiviranja podataka i dokumentata u posjedu organa.

Kada su u pitanju radni procesi u ovoj oblasti rizika, a koji su ocijenjeni kao najrizičniji (procjena rizika 100) jedan organ vlasti (Fond PIO) je izvijestio da je realizovao sve predložene mjere za savladavanje rizika koje se odnose na **zaštitu podataka o ličnosti**. Usvojeno je Pravilo o obradi i zaštiti ličnih podataka Fonda PIO CG, kao i Evidencija podataka o zbirkama podataka o ličnosti.

Organi vlasti su prepoznali značaj kontinuirane edukacije kadra o načinu zaštite curenja informacija. U određenim organima nisu donijete odluke kojima se označava stepen tajnosti podataka koji su u posjedu institucije. Svakodnevno su se obučavali zaposleni za bezbjedno rukovanje podacima u elektronskoj formi.

Luka Bar AD je izvijestila da je uspostavljen dokument "Vrednovanje performansi" u sklopu kojeg je za svaki proces kroz indikatore performansi procesa, izvršeno vrednovanje performansi. Taj dokument se redovno ažurira.

Organi vlasti u ovom sistemu su navodili da je potrebno podizati svijesti zaposlenih o **bezbjednosti informacija** kroz uspostavljanje i primjenu metodologije za upravljanje rizicima po bezbjednost informacija.

U izvještajnom periodu, određeni broj organa je izvijestio da nije urađen izvještaj o analizi mjera **fizičke i tehničke bezbjednosti**. U izvještajnom periodu, jedno preduzeće je planiralo sredstva za obezbjeđivanje prostorija u kojima se skladišti dokumentacija i da je realizovana javna nabavka za predmetnu uslugu.

Prema navodima iz izvještaja, kako ne postoji potpuna kontrola pristupa službenim prostorijama onda ne postoji ni potpuna mogućnost čuvanja dokumentacije iako se podaci i dokumenta arhiviraju.

Takođe, jedan organ je naveo da su lični podaci zaštićeni u skladu sa zakonom i internim pravilima javnog preduzeća i u tom organu vlasti nijedan lični podatak nije dat eksternom organu bez prethodne saglasnosti lica.

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

**Transparentnost organa vlasti** se ogledala kroz dostavljanje informacija kao odgovor na zahtjev za pristup slobodnim informacijama kao i kroz dostavljanje posebnih izvještaja.

Organi su prepoznali značaj kontinuiranog **razvoja web stranice**, koja će omogućiti trećim licima da se informišu o najvažnijim odlukama organa upravljanja. Takođe, u cilju veće transparentnosti organi vlasti su uočili da je na oglasnoj tabli društva potrebno objavljivati sve važne odluke koje se odnose na rad, edukaciju i materijalni status zaposlenih - primanje pomoći, dnevnica, upućivanje na stručno usavršavanje i slično. U kontinuitetu preduzimale su se aktivnosti usmjerene na blagovremeno obavješćavanje javnosti, kroz pripremu saopštenja i odgovora na medijske upite, učešće u radio i TV emisijama, davanje intervjua. Internet stranice ažurirale su se na dnevnom nivou.

Većina organa vlasti je ažurirala **vodič za slobodan pristup informacijama** u posjedu preduzeća. Jedan organ vlasti je izvijestio da nije donijet vodič za pristup informacijama, pa se tom organu (Barska plovidba ad Bar) preporučuje da u narednom periodu sprovede zakonsku obavezu sadržanu u čl. 11 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Redovno su se objavljivala sva rješenja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama na internet stranici javnog preduzeća kako na mjesečnom tako i godišnjem nivou. Postupak za slobodan pristup informacijama kontinuirano se sprovodi u skladu sa adekvatnom zakonskom i internom regulativom.

U izvještajnom periodu organi vlasti uglavnom nisu izrađivali **komunikacionu strategiju**, a ukazana je potreba za angažovanjem eksperta iz oblasti komunikacije kako bi se kroz međusobnu saradnju finalizovao taj dokument. Iz tog razloga, organi vlasti nisu sprovodili ispitivanja javnog mnjenja o radu preduzeća. Međutim, Komunikacionu strategiju odnosa sa javnošću za period od 2021-2023. godine u izvještajnom periodu izradila je Elektroprivreda Crne Gore.

CEDIS je na društvenim mrežama pokrenuo aktivnost "Upoznajte #timCEDIS". U cilju edukacije javnosti i bolje informisanost, na društvenim mrežama u kontinuitetu se objavljuju informacije

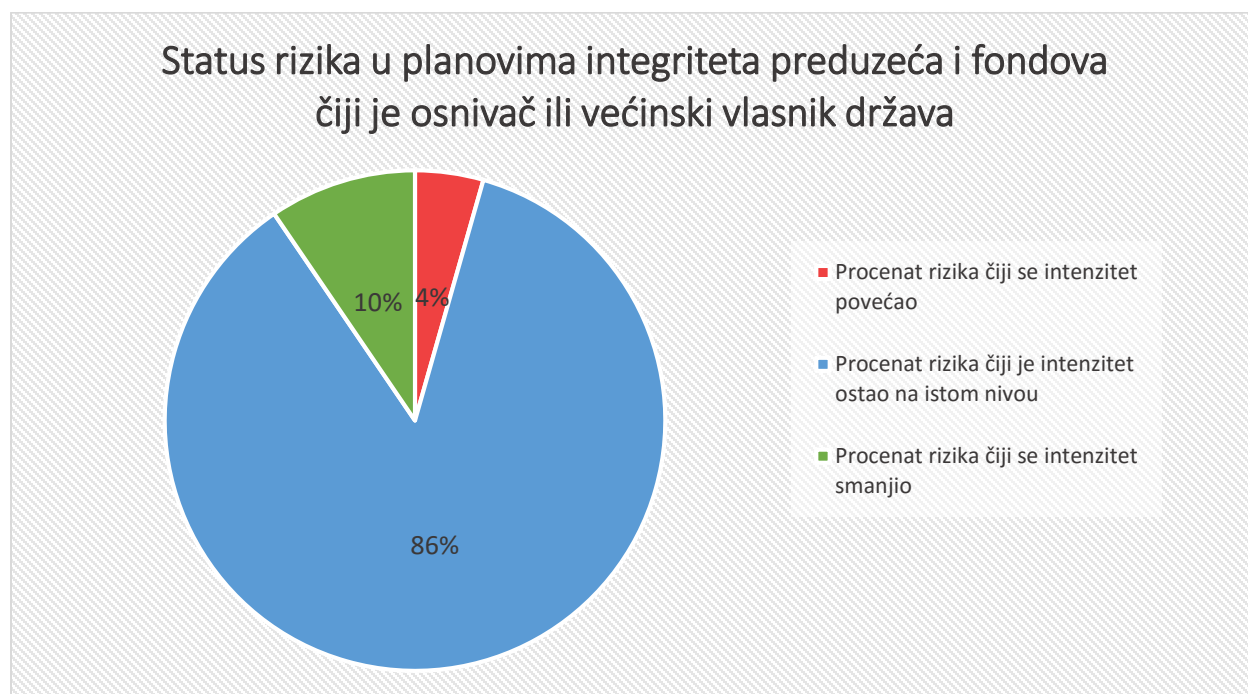
posebno prilagođene ovom vidu komunikacije. Facebook i instagram stranica CEDIS služi i za obavještanje javnosti o aktivnostima sa terena.

Prema tvrdnjama organa vlasti, kada su u pitanju mogućnosti žalbe korisnika na uočene nepravilnosti u radu preduzeća, korisnicima je na usluzi da prigovor na rad zaposlenih iskažu putem **Knjige utisaka** koja je dostupna i postavljena na određenim službenim mjestima, i putem dostavljanja žalbe u pisanoj formi ili putem zvaničnog sajta društva. Žalbe se razmatraju i podnosilac žalbe se obavještava o ishodu žalbe. Pored toga, u ŽPCG najmanje jednom godišnje se vrši **anketiranje korisnika usluga** s aspekta kvaliteta usluge.

### **Promjena statusa rizika**

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, u izvještajima iz 2021. godine ocijenjeno je da se intenzitet 95 rizika smanjio (10%), da je intenzitet 859 rizika ostao na istom nivou (86%), a za 44 rizika (4%) je procijenjeno da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu.

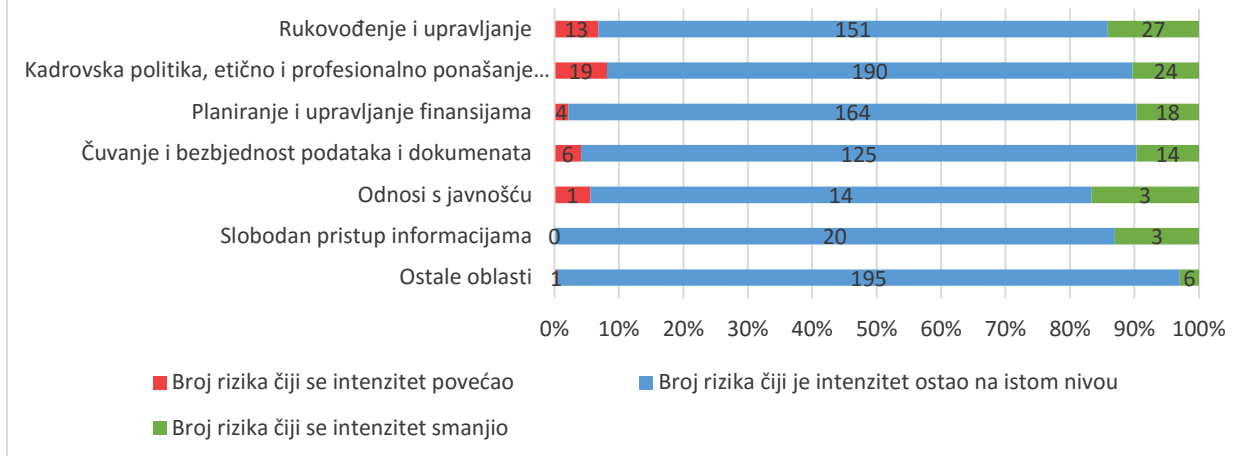
Kao i u prethodnom izvještajnom periodu, najzastupljeniji su rizici nepromijenjenog intenziteta, i njihov udio je za 3% veći u odnosu na prethodni izvještajni period.



**Grafikon 59:** Status rizika u planovima integriteta preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država



## Promjena intenziteta rizika u preduzećima i fondovima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (po oblastima rizika)



**Grafikon 60:** Status rizika u planovima integriteta u oblasti preduzeća i fondova čiji je osnivač i većinski vlasnik država (po oblastima)

Uzimajući u obzir podatke koji se odnose na promjenu intenziteta rizika (posmatrano po opštim oblastima rizika), može se uočiti da u gotovo svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Iz grafikona se može uočiti da je u oblasti “Rukovođenje i upravljanje” zastupljeno najviše rizika nepromijenjenog intenziteta i da je stepen realizovanih mjera u toj oblasti na drugom mjestu. Moguće je da su institucije procijenile da određene mjere nijesu dale dovoljno efekta (imajući u vidu da su novi planovi integriteta uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2020. godine), pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, procijeniti njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu.

U odnosu na opšte oblasti rizika, u svim opštim oblastima bilo je rizika povećanog intenziteta i to najviše u oblasti “Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih” (8.15%) koju karakteriše i najmanji udio realizovanih mjera.

U posebnim oblastima rizika preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta dok je za samo dva rizika izvješteno da se intenzitet tog rizika povećao. Posmatrajući posebne oblasti rizika, u oblasti odnosa s javnošću i slobodan pristup informacijama zabilježen je identičan udio rizika čiji se intenzitet smanjio, ali je većina ostalih rizika u posebnim oblastima nepromijenjenog intenziteta, uprkos visokom stepenu realizacije mjera u tim oblastima.

### **Ostali nalazi i preporuke**

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

Osim toga, u planovima integriteta određenih organa izostavljene su pojedine kategorije: posebne oblasti rizika, osnovni rizici, rezidualni rizici, ili nijesu određene osobe odgovorne za sprovođenje mjera. Jedan plan integriteta ne sadrži procjenu intenziteta rizika, već samo napomenu da su svi rizici u instituciji niskog intenziteta. Takođe, često je jedna mjera („Edukacija“) planirana za savladavanje većeg broja različitih rizika, pa se preporučuje da se za svaki identifikovani rizik planiraju posebne, konkretne mjere, koje mogu biti djelotvorne u njihovom savladavanju.

Organima vlasti se dalje preporučuje da se prilikom opisa realizacije mjera iz plana integriteta unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera.

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

Agencija je razmatrala i preporuke iz Godišnjeg izvještaja Državne revizorske institucije za 2020.<sup>72</sup> godinu, koje su date jednom organu vlasti koji pripada ovom sistemu, a koje bi trebalo razmotriti prilikom ažuriranja plana integriteta.

Revizijom pravilnosti utvrđene su neusklađenosti poslovanja organa vlasti sa sljedećim zakonima i propisima: Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o radu, Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o obligacionim odnosima, Zakonom o državnoj imovini, Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru, Pravilnikom o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije, Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Pravilnikom o uslovima, kriterijumima i postupku ostvarivanja prava na subvencije, Uputstvom o radu Državnog trezora, Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, Uputstvom o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja, Priručnikom o načinu realizacije programa osposobljavanja za samostalan rad, Priručnikom o načinu realizacije programa osposobljavanja za rad kod poslodavca, Priručnikom o načinu realizacije programa javnog rada i Operativnim priručnikom za sprovođenje projekata zapošljavanja lica sa invaliditetom.

Finansijskom revizijom preporučeno je organu vlasti da:

---

<sup>72</sup> Godišnji izvještaji o reviziji DRI, dostupni su na linku [www.dri.co.me](http://www.dri.co.me)

- sprovodi sve aktivnosti na uspostavljanju i sprovođenju unutrašnjih kontrola shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, kao i da uskladi interne procedure sa izmjenama zakonskih i podzakonskih akata;
- evidenciju i popis imovine vrši u skladu sa Uputstom o bližem načinu vršenja popisa nepokretnih i pokretnih stvari u državnoj svojini, odnosno Pravilnikom o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika;
- da preduzme aktivnosti vezano za upis prava svojine na nepokretnostima čiji je vlasnik, kao i aktivnosti oko prenosa prava svojine državne imovine koja je upisana kao svojina organa vlasti, shodno Zakonu o državnoj imovini;
- da preduzme aktivnosti u dijelu pribavljanja upotrebne dozvole za objekat upisan sa teretom nedostatka dozvole, shodno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata;
- da u poslovnim knjigama evidentira svu pokretnu i nepokretnu imovinu na osnovu potpune dokumentacije, shodno članu 44 i članu 48 Zakona o državnoj imovini;
- da preispita korisni vijek upotrebe prevoznih sredstava koja su u potpunosti amortizovana i nemaju sadašnju vrijednost i da izvrši procjenu vrijednosti istih ukoliko su za dalju upotrebu, shodno odredbama člana 11 Uputstva o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini;
- da izvrši procjenu ostale imovine koja nema knjigovodstvenu sadašnju vrijednost, u cilju očuvanja vrijednosti iste;
- podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima sa kojima raspolaže da dostavi nadležnom organu uprave za poslove imovine na propisanim obrascima, shodno članu 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini;
- da prilikom odlaganja arhivske građe na skladištenje i čuvanje van svojih prostorija izvrši usaglašavanje arhivskih oznaka sa subjektom kojem istu predaje na skladištenje i čuvanje u cilju blagovremene dostupnosti potrebne dokumentacije;
- da inicira donošenje internih akata od strane rukovodilaca područnih jedinica o određivanju lica odgovornih za vršenje blagajničkih poslova po područnim jedinicama;
- da izdatke za službena putovanja obračunava i isplaćuje u skladu sa Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru;
- da isplatu troškova po osnovu upotrebe sopstvenog automobila u službene svrhe vrši na osnovu pisane saglasnosti ovlašćenog lica o korišćenju sopstvenog automobila u službene svrhe;
- da internim aktima utvrdi ko ostvaruje pravo na korišćenje goriva na teret sredstava organa, kao i da utvrdi limit za navedene izdatke;

-da kod nadležnog ministarstva inicira izmjene i dopune postojećeg Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština u dijelu bužetskih pozicija koje se odnose na subvencije, na način što će predvidjeti poziciju za ostale subvencije, koja bi obuhvatila i subvencije poslodavcima koji zaposle lica sa invaliditetom, a sve u cilju transparentnijeg izvještavanja o planiranju i trošenju budžetskih sredstava;

-da evidentira sve obaveze u poslovnim knjigama i da iste iskaže u Izvještaju o neizmirenim obavezama;

-da organizuje prekovremeni rad na način propisan odredbama člana 64 Zakona o radu i da isplate po osnovu istog vrši na osnovu potpune dokumentacije;

- da zaključuje ugovore o dopunskom radu koji sadrže sve elemente propisane odredbama člana 202 Zakona o radu;

-da Izvještaj o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (IOPPD) dostavlja nadležnom organu u propisanom roku, shodno članu 5 važećeg Pravilnika;

-da zaključuje ugovore o privremenim i povremenim poslovima u skladu sa odredbama člana 200 Zakona o radu;

-da internim aktom utvrdi ko u organu ostvaruje pravo na korišćenje reprezentacije kao i limit za navedene izdatke;

-da akta koja datiraju iz ranijih godina, a na osnovu kojih se vrše plaćanja izdataka, ažuriraju i usklade sa sada važećim zakonskim propisima;

-da zaključuje ugovore o djelu u skladu sa odredbama člana 669 Zakona o obligacionim odnosima;

-da način vršenja kancelarijskog poslovanja u potpunosti uskladi sa Uputstvom o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja.

\*\*\*

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

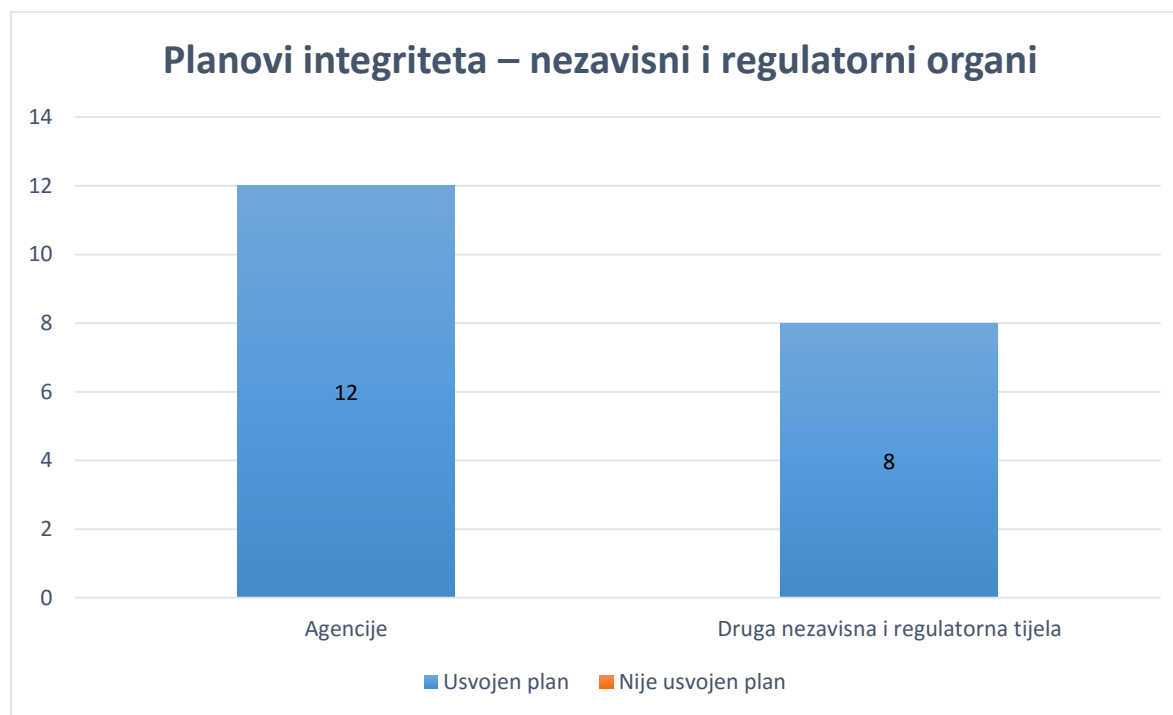
- izraditi biznis planove, politike razvoja i upravljanja;
- donijeti strategije upravljanja rizicima;
- donijeti strategije za upravljanje ljudskim resursima;
- poboljšati koordinaciju sa resornim ministarstvom u određivanju politike razvoja i upravljanja;
- izraditi komunikacionu strategiju;

- objavljivati informacije vezano za antikorupcijsko djelovanje institucije na internet stranici;
- plan integriteta i izvještaj o njegovom sprovođenju učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način;
- povećati transparentnost rada institucije kroz objavljivanje informacija od važnosti za rad društva, kao i o aktivnostima nadzornih odbora društva;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- izvještavati o sprovođenju etičkog kodeksa;
- obezbijediti učešće zaposlenih na obukama posvećenim etici, podizanju nivoa svijesti o korupciji i antikorupcijskim mehanizmima;
- otvaranje posebnog odjeljka na internet stranicama institucija za prijavljivanje sumnji u postojanje koruptivnih radnji;
- poštovati zakonske odredbe, interna pravila i etičke standarde u odnosu na zviždače i njihovu zaštitu kao i postupati bez odlaganja u slučaju internog prijavljivanja;
- donijeti interna akta kojim će se propisati kriterijumi za dodjelu i visina iznosa donacija, stipendija i pomoći koji se mogu dodijeliti na zahtjev fizičkih i pravnih lica;
- donijeti interni akt kojim se preciziraju procedure zapošljavanja u pogledu trajanja oglasa, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i sl;
- poštovati preporuke interne i eksterne revizije;
- vršiti procjenu efikasnosti mjera informacione bezbjednosti fizičke zaštite objekata i prostorija;
- uspostaviti bezbjednosna pravila i edukaciju zaposlenih radi obezbjeđivanja informacione bezbjednosti podataka;
- izraditi strategiju informacione tehnologije;
- periodično sprovoditi ispitivanja javnog mnjenja kao i interne javnosti o radu institucije;
- uvesti obaveznu edukaciju zaposlenih koji pokrivaju rizične grupe poslova;
- poštovati prava i obaveze predviđenih ugovorima o strateškom partnerstvu, sporazumima o poslovno-tehničkoj saradnji, kao i realizacije projekata;
- lobirana lica u organima vlasti da prijavljuju ASK nedozvoljeno lobiranje i dostave podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem;
- lobirana lica u organima vlasti da dostave kopiju službene zabilješke ASK;
- organi vlasti da objavljuju podatke o lobističkim kontaktima na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju;
- donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki.

## V. Nezavisni i regulatorni organi

Sistem nezavisnih i regulatornih tijela obuhvata dvadeset organa vlasti. Skoro svi organi u okviru sistema koji su bili u obavezi da revidiraju postojeće planove integriteta tokom 2020. godine usvojili su nove za naredni dvogodišnji period.<sup>73</sup>

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, 17 organa vlasti je ažuriralo odnosno donijelo novi plan integriteta. Agencija za zaštitu konkurencije je bila u obavezi da usvoji novi plan tokom 2021. godine, dok institucija Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore 2020. godine nije revidirala plan. Agencija za investicije Crne Gore, nastala spajanjem Agencije za strane investicije-MIPA i Sekretarijata za razvojne projekte, usvojila je novi plan integriteta 2021. godine.



**Grafikon 61:** Broj usvojenih planova integriteta u sistemu nezavisnih i regulatornih tijela

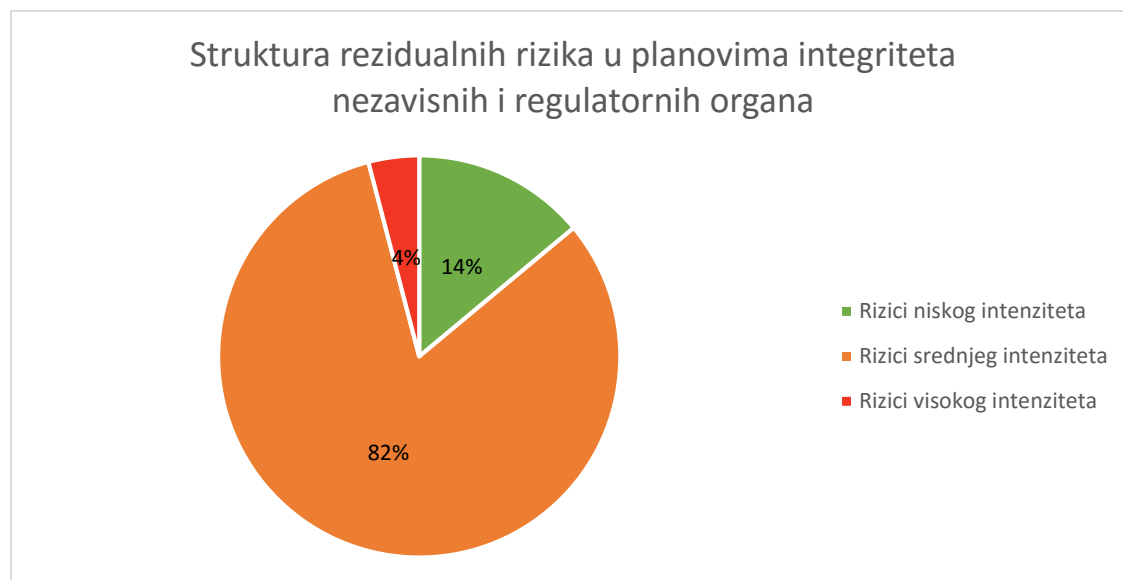
<sup>73</sup>**Plan integriteta su donijeli:** Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Agencija za sprječavanje korupcije, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Agencija za elektronske medije, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za nacionalnu bezbjednost (planovi integriteta nijesu dostavljeni ASK, jer su označeni stepenom tajnosti „tajno“, i stoga nijesu obuhvaćeni analizom), Agencija za zaštitu konkurencije, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, Centralno klirinško depozitarno društvo, Državna revizorska institucija, Komisija za tržište kapitala, Državna komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna izborna komisija, Akreditaciono tijelo, Revizorsko tijelo, Zaštitnik ljudskih i manjinskih prava i Agencija za investicije.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Svi organi vlasti koji su ažurirali plan integriteta 2020. godine unijeli su plan integriteta u aplikaciju. Plan integriteta Agencije za investicije, koji je usvojen 2021. godine, nije unijet u aplikaciju.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

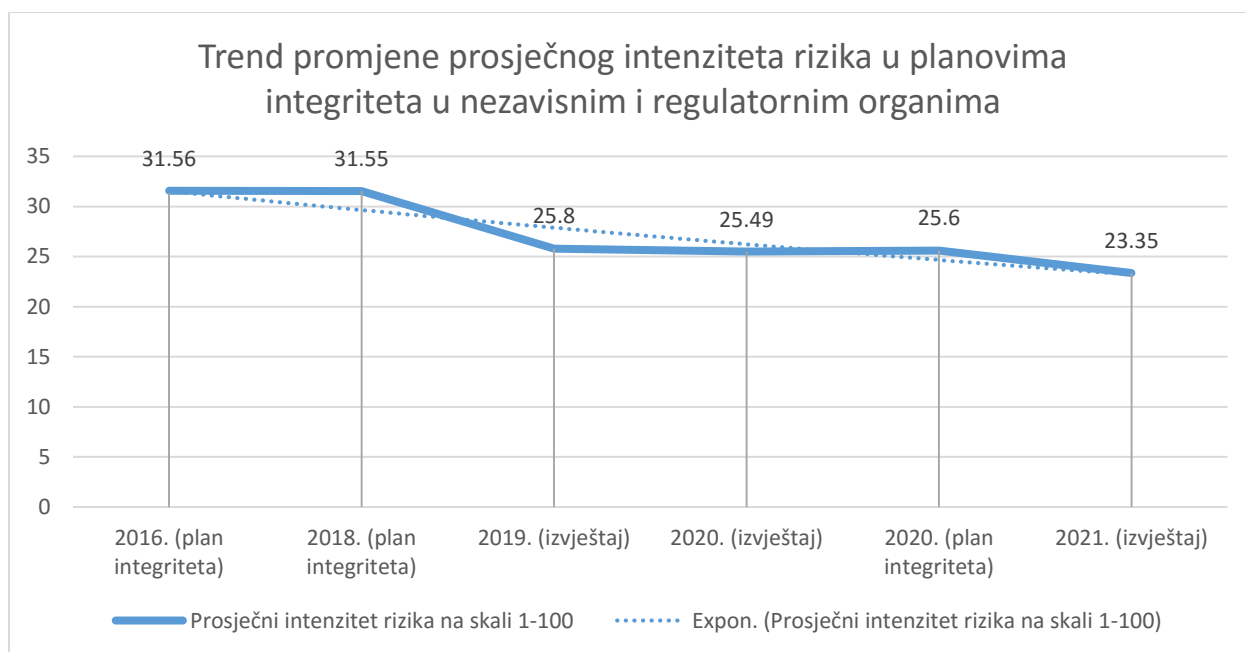
U planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa identificirano je ukupno 344 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 282 (82%). Identificirano je i 48 rizika niskog intenziteta (14%), kao i 14 rizika visokog intenziteta (4%). Ovi podaci se poklapaju sa nalazima iz prošlogodišnje analize. Agencija za sprječavanje korupcije i Agencija za elektronske medije prepoznali su najviše rezidualnih rizika (51 odnosno 42). Najmanje rezidualnih rizika su predvidjeli Akreditaciono tijelo i Agencija za nadzor osiguranja.



**Grafikon 62:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu nezavisnih i regulatornih tijela

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta koji su usvojeni 2018. godine, u planovima integriteta koji su usvojeni 2020. godine smanjen je udio rizika visokog intenziteta i povećan udio rizika srednjeg intenziteta za po 2%. Procenat rizika niskog intenziteta u planovima integriteta ostao je na istom nivou. Kada je u pitanju prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema na skali od 1 do 100, on je 2016. godine iznosio 31,56, a u planovima usvojenim 2018. godine iznosio je 31,55. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. i 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjivala. Tokom izvještavanja 2021. godine, prosječni intenzitet rizika u izvještajima organa vlasti ovog sistema iznosi 23,35.



**Grafikon 63:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u nezavisnim i regulatornim organima

Iz naredne tabele se može uočiti da je u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela koji su usvojeni 2020. godine najzastupljeniji osnovni rizik *narušavanje integriteta institucije*, što se poklapa sa nalazima iz prošlogodišnje analize. Ukupno 7.80% osnovnih rizika se mogu podvesti pod tu kategoriju. Slijede nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj (4.40% osnovnih rizika), donošenje nezakonitih odluka (4.26%), narušavanje principa transparentnosti (4.26% osnovnih rizika). Od ostalih osnovnih rizika koje su prepoznali organi u ovom sistemu, izdvajaju se sukob interesa, ugrožavanje zaštite podataka, primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi i curenje informacija.

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

*Tabela osnovnih rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa:*

Redni broj	Osnovni rizik	Procenat u odnosu na sve osnovne
1	Narušavanje integriteta institucije	7.80
2	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	4.40



3	Donošenje nezakonitih odluka	4.26
4	Narušavanje principa transparentnosti	4.26
5	Sukob interesa	4.26
6	Curenje informacija	3.69
7	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	3.69
8	Ugrožavanje zaštite podataka	3.69
9	Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	2.84
10	Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	2.55

Organi vlasti su tokom prethodnog perioda unaprijedili planove integriteta u skladu sa Pravilima za pripremu i donošenje plana integriteta kao i datim preporukama od strane Agencije.

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

Dva organa (Centralno klirinško depozitarno društvo AD Podgorica i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda) su uvrstili u plan integriteta mjeru koja se odnosi na određivanje lica zaduženog za postupanje po internim prijavama, iako je tokom prethodnog perioda u tim organima donijeta odluka o imenovanju lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, pa se preporučuje organima da prilikom revidiranja plana izostave mjere koje su ocijenjene kao realizovane.

Takođe, Centralno klirinško depozitarno društvo AD Podgorica, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova i institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore uvrstili su u novi plan integriteta mjeru donošenja uputstva za postupanje po prijavama zviždača, iako su u svojim izvještajima izvijestili da je usvojen u periodu od 2016-2018. godine. Potrebno je obratiti pažnju na adekvatno predlaganje mjera kao i rokova za njihovu realizaciju imajući u vidu period važenja plana integriteta.

Kada je u pitanju zaštita zaposlenih od mobinga, uočeno je da je jedan organ uveo kao mjeru određivanje lica za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobinga), iako je ta mjera realizovana u prethodnom izvještajnom periodu.

Takođe, dva organa su predložila mjeru određivanja lica koje je zaduženo za evidenciju poklona javnih funkcionera, iako su u prethodnim izvještajima izvijestili da su ta lica određena.

Jedan organ vlasti se u planu integriteta osvrnuo na ekonomsku situaciju uzrokovanu epidemijom COVID -19 virusa u Crnoj Gori na način što je u konkretnom slučaju teška finansijska situacija učesnika na tržištu kapitala uslovlila poteškoće u izmirivanju finansijskih obaveza prema Komisiji za tržište kapitala.

Veliki broj organa u ovom sistemu je kroz posebne oblasti rizika u planu integriteta obuhvatio specifične poslove iz svoje nadležnosti. Određeni broj organa je detaljno razradio rizike i mjere u ovim oblastima. Svega dva organa nijesu uvrstila posebne oblasti rizika (Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti i Akreditaciono tijelo), pa se preporučuje tim organima da to urade prilikom ažuriranja ili donošenja novog plana integriteta. Isto se preporučuje i organima koji su u posebne oblasti uključili samo „Slobodan pristup informacijama“ ili „Odnose s javnošću“.

### **Izvještaji o sprovođenju planova integriteta**

Agencija je 2021. godine prikupila 16 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u ovom sistemu za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Statističkom analizom obuhvaćeno je 16 izvještaja koji su podnijeti putem elektronske aplikacije za planove integriteta (94.11% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu putem aplikacije su izvijestili o statusu ukupno 320 rizika i realizaciji 710 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Izvještaj ANB-a nije dostavljen Agenciji jer je plan integriteta označen stepenom tajnosti. Izvještaj za 2020. godinu nisu dostavili Agencija za zaštitu konkurencije i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, dok Agencija za investicije nije bila u obavezi da dostavi izvještaj jer je svoj prvi plan integriteta izradila u 2021. godini.

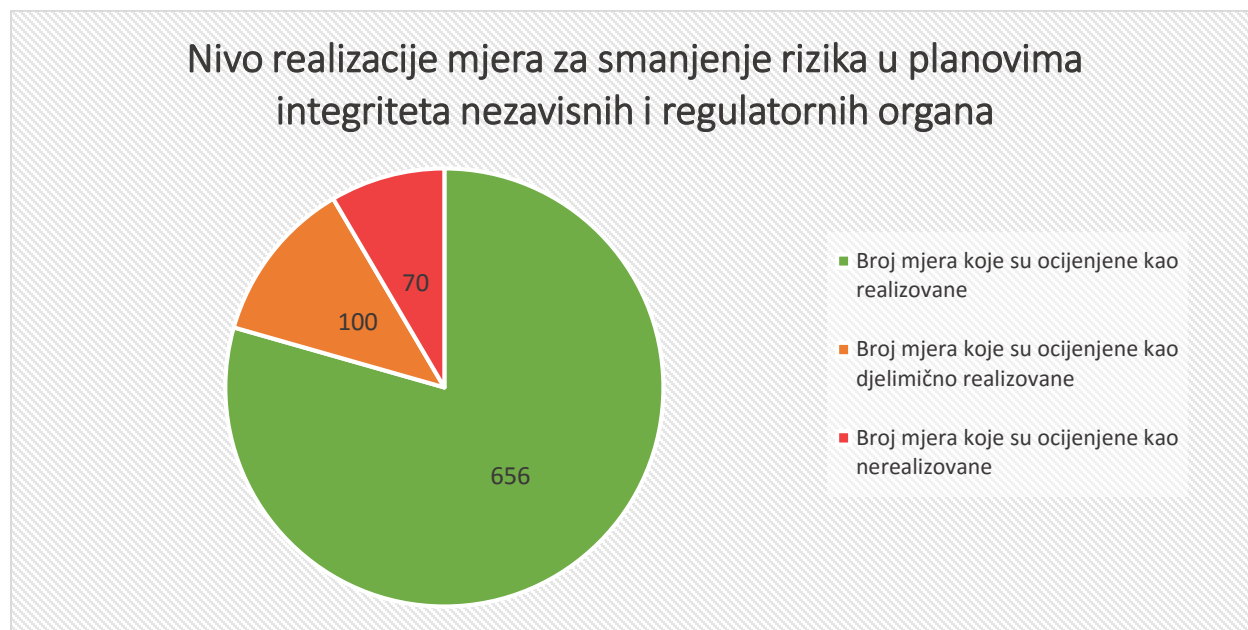
### **Stepen realizacije mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika**

Nezavisni i regulatorni organi su bili u obavezi da prilikom sačinjavanja izvještaja izvijeste o realizaciji 826 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, na način što je ukupno 656 mjera realizovano (76,9%), 100 mjera djelimično realizovano (13,6%), a da 70 mjera tokom 2020. godine nijesu realizovane (9,5%).

U odnosu na podatke iz prethodnog izvještaja, došlo je do blagog pada broja realizovanih mjera (za 2%), dok se broj djelimično realizovanih mjera povećao za 3%.

*Tabela o stepenu realizacije mjera za 2017-2021. godinu*

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
<b>2017.</b>	60.1%	10.8%	13.7%
<b>2018.</b>	66.7%	10.4%	10.5%
<b>2019.</b>	73.6%	14.5%	11.9%
<b>2020.</b>	79%	10.7%	10.3%
<b>2021.</b>	<b>76,9%</b>	<b>13,6%</b>	<b>9,5%</b>



**Grafikon 64:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa



**Grafikon 65:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Posmatrano po opštim oblastima rizika, najveći procenat realizacije mjera za savladavanje rizika ostvaren je u oblastima: „Rukovođenje i upravljanje“ (87.27%) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ 86.45%. U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 78% mjera, dok je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ realizovano 73.71%.

Najveći broj nerealizovanih mjera je zabilježen u oblasti kadrovske politike (ukupno 28), gdje je zabilježen i najmanji stepen realizacije mjera (73.71% mjera).

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, ponovo je u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ ostvarena najveća uspješnost realizacije mjera (87,88%). Naime, za 29 mjera ocijenjeno je da su realizovane, dok su po dvije mjere djelimično odnosno nisu nerealizovane. U oblasti „Odnosi s javnošću“, za 23 mjera je izviješteno da su realizovane, dok je pet djelimično realizovano i osam nerealizovano. U ostalim oblastima rizika, koje su različite za svaki organ u ovoj grupi, realizovano je 113 mjera, dok je broj mjera koje su nerealizovane ostao na istom nivou u odnosu na prethodni izvještaj– ukupno 6. Upoređujući podatke iz prethodnog izvještaja koje se odnose na kategoriju „Ostale oblasti“, uočeno je povećanje broja realizovanih mjera u odnosu na prethodni izvještajni period. Naime, organi vlasti u ovom sistemu su prilikom ažuriranja planova integriteta tokom 2020. godine uvažili preporuke Agencije koje su se odnosile na razmatranje posebnih oblasti rizika, u okviru kojih su analizirali specifičnosti rada svake od tih institucija.

Prema podacima iz prošlogodišnjeg izvještaja, posmatrano po opštim oblastima rizika, najuspješnija je bila oblast „Rukovođenje i upravljanje“ (86.27%).

Prema navodima iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta, a imajući u vidu da u okolnostima pandemije koronavirusom, zajednički sektorski i međusektorski sastanci nijesu mogli biti redovno održavani u prostorijama institucija, **jačanje integriteta** je kod određenih

organa vlasti često bila jedna od tekućih tema, bilo na sektorskim sastancima, kolegijumima ili zajedničkim sastancima zaposlenih, koji su održavani korišćenjem sredstava elektronske komunikacije ili u prostorijama institucija.

Sve organizacione jedinice u ASK učestvuju u kreiranju politike razvoja i upravljanja. Uspostavljeno je redovno izvještavanje o sprovođenju strateških ciljeva i mjera definisanih u Planu rada Agencije za 2020. godine. Kvartalni i godišnji izvještaji o radu ASK objavljeni su na internet stranici.

U izvještajnom periodu su Strateškim planom Revizorskog tijela i revizorskim strategijama identifikovani svi faktori koji bi mogli uticati na ostvarivanje aktivnosti iz nadležnosti institucije.

Centralno klirinško depozitarno društvo je izvijestilo da je usvojen Statut CKDD-a kao i procedure. Vizija i misija tog društva objavljene su na zvaničnoj internet stranici [www.ckdd.me](http://www.ckdd.me).

Usvojen je Srednjoročni plan DRI za vršenje revizije uspjeha za period 2020- 2024. godinu koji se fokusira na revizije ciljeva održivog razvoja iz Agende Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine. U skladu sa usvojenim Smjernicama za predlaganje i izbor **finansijskih revizija** i revizija pravilnosti za Godišnji plan revizija DRI, Senat je u oktobru 2020. godine usvojio Instrukcije za pripremanje Godišnjeg plana revizija za 2021. godinu.

Većina organa vlasti u ovom sistemu, zbog epidemije izazvane Covid-19 virusom, nije bila u mogućnosti da realizuje sve predviđene obuke, a jedan dio obuka realizovan je online. Iako zaposleni uglavnom nisu prisustvovali obukama na temu antikorupcije/integriteta/etičkog kodeksa u prethodnoj godini, periodično su upućivani da prisustvuju istim, sa ciljem unapređenja znanja i iskustva u toj oblasti. U izvještajnom periodu, zaposleni su pohađali **obuke** na sljedeće teme: plan javnih nabavki, upravljanje finansijama, kreiranje plana javnih nabavki korišćenjem novog elektronskog sistema javnih nabavki, planiranje budžeta, izrada programskog budžeta, tehnike i vještine upravljanja, uspostavljanje registra rizika, primjena novog Zakona o javnim nabavkama, finansijsko planiranje. Osim toga, sprovedena su stručna usavršavanja menadžera zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu, specijalizovani računovodstveni kursevi kao i razne druge obuke i usavršavanja, uključujući i obuku za rad na DMS-u, sistem menadžmenta bezbjednošću informacija i usavršavanje stranih jezika. Ipak, jedan organ je izvijestio da su zaposleni u tom organu tokom 2020. godine pohađali obuku na temu: „Pojam zviždača, mehanizam prijavljivanja, postupak po prijavi i zaštita zviždača". Organi vlasti su takođe ukazali na nedostatak usavršavanja kadra iz oblasti obavljanja normativno i upravno pravnih poslova, mobinga, postupanja po prijavama zviždača, primanja poklona, etike i integriteta, te su te mjere uglavnom ocijenjene kao nerealizovane.

Redovno se u toku godine vršila analiza postojećih internih procedura koje sadrže elemente **diskrecionog odlučivanja**. U jednom organu vlasti, Savjet nije razmatrao usvajanje procedura o diskrecionom odlučivanju.

Nekoliko organa je kao mjeru za smanjenje rizika predložilo povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika na način što će se rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika učiniti dostupnim zaposlenima. Dva organa vlasti su izvijestila da nisu usvojila interni akt kojim će se bliže urediti sistem **ocjenjivanja/nagrađivanja zaposlenih** pa je ta aktivnost planirana za II kvartal 2021. godine, odnosno da je u pripremi nova Odluka o utvrđivanju kriterijuma o ocjenjivanju.

U izvještajnom periodu, novi **Etički kodeks** usvojen je na Savjetu Agencije za nadzor osiguranja. Centralno klirinško depozitarno društvo je na svojoj internet stranici objavilo Etički kodeks.

U toku 2020. godine, kontinuirano se pratila primjena etičkog kodeksa zaposlenih, te u toj godini nisu evidentirane povrede istog od strane zaposlenih.

Kada je u pitanju **spровоđenje antikorupcijskih propisa**, organi vlasti su izvještavali da su svi javni funkcioneri u skladu sa čl. 23 blagovremeno dostavljali Agenciji za sprječavanje korupcije **izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera**. U izvještajnom periodu nije bilo primljenih **poklona** iz kog razloga ASK organi vlasti nisu dostavljali izvode iz evidencije poklona, shodno čl. 19. U određenim organima, ojačan je unutrašnji mehanizam redovne kontrole evidencije o primljenim poklonima imenovanjem lica kome se dostavljaju podaci o primljenim poklonima. Nekoliko organa je izvijestilo Agenciju da javni funkcioneri tokom 2020. nijesu primali poklone čije je primanje zabranjeno članom 16 Zakona o sprječavanju korupcije. Zaposleni su na redovnim kolegijumima upoznati sa obavezom prijavljivanja svih poklona.

Kroz mjesečno i kvartalno finansijsko izvještavanje o svakoj vrsti prihoda vršila se, pored ostalog, i kontrola evidencije o primljenim **sponzorstvima i donacijama**. U izvještajnom periodu nisu primana sponzorstva i donacije iz člana 21 Zakona o sprječavanju korupcije.

Takođe, Regulatorna agencija za energetiku donijela je **Interno uputstvo za evidenciju prijave korupcije** unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu. To uputstvo je objavljeno na internoj računarskoj mreži institucije kao i na oglasnoj tabli.

Centralno klirinško depozitarno društvo je otvorilo posebnu elektronsku adresu [prijava@ckdd.me](mailto:prijava@ckdd.me), kao posebnu **elektronsku adresu za prijavljivanje potencijalnih slučajeva koruptivnih radnji** na web stranici CKDD-a.

Svega 9 organa vlasti u ovom sistemu je u svojim planovima integriteta prepoznalo rizik od „**nedovoljno transparentnog trošenja sredstava i zapošljavanja u toku izborne kampanje**“ i predložilo adekvatne mjere za smanjenje/otklanjanje tog rizika. Organi vlasti su izvještavali da su tokom 2020. godine svi dokumenti shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja javno objavljavani i dostavljani Agenciji za sprječavanje korupcije. Na internet stranici ASK kreirana je posebna stranica „Analitički izvještaji kontrole rada političkih subjekata“.

Agencija za mirno rješavanje radnih sporova uradila je **analizu kadrovskih kapaciteta** Agencije. DRI je usvojila **Strategiju za upravljanje ljudskim resursima**, u novembru 2020. godine. ASK je

donijela kadrovski plan za 2020. godinu, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, Zakonom o budžetu i Metodologijom za izradu kadrovske plana, i dostavila ga Upravi za kadrove.

Iako je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama planirala da donese interni akt o vrednovanju učinka zaposlenih, ta mjera još uvijek nije realizovana, pa je njena realizacija prolongirana za 2021. godinu.

Pojedini organi su izvještavali da su sve odluke od značaja za rad i materijalni status zaposlenih (varijabile, pomoći, itd.) javno objavljeni.

U oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, organi vlasti koji su bili predmet **finansijske revizije** od strane Državne revizorske institucije postupali su po datim preporukama kao i preporukama eksternog revizora.

U izvještajnom periodu Odboru REGAGEN-a podnijet je Predlog finansijskog plana za 2021. godinu, na razmatranje i usvajanje. Navedeni predlog je bio rezultat zajedničkih analiza rukovodstva i zaposlenih o optimalnom finansijskom okviru za realizaciju nadležnosti te institucije. U cilju sprovođenja i razvoja sistema upravljanja i kontrola REGAGEN je usvojila novi **Pravilnik o računovodstvu sa računovodstvenim politikama** i izmijenila akt o sistematizaciji radnih mjesta, čime je, pored ostalog, uz uspostavljanje radnih procesa koje obavljaju različita lica, otklonjena mogućnost nastanka konflikta interesa, te stvorena pretpostavka za ostvarivanje ekonomičnijeg, efikasnijeg i efektivnijeg poslovanja. U toj instituciji, poslovi **unutrašnje revizije** su povjereni Ministarstvu finansija i socijalnog staranja na osnovu Sporazuma zaključenog između tog ministarstva i REGAGEN. Takođe, radi transparentnosti rada, iako eksterna revizija nije propisana zakonom kao obavezna, u izvještajnoj godini je zaključen **ugovor o eksternoj, nezavisnoj reviziji** čiji je predmet vršenje revizije finansijskih iskaza i finansijskog plana REGAGEN za 2020. godinu, u skladu sa Zakonom o računovodstvu, Zakonom o reviziji i Međunarodnim računovodstvenim standardima, u cilju davanja mišljenja da li finansijski iskazi koji čine godišnji račun objektivno i istinito prikazuju stanje imovine, kapitala i obaveza, kao i rezultate poslovanja.

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

Redovno su se pripremali mjesečni i godišnji izvještaji o realizovanim nabavkama u prethodnom periodu. Takođe, u sastav komisije uključen je jedan ekspert iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka. Pratila se realizacija ugovora zaključenih nakon sprovedenih postupaka. Svi ugovori objavljeni su na Portalu za javne nabavke u skladu sa ZJN. Nabavke male vrijednosti objavljene su na web stranici institucija.

Uspostavljeno je **vođenje evidencije o zahtjevima za izuzeće zbog sukoba interesa**, a takođe i evidencija o broju pokrenutih žalbenih postupaka zbog sukoba interesa.

U toku 2020. g. odluke Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki su objavljivane, u skladu sa odredbama novog ZJN i na portal javnih nabavki, te je omogućeno da na web situ

Komisije kao i na portalu javnih nabavki budu objavljena sva obavještenja o pokrenutim upravnim sporovima kao i presude po istim.

Poštovanje Zakona o javnim nabavkama od strane Akreditacionog tijela CG u 2020. godini je bilo predmet nadzora inspektora za javne nabavke o čemu je sačinjen zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru i koji je imao pozitivan nalaz.

U skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru uspostavljene su **procedure za upravljanje rizicima i registar rizika**, a u jednom organu registar je ažuriran rizikom koji se odnosi na sukob interesa i povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje kao i narušavanje integriteta institucije. Imenovanjem lica zaduženih za koordinaciju uspostavljanja i sprovođenja procesa upravljanja rizicima i lica za upravljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola u izvještajnom periodu sistem se kontinuirano prati i unapređuje.

U skladu sa čl. 52 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, rješenjem Senata DRI imenovano je lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare u subjektu.

Registar rizika ASK uspostavljen je u novembru 2020. godine. Registar sadrži rizike koji su procijenjeni u odnosu na strateške i operativne ciljeve, kao i u odnosu na realizaciju radnih procesa uspostavljenih u Agenciji. Rukovodioci organizacionih jedinica su identifikovali rizike u najznačajnijim poslovnim procesima i aktivnostima.

DRI je izvještavala Skupštinu i javnost o realizaciji ciljeva iz Strateškog plana u okviru Godišnjeg izvještaja o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI. Takođe, izvještava se i Evropska komisija o realizaciji strateških ciljeva u okviru redovnog praćenja implementacije završnih mjerila iz Pregovaračkog postupka (Poglavlje 32- Finansijska kontrola) za oblast eksterne revizije, kao i druge međunarodne organizacije SIGMA. Eksterna kontrola bužeta DRI za 2020. godinu povjerena je Državnom uredu za reviziju Republike Hrvatske. U cilju standardizacije procesa revizije usvojena su sljedeća dokumenta: Priručnik za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti, Smjernice za izradu, praćenje i kontrolu realizacije preporuka DRI, Smjernice za predlaganje i izbor finansijskih revizija i revizija pravilnosti za Godišnji plan revizija DRI i Uputstvo za primjenu napredne verzije IDEA softvera.

Internim aktima i odlukama CKDD-a propisana su ovlašćenja i način zastupanja CKDD-a. Revizorski odbor prati i nadzire finansijsko izvještavanje, sistem internih kontrola, proces revizije. Kontrolu finansijskog poslovanja obavlja izabrani eksterni revizor u skladu sa zakonom. U revizorskom izvještaju nije bilo preporuka.

U izvještajnom periodu, u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“, analitičari za računarske mreže i baze podataka kontinuirano su radili na **podizanju svijesti o bezbjednosti informacija**, kroz neposredan kontakt i pružanje savjeta zaposlenima, kao i kroz e-mailove upućene svim zaposlenima.



U Agenciji za nadzor osiguranja kontinuirano se radilo na unapređenju informacionog sistema, te je u decembru 2020. godine urađena **analiza bezbjednosti postojećeg informacionog sistema**, izvršene konsultacije sa eksterno angažovanim konsultantima i donešene mjere za dalje unapređenje sistema. Čuvanje podataka se obezbjeđuje primjenom pouzdanih i redundantnih uređaja za čuvanje podataka u elektronskom obliku kao i uređaja za čuvanje rezervnih kopija podataka (Backup).

U drugom organu, urađena je analiza mogućih rješenja za „disaster recovery“ lokaciju, u cilju donošenja adekvatne strategije za obezbjeđenje kontinuiteta rada informacionog sistema, a čija implementacija će započeti nakon što novi informacioni sistem bude u produkcionoj upotrebi.

U većini organa, rezervna kopija se uredno ažurira novim podacima i čuva u bezbjednim uslovima. Svakodnevno se ažurira i operativni sistem svih računara i servera radi sprečavanja sigurnosnih propusta. Zaposleni su uglavnom obučeni za **bezbjedno rukovanje podacima** u elektronskoj formi. Takođe, upoznati su sa bezbjednosnim protokolima pri upotrebi i raspolaganju podacima i dokumentima u obavljanju redovnih radnih zadataka.

Elektronsko arhiviranje dokumentacije u jednom organu je obezbjeđeno instaliranjem interne mreže koja je povezana na rekabilni server, na kojem se svakodnevno vrši arhiviranje radne dokumentacije od strane svih zaposlenih. Nekoliko organa je uvelo sistem za upravljanje dokumentima (DMS) koji se redovno administrira.

Nekoliko organa je izvijestilo da su obezbijeđeni uslovi za **fizičko obezbjeđenje imovine**. U izvještajnom periodu usvojene su interne procedure i pravila: Plan fizičke zaštite IT, Pravila za postupanje sa podacima- bezbjednosna pravila za zaposlene, Odluka o označavanju tajnosti podataka, Pravilnik o poslovnoj tajni službenih podataka, Pravilnik o zaštiti podataka o ličnosti, Procedure za pristup ličnim podacima, Procedure za pristup ličnim podacima, itd.

**Pravilnik o tajnim podacima** organi vlasti uglavnom nisu usvojili pa je izrada i donošenje tog internog pravila planirana tokom 2021. godine.

Kada je u pitanju otvorenost organa vlasti i **razmjena informacija između organa i medija**, izviješteno je da je u izvještajnom periodu povećan broj informacija koje su se plasirale ka medijima. U skladu sa aktuelnim dešavanjima unaprijed su se pripremali predlozi odgovora u odnosu na moguća pitanja koja su od javnog interesa ili izazivaju posebno interesovanje medija i javnosti. Takođe, nekoliko organa je izvijestilo da koristi **razne vidove komunikacije**, poput društvenih mreža kako bi informacije od značaja za rad organa vlasti dospjele do različitih ciljnih grupa. U jednom organu, u izvještajnom periodu nije realizovana mjera koja se odnosi na praćenje medijske prisutnosti.

DRI je izvijestila da je **Akcioni plan za sprovođenje Komunikacione strategije** usvojen u oktobru 2020. godine.

Agencija za sprječavanje korupcije je u izvještajnom periodu realizovala Akcioni plan za sprovođenje Komunikacione strategije za 2019- 2020. godinu i pripremila izvještaj o sprovođenju tog plana.

Povećan je broj informacija o radu institucija i uspostavljene procedure objavljivanja informacija. U izvještajnom periodu organi vlasti su navodili da su u značajnoj mjeri **unaprijedili kvalitet i kvantitet informacija na web stranicama**. U nekim institucijama izrađen je projektni zadatak u cilju realizacije redizajna i održavanja internet stranice. Na zvaničnim sajtovima institucija nalaze se uputstva o radu institucije, nadležnostima i ovlaštenjima, obrasci za podnošenje zahtjeva, kao i svi propisi vezani za rad, donijeta rješenja, mišljenja i dr.

Informacije iz člana 12 **Zakona o slobodnom pristupu informacijama** kao i druge informacije od javnog interesa redovno su se objavljivale na zvaničnim internet stranicama organa vlasti. Većina organa vlasti je redovno ažurirala sadržaj zvaničnih internet stranica.

Javno su se **objavljivali godišnji izvještaji o radu institucija kao i strateški planovi razvoja**. Tako je DRI redovno objavljivala izvještaje o izvršenim revizijama, a u cilju bolje interne informisanosti, zaključci sa sjednica Senata objavljivali su se na **elektronskoj oglasnoj tabli**.

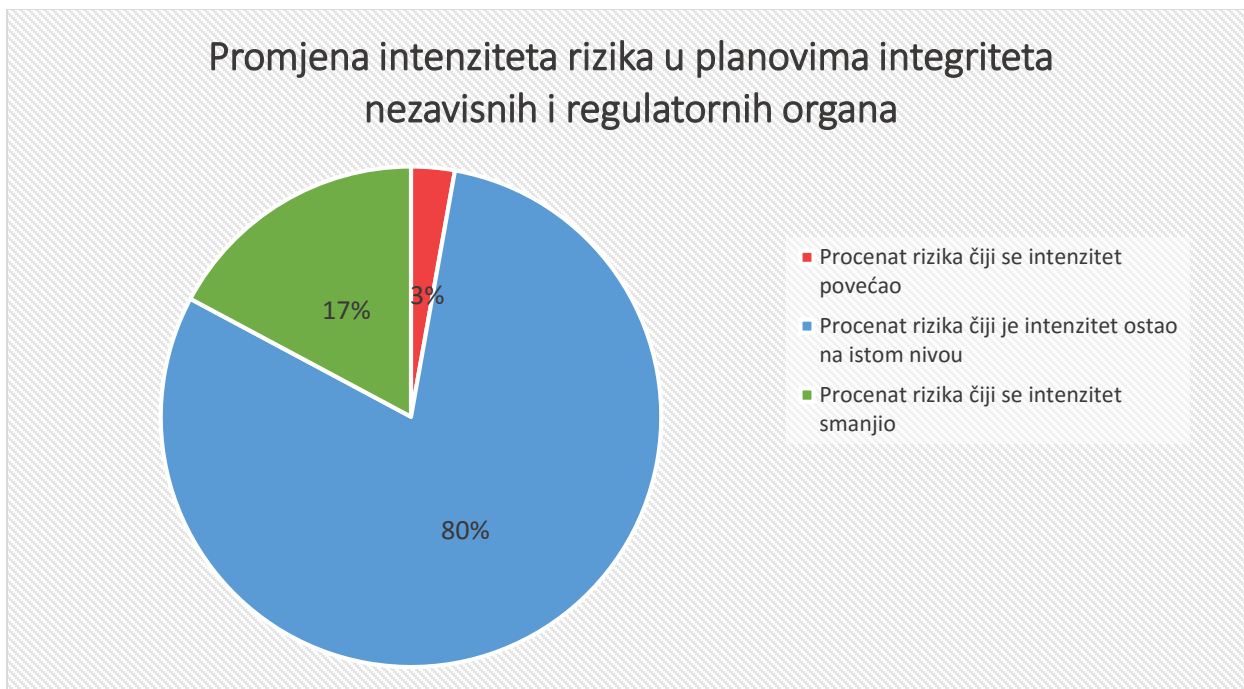
Organi vlasti su uspostavili i održavali saradnju sa NVO, dok su pojedini organi potpisivali i **memorandume o saradnji**. Zbog nedostatka sredstava, Agencija za elektronske medije nije sprovođila ispitivanja javnog mnjenja o radu institucije.

**Brošure i druge publikacije ASK** tokom 2020. godine distribuirale su se javnim funkcionerima na seminarima, konferencijama i drugim događajima na kojima učestvuje ASK. Izrađeni su telopi sa obavještenjima o zakonskim obavezama, koji su emitovani u elektronskim medijima. Relevantne informacije za javne funkcionere objavljuju se i na nalozima Agencije na društvenim mrežama. U 2020. su postavljeni billbordi na temu prijave korupcije na 25 lokacija, a antikorupcijski spot je emitovan 60 puta na četiri TV stanice sa nacionalnom pokrivenošću ispred centralnih večernjih informativnih emisija.

Sprovedeno je i objavljeno **istraživanje** „Stavovi javnosti o korupciji i upoznatost sa radom ASK“.

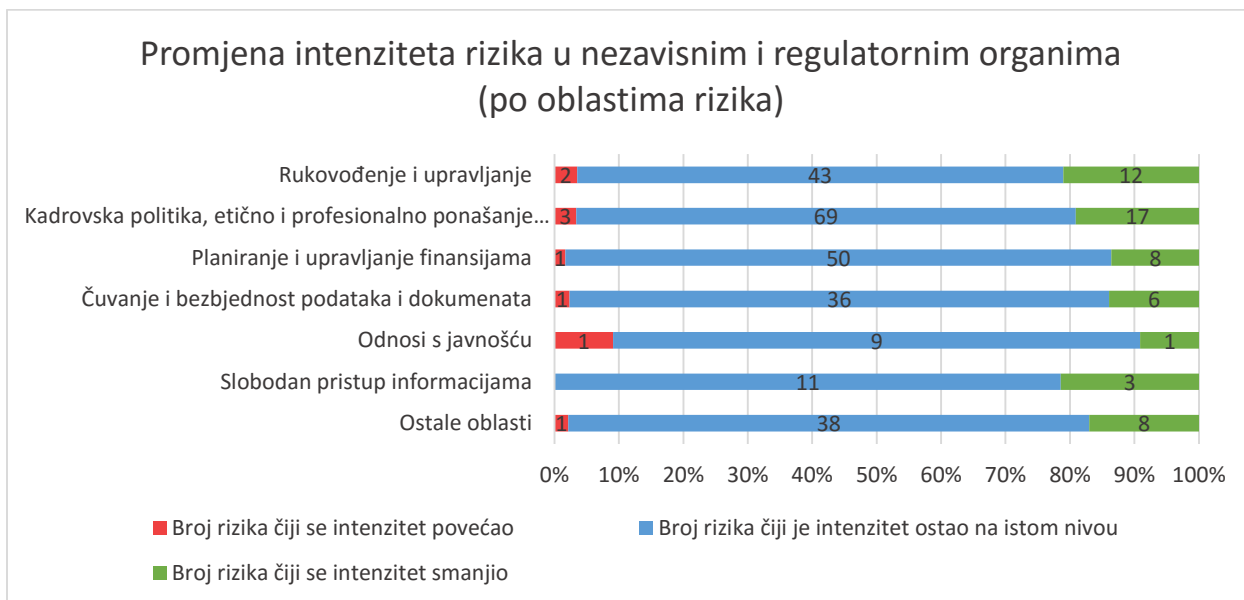
### **Promjena statusa rizika**

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno 256 rizika (80%) procijenjeno je da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 55 rizika (17%) izviješteno je da su smanjenog, a za samo 9 rizika (3%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.



**Grafikon 66:** Status rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela

Kao i u prethodnom izvještajnom periodu, preovladavaju rizici čiji je intenzitet ostao na istom nivou (80%) i taj podatak predstavlja pad od 4% u odnosu na podatke za 2019. godinu. Takođe, udio smanjenih rizika i udio rizika čiji se intenzitet povećao u ovom izvještaju povećan je za po 2%.



**Grafikon 67:** Status rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela (po oblastima rizika)

Posmatrano po opštim oblastima rizika, u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, u kojoj je realizovano 87,82% mjera, zabilježen je najveći udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu (21,05% rizika). U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjere nisu dale dovoljno efekta (imajući u vidu da su novi planovi integriteta uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2020. godine), pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, te procijeniti njihov uticaj na rizik. Određeni broj mjera je kontinuirane prirode i potreban je duži period sprovođenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

U sve četiri opšte oblasti rizika prisutni su rizici za koje je izviješteno da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu (ukupno 7), što ukazuje na to da su određeni faktori doveli do smanjenja tih rizika odnosno da su planirane adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

\*\*\*

#### Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

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

U Izvještaju EK za Crnu Goru za 2021. godinu<sup>74</sup> konstatovano je:

„Crna Gora je umjereno spremna u oblasti finansijske kontrole. Ostvaren je određeni napredak u izvještajnom periodu u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka sa izradom novih strategija za poboljšanje upravljanja i unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru. Državna revizorska institucija značajno je poboljšala svoje kapacitete i procedure (metodologije revizije) da bi mogla da vrši različite vrste revizija u skladu sa međunarodnim standardima. Takođe je postavila osnov za efikasnije praćenje ispunjavanja preporuka iz revizije i otvoreniju i transparentniju komunikaciju sa Skupštinom i građanima. Ostvaren je određeni napredak i u odgovornosti rukovodilaca, sa usvajanjem uredbe i metodologije o delegiranju ovlašćenja i o unutrašnjoj reviziji. Sa druge strane, potrebni su dalji napori da se primijeni rukovodna odgovornost i da se ojača funkcionisanje unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije u javnim organima i preduzećima u državnom vlasništvu. Još uvijek nije u funkciji centralizovana budžetska inspekcija”<sup>75</sup>.

“DRI je dalje prosljedila tri predmeta tužilaštvu nakon završenih revizija javnih organa i javnih preduzeća. Iako se kvalitet njihovih izvještaja poboljšava, činjenica da DRI samo prosljeđuje svoje

---

<sup>74</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, dostupan na internet stranici [www.eu.me](http://www.eu.me)

<sup>75</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, strana 68

sumnje da je bilo krivičnih djela vezanih za prevare i korupciju tužilaštvu kada završi sa revizijom, negativno utiče na efikasnost krivičnog odgovora na ove predmete”<sup>76</sup>.

“Što se tiče zaštite ličnih podataka, Crna Gora je nastavila da radi na usklađivanju sa pravnom tekovinom EU. Treba dalje ojačati kapacitet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama koja je imala 30 zaposlenih 2020. godine. Broj pritužbi raste, ali ukupna svijest o problemima u zaštiti ličnih podataka ostaje niska”<sup>77</sup>.

“U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- završi usklađivanje propisa, posebno o audio-vizuelnim medijima i obezbijedi operativnu nezavisnost medijskih regulatora i javnog servisa,
- ostvari napredak u dodjeli ovlašćenja Agenciji za elektronske medije (AEM) da izriče cjelokupan niz mjera, uključujući upozorenja, novčane kazne, suspenzije i oduzimanje licenci čime se obezbjeđuju srazmjernost i djelotvornost;
- izgradi bilans ostvarenih rezultata kako bi pokazala da ima administrativne kapacitete da sprovodi pravnu tekovinu EU u oblasti elektronskih komunikacija, usluga informacionog društva i naročito audio-vizuelnih servisa, uključujući i nezavisnost regulatora”<sup>78</sup>.

“Agenciji još uvijek nedostaju ovlašćenje i mjere da djelotvorno prati i sankcioniše emitere. AEM je unaprijedila operativnu efikasnost nabavkom softvera za praćenje. Zakonske odredbe i operativni kapacitet AEM-a treba dodatno ojačati. AEM, zajedno sa univerzitetima i agencijama UN-a, održao je niz vebinara o medijskoj pismenosti namijenjenih profesorima srednjih škola, studentima, roditeljima i novinarima”.<sup>79</sup>

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

“poboljša bilans ostvarenih rezultata Agencije za zaštitu konkurencije u oblasti antimonopolskih pravila i spajanja, punom upotrebom njenih izvršnih ovlašćenja, sprovođenjem više terenskih inspekcija i daljim promovisanjem upotrebe njene politike ublažavanja kazni u slučaju priznanja pogrešnog postupanja (engl. *leniency policy*)”.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, strana 28

<sup>77</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, strana 32

<sup>78</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, strana 87

<sup>79</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, strana 88

<sup>80</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, strana 81

\*\*\*

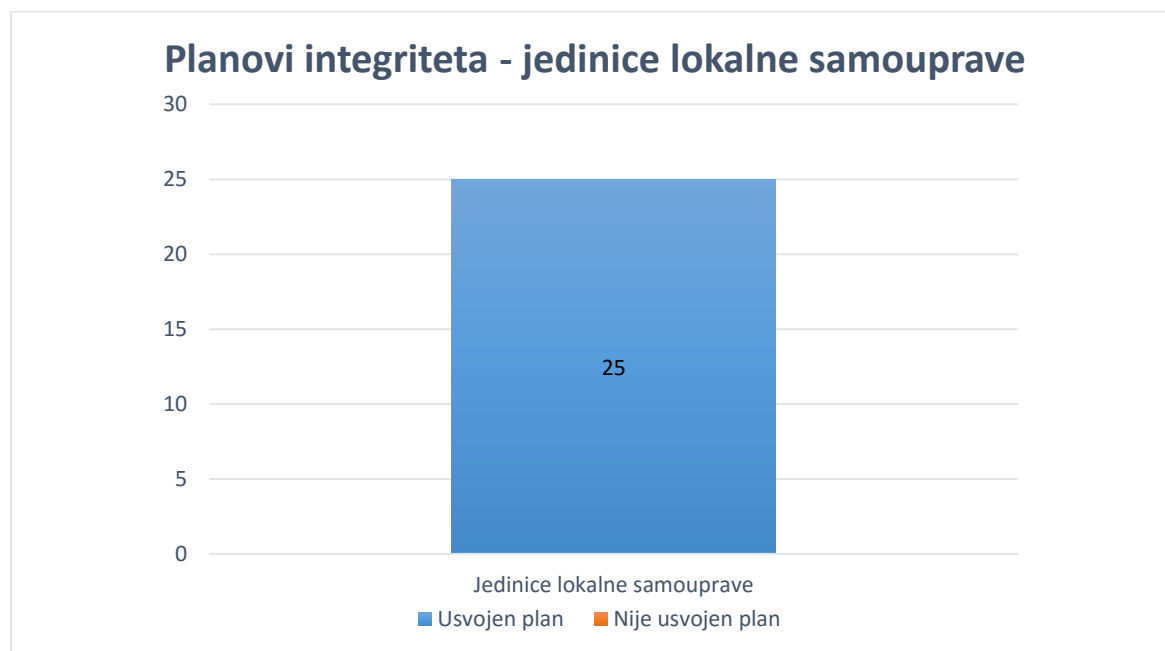
U cilju daljeg jačanja integriteta nezavisnih i regulatornih tijela preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta koje se odnose na:

- donošenje i usvajanje internih procedura na osnovu ISO standarda;
- intenzivirati učešće zaposlenih na obukama na temu antikorupcije;
- osnažiti obavezu proaktivnog objavljivanja informacija od strane organa vlasti kroz pojačan inspekcijiski nadzor;
- pripremiti poseban priručnik za smjernice za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama;
- obučiti službenike koji rade na poslovima slobodnog pristupa informacijama i raditi na podizanju svijesti o značaju njihove uloge;
- izraditi analizu kadrovskih kapaciteta;
- donijeti pravilnik o tajnim podacima;
- postupati po preporukama upravne inspekcije;
- voditi evidenciju o kršenjima svih antikorupcijskih propisa;
- voditi evidencije o zahtjevima za izuzeće zbog sukoba interesa;
- smanjenje mogućnosti diskrecionih ovlašćenja prilikom odlučivanja;
- razmatranje i procjena rizika koji se odnose na nedostatak kolektivnog liderstva, efikasnog upravljanja i transparentnosti, ograničene administrativne i stručne kapacitete, jačanje saradnje sa relevantnim subjektima u društvu, itd;
- dosljednu primjenu Zakona o lobiranju;
- uspostavljanje unutrašnje revizije na način kako je to predviđeno članom 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
- planirati izdatke za otplatu obaveza – vođenje sudskih sporova;
- voditi evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama;
- dostavljati izvještaje o kršenju antikorupcijskih pravila;
- isplaćivati naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor u skladu sa odredbama člana Zakona o radu;
- obezbijediti evidenciju o prisustvu na poslu i evidenciju o prekovremenom radu zaposlenih kojom bi dokumentovali rad van redovnog radnog vremena;
- obezbjeđivanje zaštite zviždača od svih oblika diskriminacije i ograničenja i uskraćivanja prava zviždača, obavještavanje zviždača o mjerama koje su preduzete po njihovoj prijavi;
- sprovođenje obuka za službenike za obradu i analizu prijava, kao i postupanje po prijavama zviždača i narušavanje zaštite identiteta i prava zviždača;
- izvještavanje o primjeni etičkih kodeksa, pravila ponašanja zaposlenih;
- podizanje stepena bezbjednosti podataka i dokumenata;
- objavljivanje na internet stranici sponzorstava i donacija fizičkim i pravnim licima
- određivanje lica za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing)

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

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

**Sve jedinice lokalne samouprave** (22 opštine, Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica i Opština u okviru Glavnog grada – Golubovci) **donijele su plan integriteta** kojim su obuhvaćeni svi organi lokalne uprave i samouprave u okviru te opštine. U pitanju su obimni dokumenti, koji sadrže posebno iskazane rizike i mjere za svaki sekretarijat, direkciju i upravu koji su odlukama o organizaciji i načinu rada lokalne uprave definisani kao organi lokalne uprave. Veliki broj planova sadrži i posebne oblasti rizika koje se odnose na stručne službe skupštine, predsjednika opštine, menadžera, glavnog administratora i glavnog gradskog arhitekta.



**Grafikon 68:** Broj usvojenih planova integriteta u jedinicama lokalne samouprave

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena 2020. ili 2021. godine, **22 jedinice lokalne samouprave donijele su novi plan integriteta** za naredni dvogodišnji period, dok to nijesu učinila 3 opštine, iako su posljednji plan integriteta usvojile 2018. ili ranije<sup>81</sup>.

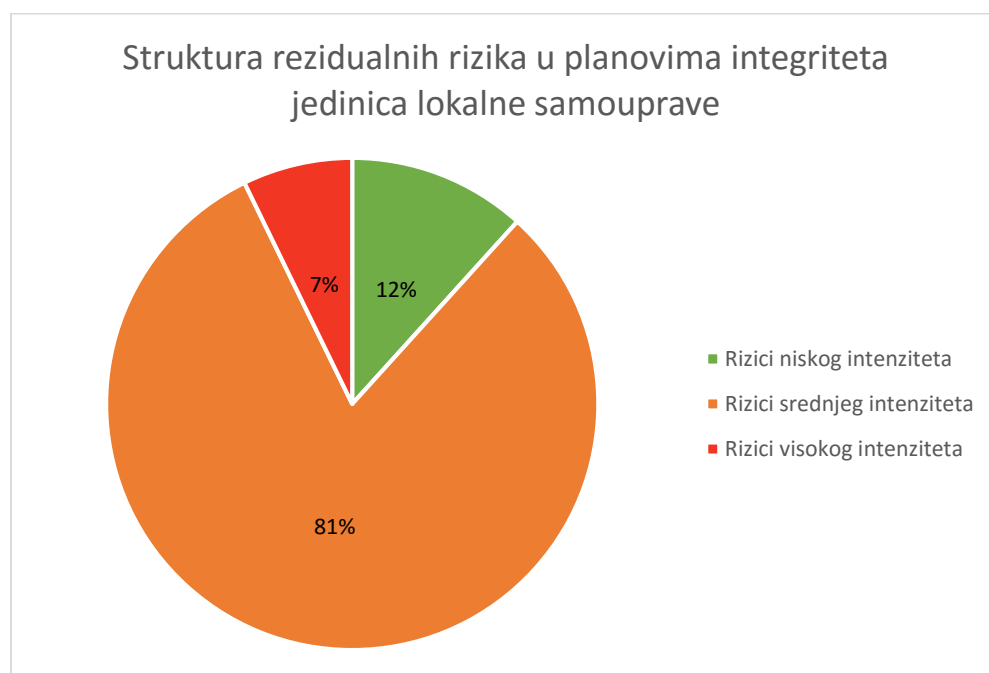
<sup>81</sup> Plan integriteta u periodu 2020-2021. nijesu ažurirale opštine Budva, Petnjica i Andrijevića.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno su 23 jedinice lokalne samouprave unijele plan integriteta u aplikaciju (92% organa). Dva plana integriteta koja su dostavljena Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađena, ali su obuhvaćena kvalitativnim dijelom analize.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta jedinica lokalne samouprave identifikovano je ukupno 1.136 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u opštinama je srednjeg intenziteta, ukupno 921 (81,1%). Identifikovana su i 133 rizika niskog intenziteta (11,7%), kao i 82 rizika visokog intenziteta (7,2%).



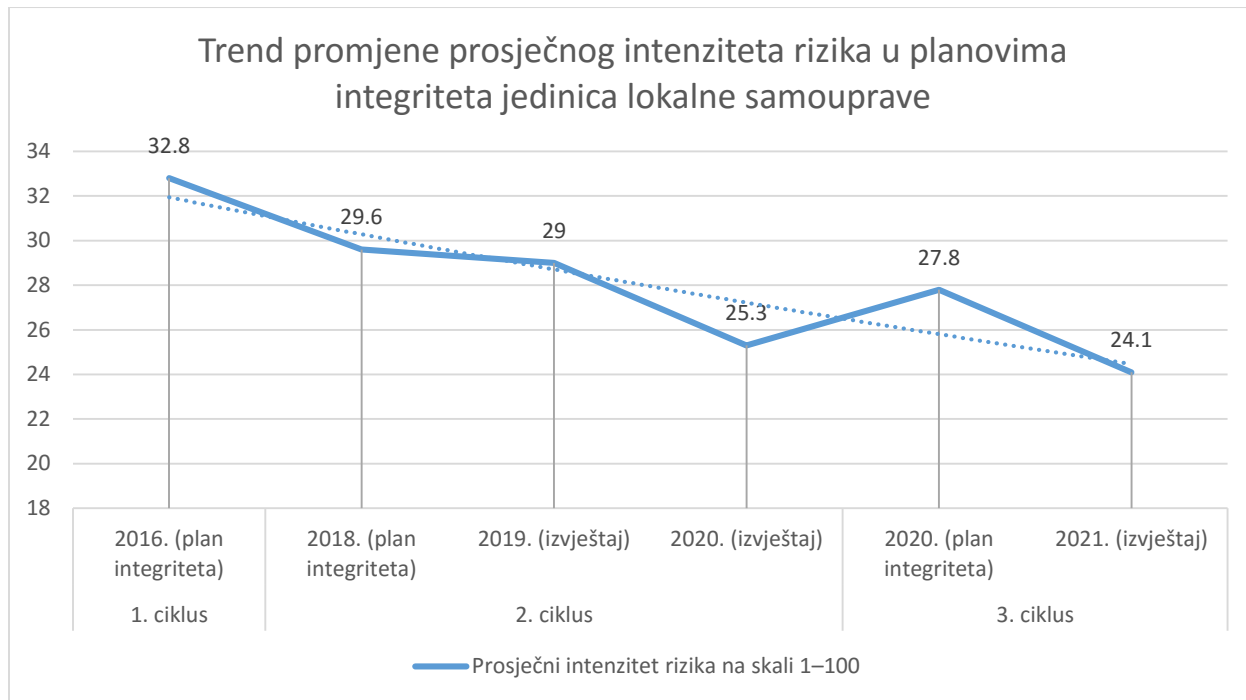
**Grafikon 69:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

U odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2018 i 2019. godine (planovi iz drugog ciklusa), u planovima integriteta iz 2020. i 2021. godine (iz trećeg ciklusa) došlo je do smanjenja udjela srednjih rizika za 0,7%, dok se za isto toliko povećao udio visokih rizika. U prehodnim godišnjim izvještajima o planovima integriteta konstatovano je značajno smanjenje intenziteta rizika u planovima integriteta iz drugog ciklusa u poređenju sa prvim planovima integriteta, koje su opštine donijele 2016. godine.

Podaci o prosječnom intenzitetu rizika tokom prethodnog šestogodišnjeg perioda pružaju precizniju sliku o promjeni visine rizika. Na kraju 2016. godine prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta jedinica lokalne samouprave iznosio je 32,8 (na skali 1–100), a u planovima usvojenim 2018. godine smanjen je na 29,6. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. i 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i iznosila 25,3. U planovima integriteta



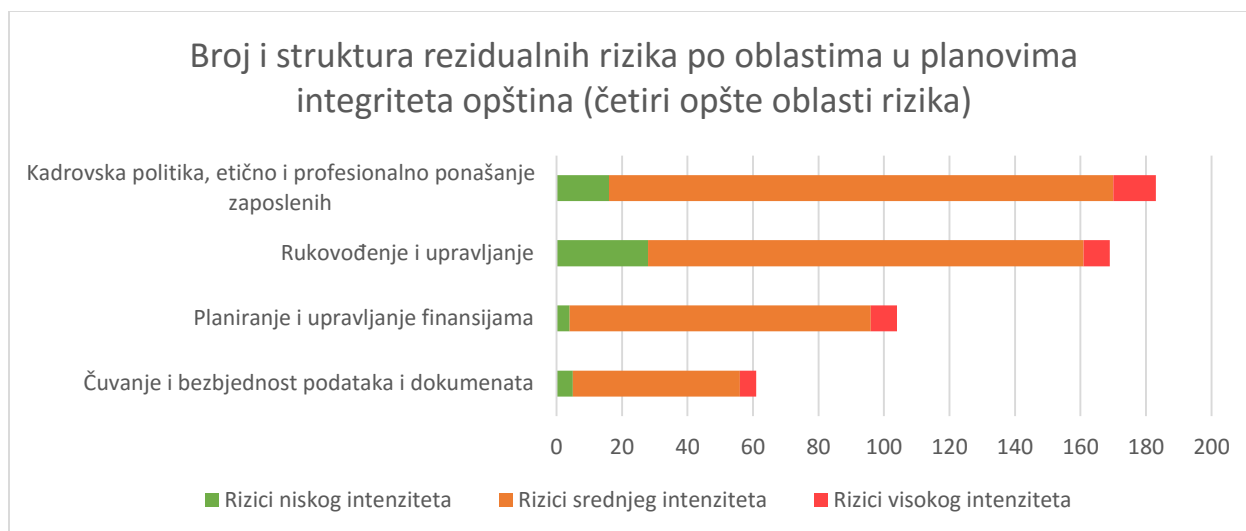
usvojenim 2020. godine došlo je do porasta prosječnog intenziteta rizika do vrijednosti 27,8, što je vjerovatno rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta. Izvještaji dostavljeni 2021. pokazuju da se prosječni intenzitet rizika ponovo smanjio i da trenutno iznosi 24,1.



**Grafikon 70:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta jedinica lokalne samouprave (koji su donijeti do kraja 2021. godine), najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (183) i „Rukovođenje i upravljanje“ (169), a slijede „Planiranje i upravljanje finansijama“ (104) i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (61).

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 4,7% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 8,2% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ je niži udio visokih rizika – 7,1%, ali je prosječni intenzitet svih rizika najveći upravo u toj oblasti i iznosi 32 (na skali 1–100), što ovu oblast čini najrizičnijom u jedinicama lokalne samouprave. Prosječni intenzitet rizika je nešto niži u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojima iznosi 30,4 odnosno 29,6. U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ prosječni intenzitet rizika iznosi 27 na utvrđenoj skali.



**Grafikon 71:** Broj i struktura rezidualnih rizika po opštim oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

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

Planove integriteta u jedinicama lokalne samouprave karakteriše veliki broj rizika koji se odnose na kapacitete zaposlenih i njihovo profesionalno i etično djelovanje. Naime, nakon *narušavanja integriteta institucije* (osnovni rizik koji je procijenjen 144 puta, odnosno u oko 7% slučajeva), najučestaliji osnovni rizici su *neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova* (132 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni i nedozvoljeni uticaj* (109 rizika), *nestručan i neprofesionalan rad / povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje* (107 rizika) i *nesavjestan rad* (107 rizika). Veliki je i broj osnovnih rizika koji se odnose na *narušavanje principa transparentnosti* (89 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (79 rizika) i sukob interesa (57 osnovnih rizika). *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 33 osnovna rizika.

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

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	144	6,94%
2. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	132	6,36%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljeni uticaj na rukovodioca ili zaposlene	109	5,25%
4. Nestručan i neprofesionalan rad / Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno	107	5,15%

ponašanje / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema korisnicima usluga ili strankama u postupku		
5. Nesavjestan rad	107	5,15%
6. Narušavanje principa transparentnosti	89	4,29%
7. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	79	3,80%
8. Sukob interesa	57	2,75%
9. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	39	1,88%
10. Curenje informacija	37	1,78%
11. Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	33	1,59%
12. Donošenje nezakonitih odluka	32	1,54%
13. Ugrožavanje zaštite podataka	30	1,45%
14. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	25	1,21%
15. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	19	0,92%

U gore navedenu statistiku nijesu uključeni osnovni rizici koji nijesu odabrani iz šifarnika aplikacije za planove integriteta i rizici koji su nepravilno unijeti u aplikaciju. U sistemu lokalne samouprave ima ukupno 906 takvih slučajeva (43,6% svih osnovnih rizika), pa se preporučuje opštinama da biraju osnovne rizike koji su dostupni u šifarniku ili da ukažu Agenciji na potrebu dopune istog.

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

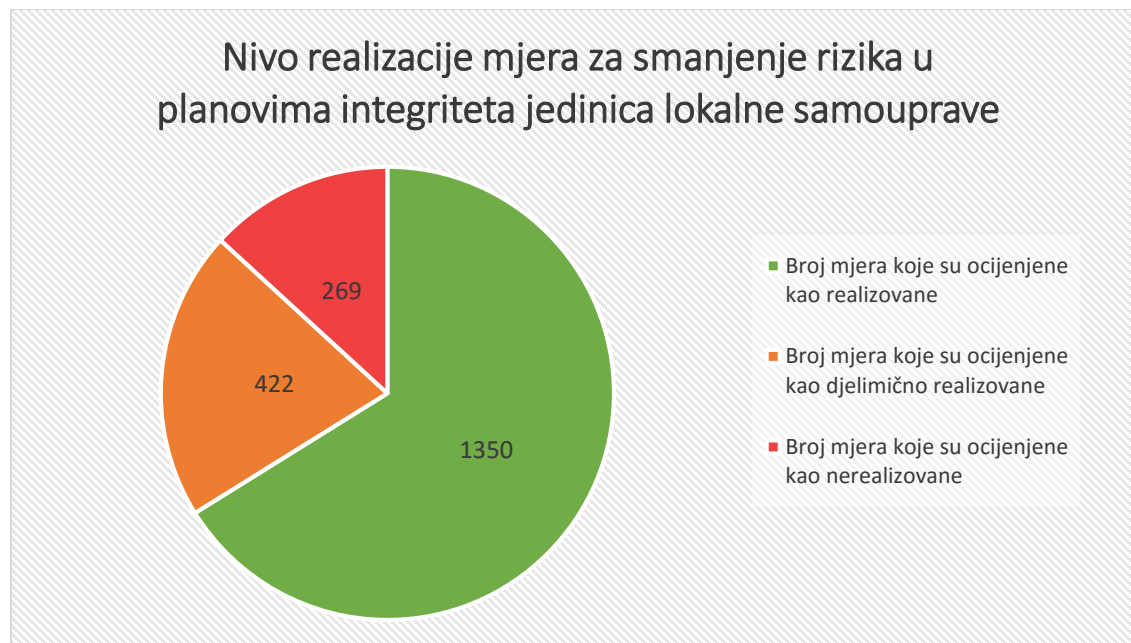
Agencija je 2021. godine prikupila izvještaje o sprovođenju planova integriteta svih 25 jedinica lokalne samouprave za prethodnu godinu i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izvještajima ocijenili stepen realizacije mjera, izvijestili o aktivnostima koje su sproveli, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 23 (92% podnijetih izvještaja). Opštine su putem aplikacije **izvijestile o statusu ukupno 1.133 rizika i realizaciji 2.041 mjere** za smanjenje ili otklanjanje rizika. Dva izvještaja koja nijesu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađena statistički, ali su uzeta u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina opština 2020. godine usvojila svoj treći plan integriteta, a 2021. dostavila godišnji izvještaj o sprovođenju tog plana Agenciji, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se uglavnom odnose na prvu godinu sprovođenja treće generacije planova integriteta u sistemu lokalne samouprave.

## Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, opštine su izvijestile da su realizovale ukupno 1.350 mjera (66,1%), djelimično realizovale 422 mjere (20,7%), a da je 269 mjera ostalo ne realizovano (13,2%).

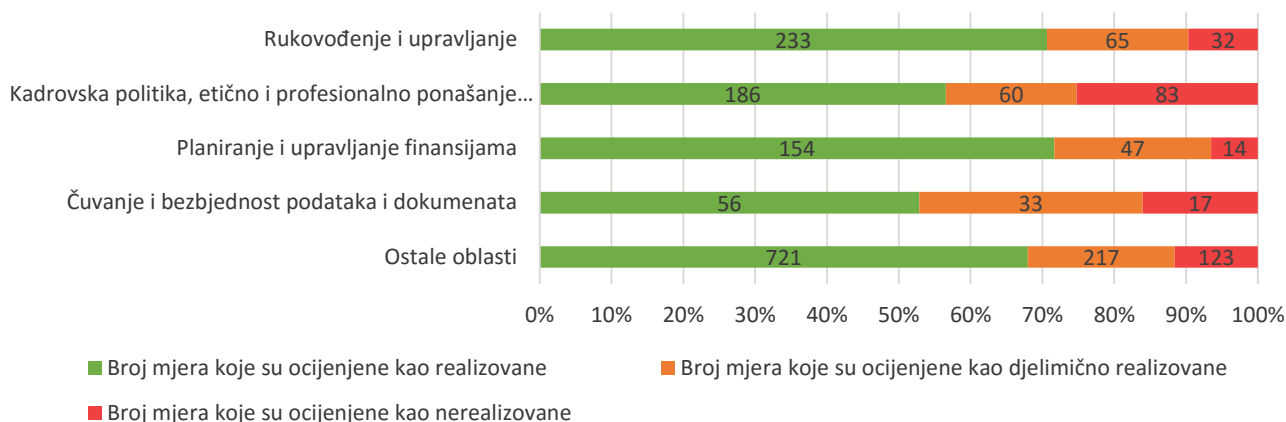


**Grafikon 72:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Prema izvještajima dostavljenim 2021. godine, postignut je gotovo identičan učinak kao prethodne godine, kada je takođe 66,1% mjera ocijenjeno kao realizovano (s tim što je ove godine udio nerealizovanih mjera smanjen za 0,3%, u korist djelimično realizovanih mjera). U prethodnim izvještajima konstatovan je kontinuirani napredak u sprovođenju planova integriteta opština. Najveći porast udjela realizovanih mjera postignut je 2019. godine (2016: 57%, 2017: 57,5%, 2018: 58,1%, 2019: 66,1%, 2020: 66,1%). Bilježi se i kontinuirano smanjenje broja nerealizovanih mjera.

Na narednom grafikonu prikazan je stepen uspješnosti realizacije mjera u opštinama, po opštim oblastima rizika. Najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je, kao i prethodnih godina, u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ (71,6%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (70,6%). Slijedi „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (56,5%), a najmanji udio realizovanih mjera zabilježen je i ove godine u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (52,8%). Ipak, najveći broj nerealizovanih mjera zastupljen je u „Kadrovskoj politici“. Naime, svaka četvrta mjera usmjerena na savladavanje rizika iz te oblasti ostala je nerealizovana do kraja 2020. godine (dok je na kraju 2018. godine to bio slučaj sa svakom trećom mjerom), pa bi posebnu pažnju trebalo obratiti na ovu oblast rizika, što potvrđuje i pregled najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave.

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



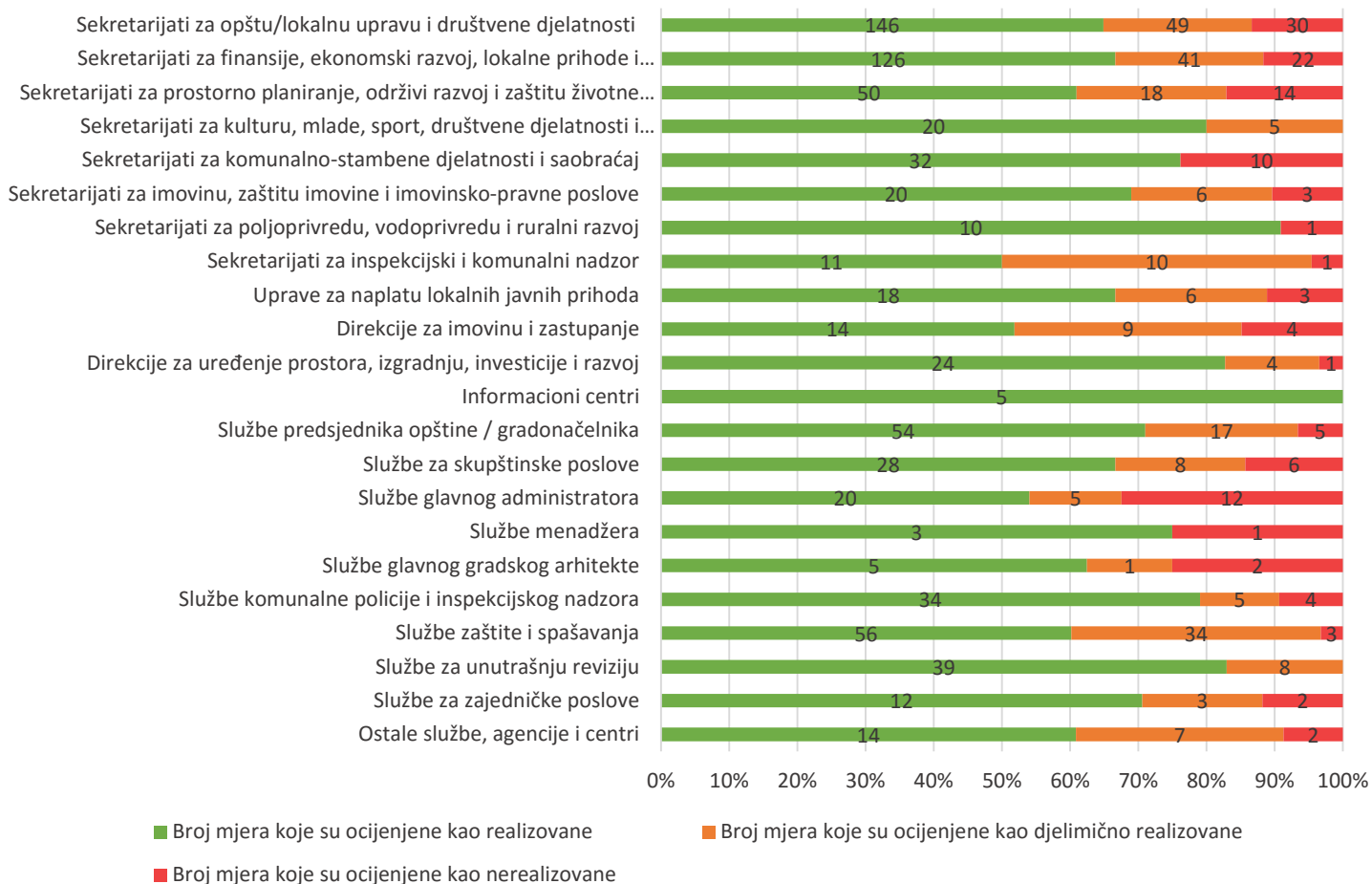
**Grafikon 73:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Na narednom grafikonu predstavljen je nivo realizacije mjera po organima lokalne uprave. Od sekretarijata, najveći procenat realizovanih mjera ostvaren je u **sekretarijatima za poljoprivredu, vodoprivredu i ruralni razvoj**, u kojima je realizovano 10 od 11 mjera (90,1%), i u **sekretarijatima za kulturu, mlade, sport, društvene djelatnosti i socijalno staranje**, u kojima je realizovano 20 od 25 mjera (80%).

Relativno visok nivo realizacije mjera i napredak ostvaren je i u **sekretarijatima za komunalno-stambene djelatnosti i saobraćaj** (76,2%, što predstavlja kontinuirani napredak u odnosu na prethodne godine, ali ove godine nema djelimično realizovanih mjera, pa su sve ostale mjere nerealizovane) i **sekretarijatima za imovinu, zaštitu imovine i imovinsko-pravne poslove** (69%, što je napredak za više od 10% u odnosu na prethodnu godinu). U **sekretarijatima za finansije, ekonomski razvoj, lokalne prihode i preduzetništvo** realizovano je 66,7% mjera, u **sekretarijatima za opštu/lokalnu upravu i društvene djelatnosti** 64,9% mjera. Najmanji procenat realizovanih mjera zabilježen je u **sekretarijatima za prostorno planiranje, održivi razvoj i zaštitu životne sredine** (60,1% mjera) i **sekretarijatima za inspekcijski i komunalni nadzor** (realizovano je 50% mjera).

Kada su u pitanju direkcije, uprave i centri, najviše realizovanih mjera zabilježeno je **direkcijama za uređenje prostora, izgradnju, investicije i razvoj** – realizovano je 82,8% mjera, što predstavlja napredak u odnosu na prethodnu godinu. U **upravama za naplatu lokalnih javnih prihoda** realizovano je 66,7% mjera, što je napredak za skoro 10%, a u **direkcijama za imovinu i zastupanje** 51,9% mjera, što je na približno istom nivou kao prethodne godine. Izviješteno je da je realizovano svih pet mjera planiranih u **informacionim centrima** dvije opštine.

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



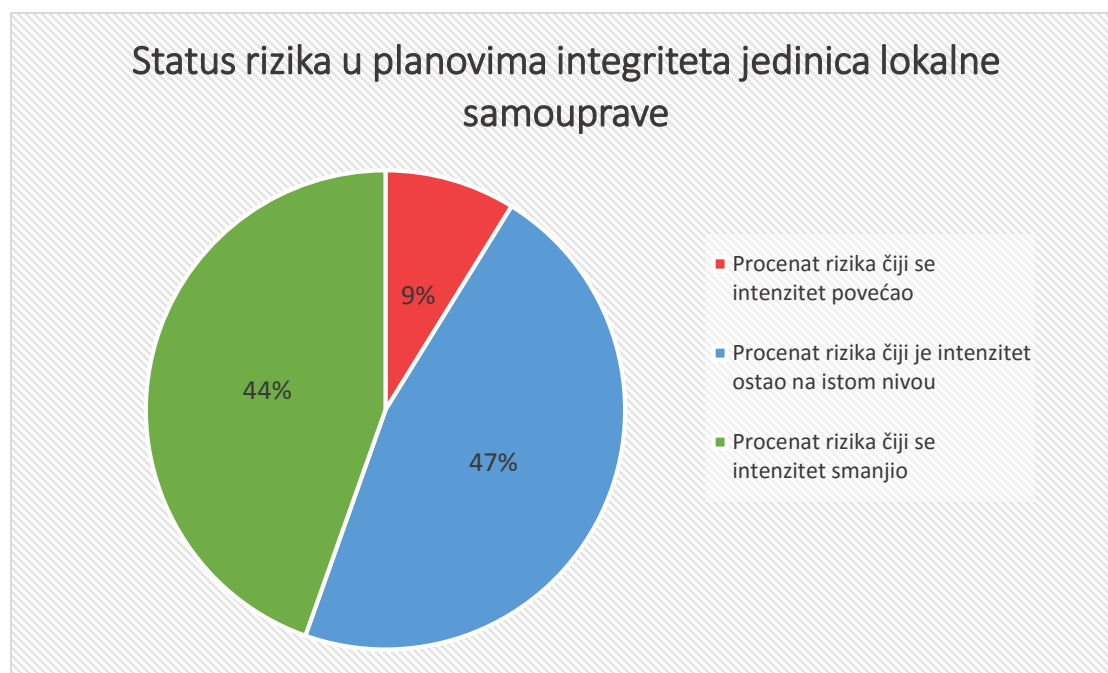
**Grafikon 74:** Nivo realizacije mjera u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave po organima lokalne uprave i posebnim i stručnim službama

Od stručnih službi, najviše mjera planirano je u **službama predsjednika jedinice lokalne samouprave**, od kojih je do kraja 2020. godine realizovano 71% (što je za 10% manje nego 2019. godine, ali na istom nivou kao 2018. godine, koja je takođe predstavljala prvu izvještajnu godinu). Stepen realizacije mjera u **službama za skupštinske poslove** je ranije bio na relativno niskom nivou, ali je tokom prethodnih godina zabilježen kontinuirani napredak. Naime, 2020. godine je realizovano 66,7% mjera, što je za oko 4% više nego 2019, za 13% više nego 2018, i za oko 23% više nego 2017. godine. U **službama glavnog administratora** realizovano je 54% mjera (smanjenje u odnosu na prethodne godine). Službe menadžera i glavnog gradskog arhitekta obradio je manji broj opština. U **službama menadžera** realizovane su 3 od 4 mjere, a u **službama glavnog gradskog arhitekta** 5 od 8 mjera.

Kada su u pitanju posebne službe, najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u **službama za unutrašnju reviziju** – 83% i **službama komunalne policije i inspeksijskog nadzora** – 79,1%, što u obje grupe organa predstavlja napredak u odnosu na prethodne dvije godine. Realizovano je i 70,6% mjera u **službama za zajedničke poslove** (napredak u odnosu na prethodne godine) i 60,2% mjera u **službama zaštite i spašavanja**, u kojima je ažuriranim planovima integriteta predviđen značajno veći broj mjera za savladavanje rizika, pa je i stepen realizacije mjera niži u odnosu na prethodne godine.

### Promjena statusa rizika

Za najveći broj identifikovanih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave izviješteno je 2021. godine da su nepromijenjenog ili smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika (koja je izvršena 2020. godine). Naime, ocijenjeno je da se intenzitet 505 rizika smanjio (44,6%), da je intenzitet 528 rizika ostao na istom nivou (46,6%), a za 100 rizika (8,8%) procijenjeno je da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, uprkos planiranim mjerama za savladavanje tih rizika.

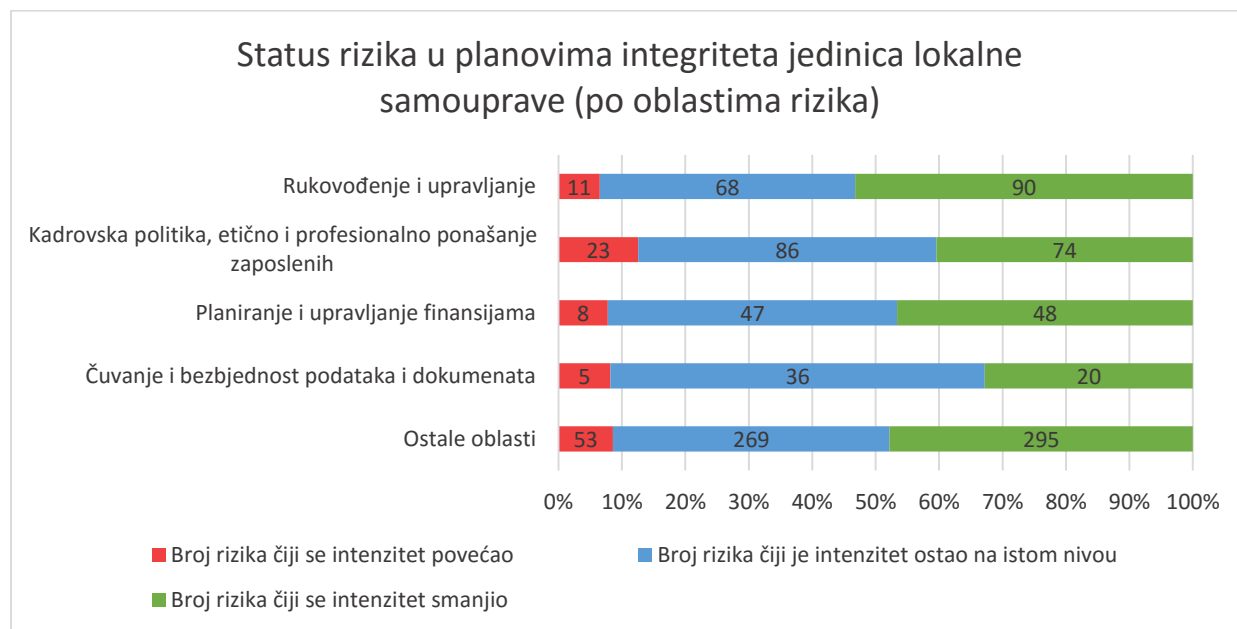


**Grafikon 75:** Status rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave, prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine

Od 100 rizika za koje je procijenjeno da su povećanog intenziteta, polovina je iz planova integriteta dvije opštine, pa se tim opštinama preporučuje da naročitu pažnju posvete rizicima koji su uvećani i faktorima koji su doveli do tog uvećanja, da revidiraju mjere koje su sprovodili u cilju savladavanja tih rizika, a koje sudeći po ovim podacima nijesu dale zadovoljavajuće rezultate, kao i da planiraju nove mjere kojima će nastojati da otklone ili ublaže faktore rizika koji su doveli do povećanja intenziteta rizika.

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

Posmatrano po opštim oblastima rizika, promjena intenziteta rizika je uglavnom u skladu sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera, pa oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojima je ostvaren najveći stepen realizacije mjera, istovremeno karakteriše i najveći udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu. Naime, u prvoj od te dvije oblasti je za 47,8% rizika procijenjeno da su smanjenog intenziteta, a u drugoj za 46,6%. Analogno tome, najmanje takvih rizika je u oblastima „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (32,8%) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (40,4%), u kojima je realizovan manji procenat mjera za savladavanje rizika. U svakoj od četiri opšte oblasti rizika prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Taj broj je naročito visok u oblasti kadrovske politike, što dodatno ukazuje da je ova oblast u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave najrizičnija i najzahtjevnija za sprovođenje.



**Grafikon 76:** Status rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave (po oblastima rizika)

### **Ostali nalazi i preporuke**

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da među članove radne grupe za pripremu i izradu plana integriteta (prilikom izrade novog plana integriteta 2022. godine) uključe predstavnike svih organa lokalne uprave, ukoliko se procijeni da bi to olakšalo i unaprijedilo



koordinaciju menadžera integriteta sa drugim zaposlenima u procesima izrade, sprovođenja i izvještavanja o sprovođenju plana integriteta, imajući u vidu da broj članova radne grupe nije ograničen, a da je planom integriteta potrebno obuhvatiti sve organe lokalne uprave. Nekoliko opština je već uspostavilo ovu praksu, pa njihove radne grupe uključuju sve ili gotovo sve organe lokalne uprave, kao i posebne i stručne službe. Drugačije, jedinice lokalne samouprave mogu odlučiti da ne mijenjaju strukturu i sastav radne grupe, već da u svim organima lokalne uprave odrede lica koja će biti kontakt tačka za menadžera integriteta u procesu izrade i sprovođenja plana integriteta, što je takođe praksa koja je uspostavljena u određenom broju opština.

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

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

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

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

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

\*\*\*

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da procijene rizik kao što je „nepostojanje pravnog akta kojim je utvrđena forma i sadržaj putnog naloga, odnosno uslovi i način korišćenja prevoznih sredstava u svojini opštine“ i eventualno planiraju mjeru „donijeti pravilnik/odluku o uslovima i načinu korišćenja službenih vozila u vlasništvu opštine, kojim će biti definisan jedinstveni obrazac putnog naloga na nivou opštine (za organe i preduzeća čiji je većinski vlasnik opština), po uzoru na Uredbu o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore“.

Procjena sličnog rizika se preporučuje i svim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, kao i planiranje mjere „donijeti pravilnik/odluku o uslovima i načinu korišćenja službenih vozila u vlasništvu organa, kojim će se definisati obrazac putnog naloga na isti način na koji je standardizovan na nivou opštine“.

Jedinicama lokalne samouprave se preporučuje da procijene rezidualne rizike kao što su „nepostojanje adekvatnog strateškog antikorupcijskog okvira na lokalnom nivou“ i „neadekvatno sprovođenje akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou i izvještavanje o istom“ i planiraju mjere kao što su „usvojiti novi akcioni plan za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou“ i „sačinjavati šestomjesečne izvještaje o realizaciji akcionog plana i objavljivati ih na internet stranici jedinice lokalne samouprave“, ili druge odgovarajuće mjere.

Preporučuje se usaglašavanje planova integriteta sa Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Operativnim dokumentom za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, kao i drugim relevantnim strateškim i antikorupcijskim dokumentima, posebno imajući u vidu da Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2020. godinu ocjenjuje da ukupan uticaj mjera za sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima (lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, zdravstvo i obrazovanje) tek treba da se pokaže vidljivim rezultatima<sup>82</sup>. U izvještaju iz 2021. godine, konstatovano je da je nastavljeno sprovođenje Strategije za mlade za period 2017-2021. godine i da su sve opštine odobrile akcione planove za mlade<sup>83</sup>.

Većina aktivnosti u oblasti zapošljavanja u okviru Strategije manjinske politike za period 2019-2023. i Akcionog plana za 2020. godinu odloženo je za 2021. godinu zbog pandemije kovida-19, navodi se u izvještaju EK iz 2021. godine, i dodaje da treba dati veću odgovornost lokalnom nivou za efikasnu primjenu politike zabrane diskriminacije i multi-etničke politike<sup>84</sup>. EK takođe ocjenjuje da nivoi zaposlenosti srednjoškolaca Roma i Egipćana ostaju mali, te da mjere koje primjenjuju opštine nijesu održive i da ne rješavaju probleme u toj oblasti<sup>85</sup>. Usluge socijalne i dječje zaštite

---

<sup>82</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 27

<sup>83</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 99

<sup>84</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 38

<sup>85</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 39

koje se pružaju na lokalnom nivou takođe se smatraju neadekvatnim, jer opštinama nedostaju finansijska sredstva<sup>86</sup>.

Preporučuje se da opštine i drugi organi vlasti u planove integriteta uvedu mjere koje se odnose na obezbjeđivanje odgovarajućih uslova za život, rad i pristup uslugama lica sa invaliditetom. EK je u prethodnom izvještaju konstatovala da su preduzeti konkretni koraci u 2019. i 2020. godini za poboljšanje pristupa lica sa invaliditetom javnim objektima i institucijama, ali da napredak u liječenju socijalno ugroženih lica i lica sa invaliditetom nije dovoljan, te da postojeće zakonske odredbe tek treba da budu efikasno sprovedene, kako bi se osiguralo sistematsko poštovanje njihovih prava<sup>87</sup>. Obavezne mjere koje treba da sprovode javne ustanove, uprave i lokalne samouprave treba strogo nadzirati u ključnim sektorima kao što su obrazovanje, saobraćaj, zapošljavanje, medicinska pomoć i podrška za život u zajednici, zdravstvena i socijalna zaštita, pravda i pravna zaštita. Pristup biračkim mjestima i dalje zabrinjava. Svijest građana o postojećim pravnim i zaštitnim okvirima treba dalje unapređivati i aktivno jačati, zaključuje se u izvještaju.

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

Imajući u vidu da se najveći broj osnovnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave odnosi na nedostatak odgovarajućih administrativnih, stručnih i profesionalnih kapaciteta, te da je oblast kadrovske politike procijenjena kao posebno rizična, preporučuje se da se posebna pažnja posveti planiranju što adekvatnijih i efikasnijih mjera u oblasti kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih, naročito u pogledu planiranja, sprovođenja i intenziviranja edukativnih mjera za zaposlene u opštinama na teme etike, integriteta i borbe protiv korupcije, kao i na teme iz konkretnih oblasti koje su u nadležnosti organa lokalne samouprave i lokalne uprave.

Nedostaci kadrovskih kapaciteta u određenim oblastima prepoznati su i u Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2021. godinu. Kada je u pitanju oblast životne sredine, EK smatra da ostaje da se radi na rješavanju izazova u pogledu nedovoljnih administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i kapaciteta inspeksijskih organa, nedovoljne međuinstitucionalne koordinacije i nedostatka održivog finansijskog okvira.<sup>88</sup>

U prethodnom izvještaju EK o Crnoj Gori bilo je navedeno da je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava potpisalo memorandum o razumijevanju sa 20 opština za borbu protiv diskriminacije

---

<sup>86</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 93

<sup>87</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 37

<sup>88</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 108

zasnovane na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, i da su u šest opština sprovedene aktivnosti na izgradnji kapaciteta za policajce, tužioce i profesionalce iz socijalnih službi<sup>89</sup>, pa se preporučuje da se planovima integriteta opština predvide mjere za dalju izgradnju i unapređenje kapaciteta u borbi protiv diskriminacije, u saradnji sa nadležnim organima. Prema izvještaju iz 2021. godine, Vlada je uspostavila nacionalnu mrežu fokalnih tačaka sa ciljem da se na lokalnom nivou promovišu LGBTIQ prava i da se prati implementacija nacionalne strategije za poboljšanje kvaliteta života LGBTIQ osoba u Crnoj Gori (2019-2023)<sup>90</sup>. Vidljivost LGTBIQ zajednice još nije dovela do značajnih poboljšanja u vezi sa homofobnim incidentima, prijetnjama i diskriminacijom, i u smislu pristupa zdravstvenoj zaštiti, pravdi, zapošljavanju i stanovanju. Tražnja za socijalnim uslugama, psihološkom podrškom i besplatnom pravnom pomoći, kao i socijalna i ekonomska vulnerabilnost LGBTIQ osoba porasla je usljed pandemije kovida-19, zaključuje EK u izvještaju.

U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, sve opštine su donijele svoje etičke kodekse. Posebne komisije treba da prate sprovođenje oba kodeksa koja postoje na lokalnom nivou: etičkog kodeksa za izabrane predstavnike i funkcionere i etičkog kodeksa za lokalne službenike i namještenike. Preporučuje se uvođenje mjera u cilju kontinuiranog praćenja sprovođenja navedenih etičkih kodeksa, uz navođenje statističkih indikatora, kao i javnog objavljivanja svih podataka o radu etičkih komisija.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju osnaživanja saradnje između nevladinih organizacija i lokalnih vlasti, imajući u vidu da EK u svojim izvještajima zaključuje da ta saradnja nije dovoljno razvijena<sup>91</sup>. Za konsultovanje je u praksi potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva da bi te konsultacije bile istinski inkluzivne. Shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, nevladine organizacije mogu da pristupe sredstvima i na lokalnom, osim na državnom nivou, ali transparentnost procedura u opštinama i dalje treba unaprijediti, navodi se u izvještaju iz 2021. godine<sup>92</sup>, pa se preporučuje da opštine u planu integriteta predvide usvajanje ili izmjenu procedura i da obezbijede transparentnost u procesu dodjele sredstava nevladinim organizacijama.

Posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju, kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou, i preporučuje se da opštine uvedu odgovarajuće mjere u planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja 2022. godine. U vezi sa ovom oblašću, EK u izvještaju iz 2021. godine ocjenjuje da su potrebni značajni naponi u oblasti strateškog planiranja i investicija da bi se sprovela nacionalna strategija upravljanja otpadom do 2030<sup>93</sup>. Realizovane su kampanje za jačanje svijesti i promovisanje razdvajanja otpada i njegovo

---

<sup>89</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 37

<sup>90</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 37

<sup>91</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 29

<sup>92</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 16

<sup>93</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 108

adekvatno odlaganje. I dalje postoji potreba hitnog djelovanja na rješavanju pitanja nelegalnih deponija i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje otpada u svim opštinama. Ostaje da se širom zemlje uspostavi infrastruktura za odvojeno prikupljanje i reciklažu otpada, zaključuje EK. Takođe, neophodno je obezbijediti adekvatne finansijske i ljudske resurse, između ostalog i za aktivnosti inspekcije.

U Izvještaju EK za 2020. godinu je konstatovano da je novousvojeni Zakon o medijima uveo zahtjev da organi javnog sektora na nacionalnom i lokalnom nivou podnose Ministarstvu kulture sve evidencije o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge, kao i da ih objavljuju na internetu<sup>94</sup>, pa se preporučuje da se praćenje poštovanja ovih zakonskih obaveza uvede među mjere u planovima integriteta. Mišljenje EK je da ove odredbe predstavljaju pozitivan razvoj i da je njihovo transparentno i nepristrasno sprovođenje od vitalnog značaja za osiguranje da se neformalni pritisak na uređivačku politiku ne vrši raspodjelom sredstava za oglašavanje. Usklađenost za propisima i praćenje poštovanja zakonskih obaveza je kao mjere moguće uvesti u plan integriteta i kada su druge oblasti u pitanju.

U cilju daljeg jačanja integriteta preporučuje se uvođenje mjera za savladavanje rizika u odnosu na sistem upravljanja i raspolaganja imovinom (proces evidentiranja imovine, proces upravljanja, raspolaganja, korišćenja i izdavanja imovine u skladu sa odredbama Zakona o imovini, Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini, Zakona o lokalnoj samoupravi i statutima opština).

Preporučuje se da se u planove integriteta uvrste mjere koje se odnose na donošenje, analizu i redovno revidiranje internih procedura koje regulišu sve relevantne procese u opštinama, uključujući prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih. Kako bi bile efikasne i efektivne, interne procedure treba da jasno definišu radni tok i korake, predvide efikasan nadzor nad odvijanjem procesa, obezbijede transparentnost aktivnosti u procesu, naročito donošenja odluka, i propišu odgovarajuće sankcije za nepoštovanje procedura.

Preporučuje se i procjena rezidualnog rizika kao što je „nedovoljna transparentnost nalaza iz izvještaja komercijalnih revizorskih kuća“ i dodavanje mjera kao što je „objavljivati u posebnoj rubrici na internet stranici izvještaje komercijalnih revizorskih kuća o reviziji završnih računa ili druge vrste revizorskih izvještaja“.

Preporučuje se opštinama da planom integriteta predvide prenos sjednica skupštine na svojim internet stranicama ili njihov audio/video zapis, u cilju unapređenja transparentnosti rada skupštine opštine.

\*\*\*

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO “ActionSEE” u septembru 2019. godine pripremio dokument „Analiza otvorenosti lokalnih

---

<sup>94</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, str. 34

samouprava u regionu i Crnoj Gori“, u kojem je analiziran nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti lokalne samouprave u regionu Zapadnog Balkana. Istraživanje je sprovedeno na osnovu indikatora koji su omogućili prikaz broja regionalnih institucija koje su u protekloj godini radile na poboljšanju svoje otvorenosti.

Otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori nije na zadovoljavajućem nivou, prema ocjeni CDT-a i nalazima istraživanja. U prosjeku, lokalne samouprave ispunjavaju oko polovinu kriterijuma otvorenosti (50,77%).

Istraživanje je pokazalo nekoliko kritičnih tačaka u pogledu ispunjenja standarda otvorenosti, počevši od dostupnosti planskih i programskih dokumenata, transparentnosti trošenja javnih sredstava do načina ostvarivanja komunikacije sa građanima. U cilju detaljnijeg istraživanja otvorenosti, razvijeni su upitnici koje je CDT uputio opštinama. Polovina opština, međutim, nije dostavila odgovore na upitnik.

Agencija za lokalnu demokratiju je krajem 2018. godine sprovela istraživanje „Indeks transparentnosti lokalnih samouprava“, koristeći 70 indikatora transparentnosti.

Preporučuje se svim jedinicama lokalne samouprave da se upoznaju sa ključnim nalazima oba pomenuta istraživanja i da razmotre uvođenje novih mjera u plan integriteta u cilju unapređenja transparentnosti rada, dostupnosti relevantnih informacija i obezbjeđivanja odgovarajućih mehanizama za ostvarivanje bolje komunikacije sa građanima i efikasnijeg rješavanja prijavljenih problema.

Preporučuje se opštinama da planiraju i preduzmu mjere na uspostavljanju gradskog biroa, obezbjeđivanju stalnog termina za konsultacije sa predsjednikom opštine, preduzimanju neophodnih aktivnosti kako bi se započelo sa pružanjem usluga putem sistema e-uprave, sačinjavanju periodičnih biltena o svom radu u kojima bi bile predstavljene sve važne aktivnosti i dešavanja, kao i ostvarivanju prisustva na društvenim mrežama i uspostavljanju drugih načina komunikacije sa građanima i predstavljanja rezultata rada.

U cilju unapređenja transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, preporučuje se da se u planove integriteta uvedu mjere u cilju objavljivanja svih relevantnih dokumenata i informacija na zvaničnoj internet stranici, a naročito sljedećeg:

- budžet za tekuću godinu, predlozi i usvojeni završni računi;
- izvještaj sa javne rasprave o nacrtu budžeta;
- vodič za građane kroz budžet;
- kvartalni ili polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta;
- informacije o dugu opštine;
- spisak lokalnih javnih funkcionera i službenika sa njihovim zvanjima i kontakt podacima;
- spisak predsjednika mjesnih zajednica sa njihovim kontakt podacima;
- informacije o zaradama lokalnih javnih funkcionera;
- odluke koje usvaja lokalni parlament;

- zapisnici i saopštenja za javnost sa održanih sjednica;
- kontakt podaci odbornika lokalnih parlamenata;
- pravilnici o postupcima javnih nabavki;
- godišnji planovi javnih nabavki;
- pozivi za dostavljanje ponude na javne nabavki, odluke i ugovore o javnim nabavkama;
- konkursi za dodjelu sredstava NVO;
- izvještaji o dodjeli imovine u zakup;
- predlozi koje su građani iznijeli na javnim raspravama i razlozi za njihovo prihvatanje ili odbijanje;
- plan integriteta i izvještaj o njegovom sprovođenju;
- izvještaji o imovini predsjednika opština i drugih lokalnih javnih funkcionera;
- strategija razvoja opštine;
- programi i planovi rada i izvještaji o radu lokalnih uprava za prethodnu godinu;
- ažurirani vodič za slobodan pristup informacijama i kontakt podaci osobe koja je zadužena za postupanje po zahtjevima;
- informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup;
- obrazac/link/uputstvo za prijavu korupcije;
- podaci koji se odnose na postupanje po žalbama i prigovorima građana.

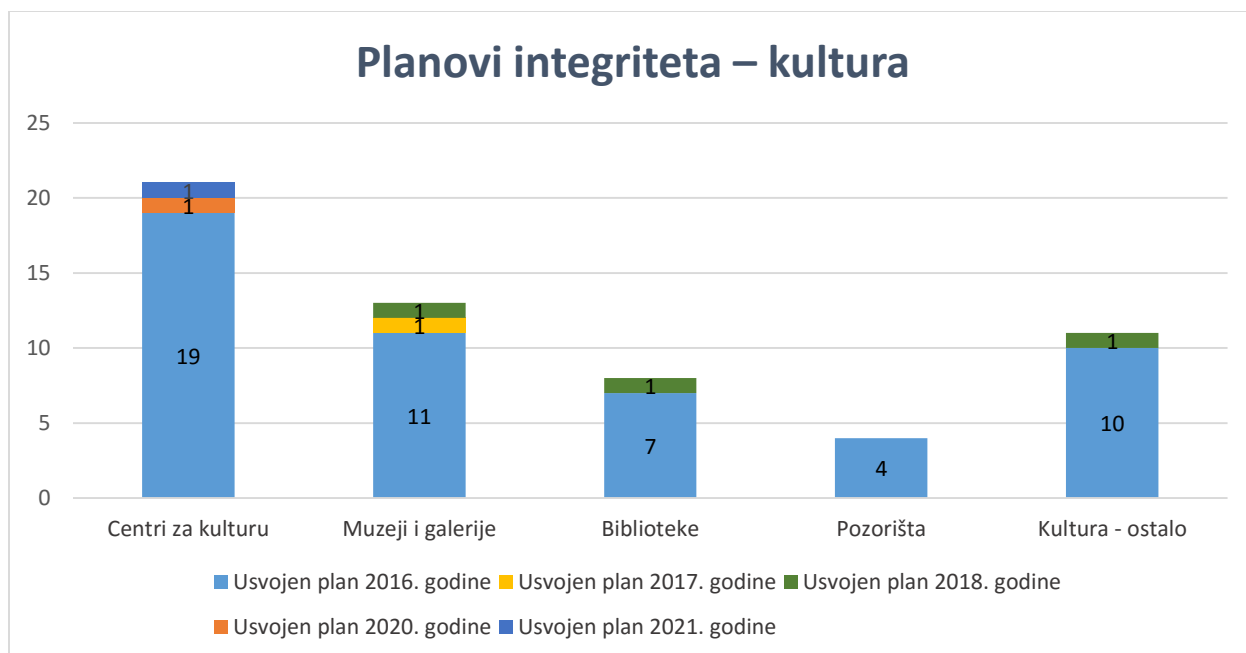
## VII. Kultura

U poglavlju „Kultura“ analizirani su planovi integriteta centara za kulturu, muzeja i galerija, biblioteka, pozorišta i drugih organa vlasti koji obavljaju nadležnosti iz oblasti kulture. Ovaj sistem obuhvata **57 organa vlasti koji su do kraja 2021. godine usvojili plan integriteta** (21 centar za kulturu, 13 muzeja i galerija, 8 biblioteka, 4 pozorišta i 11 drugih institucija iz oblasti kulture) usvojili plan integriteta<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> **Plan integriteta su donijeli:** JU Centar za kulturu Tivat, JU Centar za kulturu Danilovgrad, JU Centar za kulturu Žabljak, JU Centar za kulturu Rožaje, JU Centar za kulturu Plav, JU Centar za kulturu Berane, JU Centar za kulturu Kolašin, JU Centar za kulturu Plužine, JU Centar za kulturu Ulcinj, JU Centar za kulturu, sport i medije Šavnik, JU Centar za kulturu i sport „Mihailo Lalić“ Andrijevića, JU Centar za djelatnost kulture „Vojislav Bulatović-Strunjo“ Bijelo Polje, JP Kulturni centar Bar, JU Kulturni centar „Nikola Đurković“ Kotor, JU Centar za kulturu „Nenad Rakočević“ Mojkovac, JU Kulturno-informacioni centar „Budo Tomović“ Podgorica, JU Kulturno-informativni centar „Malesija“ Tuzi, JU Kulturno-informacioni centar „Zeta“ Golubovci, JU Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina Crne Gore, JU „Prirodnjački muzej Crne Gore“ Podgorica, JU „Narodni muzej Crne Gore“ Cetinje, JU „Pomorski muzej Crne Gore“ Kotor, JU Muzeji i galerije Budve, JU Muzeji i galerije Podgorica, JU Polimski muzej Berane, JU Zavičajni muzej Pljevlja, JU Zavičajni muzej „Ganića kula“ Rožaje, OJU „Muzeji“ Kotor, JU Umjetnička galerija „Vitimir Srbljanović“ Pljevlja, JU Gradski muzej „Mirko Komnenović“ i Galerija „Josip Bepo Benković“ Herceg Novi, JU Narodna biblioteka „Radosav Ljumović“ Podgorica, JU Narodna biblioteka „Stevan Samardžić“ Pljevlja, JU Narodna biblioteka Budve, JU Gradska biblioteka i čitaonica Herceg Novi, JU Nacionalna biblioteka Crne Gore „Đurđe Crnojević“ Cetinje, JU „Biblioteka za slijepe Crne Gore“ Podgorica, JU Narodna biblioteka i čitaonica „Njegoš“ Cetinje, JU Kraljevsko pozorište „Zetski dom“ Cetinje, JU „Nikšičko pozorište“ Nikšić, JU „Gradsko pozorište“ Podgorica, JU „Crnogorsko narodno pozorište“ Podgorica, JU „Centar savremene umjetnosti Crne Gore“ Podgorica, JU „Zahumlje“ Nikšić, JU „Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore“ Cetinje, JU „Ratkovićeve večeri poezije“ Bijelo Polje, JU Crnogorska kinoteka Podgorica, JUK „Herceg fest“ Herceg Novi, JU „Muzički centar Crne Gore“ Podgorica, JU „Umjetnička kolonija“ Danilovgrad, JU „Grad teatar“ Budva, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Podgorica, JU Muzeji i galerije Nikšić, JU Narodna biblioteka „Njegoš“ Nikšić, JU „Filmski centar Crne Gore“ Podgorica, JU Muzej i galerija Tivat i JU Centar za kulturu Petnjica. Plan integriteta je 2021. godine donijela JU Centar za kulturu Gusinje.





**Grafikon 77:** Broj usvojenih planova integriteta u oblasti kulture

Ponovnu procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koju je većina organa vlasti u ovom sistemu izvršila tokom 2020. i 2021. godine, nisu sprovela 4 organa<sup>96</sup>, iako su posljednji plan integriteta usvojili 2018. godine ili ranije. JU Centar za kulturu Gusinje je po prvi put usvojio plan integriteta 2021. godine.

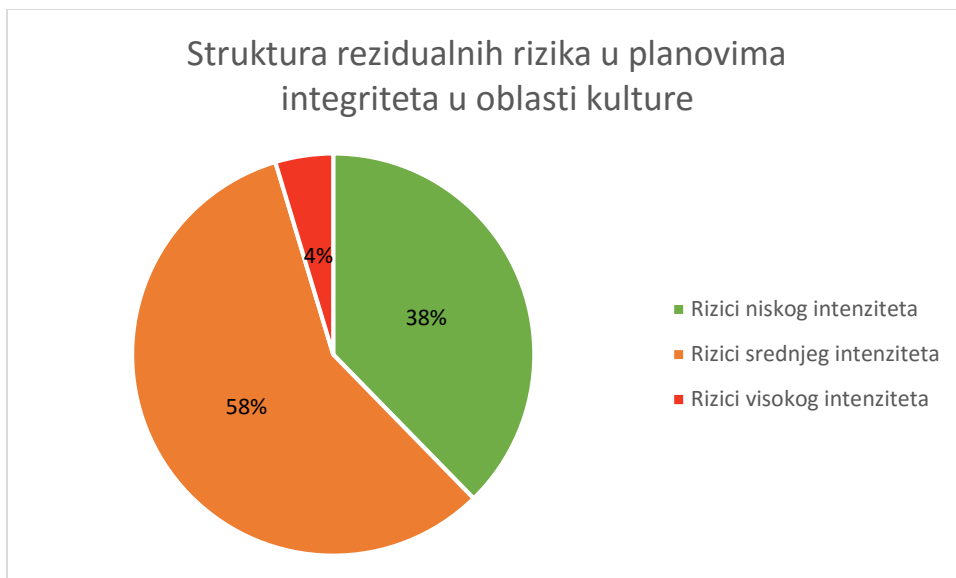
Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. U aplikaciju je unijeto ukupno 56 važećih planova integriteta koji pripadaju ovom sistemu (98,24% svih usvojenih i trenutno važećih planova u oblasti kulture). Jedan plan integriteta koji je dostavljen Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nije statistički obrađen, ali je obuhvaćen kvalitativnim dijelom analize.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta u oblasti kulture identifikovan je ukupno 581 rezidualni rizik.

Najveći broj rizika prepoznatih u oblasti kulture je srednjeg intenziteta, ukupno 335 (58%), ali je identifikovan i veliki broj rizika niskog intenziteta, ukupno 219 (38%). Identifikovano je i 27 rizika visokog intenziteta (4%).

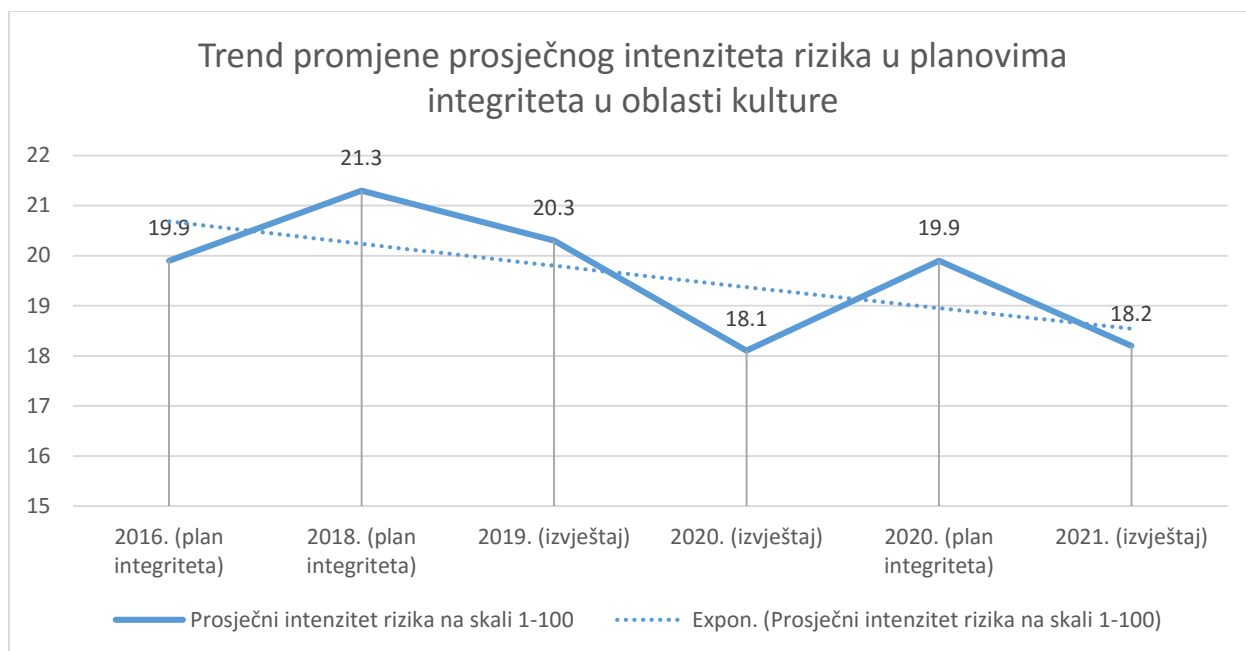
<sup>96</sup> Ponovnu procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta nisu učinili: Prirodnjački muzej Crne Gore Podgorica, JU Kulturni centar „Nikola Đurković“ Kotor, JU Centar za djelatnosti kulture „Vojislav Bulatović-Strunjo“ Bijelo Polje, Javna ustanova Narodna biblioteka i čitaonica „Njegoš“ Cetinje.



**Grafikon 78:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa u oblasti kulture

U odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2018. godine, za planove integriteta iz 2020. godine je karakteristično blago smanjenje intenziteta rizika. Naime, došlo je do smanjenja udjela visokih rizika (za 1,5%), dok se udio niskih i srednjih rizika povećao (za 0,9% odnosno 0,6%). U prethodnom godišnjem izvještaju o planovima integriteta bilo je konstatovano povećanje prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta usvojenim 2018. godine, u odnosu na prve planove integriteta, koje su ovi organi donijeli 2016. godine.

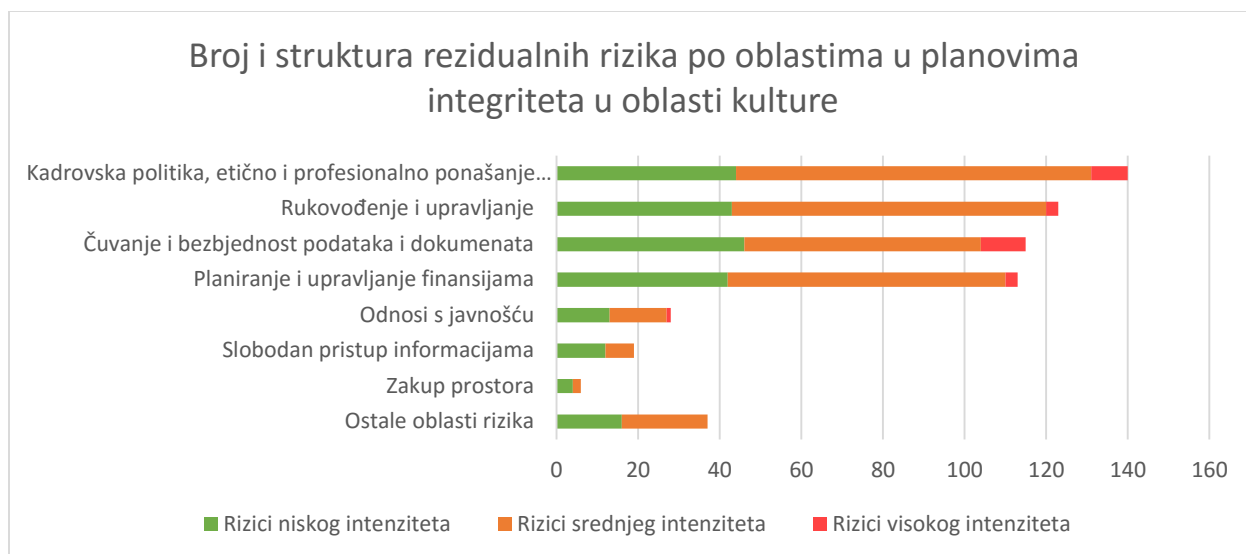
Prosječni intenzitet rizika u svim organima u oblasti kulture 2016. godine bio je 19,9 (na skali 1–100), a u planovima integriteta usvojenim 2018. godine povećao se i iznosio je 21,3. Ipak, nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se smanjila na 20,3, a prilikom podnošenja izvještaja 2020. godine prosječni intenzitet rizika se dodatno smanjio na 18,1. Ovo u određenoj mjeri može ukazati na djelotvornost mjera sadržanih u planovima integriteta u oblasti kulture. U planovima integriteta usvojenim 2020. godine došlo je do porasta prosječnog intenziteta rizika i on je iznosio 19,9, što je vjerovatno bio rezultat identifikovanja i uvođenja novih rizika u planove integriteta prilikom njihove izrade u 2020. godini. Nakon izvještavanja tokom 2021. godine, prosječni intenzitet rizika iznosi 18,2 što se poklapa sa prosječnim intenzitetom koji je zabilježen prilikom podnošenja izvještaja 2020. godine.



**Grafikon 79:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u planovima integriteta u oblasti kulture

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika u važećim planovima integriteta iz oblasti kulture, najveći broj rizika identifikovan je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (140) i „Rukovođenje i upravljanje“ (123), a slijede „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (115) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (113).

Sve opšte oblasti rizika karakteriše određeni udio rizika visokog intenziteta: od 2,4% u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ do 9,6% u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“. U oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ niži je udio visokih rizika (6,4%), ali prosječni intenzitet svih rizika najveći je upravo u toj oblasti i iznosi 21,15 (na skali 1–100), dok je ta vrijednost nešto niža u ostalim opštim oblastima rizika i iznosi 19 u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ i u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“. U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ prosječni intenzitet rizika iznosi 17.6. Iako je u posljednjoj oblasti najmanji prosječni intenzitet rizika, nju karakteriše najveći broj rizika visokog intenziteta, pa se preporučuje da se posebna pažnja posveti savladavanju tih rizika.



**Grafikon 80:** Broj i struktura rezidualnih rizika po oblastima u planovima integriteta u oblasti kulture

Rizik visokog intenziteta je identifikovan samo u jednoj posebnoj oblasti rizika – „Odnosi s javnošću“ (1 rizik) i taj rizik se odnosi na „nedovoljnu informisanost javnosti o radu institucije; nedovoljnu i nekoordinisanu saradnju između različitih organizacionih jedinica“. Na grafikonu je prikazan broj i struktura tri najčešće analizirane oblasti rizika, dok su ostale kumulativno prikazane kroz kategoriju „Ostale oblasti rizika“ i često se odnose na specifične nadležnosti organa vlasti u ovom sistemu.

Osnovni rizici koji su najučestaliji u planovima integriteta u oblasti kulture su *narušavanje integriteta institucije i sukob interesa*. Ukupno 180 osnovnih rizika mogu se podvesti pod te dvije kategorije (po 6,63% svih osnovnih rizika). Slijede *curenje informacija* (57 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (57 rizika) i *donošenje nezakonitih odluka* (55 osnovnih rizika)<sup>97</sup>.

Kada su u pitanju rizici koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je četiri puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* četiri puta. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 25 osnovnih rizika, a u 5 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

<sup>97</sup> Statistički podaci o osnovnim rizicima u ovom sistemu odnose se na planove integriteta koji su usvojeni do kraja 2020. godine, dok su svi ostali statistički podaci ažurirani na datum 31.12.2021. godine.

*Tabela: Najzastupljeniji osnovni rizici u oblasti kulture*

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	90	6,63%
2. Sukob interesa	90	6,63%
3. Curenje informacija	57	4,20%
4. Nedoizvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	57	4,20%
5. Donošenje nezakonitih odluka	55	4,05%
6. Narušavanje principa transparentnosti	52	3,83%
7. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	39	2,87%
8. Ugrožavanje zaštite podataka	39	2,87%
9. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	36	2,65%
10. Nesavjestan rad	35	2,58%
11. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	34	3,54%
12. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad	33	2,51%
13. Zloupotreba službenih podataka i informacija	31	2,28%
14. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	26	1,92%

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

Agencija je 2021. godine prikupila 57 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u oblasti kulture za prethodnu godinu (20 centara za kulturu, 13 muzeja i galerija, 8 biblioteka, 4 pozorišta i 11 drugih institucija) i analizirala dostavljene informacije. Organi vlasti su u izvještajima ocijenili

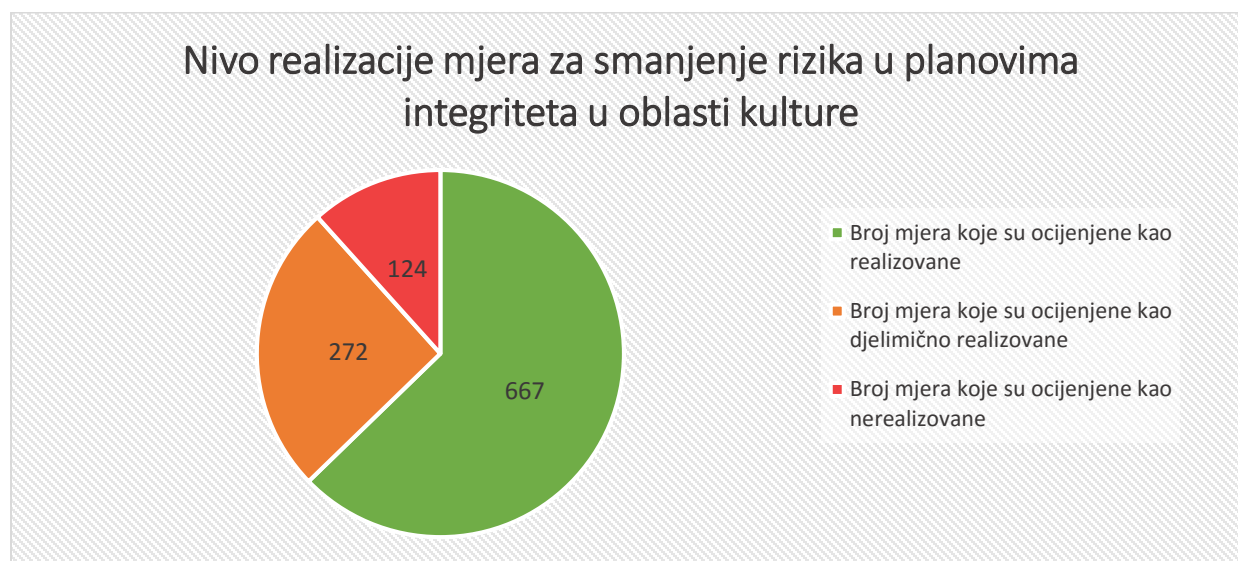
stepen realizacije mjera, izvijestili o aktivnostima koje su sproveli, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta identifikovanih rizika u planovima integriteta.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 54 (94,73% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 563 rizika i realizaciji 1063 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Dva izvještaja koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađeni u statističkom dijelu analize.

Imajući u vidu da je većina organa u oblasti kulture 2020. godine revidirala planove integriteta, u nastavku su analizirani i prikazani podaci koji se odnose na prvu godinu sprovođenja nove generacije planova integriteta.

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

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 667 mjera realizovano (62,7%), 272 mjere djelimično realizovano (25,6%) i da 124 mjere nisu realizovane (11,7%).



**Grafikon 81:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u oblasti kulture

U odnosu na izvještajnu 2019. godinu (prvi izvještajni period nakon novih planova 2018. godine), 2021. godine zabilježen je blagi pad u realizaciji mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika (za 3%). Naime, došlo je do porasta udjela djelimično realizovanih mjera za 4% i blagog pada nerealizovanih mjera za 1%. Za oblast kulture karakterističan je kontinuiran rast procenta realizovanih mjera od 2016. godine do 2020. godine, kada su ovi organi donijeli prve planove integriteta (2016: 56,4%, 2017: 58,5%, 2018: 65,7%, 2019: 67,3% realizovanih mjera).

Kada su u pitanju grupe organa u okviru ovog sistema, najveću uspješnost u realizaciji mjera, prema dostavljenim izvještajima, ostvarile su biblioteke – 85,3% realizovanih mjera i centri za

kulturu – 76,8% realizovanih mjera. S druge strane, u muzejima i galerijama je realizovano 52,6% mjera, a u pozorištima 44,3%. U dvijema grupama organa je zabilježen i najveći procenat nerealizovanih mjera (33% u pozorištima i 13% u ostalim institucijama kulture).

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

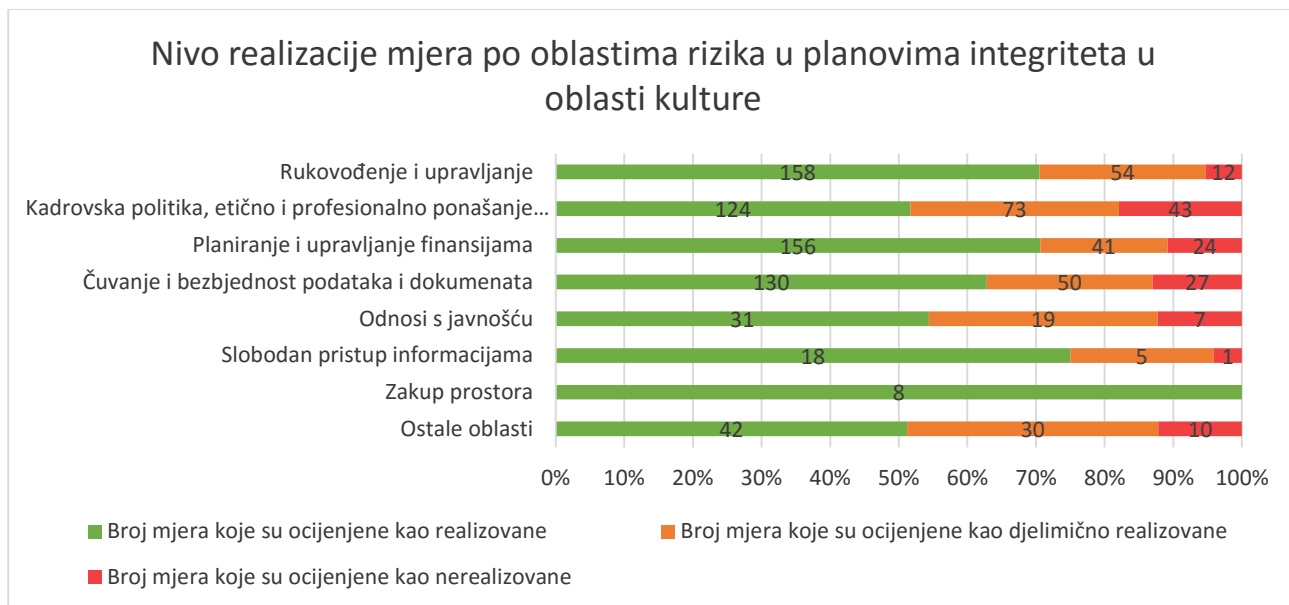
*Tabela: Stepenn realizacije mjera u podsistemima koji pripadaju sistemu „Kultura“ u 2018, 2019. i 2020. godini (na osnovu izvještaja dostavljenih 2019, 2020. i 2021. godine)*

Podsistem	Procenat realizovanih mjera			Procenat djelimično realizovanih mjera			Procenat nerealizovanih mjera		
	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
Centri za kulturu	74,5%	76,0%	76.8%	14,6%	16,3%	16.1%	10,9%	7,6%	10.5%
Muzeji i galerije	48,6%	51,4%	52.6%	36,5%	34,6%	35.7%	14,9%	14,0%	10.0%
Biblioteke	66,9%	68,4%	85.3%	22,8%	21,3%	23.5%	10,3%	10,3%	8.8%
Pozorišta	51,1%	44,3%	44.3%	28,4%	39,2%	83.0%	20,5%	16,5%	33.0%
Ostale institucije kulture	78,8%	79,8%	76.2%	9,5%	9,9%	15.2%	11,7%	10,3%	13.0%
Svi organi vlasti u sistemu „Kultura“	<b>65,7%</b>	<b>67,3%</b>	<b>62,7%</b>	<b>21,4%</b>	<b>21,8%</b>	<b>25,5%</b>	<b>12,9%</b>	<b>10,9%</b>	<b>11,6%</b>

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je, kao i prethodne godine, u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ (70,59%) i Rukovođenje i upravljanje“ (70,54%). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 62,8% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 51,6% mjera. Kao i u prethodnom izvještajnom periodu, karakterističan je i relativno visok nivo nerealizovanih mjera, pa bi fokus u narednom periodu trebalo usmjeriti na te oblasti.

Sve oblasti rizika karakteriše pad procenta realizovanih mjera u odnosu na prethodnu godinu, osim u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (za 0,2% porast procenta realizovanih mjera). Ovi podaci ne iznenađuju imajući u vidu da je nova generacija planova integriteta u ovom sistemu usvojena 2020. godine, te da je ovo prvi izvještajni period u kome sve predložene mjere nisu mogle da se realizuju.

U posebnoj oblasti rizika „Odnosi s javnošću“ prethodne godine je bio realizovan nešto niži procenat mjera – 54,39% dok je u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ prema izvještajima dostavljenim 2021. godine ostvaren je napredak za 5% jer je 75% mjera realizovano u navedenom izvještajnom periodu. Kao i u prethodnim izvještajnim periodima, izvješteno je da su realizovane sve mjere koje se odnose na zakup prostora.



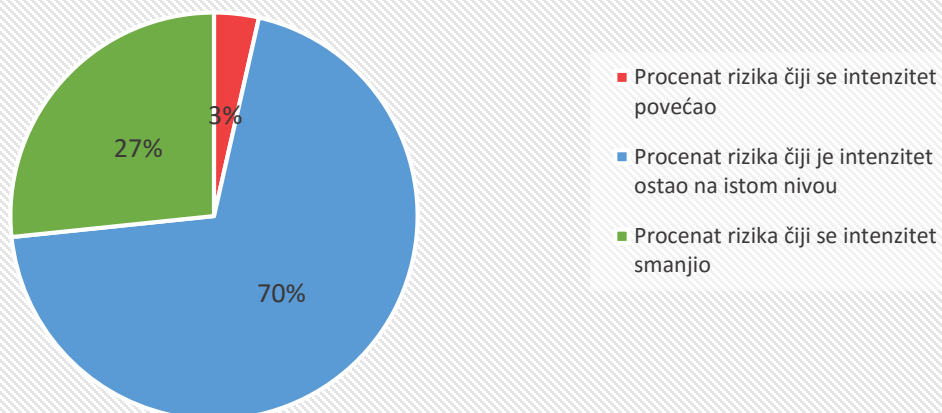
**Grafikon 82:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta integriteta u oblasti kulture

### **Promjena statusa rizika**

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u oblasti kulture izviješteno je 2021. godine da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, za ukupno 393 rizika (69,8%) procijenjeno je da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 150 rizika (26,64%) izviješteno je da su smanjenog, a za 20 rizika (3,55%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.



## Promjena intenziteta rizika u planovima integriteta u oblasti kulture

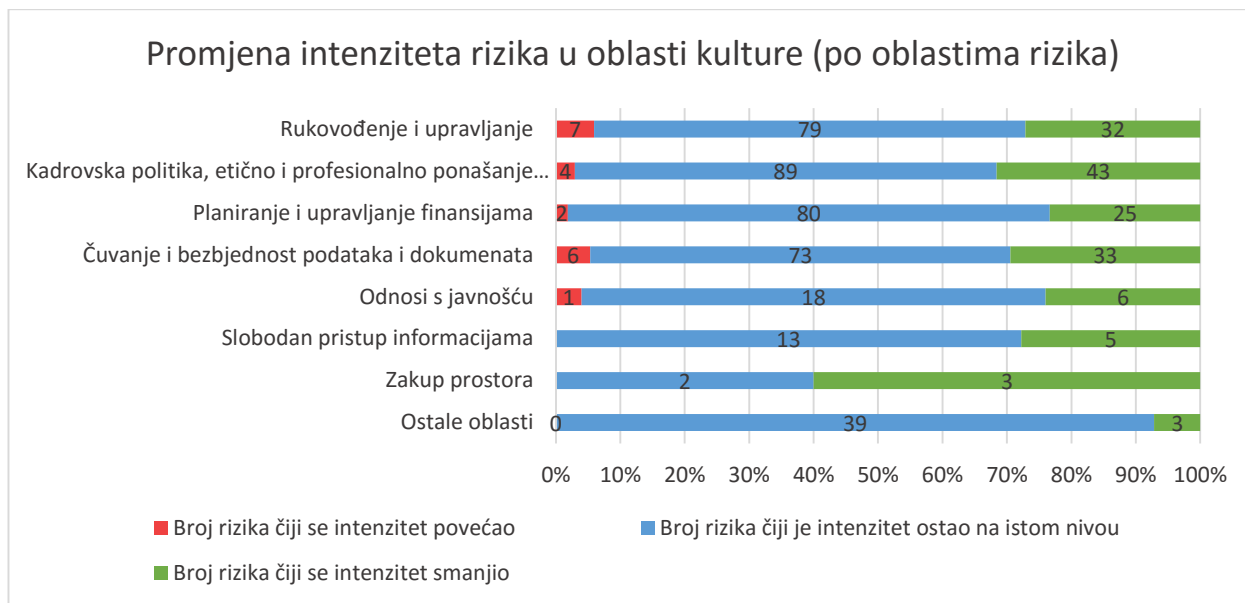


**Grafikon 83:** Status rizika u planovima integriteta u oblasti kulture (prema izvještajima o sprovođenju plana integriteta koji su dostavljeni 2021. godine)

U poređenju sa prethodnim izvještajnim periodom, za 9% je veći broj rizika za koje je izviješteno da su smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, dok je za isti procenat smanjen broj rizika za koje je procijenjeno da su nepromijenjenog intenziteta. Rizici za koje je izviješteno da su smanjenog intenziteta najzastupljeniji su u centrima za kulturu i muzejima i galerijama, u odnosu na ostale grupe organa u ovom sistemu. Udio rizika povećanog intenziteta je na približno istom nivou u centrima za kulturu i ostalim institucijama kulture i iznosi oko 4,8%. Jedino u bibliotekama nijesu zabilježeni rizici povećanog intenziteta.

*Tabela: Status rizika u planovima integriteta u sistemu „Kultura“ (po podsistemima)*

Podsistem	Udio rizika povećanog intenziteta	Udio rizika nepromijenjenog intenziteta	Udio rizika smanjenog intenziteta
Centri za kulturu	4,89%	54,89%	40,22%
Muzeji i galerije	3,82%	66,88%	29,30%
Biblioteke	0%	89,86%	10,14%
Pozorišta	1,43%	81,43%	17,14%
Ostale institucije kulture	4,82%	81,93%	13,25%
Svi organi vlasti u sistemu „Kultura“	3,55%	69,8%	26,64%



**Grafikon 84:** Status rizika u planovima integriteta u oblasti kulture (po oblastima rizika)

U svim oblastima rizika preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta, ali je u svim oblastima zabilježen i značajan udio rizika smanjenog intenziteta. Najveći broj rizika povećanog intenziteta odnosi se na oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka“ pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja visine tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje.

U izvještajnom periodu nije došlo do odstupanja u sprovođenju strategije razvoja institucije, programa i planova rada. Zaposleni se stalno obavještavaju o usvajanju internih akata preko svojih predstavnika u savjetu ustanove. Plan rada ustanova kulture je donešen, objavljen i redovno se ažurira. Obezbijeđena je uključenost predstavnika zaposlenih na svim sjednicama savjeta i redovno se izvještava o odlukama tog organa. Takođe, redovno se izvještavalo o sprovođenju strategije razvoja i poboljšanja rada ustanove. Na sastancima rukovodilaca i direktora ustanova analizirale su se tekuće aktivnosti, čime se osiguralo učešće svih radnih jedinica u kreiranju politike razvoja i upravljanja.

Zaposleni su djelimično edukovani o značaju integriteta a o značajnim odlukama odlučuje savjet ustanova.

Kadrovska politika (zapošljavanje na određeno ili neodređeno vrijeme) realizuje se u skladu sa procedurom koja zahtjeva obavještavanje i saglasnost osnivača - opštine, i sprovodi se na osnovu javnog konkursa. Odlučivanje iz oblasti redovnih aktivnosti u oblasti kulturno-umjetničkog stvaralaštva realizuje se na sastancima rukovodilaca radnih jedinica i direktora preduzeća u skladu sa godišnjim planom programskih aktivnosti, kao i na osnovu mišljenja zaposlenih o realizaciji tekućih aktivnosti. Zahtjevi stranaka na osnovu kojih se sprovodi

odlučivanje o ustupanju objekata preduzeća evidentiraju se i zavode u arhivskoj dokumentaciji preduzeća.

Među mjerama za koje su organi vlasti navodili da nisu realizovane su: nije usvojena strategija razvoja kadrova, nije usvojen pravilnik o nagrađivanju zaposlenih i nije donijeto uputstvo za evidenciju i kontrolu sukoba interesa.

Zaposleni u kulturi su upoznati sa odredbama etičkog kodeksa lokalnih službenika/ca i namještenika/ca, kojeg su dužni da se pridržavaju i u kome je između ostalog sadržana odredba o obavezi prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije. U izvještajnom periodu nije bilo prijava korupcije i pokretanja disciplinskih postupaka kao i izricanja sankcija protiv zaposlenih.

U izvještajnom periodu, na sjednici Savjeta usvojen je Etički kodeks JU Crnogorska kinoteka. Takođe, pomenuti akt je donio i Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina i izvijestio da su zaposleni upoznati sa tim dokumentom.

Većina organa je izvijestila da nije došlo do usvajanja odluke u kojoj bi se utvrdila procedura o diskrecionom odlučivanju. Međutim, niti jedan organ nije izvijestio da je došlo do zloupotrebe diskrecionog odlučivanja.

Rukovodioci radnih jedinica neposrednom provjerom rada vršili su kontrolu radnih aktivnosti i etičkog ponašanja zaposlenih.

U pravilnicima o disciplinskoj odgovornosti zaposlenih nalaze se mjere protiv neetičnog ponašanja u radu sa strankama i drugih nezakonitih radnji unutar preduzeća.

U izvještaju JU Kulturno-informativni centar „Malesija“ Tuzi navodi se da su u cilju očuvanja integriteta institucije edukovali zaposlene i da je donesen Pravilnik o odgovornosti zaposlenih.

Sve odluke od značaja za rad, edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih objavljivane su na oglasnim tablama institucija.

Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina potpisao je sporazum sa drugom srodnom institucijom i održavao kontinuirane sastanke i kontakte sa institucijama kulture i pojedincima.

Organi vlasti su izvještavali i o realizaciji mjera koje se odnose na sprovođenje Zakona o sprječavanju korupcije, u dijelu poštovanja obaveza koje se odnose na **prijavljivanje poklona javnih funkcionera** (čl. 19). U nekoliko organa donijeto je i objavljeno obavještenje kojim su svi zaposleni upoznati a neposredni rukovodioci obavezani da ažurno vode evidenciju o primljenim poklonima i izvještavaju nadležnu službu. O toj zakonskoj obavezi obaviješteni su zaposleni i svi zainteresovani i to putem internet portala i na oglasnim tablama.

Lica koja se smatraju javnim funkcionerima shodno ZSK redovno su dostavljala izvještaje o imovini i prihodima u zakonom propisanom roku.

U većini organa nije donijet interni akt o sadržaju i načinu **vođenja evidencije poklona**. Ipak, dva organa (Kraljevsko pozorište „Zetski dom“ Cetinje, Polimski muzej) su izvijestila da je usvojeno interno uputstvo o sadržaju i načinu vođenja evidencije primljenih poklona. Nekoliko organa je navelo da nije zaduženo lice za evidenciju primanja poklona, ali da je u kontinuitetu vršena kontrola i evidencija od strane zaposlenih. Gotovo svi organi u ovom sistemu su naveli da u njihovim institucijama nije bilo primljenih poklona tokom 2020. godine, što se poklapa sa evidencijom prijavljenih poklona iz javnog registra koji je dostupan na internet stranici ASK.

Većina organa je izvijestila da zbog ekonomske situacije **nije bilo sponzorstava i donacija**. Jedan organ je donio Pravilnik o načinu vođenja registra sponzorstava i donacija i sadržini izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama. Ipak, u izvještajnom periodu jedna biblioteka je navela da je dobila donacije u vidu knjiga na crnom tisku.

Kada je u pitanju **interno prijavljivanje slučajeva prijave korupcije**, svi organi su izvijestili da takvih slučajeva nije bilo. Takođe, svi organi su u ovom izvještajnom periodu izvijestili da nisu donijeli interno uputstvo za evidenciju prijave korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama.

Tematika korupcije tj. prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije je često obrađivana kroz razne vrste sastanaka, sjednica i kolegijuma. Zaposleni su uglavnom upoznati sa temom integriteta i prevencijom korupcije. Iako nedostaje edukacija za zaposlene u vezi sa prijavljivanjem korupcije, svi zaposleni su dobro upućeni o načinima prijavljivanja korupcije i ostalih nezakonitih radnji. Kako su organi izvijestili da nije bilo slučajeva prijave zviždača u protekloj godini, stoga nije ni bilo potrebno zaštititi ih od diskriminacije. U izvještajnom periodu imenovano je jedno lice za postupanje po prijavama zviždača (JU „Narodni muzej Crne Gore“).

U izvještajnom periodu nisu pohađane **obuke i seminari** na sljedeće teme: odnosi među zaposlenima i rješavanje o pravima i obavezama iz ovih odnosa; integriteta; prijavljivanja korupcije; bezbjednog rukovanja podacima u elektronskoj formi; obavezama čuvanja tajnosti. Organi su navodili da iz opravdanih razloga usljed COVID-19 pandemije, zaposleni nisu pohađali relevantne obuke i seminare.

Zaposleni su pohađali obuke i seminare u cilju praćenja i pripreme zahtjeva i izvršavanja budžeta u skladu sa implementacijom novog programskog budžetiranja. Sprovedena je i obuka službenika za javne nabavke u vezi sa korišćenjem elektronskog sistema javnih nabavki prema odredbama ZJN, kao i obuke na temu računovodstvenih poslova, planiranja i trošenja budžetskih sredstava.

Redovno su se sprovodile unutrašnje finansijske kontrole u ustanovama i postupano je po preporukama eksternih revizora i inspekcija.

Organi vlasti su izvještavali da je osigurano učešće svih relevantnih subjekata i jedinica prilikom planiranja budžeta, donijet budžetski plan na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije.

Poštovanje i primjenjivanje Zakona o javnim nabavkama, usklađivanje pravilnika sa novim Zakonom, stručno usavršavanje i upoznavanje sa novim zakonskim normama, obučavanje za rad na novuspostavljenom portalu bile su predmet izvještavanja u oblasti "Planiranje i upravljanje finansijama".

Sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, prema izvještajima organa vlasti, ispoštovano je u mjeri mogućeg, jer se usljed epidemije virusom Covid 19, nisu organizovale značajne manifestacije po kojima su prepoznate pojedine ustanove kulture.

Organi vlasti su naveli da kontrolu nad postupanjem službenika za javne nabavke vrši direktor preduzeća kao ovlašćeno lice koje prema Zakonu o javnim nabavkama donosi odluku o pokretanju postupka javnih nabavki, i ima neposrednu kontrolu nad sprovođenjem postupka javne nabavke. Plan javnih nabavki se usvaja pred upravnim odborima preduzeća. Izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki prolazi kontrolu nadležnog organa, a procedura postupanja službenika za javne nabavke u postupcima javnih nabavki se kontroliše putem redovnog inspekcijskog nadzora. O realizaciji budžeta redovno se dostavljaju izvještaji.

U određenim organima donijet je Pravilnik o neposrednom sporazumu koji je objavljen na internet stranici, dok su ugovori o javnim nabavkama objavljeni tako i na portalu javnih nabavki. Nekoliko institucija je izvijestilo da nije donijeto interno uputstvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama, već da se koriste postojeće zakonske regulative. Ta mjera se u izvještajima navodi kao najčešće nerealizovana mjera u ovoj oblasti.

U izvještajnom periodu u nekim organima određena su lica odgovorna za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola kao i lica zadužena za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima. Redovno se dostavljaju izvještaji o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola. Centar savremene umjetnosti Crne Gore je izvjestio da nije ažurirao registar rizika u 2020. godini, što predstavlja zakonsku obavezu.

Sva dokumentacija u vidu godišnjih, mjesečnih izvještaja vezano za finansije redovno i transparentno je podnošena i data na uvid organima lokalne samouprave, zaduženim za praćenje trošenja budžetskih sredstava. Svi finansijski izveštaji i planovi rada usvojeni na savjetu, prosljeđeni su skupštini lokalnih samouprava.

JU Nacionalna biblioteka Crne Gore „Đurđe Crnojević“ sačinila je Plan aktivnosti za realizaciju preporuka DRI u odnosu na finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti poslovanja te biblioteke, kao i Izvještaj o realizaciji preporuka DRI i izvijestila da su utvrđene negativnosti mahom otklonjene. Povodom toga, dostavljena su četiri Akciona plana resornom ministarstvu tokom izvještajnog perioda.

Takođe, u izvještajnom periodu u JU Nikšićko pozorište izvršena je finansijska kontrola od strane unutrašnje revizije, kao i donijete Odluke od strane organa upravljanja o cijenama usluga pozorišta (cijene ulaznica pozorišnih predstava i cijene zakupa sale).

U izvještaju JU Narodna biblioteka „Stevan Samardžić“ Pljevlja navodi se da je upotreba gotovine svedena na minimum, jer se sve transakcije kao i uplate članarine od strane korisnika vrše isključivo preko žiro računa. Na taj način, prema navodima iz izvještaja, smanjen je rizik od zloupotrebe novčanih sredstava od strane zaposlenih zaduženih za naplatu.

U cilju sprečavanja sukoba interesa i zloupotrebe službenog položaja, od strane Savjeta javne ustanove JU "Gradski muzej Mirko Komnenović i galerija Josip Bepo Benković" Herceg Novi donijeta je odluka o cijenama zakupa galerijskog prostora i bašte muzeja za razne kulturne događaje. Odluka je objavljena na sajtu javne ustanove.

U JU Centar za kulturu Žabljak naveli su da su date mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspodjeli sredstava stečenih zakupom imovine prema Upravi za imovinu Crne Gore zbog sprečavanja moguće zloupotrebe trošenja ostvarenih sredstava.

Organi vlasti su izvijestili da je **transparentnost rada** vršena kroz oglašavanja i razni vid kontrola od strane inspeksijskih službi kao i savjeta ustanova preko skupštine opštine. Usljed pandemije virusa covid - 19 rad ustanova je prilagođen kako ne bi došlo do narušavanja zdravlja zaposlenih pa je samim tim došlo i do određenih promjena u organizaciji posla.

Sprovedene su mjere u vidu redovnog objavljivanja i ažuriranja propisa koji regulišu rad ustanova (statut, unutrašnja sistematizacija, plan rada i izvještaj o radu). Aktivnosti iz nadležnosti institucija redovno se ažuriraju na zvaničnim internet stranicama (mjesečni repertoar, najave pojedinačnih programa, fotografije sa programa, osvrti na programe, programi rada, lokaliteti događaja, itd.) Važne informacije iz oblasti kulture objavljivale su se putem lokalnog radio emitera, zvaničnih saopštenja, dopisa portalima o aktuelnim dešavanjima itd. Tokom izvještajnog perioda realizovano je nekoliko tv i radio gostovanja rukovodilaca organa.

U pojedinim organima preduzete su radnje na tehničkom unapređenju zvaničnog profila ustanove na društvenim mrežama (facebook, youtube, instagram), na kojima se redovno najavljaju planirane aktivnosti, te nakon realizacije istih objavljuju informacije o toku dešavanja sa pratećim fotografijama.

U sistemu kulture, određene institucije nemaju internet stranicu. Tako je JU Zavičajni muzej „Ganića kula“ Rožaje izvijestio da ne posjeduje internet stranicu, a drugi organ da zbog nedostatka finansijskih sredstava nije izrađena web stranica ali da se izvještavanje o bitnim događajima i zainteresovanim licima vrši se preko oglasne table kao i facebook stranice. KIC „Zeta“ Golubovci je izvijestila da ima otvoren profil na društvenim mrežama, a da je u planu izrada internet stranice.

Organi vlasti nisu vršili ispitivanja javnog mnjenja o radu institucije. U pojedinim organima vodič za slobodan pristup informacijama je u fazi realizacije i pripreme. U nekim bibliotekama se blagovremeno odgovaralo na pitanja i zahtjeve korisnika kako u biblioteci tako i putem elektronskih servisa (Međubibliotečka pozajmica, Pitajte bibliotekara, e-mail). Postoji Knjiga

utisaka u koju korisnici čitaonice, kao i ostalih usluga biblioteke upisuju svoje utiske, dok anketa nijesu sprovedene.

U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“ organi vlasti su izvijestili da je obezbijeđen kontinuirani stručni nadzor nad protokom i čuvanjem podataka i dokumenata uvođenjem propisanih procedura i evidencija, uz primjenu kaznenih mjera za kršenje utvrđenih pravila, u skladu sa zakonom.

Redovno su se ažurirale baze podataka i obezbjeđivalo skladištenje baze podataka na eksternom hard disku. U JU Gradska biblioteka i čitaonica Herceg Novi izvršena je digitalizacija posebne kategorije bibliotečke građe koja je objavljena na sajtu te ustanove. Vršene su redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprečavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije kroz djelovodnik.

Biblioteka za slijepe Crne Gore izvijestila je da posjeduje podatke u elektronskoj formi, koji se čuvaju i backup-uju uz pomoć posebnog softvera.

U Narodnom muzeju Crne Gore izvršen je redovan godišnji popis, a započeto je i vođenje elektronske evidencije eksponata. Ipak, nerealizovana je mjera kojom je predviđeno da se na centralnom nivou, u Narodnom muzeju Crne Gore, uspostavi centralni informacioni sistem sa kojim bi trebalo da se povežu svi muzeji Crne Gore. U tom organu uredno se vodila evidencija pristupa/korišćenja eksponata. Preduzete su mjere za podizanje svijesti o potrebi pojačane zaštite eksponata imajuću u vidu da osim fizičke zaštite eksponata od strane samih zaposlenih, posebno fizičko obezbjeđenje nije uspostavljeno zbog nedostatka finansijskih sredstava. Takođe, zbog navedenog, nije uspostavljena ni dodatna zaštita u vidu ograda, vitrina i zaštitnih kutija za eksponate.

Usvajanjem Planova zaštite obavezno šticeđenih objekata stvoreni su uslovi za ugradnju i primjenu posebnog sistema za video nadzor, protivpožarnu i protiv provalnu zaštitu. Sistem čuvanja podataka je u skladu sa posebnim propisima. U skladu sa mogućnostima planirana je izrada baze podataka koja će se odnositi na kompletnu ustanovu kao i donošenje internih pravila o postupanju sa informacijama od značaja za instituciju.

JU „Narodni muzej Crne Gore“ donešen je set internih pravila koja se odnose na pristup muzejskom materijalu i dokumentaciji. U skladu sa mogućnostima ustanove najavljene su aktivnosti na uređenju baze podataka kao i opremanju IT sektora ustanove. MUP je izdalo odobrenje za rad Unutrašnje službe zaštite. Usvojeni su novi Pravilnik o zaštitnom znaku i Pravilnik o uniformi zaposlenih u Unutrašnjoj službi zaštite. Zaposlen je rukovodilac ove službe kao i dodatan broj zaštitara lica i imovine čime stvaraju uslovi za kvalitetan rad ove službe.

U JU Narodna biblioteka "Njegoš" Nikšić organizovana je Čitaonica za slabovide, čime je kroz nabavku najsavremenije tehničke opreme omogućen pristup ovih lica bibliotečkom fondu u formatu koji je predviđen za lica sa oštećenjem vida. U toj ustanovi sprovodi se COBISS sistem za

elektronsko unošenje i čuvanje podataka, jedinstveni bibliotečko-informacioni sistem sa uzajamnom katalogizacijom.

U JU Muzeji i galerije Podgorica, u cilju uvođenja elektronske baze podataka započet je komisijski pregled muzejske dokumentacije radi identifikacije i razvrstavanja iste, kao i elektronskog čuvanja selektovane građe.

Prirodnjački muzej Crne Gore Podgorica je izvijestio da je vođenje muzejske dokumentacije u velikoj mjeri unaprijeđeno kroz osavremenjivanje IT sistema, računarske i druge opreme.

Centar savremene umjetnosti Crne Gore je izvijestio da je ta ustanova potpisala Ugovor o monitoringu i održavanju sistema tehničke zaštite.

Organi vlasti su uglavnom izvještavali da nisu donijeli interni propis kojim se označava stepen tajnosti dokumenata u posjedu ustanove.

U izvještajnom periodu nije prijavljen niti jedan slučaj zloupotrebe, ili curenje informacija u ustanovama kulture.

### **Ostali nalazi i preporuke**

Oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ se u dosadašnjim ciklusima sprovođenja planova integriteta u sistemu kulture pokazala kao oblast sa najviše izazova, pa je bitno da se posebna pažnja posveti adekvatnom planiranju mjera i savladavanju rizika u ovoj oblasti. „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ takođe karakteriše veliki broj nerealizovanih mjera, pa bi i na tu oblast trebalo obratiti pažnju u narednom periodu.

Preporučuje se muzejima i galerijama da procijene rizike kao što su „neadekvatna i neažurna evidencija eksponata i neadekvatna kontrola stvarnog stanja eksponata“ i „neadekvatan sistem zaštite pristupa eksponatima i evidencije pristupa i korišćenja eksponata“ i uvođenje mjera: „vršiti redovan godišnji popis sa ocjenom stanja eksponata i dostavljati ga resornom ministarstvu i Upravi za zaštitu kulturnih dobara“, „uspostaviti elektronsku evidenciju eksponata, kroz poseban registar“ i „uspostaviti adekvatne mjere fizičke i IT kontrole pristupa eksponatima, sa evidencijom svih pristupa/korišćenja“, ili drugih odgovarajućih mjera. Preporučuje se i bibliotekama da procijene slične rizike i planiraju adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Prilikom ažuriranja plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir Nacionalni program za razvoj kulture, Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara, druge strateške dokumente, kao i relevantne izvještaje nadzornih organa.

Određeni broj planova integriteta u oblasti kulture sadrži formalno-tehničke i suštinske nedostatke, ali je novim planovima integriteta veliki broj ranije identifikovanih nedostataka otklonjen. U pojedinim planovima i dalje nedostaju posebne oblasti rizika ili rezidualni rizici. Posebne oblasti rizika je potrebno kod većine planova dodatno analizirati i razraditi. U ranije



usvojenim planovima integriteta su na određenim mjestima nedostajale i opšte oblasti rizika ili mjere za savladavanje rizika, ali su ti planovi uglavnom ažurirani i dopunjeni u narednim ciklusima donošenja planova integriteta.

U određenom broju planova integriteta izvršena je grupna procjena rizika po oblastima, umjesto iskazivanja intenziteta svakog pojedinačnog rezidualnog rizika, ali je ovo prisutno u manjoj mjeri u ažuriranim planovima integriteta. S druge strane, u pojedinim planovima je izvršena posebna procjena rizika za svako radno mjesto, iako su za određena radna mjesta navedeni identični rizici, intenzitet rizika i mjere. Zato treba razmotriti grupisanje tih rizika, odnosno ubuduće unositi jedan rizik (ili grupu rizika) u plan integriteta za više radnih mjesta, ukoliko su ta radna mjesta podložna istom riziku sa istim intenzitetom. Ukoliko, ipak, različita radna mjesta zahtijevaju različite akcije i mjere, onda je to moguće precizirati u odgovarajućoj koloni tabele.

U manjem broju planova, rezidualni rizici nijesu dovoljno konkretno navedeni ili predstavljaju faktore rizika. U drugim slučajevima, ne postoji očigledna logička veza između identifikovanih osnovnih i rezidualnih rizika i mjera za njihovo savladavanje, pa je u tim slučajevima potrebno razmotriti dodavanje novih mjera, naročito ukoliko postojeće nijesu postigle zadovoljavajući efekat. Takođe, rezidualni rizici bi trebalo da budu iskazani na što jasniji i konkretniji način, a od značaja je da formulacija rizika sadrži i faktore rizika (uzroke koji dovode ili mogu dovesti do materijalizacije prepoznatih rizika), kako bi menadžeru integriteta i članovima radne grupe bilo olakšano da odaberu i planiraju odgovarajuće mjere za smanjenje i otklanjanje tih faktora, što bi doprinijelo savladavanju identifikovanih rizika.

Kao i kod drugih grupa organa analiziranih ovim izvještajem, u sistemu kulture postoje slučajevi gdje su određeni planovi integriteta međusobno slični, pa je neophodno izvršiti reviziju tih planova i pristupiti izradi plana koji će na adekvatan način tretirati probleme koji mogu nastati u instituciji, odnosno spriječiti i otkloniti mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja.

U ranijim izvještajnim periodima je kod velikog broja izvještaja, umjesto pojedinačnog ocjenjivanja realizacije svake mjere, unošena sumarna ocjena realizacije svih mjera koje su planirane za savladavanje određenog rizika. Broj takvih izvještaja je značajno smanjen tokom prethodnih izvještajnih perioda, uglavnom usljed toga što je organima vlasti skrenuta pažnja da je potrebno, prilikom rada u aplikaciji za planove integriteta, unijeti svaku mjeru zasebno, što omogućava i da se izvještava o realizaciji svake pojedinačne mjere.

Takođe, u pojedinim izvještajima nedostaje adekvatan opis sprovedenih aktivnosti za određene mjere. Opisi realizacije mjera u tim slučajevima nijesu dovoljno sadržajni ili u određenoj mjeri odstupaju od date ocjene realizacije (npr. mjera je ocijenjena kao realizovana iako se to ne može zaključiti na osnovu navedene informacije) ili od formulacije same mjere za koju se izvještava. Iz ovih razloga, svim organima se preporučuje objektivno ocjenjivanje realizacije planiranih mjera i navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera, kako bi iz opisa bilo jasno zbog čega je određena mjera ocijenjena kao realizovana ili djelimično realizovana. Ipak, u posljednjim

izvještajima o sprovođenju planova integriteta zabilježen je napredak u vidu sadržajnijeg i objektivnijeg izvještavanja. Preporučuje se i da se prilikom opisa realizacije mjera unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera, gdje je to moguće.

\*\*\*

### Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Državna revizorska institucija (DRI) izrazila je negativno mišljenje za Godišnji finansijski izvještaj, kao i uslovno mišljenje na usklađenost poslovanja sa propisima Crnogorskog narodnog pozorišta. Finansijskom revizijom Godišnjeg finansijskog izvještaja CNP-a za 2020. godinu, DRI je navela da sadrži pogrešna prikazivanja koja imaju materijalni i prožimajući efekat na finansijski izvještaj i stoga ne daje prikaz iskazanih primanja i izdataka u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja za javni sektor.

“Revizijom pravilnosti poslovanja JU „Crnogorsko narodno pozorište“ utvrđene su neusklađenosti poslovanja istog sa Zakonom o budžetu za 2020. godinu, Zakonom o radu, Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini”.

DRI je između ostalog preporučio subjektu revizije da:

- obezbijedi usklašenost podataka koji se evidentiraju na računima klase 7 - Primici i podataka koji se prikazuju na odgovarajućim pozicijama u Izvještaju o novčanim tokovima;
- obezbijedi da se izdaci izvršavaju u skladu sa iznosima i klasifikacijom odobrenim godišnjim zakonom o budžetu;
- donese internu proceduru kojom će se urediti način angažovanja, izbor lica, nadzor i kontrola zaključenih ugovora o djelu, kao i da donose plan angažovanja lica po osnovu ugovora o djelu, kojim bi se pored iznosa sredstava definisale aktivnosti, poslovi, broj izvršilaca i očekivani efekti predmetnih ugovora u narednoj godini;
- prilikom angažovanje lica posredstvom pravnih lica isto vrši sa pravnim licima koja su registrovana za tu vrstu djelatnosti;
- obezbijedi da ugovore o djelu zaključuje u skladu sa čl. 669 Zakona o obligacionim odnosima, za poslove koji ne spadaju u osnovnu djelatnost poslodavca;

- obezbijedi primjenu člana 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom;
  
- starješina organa treba da, na osnovu izvještaja Komisije za popis i popisnih lista, donese Odluku o prihvatanju Izvještaja o popisu i odluči o načinu rješavanja razlika na pokretnim stvarima čija je knjigovodstvena vrijednost do 3.000,00€. Komisija za popis treba da vrši popis na propisanom obrascu (PL) kako bi se jasno vidjelo da je izvršeno usaglašavanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja i predložena sredstva za otpis (rashodovanje).
  
- uskladi Pravilnik o korišćenju i potrošnji goriva službenih vozila CNP-a sa Uredbom o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore;
  
- uskladi internu proceduru za sprovođenje javnih nabavki sa važećim propisima koji uređuju oblast javnih nabavki;
  
- obezbijedi da Izvještaj o sprovedenim nabavkama i zaključenim ugovorima/računima za jednostavne nabavke sadrži podatke o svim nabavkama sprovedenim direktnim izborom;
  
- Ministarstvu finansija i socijalnog staranja dostavlja Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama.

\*\*\*

## **PREPORUKE ZA ORGANE VLASTI U SISTEMU KULTURE**

### **Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:**

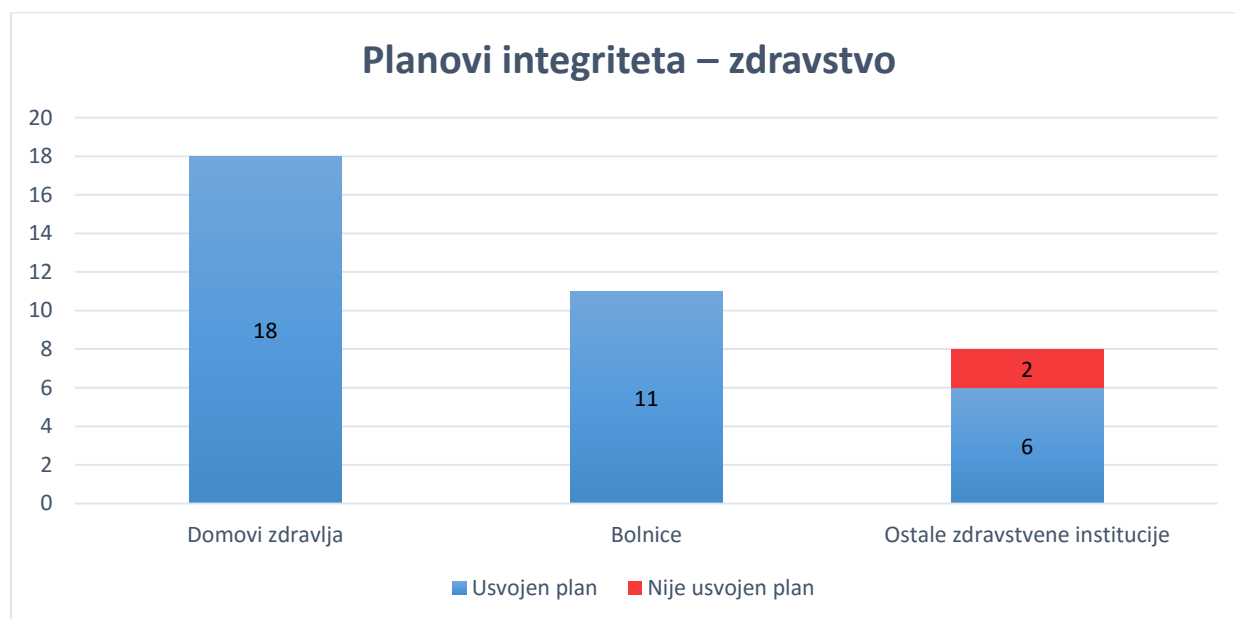
- uspostaviti centralni informacijski sistem u Narodnom muzeju Crne Gore čime bi se povezali svi muzeji Crne Gore
- uvesti elektronsku bazu podataka muzejske dokumentacije
- obezbijediti redovno vođenje elektronske evidencije eksponata (pristupa/korišćenja eksponata)
- podizanje svijesti o potrebi pojačane zaštite eksponata u vidu dodatnog obezbjeđenja
- vršiti redovnu reviziju cjelokupnog muzejskog materijala sa ocjenom stanja izložbenih predmeta kao i vanredno izvještavati nadležne organe u slučaju oštećenja muzejskih predmeta ili spomeničkog nasljeđa
- redovno praćenje i izvještavanje o stanju muzejskih predmeta ili spomeničkog nasljeđa i prijavljivanje eventualnih oštećenja na istim
- usvojiti procedure kojim će se regulisati široka diskreciona ovlašćenja prilikom određivanja cijena usluga – cijena ulaznica i cijena zakupa sala kao i galerijskog prostora i bašti
- obezbijediti transparentnost u postupcima davanja u zakup nepokretnosti u svojini institucija
- objavljivanje javnih poziva za davanje u zakup nepokretnosti u cilju povećanja transparentnosti
- obezbijediti da zaposleni u muzejima pohađaju seminare na temu vođenja muzejske dokumentacije
- omogućiti da se uplate članarina javnoj ustanovi vrše putem žiro računa
- usvojiti plan zaštite i spasavanja muzejske građe u vanrednim situacijama
- donijeti set pravila kojima će se regulisati pristup prostorijama u kojima su smješteni muzejski predmeti i dokumentacija
- obezbijediti efikasnije vođenje muzejske građe kroz osavremenjivanje IT sistema
- periodično organizovati međubibliotečku razmjenu publikacija na regionalnom nivou
- omogućiti slabovidim osobama pristup bibliotečkom fondu u formatu koji je predviđen za lica sa oštećenjem vida
- obezbijediti adekvatno konzerviranje knjiga za lica sa djelimičnim ili potpunim oštećenjem vida
- obezbijediti digitalizaciju posebne kategorije bibliotečke građe i objaviti je na sajtu ustanove

- povećati obim bibliotečkog fonda publikacijama na Brajevom pismu
- usvojiti posebne etičke kodekse u institucijama kulture
- izraditi i primjeniti aplikaciju za vođenje evidencije za dnevno praćenje priliva, odliva i stanja finansija
- vršiti periodično anketiranje korisnika o stepenu zadovoljstva uslugama ustanova kulture
- poštovati preporuke DRI u kojima je ukazano na potrebu otklanjanja nedostataka u radu institucije
- redovno vršiti ažuriranje registra rizika u skladu sa Zakonom o finansijskom računovodstvu i unutrašnjim kontrolama
- prijaviti donacije i sponzorstva Agenciji za sprječavanje korupcije, u skladu sa čl. 21-22
- dostaviti izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera u zakonskom roku
- obezbijediti prisustvo zaposlenih na obukama posvećenim etici, integritetu i prijavljivanju korupcije
- donijeti interno uputstvo za evidenciju prijave korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama
- donijeti rješenje o imenovanju posrednika za mobing
- vršiti redovno ocjenjivanje zaposlenih
- objaviti i redovno ažurirati vodič za slobodan pristup informacijama u posjedu institucije
- intenzivirati zastupljenost institucija kulture u medijima i na društvenim mrežama
- kreirati internet stranicu u cilju jačanja transparentnosti i povjerenja javnosti u rad ustanova kulture

## VIII. Zdravstvo

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih domova zdravlja, bolnica i ostalih zdravstvenih ustanova.

Sistemom je obuhvaćeno 37 organa vlasti: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 8 ostalih zdravstvenih ustanova<sup>98</sup>, uključujući Farmaceutsku komoru Crne Gore i Ljekarsku komoru Crne Gore, jedine dvije zdravstvene institucije koje od početka primjene Zakona o sprječavanju korupcije nijesu donijele plan integriteta i odredile menadžera integriteta.



**Grafikon 85:** Broj usvojenih planova integriteta u domovima zdravlja, bolnicama i ostalim zdravstvenim ustanovama

<sup>98</sup> **Plan integriteta su donijeli:** JZU Dom zdravlja Pljevlja, JZU Dom zdravlja Podgorica, JZU Dom zdravlja Tivat, JZU Dom zdravlja Kolašin, JZU Dom zdravlja „Dr Nika Labudović“ Berane, JZU Dom zdravlja Nikšić, JZU Dom zdravlja Bar, JZU Dom zdravlja Bijelo Polje, JZU Dom zdravlja Budva, JZU Dom zdravlja Cetinje, JZU Dom zdravlja Danilovgrad, JZU Dom zdravlja Herceg Novi, JZU Dom zdravlja „Boško Dedejić“ Mojkovac, JZU Dom zdravlja Rožaje, JZU Dom zdravlja Ulcinj, JZU Dom zdravlja „Dr Branko Zogović“ Plav, JZU Dom zdravlja Kotor; JZU Dom zdravlja Andrijevića; JZU Opšta bolnica Berane, JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić“ Bar, JZU Opšta bolnica „Danilo I“ Cetinje, JZU Opšta bolnica Kotor, JZU Opšta bolnica Nikšić, JZU Opšta bolnica Pljevlja, JZU Specijalna bolnica za ortopediju, neurohirurgiju i neurologiju „Vaso Čuković“ Risan, JZU Specijalna bolnica za plućne bolesti „Dr Jovan Bulajić“ Brezovik, JZU Klinički centar Crne Gore; JZU Specijalna bolnica za psihijatriju Kotor; Agencija za lijekove i medicinska sredstva Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, ZU Institut za javno zdravlje, JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć Crne Gore, JZU Zavod za transfuziju krvi Crne Gore i ZU Apoteke Crne Gore „Montefarm“. **Plan integriteta nijesu donijeli:** Ljekarska komora i Farmaceutska komora.

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 34 organa u ovom sistemu ažuriralo je odnosno donijelo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (18 domova zdravlja, 10 bolnica i 6 ostalih zdravstvenih ustanova), dok samo jedna zdravstvena ustanova JU Opšta bolnica Bijelo Polje nije donijela novi plan za naredni dvogodišnji period.

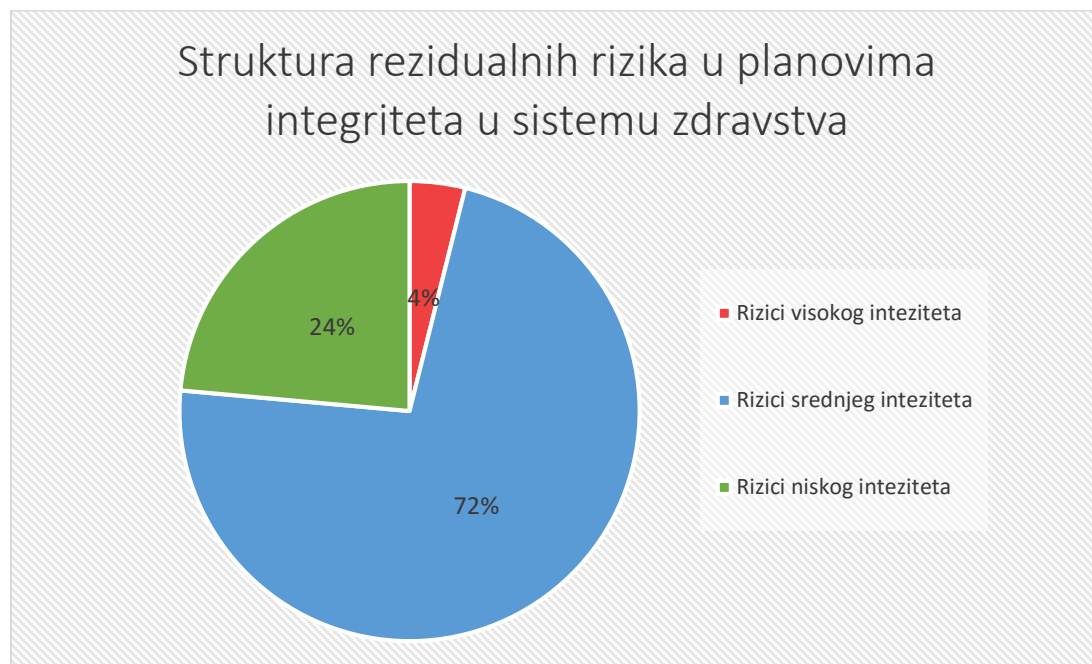
Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto svih 34 plana integriteta zdravstva (100%) i svi planovi integriteta su dostavljeni Agenciji u pisanoj formi i putem aplikacije.

U nastavku slijedi pregled oblasti sistema zdravstva, sa posebnim osvrtom na rizike, koji su svrstani u najčešće prepoznate prema procjeni institucija, a cilj analize planova integriteta i izvještaja o sprovođenju plana integriteta je da se što preciznije prikaže stepen izloženosti sistema zdravstva rizicima od korupcije i drugih nepravilnosti u radu, kao i da se sa što većom preciznošću ukaže koji su to konkretni rizici.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 1.224 rezidualna rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 885 (72,30%). Identifikovano je 290 rizika niskog intenziteta (23,69%) i 49 rizika visokog intenziteta (4%).

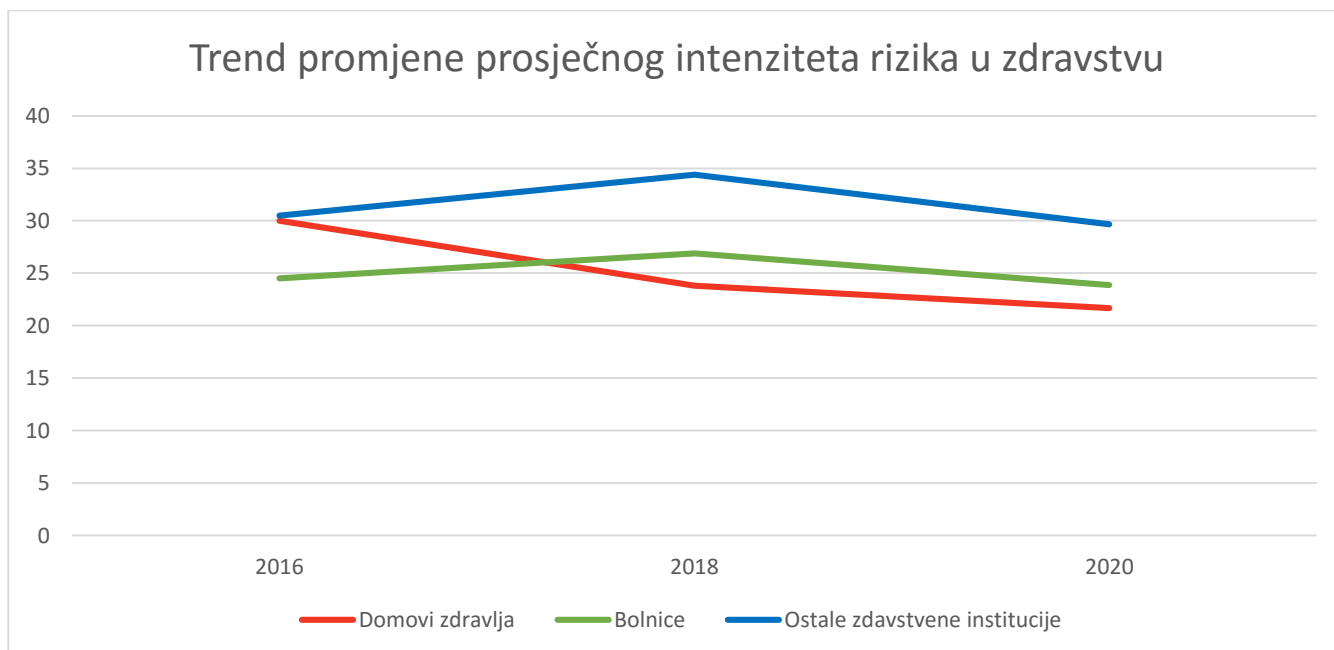


**Grafikon 86:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta zdravstva

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio rizika visokog intenziteta za oko 4,94%. Kao posljedica toga, procenat rizika srednjeg intenziteta povećan je za oko 9,34%, kao i niskog intenziteta za 4,52%. Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju brojčane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 26,6 (na skali 1-100), a u planovima usvojenim 2018. godine iznosio je 25,5. Nakon ponovne procjene rizika i donošenjem novih planova integriteta u 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 23,39. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta.

Struktura rizika se razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je u domovima zdravlja zastupljeno 24,42% rizika niskog intenziteta, u bolnicama 24,85%, dok je rizika te visine u ostalih zdravstvenim ustanovama oko 9,51%, što je za 7,49% manje u odnosu na prethodnu procjenu. Takođe, u sva tri podsistema zastupljeno je oko 73% rizika srednjeg intenziteta, dok se udio visokih rizika u ovim podsistemima kreće od 2,6% do preko 5%. Kada uporedimo strukturu rizika iz 2018. i 2020. godine može se uvidjeti da su se rizici niskog intenziteta i visokog inteziteta smanjili, te time su se uvećali rizici srednjeg inteziteta i to u podsistemu ostalih zdravstvenih ustanova.

Najveći intenzitet rizika od 2016. do 2020. godine, zabilježen je u ostalim zdravstvenim institucijama. U tom periodu došlo je do opadanja prosječnog nivoa identifikovanih rizika kod domova zdravlja, a u 2018. godini kod bolnica i ostalih zdravstvenih ustanova došlo je do uvećanja za oko 2%, dok se za isti procenat smanjio u 2020. godini, što se može vidjeti na narednom grafikonu.



**Grafikon 87:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u zdravstvu



*Tabela zastupljenosti rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u zdravstvu, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika:*

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika		
				2016	2018	2020
Domovi zdravlja	24,42%	73,11%	2,50%	30	23,8	21,6
Bolnice	24,64%	70,03%	5,20%	24,5	26,9	23,9
Ostale zdravstvene ustanove	17%	74,66%	8%	30,5	34,4	29,6
<b>Sistem ZDRAVSTVA</b>	23,6%	72,5%	3,9%	26,5	25,5	23,4

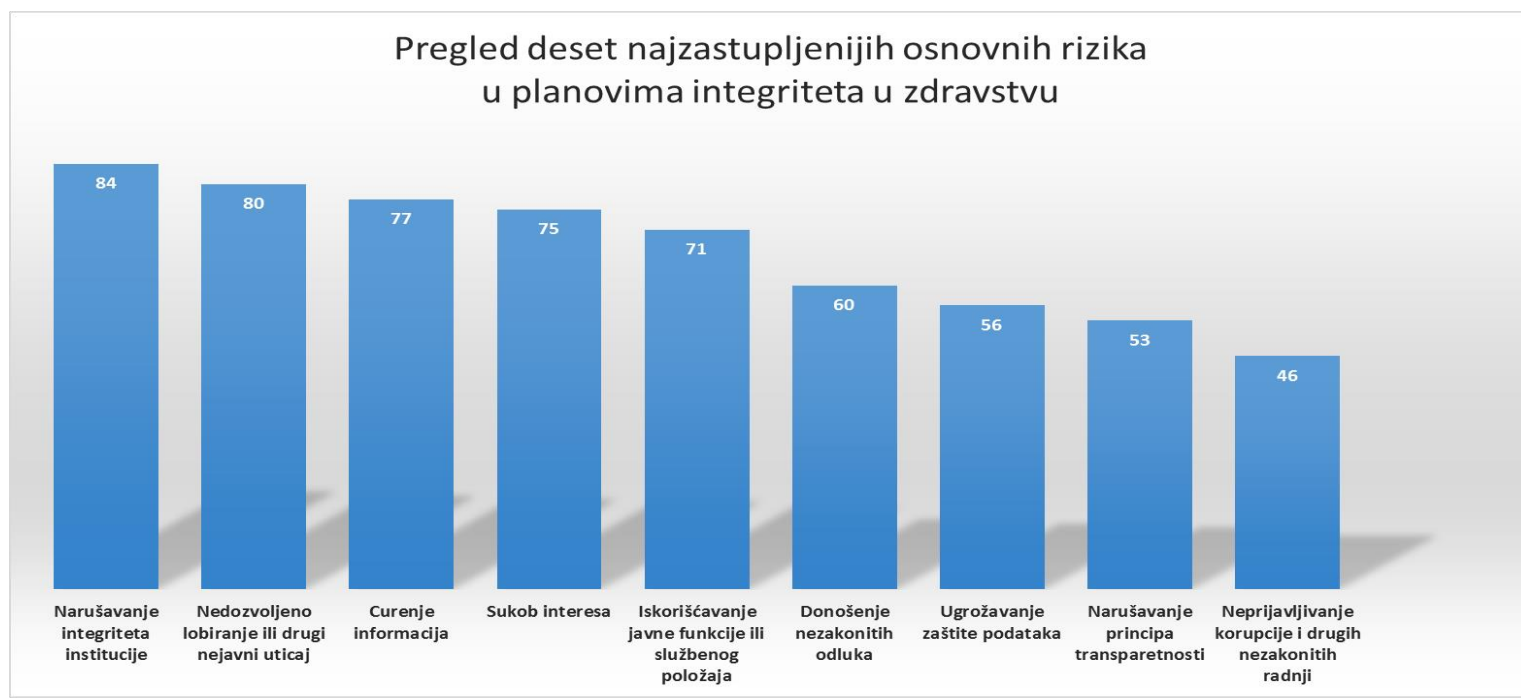
**Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu zdravstva je narušanje integriteta institucije, sa 84 osnovna rizika.** Slijedi *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* sa 80 rizika, zatim *curenje informacija* sa 77 i *sukob interesa* sa 75 osnovnih rizika, kao i *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* sa 71 i *donošenje nezakonitih odluka* sa 60 osnovnih rizika.

*Tabela nazastupljenijih osnovnih rizika u sistemu zdravstva:*

Redni broj	Osnovni rizik	Zastupljenost zajedničkih osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	84	4,41%
2	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	80	4,20%
3	Curenje informacija	77	4,05%
4	Sukob interesa	75	3,94%
5	Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	71	3,73%
6	Donošenje nezakonitih odluka	60	3,15%
7	Ugrožavanje zaštite podataka	56	2,94%
8	Narušavanje principa transparentnosti	53	2,79%

9	Neprijavlivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	46	2,42%
10	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	35	1,84%
11	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	30	1,58%
12	Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	28	1,47%
13	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	27	1,42%
14	Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	24	1,26%
15	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	22	1,16%

Na sljedećoj tabeli prikazano je deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta u sistemu zdravstva, koje su po zastupljenosti ostale na istom nivou u odnosu na prethodnu analizu planova integriteta.



**Grafikon 88:** Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta u zdravstvu

Tabela najzastupljenijih rizika visokog intenziteta u sistemu zdravstva:

<b>RIZICI VISOKOG INTENZITETA (na skali od 49-100)</b>	
Ne vrši se detaljna provjera privremene spriječenosti za rad (11)	Nedovoljan razvijen nivo svijesti zaposlenih za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije (11)
Davanje prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke, na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu (11)	Nedovoljna informisanost javnosti o radu institucije. Nedovoljna i nekoordinisana saradnja između različitih organizacionih jedinica Nepostojanje PR službe (2)
Nedovoljna transparentnost rada ustanove i informisanost građana usljed neažuriranja internet stranice ustanove; Poslovni ugovori zdravstvene ustanove i zaključeni memorandumi o saradnji, nijesu transparentno objavljeni; Nepotpuna primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama (5)	Nezakonit i netransparentan uticaj na ljekare u cilju propisivanja i izdavanja svojih lijekova i ostalih farmaceutskih proizvoda, te reklamiranja medicinskih metoda i postupaka. Zloupotreba plaćenih odsustva ljekara i dr. medicinskih radnika radi učešća na kongresima, seminarima i drugim naučnim skupovima u organizaciji farmaceutskih kompanija. Sukob interesa, odnosno propisivanje i izdavanje lijekova i dr. farmaceutskih proizvoda firmi koje su finansirale prisustvo raznim naučnim skupovima ljekarima i dr. zdravstvenim radnicima (2)
Predložene mjere Komisije za unapređenje kvaliteta rada, mišljenja i predlozi u vezi sa organizacijom rada i uslovima za razvoj zdravstvene djelatnosti, ne sprovode se na adekvatan način (1)	Postoji mogućnost davanja prednosti određenoj firmi kroz neobjektivno bodovanje pristiglih ponuda zbog prijateljskih i rođaćkih veza (klijentelizam, nepotizam, kronizam) (1)
Nedovoljni kadrovski kapaciteti u određenim organizacionim jedinicama (9)	Odstupanje od kriterijuma prilikom nagrađivanja zdravstvenih radnika i saradnika (2)
Nepoštovanje zakonske obaveze evidentiranja primljenih poklona i njihove vrijednosti (4)	Nedovoljna informisanost zaposlenih o obavezi prijavljivanja poklona (2)
Narušavanje utvrđenog redosljeda prijema pacijenata na pregled (1)	Nije obezbijeđen adekvatan sistem kontrole nad korišćenjem službenih vozila (1)
Neadekvatno, nenamjensko, nepredviđeno i nedovoljno transparentno trošenje budžetskih sredstava (3)	Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura (4)
Neadekvatna zaštita informacionog sistema (8)	Neadekvatno praćenje relevantnih propisa (4)
Obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika koji su u mreži zdravstvenih ustanova, bez saglasnosti direktora. Rad zdravstvenih radnika u ustanovama koje su van mreže zdravstvenih ustanova (3)	Antikorupcijske mjere u zdravstvenim ustanovama se ne sprovode na adekvatan način (1)

Neadekvatan ili neefikasan sistem kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije (2)	Napuštanje radnog mjesta zaposlenih prije dolaska zamjene, čime se narušava bezbjednost pružanja zdravstvene zaštite (4)
Neadekvatno postupanje po prijavama zviždača. Narušavanje zaštite identiteta i prava zviždača (10)	Nedostatak stručnog znanja i vještina kadra (4)
Donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja (5)	Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura (4)
Negativna ocjena javnog mnjenja i gubitak povjerenja javnosti u rad ustanova zbog nedovoljne transparentnosti i informisanja javnosti o njenom radu (4)	Donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja (2)
Primanje poklona suprotno odredbama zakona. Nedovoljna informisanost zaposlenih o obavezi prijavljivanja poklona (1)	Neodređivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Neadekvatno postupanje po prijavama zviždača. Narušavanje zaštite identiteta i prava (4)
Primanje poklona (javnih funkcionera) suprotno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije. Nepoštovanje zakonske obaveze evidentiranja primljenih poklona i njihove vrijednosti. Nedostavljanje Agenciji za sprječavanje korupcije izvoda iz evidencije poklona (3)	Neadekvatno postupanje sa službenom dokumentacijom i informacijama zbog nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti. Oštećenja, otuđena, izgubljena dokumentacija usljed neadekvatnog sistema kontrole. Nedovoljna zaštita ličnih podataka korisnika zdravstvenih usluga (5)
Nedovoljna transparentnost prilikom popunjavanja upražnjenih radnih mjesta (prijem bez oglašavanja, nedovoljna transparentnost prilikom oglašavanja). Nedovoljna konkurentnost u proceduri prilikom prijema u radni odnos (1)	Donošenje odluka o upravljanju kadrovima i javnim nabavkama zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja. Neadekvatno praćenje propisa (5)
Veliki i/ili nekontrolisan prostor donošenja diskrecionih odluka prilikom donošenja prerasporednih rješenja, odluka i drugih odluka od značaja za rad, edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih (1)	Nesprovođenje godišnjeg plana kontinuirane medicinske edukacije i stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i zdr. saradnika . Neomogućavanje zdravstvenim radnicima i saradnicima da se stručno usavršavaju. Nedostavljanje izvještaja Ministarstvu zdravlja o sprovedenom stručnom usavršavanju (5)

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

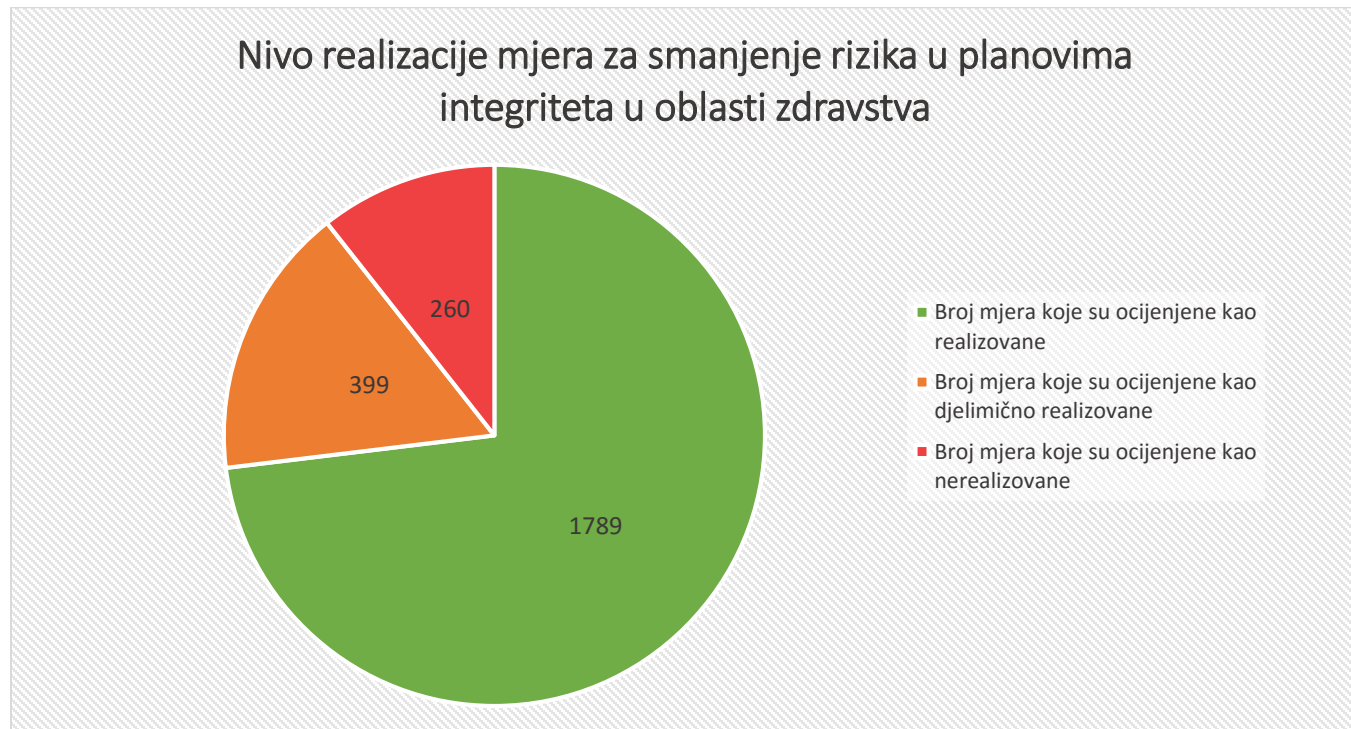
Agencija je 2021. godine prikupila 35 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 6 ostalih zdravstvenih ustanova) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije. Organi su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 1.224 rizika i realizaciji 2.448 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

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

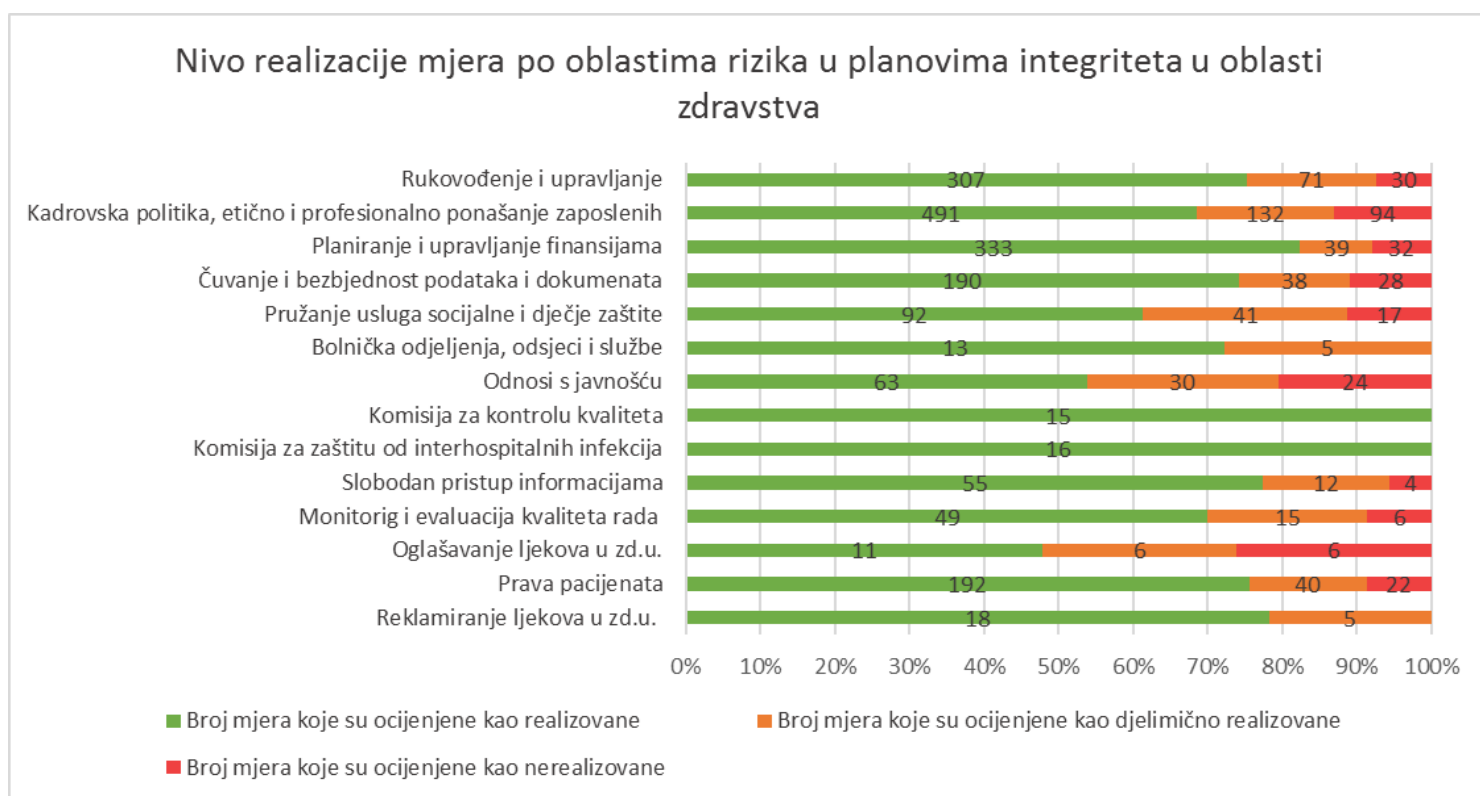
Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 1.789 mjera realizovano (73,08%), 399 mjera djelimično realizovano (16,30%), a 260 mjera nije realizovano (10,63%). Imajući u vidu, da su ovo podaci iz prve izvještajne godine planova integriteta donijetih 2020. godine, izvršeno je poređenje sa podacima iz prve godine predhodno važećih planova integriteta, pa je uvidom u iste utvrđeno da je stepen realizacije mjera na približno istom nivou za ta dva perioda.



**Grafikon 89:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta zdravstva

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera su na istom nivou među podsistemima u okviru ovog sistema. Najveći nivo realizacije ostvaren je u ostalim zdravstvenim ustanovama (74,86%) i domovima zdravlja (74,93%), a najmanji u bolnicama (68,10%). Međutim, iako je broj realizovanih mjera velik u podsistemu „Ostale zdravstvene ustanove“, takođe je velik broj nerealizovanih mjera (17,11%). Međutim, uvidom u izvještaje tih institucija može se vidjeti da su mjere ocjenjene kao nerealizovane, jer rok za realizaciju još nije istekao, ali kako je ovo prva godina izvještavanja kada su u pitanju novi, odnosno revidirani planovi integriteta, to je bilo i zaočekivati.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast je „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 82,43% mjera, zatim „Rukovođenje i upravljanje“ sa 75,25% realizovanih mjera, slijedi oblast „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, sa 74,22% realizovanih mjera. Na posljednjem mjestu je oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, sa nešto manjim brojem realizovanih mjera 68,48%.



**Grafikon 90:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta zdravstva

Procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim u 2021. godinu, pokazuju manji procenat realizovanih mjera u odnosu na izvještaje iz 2020. godine, što je bilo i zaočekivati, jer je prva godina izvještavanja o realizaciji mjera koje su predložene u planovima integriteta donijetih

2020. godine, pa je praksa pokazala da će tek u narednom izvještaju biti ostvaren napredak u realizaciji predloženih mjera.

Na narednoj tabeli prikazani su uporedni podaci o realizaciji mjera, period 2018-2020. godina, imajući u vidu da te dvije godine predstavljaju prvu izvještajnu godinu po donošenju novih planova integriteta.

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2018	74,6%	14,77%	10,61%
2019	77,7%	14,82%	9,61
2020	73,08%	16,30%	10,63%

U tabeli koja slijedi, prikazani su uporedni podaci iz izvještaja o sprovođenju planova integriteta 2017-2020. godine u sva tri podsistema (domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene ustanove) u sve četiri opšte oblasti, sa stepenom realizovanih mjera:

PODSISTEMI	Godina izvještavanja	OBLASTI			
		„Rukovođenje i upravljanje“	„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	„Planiranje i upravljanje finansijama“	„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenta“
DOMOVI ZDRAVLJA	2017	76,28%	64,15%	73,83%	54,34%
	2018	84,34%	73,4%	78,1%	64,8%
	2019	85,92%	76,82%	79,34%	78,95%
	2020	76,52%	71,81%	82,72%	77,55%
BOLNICE	2017	56,77%	68,49%	80,53%	71,59%
	2018	70,25%	65,28%	83,3%	67,16%
	2019	75%	66,13%	85,3%	66,67%
	2020	68,42%	57,96%	81,44%	60,6%
OSTALE ZDRAVSTVENE USTANOVE	2017	75%	68,35%	76,6%	77,77%
	2018	77,08%	75,38%	85,42%	81,81%
	2019	78,72%	78,38%	85,42%	86,36%
	2020	64,52%	72,42%	82,81%	81,25%

Od posebnih oblasti rizika, institucije u ovom sistemu su predvidjeli najviše mjera u oblasti „*Prava pacijenata*“, u okviru koje je od 254 predložene mjere, sprovedeno 195, odnosno 76%, što je za 9,6% manje u odnosu na prethodnu godinu, ali pošto je 2021. godina, kako smo to već i naveli, bila godina prvog izvještavanja za planove koje su donijeti u 2020. godinu, očekujemo da će u

narednom izvještaju, taj broj biti veći i dostići prošlogodinj procenat. Takođe i u oblasti „**Monitoring i evaluacija kvaliteta rada u zdravstvenim ustanovama**“, imamo istu situaciju, gdje je realizovano 70% predloženih mjera, ali kada uporedimo prvu godinu izvještavanja i drugu godinu izvještavanja od usvojenih novih planova integriteta 2018. godine, već u drugog godini imamo uvećanje, čak za 5,5% realizovanih mjera.

Oblast „**Slobodan pristup informacijama**“ karakteriše veliki broj mjera, od kojih je realizovano 77,46%, dok je u oblasti „**Odnosi s javnošću**“ realizovao 53,85% predloženih mjera.

Na osnovu preporuka Agencije da je potrebno posebnu pažnju posvetiti posebnim oblastima rizika, najveći napredak u novim planovima integriteta je postignut uvođenjem novih oblasti u okviru kojih je trebalo analizirati specifične nadležnosti institucija, kao što su „**Komisija za kontrolu kvaliteta rada zdravstvene zaštite**“, „**Komisija za zaštitu od intrahospitalnih infekcija**“ i „**Reklamiranje lijekova, medicinskih metoda i drugih farmaceutskih proizvoda**“, gdje je zabilježen veliki procenat realizovanih mjera (70-100%).

### **Promjena statusa rizika**

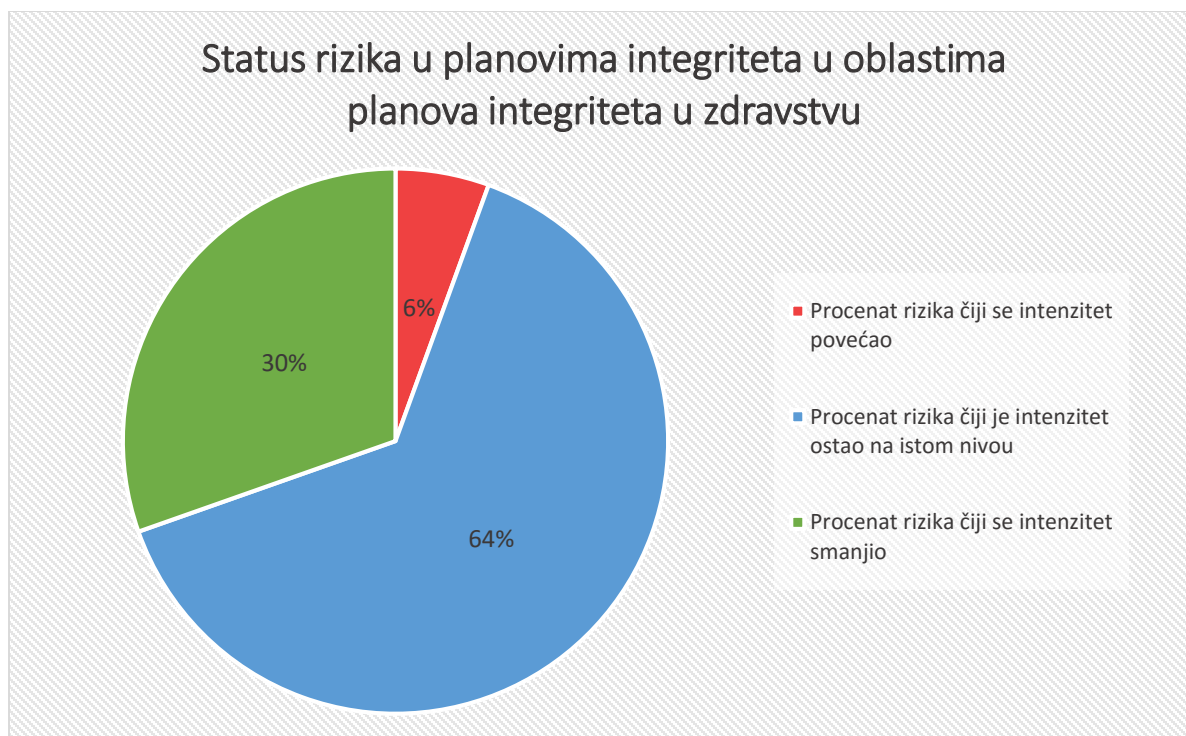
Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno 784 rizika (64,05%) procijenjeno je da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 372 rizika (30,40%) izviješteno je da su smanjenog, a za 68 rizika (5,55%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.

Ako uporedimo izvještavanje iz 2018. i iz 2019. godine može se vidjeti da je došlo do izmjena, jer se procenat rizika čiji je intenzitet ostao na istom nivou, smanjio u odnosu na 2019. godinu, a čak i u odnosu na 2018. godinu. Velika promjena je u procentu rizika, čiji se intezitet smanjio za 11,72% u odnosu na prethodnu procjenu rizika, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

<b>Godine izvještavanja</b>	<b>Broj rizika čiji se intenzitet povećao</b>	<b>Broj rizika čiji je intezitet ostao na istom nivou</b>	<b>Broj rizika čiji se intenzitet smanjio</b>
<b>2018</b>	4 %	70,2 %	25,8 %
<b>2019</b>	3,44 %	77,85 %	18,72 %
<b>2020</b>	5,55 %)	64,05 %	30,40 %



### Status rizika u planovima integriteta u oblastima planova integriteta u zdravstvu

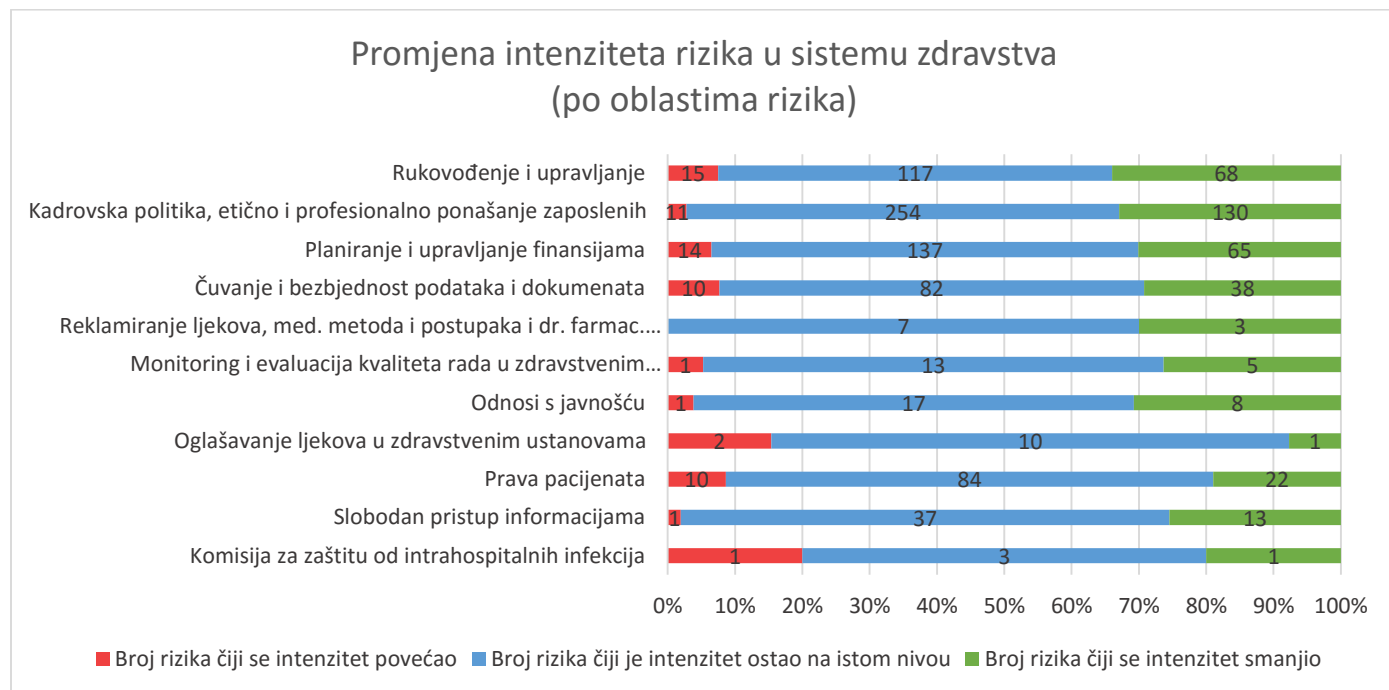


**Grafikon 91:** Status rizika u planovima integriteta u oblasti zdravstva

Kao i u prethodnom izvještavanju i sada prevladaju rizici nepromijenjenog intenziteta u svim podsistemima (domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene institucije), a kada su u pitanju rizici čiji se intenzitet povećao, upoređujući prethodno izvještavanje, može se reći da je došlo do uvećanja čak za 5,37% i to najviše u bolnicama, što može značiti da je epidemiološka situacija vezana za COVID-19 imala uticaja na realizaciju predloženih mjera, jer kada upoređujemo 2018. i 2019. godinu može se vidjeti da se taj broj rizika, čiji se intenzitet povećao, bio na nivou od 2,4%, a novom procjenom je dostigao 7,98%, što je i prikazano u sljedećoj tabeli:

PODSISTEMI	Godina izvještavanja	Status rizika		
		Broj rizika čiji se intenzitet povećao	Broj rizika čiji je intenzitet ostao na istom nivou	Broj rizika čiji se intenzitet smanjio
DOMOVI ZDRAVLJA	2018	1,89%	74,73%	23,38%
	2019	2,72%	79,21%	18,06%
	2020	4,94%	68,45%	26,61%
BOLNICE	2018	2,46%	66,77%	30,77%
	2019	2,61%	67,13%	30,26%
	2020	7,98%	53,07%	38,96%
OSTALE ZDRAVSTVENE USTANOVE	2018	3,01%	73,68%	23,31%
	2019	3,49%	72,48%	24,03%
	2020	3,55%	66,27%	30,18%

Na narednom grafikonu prikazana je promjena statusa rizika u analiziranim izvještajima po oblastima rizika.



**Grafikon 92:** Status rizika u planovima integriteta u sistemu zdravstva (po oblastima rizika)

U svim oblastima preovladaju rizici nepromijenjenog intenziteta, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

Oblast rizika	Broj rizika čiji se intenzitet povećao	Broj rizika čiji je intenzitet ostao na istom nivou	Broj rizika čiji se intenzitet smanjio
Rukovođenje i upravljanje	7,7%	59,49%	32,81%
Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih	2,78%	64,30%	32,91%
Planiranje i upravljanje finansijama	6,48%	63,43%	30,09%
Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata	7,69%	63,07%	29,23%

Pošto u svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta u prosjeku od 63%, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjere nijesu dale dovoljno efekta, iako je većina tih mjera realizovana, te je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, procijeniti njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu. Ovo se manje odnosi na određeni broj mjera koje su kontinuirane prirode i kojima je potreban duži period sprovođenja, kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

U posebnim oblastima rizika, prisutan je određeni broj rizika za koje su organi vlasti izvjestili da su uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, ostali u najvećoj mjeri nepromijenjenog inteziteta. Tako za oblast „**Prava pacijenata**“ broj rizika čiji je intezitet ostao na istom nivou iznosi 73,68%, pa je potrebno procjeniti, da li su mjere koje su predložene primjenjuju formalno i koliko mogu pomoći građanima prilikom ostvarivanja svojih prava, koji u zdravstvenoj ustanovi zatraže ili kojima se pruža zdravstvena usluga u cilju očuvanja i unapređenja zdravlja, sprječavanja bolesti, liječenja i zdravstvene njege i rehabilitacije, a ima prava utvrđena Zakonom o pravima pacijenata.

### **Opšte oblasti sistema zdravstva**

Analizom dobijenih podataka izvodi se zaključak da su institucije u oblasti „**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**“ predvidjeli najviše mjera, ukupno 717. Od tog broja, 491 mjera je ocijenjena kao uspješno realizovana. Kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to:

1. *Kontinuiran nadzor nad sprovođenjem postupaka za prijem u radni odnos i odlučivanje o pravima zaposlenih.* Institucije su ovu mjeru realizovale time što su procedurom pravnih, kadrovskih i opštih poslova definisali postupak oglašavanja i prijema u radni odnos zaposlenih.
2. *Kontrola primjene Etičkog kodeksa i zakonske regulative (najmanje jednom polugodišnje organizovati sastanke zaposlenih na kojima će se diskutovati o tipičnim izazovima u svakodnevnom radu i kako da se na etičan način orgovori na njih, uključujući predmet koji se odnose na prijave pacijenata i NVO).* Zdravstvene institucije su ovu mjeru realizovale na način da je primjena etičkog kodeksa i zakonske regulative bila predmet razmatranja stručnih sastanaka i sastanaka Komisije za kontrolu kvaliteta na kojima su se nastojale otkloniti svi uočeni nedostaci u radu, kao i prijave građana, pacijenata i NVO sektora.
3. *Prikupiti i objaviti statistiku o upućivanju pacijenata od strane ljekara u privatne klinike u kojima oni imaju privatni interes (posebno u kojima obavljaju dodatni posao).* Institucije su većinom ovu mjeru realizovale time što na stručnim sastancima su se razmatrali slučajevi koji su se upućivali u privatne klinike i utvrđeno je da ni jedan pacijent nije upućen u privatnu zdravstvenu ustanovu, izuzev onih koje imaju ugovor sa Fondom

zdravstva, a usljed nemogućnosti, odnosno nepostojanja uslova da se određena dijagnostička procedura, operacija i dr. odradi u javnom zdravstvu (JZU i KCCG).

4. *Vršiti internu provjeru stručnog rada u kontinuitetu, na način i pod uslovima uvrđenim statutom ustanove.* Institucije su ovu mjeru realizovale time što se u određenim intervalima vršila interna provjera stručnog rada, na način i pod uslovima utvrđenim unutrašnjim propisima ustanove.
5. *Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti i time popunjavati upražnjena radna mjesta u skladu sa Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta,* jer su kao rezidualni rizik prepoznati nedovoljni kadrovski kapaciteti u određenim organizacionim jedinicama. tj. nedovoljan broj medicinskih sestara tokom medicinskih procedura (tokom pregleda, terapija i intervencija). Na ove predviđene mjere, institucije su uglavnom navodile da su mjere realizovane time što je na svim kolegijumima vršena procjena potrebnog kadra za sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije i da se ista prosljeđivala resornom ministarstvu.
6. *Obezbjediti stručnim radnicima i saradnicima stručno usavršavanje, a pritom odrediti lice zaduženo za organizaciju i sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja, te time redovno dostavljati izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontinuiranim edukacijama zdravstvenih radnika.* Institucije su ovu mjeru realizovale sprovođenjem plana kontinuirane medicinske edukacije i stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, a sve u cilju unapređenja znanja ili razmjenu iskustava.
7. *Naložiti svim rukovodiocima organizacionih jedinica da obezbjede puno sprovođenje obaveze o opštem i posebnom programu obuka za sve zaposlene u roku od 6 mjeseci.* Institucije su ovu mjeru realizovale na osnovu dogovora sa svim organizacionim jedinicama da se sprovode obuke i edukacije u skladu sa programom za sprovođenje obuka, shodno preporukama Ministarstva zdravlja.
8. *Sprovoditi periodične (redovne i vanredne) kontrole opravdanosti privremene spriječenosti za rad zaposlenih.* Veći broj institucija je navodio da je mjeru realizovao na način da se redovno sprovode kontrole opravdanosti privremene spriječenosti za rad i da se ti podaci redovno ažuriraju i prosljeđuju Ministarstvu zdravlja.
9. *Uvesti edukaciju prema ciljnim grupama posebno prema zaposlenima koji pokrivaju rizične grupe poslova i uvesti obavezu da se na svim kolegijumima raspravlja i o temi integriteta, prevencije korupcije i etici, kao jednoj od obaveznih tačaka dnevnog reda.* U većini organi vlasti u ovom sistemu su izvještavali da mjera nije realizovana, jer još uvijek nije uvedena edukacija prema ciljnim grupama, posebno prema zaposlenima koji pokrivaju rizička radna mjesta, ali da u skladu sa Etičkim kodeksom pokreću disciplinske postupke i izriču se sankcije nakon utvrđene odgovornosti.

Druga oblast po broju zastupljenih mjera je „**Rukovođenje i upravljanje**“, gdje su predvidjeli ukupno 408 mjera. Od tog broja, sprovedeno je 307 mjera. Kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to:

1. *Praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada.* Ustanove su ovu predloženu mjeru realizovale na način, gdje Komisija za kontrolu kvaliteta uvrđuje aktivnosti i rad svih Komisija i službi u ustanovi sublimirajući pozitivne rezultate, pri čemu se poseban osvrt daje na unaprijeđenje kvaliteta rada i otklanjanje svih utvrđenih nepravilnosti.
2. *Poštovanje principa transparentnosti prilikom donošenja odluka iz nadležnosti institucije.* Gdje su sve ustanove zdravstvenog sistema odgovorile da se redovno poštuju principi transparentnosti, a pritom su vršene kontrole uz pomoć Komisije za kontrolu kvaliteta.
3. *Obezbjediti kontinuiranu i kvalitetnu informisanost stručne i šire javnosti o radu i uslugama zdravstvene ustanove.* Institucije su ovu mjeru realizovale time što je u izvještajnom periodu stručna javnost informisana kroz Izvještaj o radu Ustanove, a šira javnost se informisala putem zvaničkog sajta institucije.
4. *Redovno dostavljanje izvještaja o sprovedenim kontrolama (mjesečni izvještaji).* Za ovu predloženu mjeru institucije su davale ocjenu da je mjera realizovana, na način da se redovno na mjesečnom nivou dostavljaju izvještaji u rokovima predviđeni Zakonom, a to su: Komisija za kontrolu kvaliteta, Komisija za spriječavanje bolnih infekcija, Komisija za potrošnju antibiotika, Komisija na transfuziju krvi i Komisija za prekid trudnoće.
5. *Utvrđivanje jasnih pravila o korišćenju diskrecionih ovlašćenja.* Institucije su ocjenile da je ova mjera realizovana, na način što su sve odluke iz nadležnosti ustanove javno istaknute na oglasnoj tabli i na internet stranici.

Treća oblast po broju zastupljenih mjera je „**Planiranje i upravljanje finansijama**“, gdje su predvidjeli ukupno 404 mjere. Od tog broja, sprovedeno je 333 mjere. Kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to:

1. *Transparentnost i uključenost svih organizacionih jedinica institucije u postupku izrade budžeta.* Za ovu mjeru institucije su navodile da je mjera realizovana time što se sve organizacione jedinice uključuju u izradi budžeta, gdje navode svoje potrebe sa obrazloženjem za dobijanje određenih sredstava.
2. *Donijeti interne procedure o korišćenju službenih vozila.* Institucije u zdravstvu su većinom u izvještajima navodile da je mjera djelimično realizovana, jer još uvijek nijesu donijete jasne i precizne interne procedure o korišćenju službenih vozila, ali da se redovno vrši kontrola potrošnje goriva i vodi se evidencija putnih naloga.
3. *Postupati u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i pravilnicima o njihovoj primjeni.* Institucije su za ovu mjeru davale ocjenu da su je realizovale na godišnjem nivou, na način što kontinuirano primjenjuju pomenuti Zakon, uredbe, pravilnike i akta ustanove u svim fazama postupaka.
4. *Uključivanje stručnih lica u svim fazama javne nabavke.* Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da su mjeru realizovale time što u svim fazama javnih nabavki angažuju se lica sa stručnim znanjem i iskustvom iz oblasti predmeta nabavke.
5. *Redovno sprovoditi unutrašnje finansijske kontrole i postupati po preporuka iz izvještaja o izvršenoj reviziji.* Institucije su za ovu mjeru u većem dijelu navodile da je djelimično realizovana, jer uglavnom nije bilo redovnog sprovođenja unutrašnjih finansijskih

kontrola, ali se postupalo po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji nadležnih organa.

Četvrta oblast po broju zastupljenih mjera je „**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**“, gdje su predvidjeli ukupno 256 mjera. Od tog broja, sprovedeno je 190 mjera. Kao najzastupljenije, izdvojile su se tri konkretne mjere, i to:

1. *Obezbjediti kontinuirani stručni nadzor nad podacima.* Institucije su navodile da je mjera realizovana, na način što je angažovano stručno lice, kao i saradnja sa stručnom službom Fonda zdravstva, gdje je obezbjeđen kontinuiran nadzor.
2. *Izvršiti analizu da li su mjere fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenjive.* U svim planovima integriteta gdje je predložena ova mjera, davali su ocjenu da je mjera realizovana, gdje je omogućena bezbjednost, kako fizičke, tako i tehničke, na način što svaki zaposleni ima svoju šifru za ulazak u podatke informacionog sistema.
3. *Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije.* Za ovu predloženu mjeru institucije su uglavnom ocjenile da je mjera realizovana, na način da se dokumentacija uredno čuva i razvstava u arhivi u sektoru kojem pripada, dok se jedan dio dokumentacije (kadrovska, finansijska i medicinska) nalazi u informacionom sistemu ustanove.

U planovima integriteta koji su usvojeni krajem 2020. godine, samo jedna zdravstvena institucija (Institut za lijekove i medicinska sredstva) uzela je u obzir i okolnosti vezani za **epidemiološku situaciju prouzrokovanu infekcijom COVID-19**, gdje su prepoznati rizici i date predložene mjere, i to:

1. Nedostatak kadra usljed infekcije COVID-19, gdje je potrebno definisati mjere za dezinfekciju prostora, gdje je od strane Savjeta za borbu protiv korone virusa, donijete mjere i izvršena je obuka osoblja za održavanje higijene u vezi dezinfekcije prostora.
2. Nedovoljno razvijen nivo svijesti u pogledu infekcije, gdje je predložena mjera da se obezbjede uslovi za sprovođenje mjera koje su donešene od strane Savjeta za borbu protiv korona virusa. Institut je naveo da je u kontinuitetu vršena nabavka zaštitne opreme i materijala za sprječavanje infekcije, po potrebi je bio organizovan rad od kuće, koji je iziskivao nabavku laptopova, softvera za udaljeni pristup računara i da su vršene ostale aktivnosti u skladu sa mjerama.

Dok su bolnice u svojim planovima integriteta navodili prevenciju i suzbijanje infekcija kroz oblast „**Komisija za zaštitu od itrahospitalnih infekcija**“, koja uzima u obzir sve stavke u utvrđivanju stanja epidemiološke situacije i da se mjere za prevenciju i suzbijanje infekcija uredno primjenjuju u zdravstvenim ustanovama uz primjenu Zakona o sprječavanju zaraznih bolesti i drugih podzakonskih akata koji regulišu ovu materiju.

## Posebne oblasti sistema zdravstva

Analizom dobijenih podataka izvodi se zaključak da su institucije iz sva tri podsistema (domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene institucije), od posebnih oblasti rizika predvidjeli najviše mjera u oblasti „**Prava pacijenata**“, u okviru koje je od 254 predložene mjere, sprovedeno 192 mjere, odnosno 75,59%, što je za 10% manje u odnosu na prethodno izvještavanje. Kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to:

1. Omogućiti **samostalnost i nezavisnost u radu** Zaštitnika prava pacijenata. Institucije su ovu mjeru realizovale, time što su obezbjeđivali uslove za nezavisnost u radu Zaštitnika prava pacijenata, koji je preduzimao sve zakonom propisane mjere, o čemu je redovno obavještavan direktor institucije i Ministarstvo zdravlja.
2. **Blagovremeno postupati po zahtjevima pacijenata**, voditi precizne **evidencije o prigovorima pacijenata** i dostavljanje izvještaja Ministarstvu zdravlja o sadržaju prigovora pacijenata. Zatim, upoznavanje zaposlenih sa rezultatima analize prigovora i datim preporukama za rješavanje nedostatka, kao i redovno obavještavanje pacijenata o ishodu prigovora, a sve na osnovu prepoznatog rizika od mogućeg nedostatka povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata. Na ove predviđene mjere, institucije su uglavnom navodile da su mjere realizovane, na način što su vođene evidencije o prigovorima pacijenata i sačinjavani kvartalni i godišnji izvještaji, a pacijenti su se u pisanoj formi obavještavani o ishodu prigovora.
3. Kontrola pridržavanja utvrđenih procedura za **prijem pacijenata na pregled**, jer je kao rizik prepoznato moguće nepoštovanje procedura za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda. Institucije su ovu mjeru realizovale, time što su od strane Komisije za kontrolu kvaliteta vršene kontrole rada doktora i o tome izvještavale direktora ustanove i Ministarstvo zdravlja.

U oblasti „**Komisija za zaštitu od itrahospitalnih infekcija**“, sve mjere koje su predložene za smanjenje nastanka rizika ocijenjene su da su realizovane, u dijelu da se redovno održavaju sastanci u skladu sa planom i programom, a svaki sumnjivi slučaj je predmet posebne kontrole i zasijedanja Komisije, pri čemu se uzimaju u obzir sve stavke u utvrđivanju stanja epidemiološke situacije i da su mjere za prevenciju i suzbijanje infekcija utvrđene planom i programom mjera i sve se uredno primjenjuju, a sve u skladu sa Zakonom o sprječavanju zaraznih bolesti i drugih podzakonskih akata koji regulišu ovu materiju.

Na osnovu suzbijanja zaraznih bolesti sprovodi se i edukacija zaposlenih, kontrola bakteriološke kontaminacije sredine, kao i upravljanje medicinskim otpadom. Takođe, Komisija u saradnji sa Institutom za javno zdravlje uspostavlja kontrolu i praćenje suzbijanja bolničkih infekcija, kroz kontinuiran epidemiološki nadzor, gdje se kroz prethodno navedene aktivnosti bolničke infekcije smanjuju na najniži stepen.

Kada je u pitanju oblast „**Komisija za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite**“, mjere koje su predložene za smanjenje ili otklanjanje mogućeg nastanka prepoznatog rizika, ocijenjene su kao realizovane, gdje institucije redovno na sastancima tih Komisija razmatraju sva pitanja i probleme koji su od značaja za unaprijeđenje kvaliteta zdravstvene zaštite u svim segmentima procesa rada, kao i da se važeći standardi u zdravstvu CG redovno primjenjuju u ustanovi, kao i preporuke Instituta za javno zdravlje. Takođe, Komisija za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite razmatra i donosi mjere za racionalno korišćenje radnog vremena i adekvatno pružanje zdravstvene zaštite, na način što putem aplikacije informacionog sistema uvrđuje dužinu trajanja specijalističkog pregleda.

U oblasti „**Bolnička odjeljenja, odsjeci i službe**“, koja obuhvata glavnu djelatnost podgrupe zdravstvenog sistema bolnica, predloženo je nekoliko konkretnih mjera koje su uspješno realizovane, i to:

1. *Sačiniti predlog programa stručnog rada u organizacionim jedinicama u cilju unaprijeđenja kvaliteta rada.* Ovu mjeru bolnice su realizovale kroz utvrđene smjernice koje sačinjavaju predlozi sa odjeljenja i direktora, na osnovu čega se donosi konačna odluka.
2. *Raditi na unapređenju bolničkog liječenja,* gdje je navedeno da se mjera realizuje kroz uvođenje savremenih metoda liječenja, a u skladu sa medicinskom strukom i doktrinom sa ciljem uvođenja savremenih procedura i smanjenja BO dana.
3. *Pratiti i analizirati prosječnu dužinu bolničkog liječenja i broj medicinskih sestara u skladu sa sistematizacijom,* gdje je mjera realizovana kroz jasno definisanu dužinu liječenja u skladu sa utvrđenim normativama. Medicinske sestre/tehničari se primaju u skladu sa sistematizacijom gdje je normalan broj izvršilaca.
4. *Prati i analizira prosječan broj dana liječenja, terapija i ponovna hospitalizacija i broj dana preoperativnog liječenja, kao i da se analizira medicinska dokumentacija pacijenata, koji su često hospitalizovani.* Mjera je realizovana na način da se prosječan broj BO dana utvrđuje u skladu sa medicinskom strukom i doktrinom, koja je za svaku dijagnozu definisana, a u skladu sa zdravstvenim stanjem pacijenata, a učestale i ponovne hospitalizacije su predmet posebnog razmatranja, a najčešće se radi o hroničnim pacijentima i zbrinjavanja socijalnih slučajeva do iznalaženja rješenja za njihov trajni smještaj.

U planovima integriteta domova zdravlja prepoznata je oblast „**Reklamiranje lijekova, medicinskih metoda i postupaka i drugih farmaceutskih proizvoda**“, gdje je prepoznato nekoliko povezanih mjera, i to:

1. *Ažurno i efikasno vođenje evidencije o plaćenim odsustvima radi učešća na kongresima, seminarima i drugim naučnim skupovima u organizaciji farmaceutskih kompanija.* Za ovu mjeru u izvještaju o sprovođenju plana integriteta navodilo se da je mjera realizovana, jer



su ažurno i efikasno vođene evidencije o plaćenim odsustvima radi učešća na kongresima, seminarima i drugim naučnim skupovima u organizaciji farmaceutskih kompanija, a kontrola se vrši kroz podnošenje zahtjeva za plaćeno odsustvo i putem podnošenja putnih naloga.

2. *Pojačana kontrola načina i postupka propisivanja i izdavanja lijekova i drugih farmaceutskih proizvoda, od strane nadležnih službi i komisija ustanove.* Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjera djelimično realizovana, gdje je sprovedena pojačana kontrola načina i postupka propisivanja i izdavanja lijekova i drugih farmaceutskih proizvoda, od strana nadležnih službi i Komisije za kontrolu kvaliteta.
3. *Redovne i vanredne kontrole evidencija o propisanim i izdatim lijekovima i drugim farmaceutskim proizvodima, statistička obrada sa predlogom mjera, upoznavanje zaposlenih i preduzimanje adekvatnih mjera na sprječavanju ovih pojava, kao i kažnjavanju zaposlenih koji su prekršili zakonske, podzakonske i unutrašnje propise iz ove oblasti, kao i donešene preporuke nadležnih organa i organa ustanove.* Za ovu predloženu mjeru, institucije su navele da su djelimično sprovedene redovne i vanredne kontrole evidencije o propisanim i izdatim lijekovima i drugim farmaceutskim proizvodima, statistička obrada sa predlogom mjera, upoznavanje zaposlenim i preduzimanje adekvatnih mjera na sprječavanju ovih pojava, kao i kažnjavanju zaposlenih koji su prekršili zakonske, podzakonske i unutrašnje propise iz ove oblasti. Takođe, kada se sprovedu kontrole od strane Komisije za kontrolu kvaliteta, putem izvještaja obavještavaju se rukovodioci ustanove o istom.

\* \* \*

#### Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

#### **Istraživanje javnog mnjenja o percepciji korupcije u Crnoj Gori**<sup>99</sup>

Kada pomenemo zdravstveni sistem Crne Gore, ne možemo izostaviti istraživanje javnog mnjenja, koji je u 2020. godini sproveden od strane Centra za građansko obrazovanje (CGO), u partnerstvu sa Centrom za monitoring i istraživanje( CeMI), NVO Bonum iz Pljevalja, NVO UI-Info iz Ulcinja i NVO Za Druga iz Petravca, u okviru projekta „Smjestimo korupciju u muzej!“, u saradnji sa Agencijom za sprječavanje korupcije (ASK) i uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Ministarstva javne uprave.

---

<sup>99</sup> Centra za građansko obrazovanje (CGO) –“ Smjestimo korupcije u muzej!”, dostupna na stranici:  
<http://media.cgo-cce.org/2020/03/CGO-CEMI-Percepcija-korupcije-u-Crnoj-Gori-2020.pdf>  
<http://cgo-cce.org/programi/demokratizacija-i-evropeizacija/odgovornost-i-transparentnost-vlasti/smjestimo-korupciju-u-muzej/#.YXkxlpByM8>

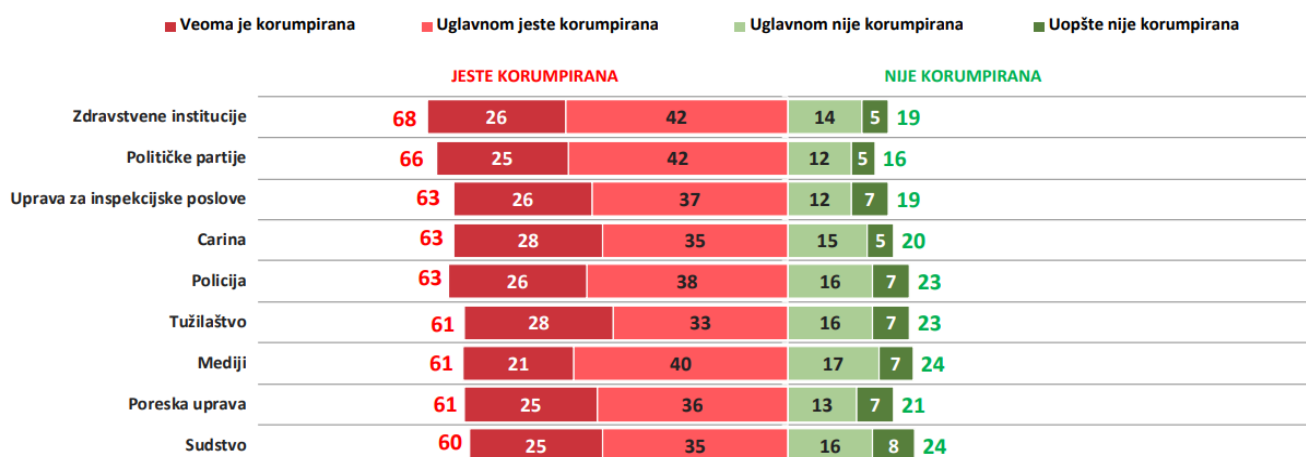
Projekat „Smjestimo korupciju u muzej“ za opšti cilj ima doprinos unaprijeđenju kvaliteta procesa EU integracija u Crnoj Gori kroz jačanje vladavine prava. Specifični ciljevi se fokusiraju na smanjenje korupcije na lokalnom nivou i na povećanje uključenosti građana i građanki Crne Gore u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

Istraživanje je sprovedeno među punoljetnim državljanima Crne Gore na uzorku od 1060 ispitanika, a terensko istraživanje sprovedeno je u periodu od 29.02.- 07.03.2020. godine. Ciljna populacija ovog istraživanja su državljani Crne Gore starosti od 18 i više godina, a uzorkom je obuhvaćeno 17 gradova u Crnoj Gori, 130 teritorija biračkih mjesta, gradske, prigradske i seoske životne sredine.

Sudeći po percepciji građana/ki, korupcija je najprisutnija u zdravstvenim institucijama, što se može vidjeti na narednoj slici:

## Percepcija koruptivnosti institucija

Sudeći po percepciji građana/ki, korupcija je najprisutnija u zdravstvu i političkim partijama.



Koliko je po Vašem mišljenju svaka od sljedećih institucija u Crnoj Gori korumpirana?

Baza: Ukupna ciljna populacija

Podaci su u %

Istraživanje javnog mnjenja Crne Gore o korupciji/mart 2020.

U cilju suzbijanja korupcije organi vlasti u sistemu zdravstva su kroz plan integriteta obuhvatili oblast „**Komisija za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite**“ u kojem su prepoznali određene rizike i predložili adekvatne mjere za smanjenje nastanka rizika, razmatrajući sva pitanja i probleme koji su od značaja za unaprijeđenje kvaliteta zdravstvene zaštite u svih segmentima procesa rada.

Neizostavan je i **Zakon o pravima pacijenata** kojim su definisana osnovna prava pacijenata i propisan postupak zaštite istih. Primjena ovog Zakona i samim podataka i Izvještaja o prigovorima

pacijenata koji se jednog godišnje sumiraju u Ministarstvu zdravlja, obrađen je u prošlogodišnjem izvještaju o sprovođenju plana integriteta<sup>100</sup>, kao i u izvještaju iz 2019. godine<sup>101</sup>, gdje su prikazani uporedni podaci iz prethodnih godina, koji može biti dobar pokazatelj realnog stanja ostvarivanja prava osiguranih lica na zdravstvenu zaštitu.

\*\*\*

### **Nalazi iz Izvještaja o prijavama neželjenih dejstava lijekova u Crnoj Gori u 2020. godini<sup>102</sup>**

Na osnovu Zakona o lijekovima („Sl list CG“ br. 80/20) i Pravilnika o načinu prikupljanja podataka i načinu prijavljivanja i praćenja neželjenih dejstava lijekova za upotrebu u humanoj medicini („Sl. list CG“, br. 45/145) Institut za lijekove i medicinska sredstva (CinMED) je nadležan za praćenje bezbjednosti primjene lijekova u Crnoj Gori. Usvajanjem novog Zakona o lijekovima, koji je usaglašen sa EU regulativom iz oblasti farmakovigilance, u 2020. godini pacijenti u Crnoj Gori dobili su mogućnost da direktno CinMED-u prijave svoju sumnju na neželjeno dejstvo lijeka. Prijavljivanje neželjenih dejstava lijekova je na osnovu odgovarajućeg Pravilnika o bližim uputstvima za obavljanje monitoringa i uspostavljanje procesa evaluacije, sa indikatorima i kriterijumima pomoću kojih se vrši monitoring, odnosno evaluacija kvaliteta zdravstvene zaštite („Sl. list CG“ br. 17/15) jedan od kriterijuma kvaliteta rada zdravstvenih ustanova i od velike je važnosti da sve zdravstvene ustanove u Crnoj Gori aktivno učestvuju u prijavljivanju neželjenih dejstava lijekova koje se prosljede nadležnim institucijama nije pokazatelj njihove neadekvatne bezbjednosti, već unapređenja svijesti o značaju prijavljivanja, u cilju kontinuirane procjene odnosa koristi i rizika od primjene lijekova u prometu, od strane CinMED.

Analiza podataka iz prijave pomaže bržoj identifikaciji mogućih problema u vezi sa primjenom lijekova, blagovremenom rješavanju uočenih problema, što konačno unapređuje javno zdravlje i bezbjednost pacijenata.

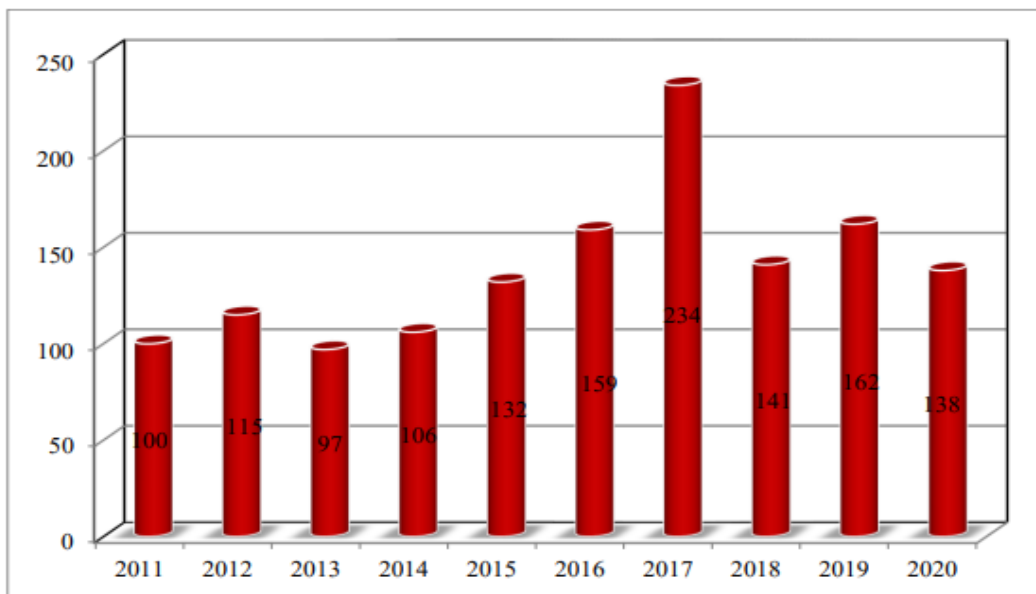
---

<sup>100</sup> Agencija za sprječavanje korupcije – Izvještaj o sprovođenju planova integriteta u 2020. godini, str. 325 - dostupna na <http://www.antikorupcija.me/me/integritet/izvje%C5%A1taji/>

<sup>101</sup> Agencija za sprječavanje korupcije – Izvještaj o sprovođenju planova integriteta u 2019. godini, str. 143 - dostupna na [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2020.\\_godini.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2020._godini.pdf)

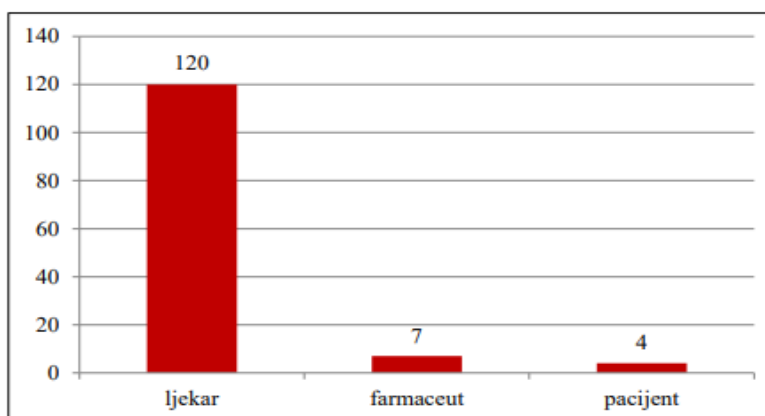
<sup>102</sup> Izvještaj o prijavama neželjenih dejstava lijekova u Crnoj Gori u 2020. godini, dostupna na: [https://cinmed.me/Portal/faces/dinamickeStrane?\\_afLoop=2042602591214418&\\_afWindowMode=0&paramRender=1&paramS=60&\\_adf.ctrl-state=t5r3nru46\\_4](https://cinmed.me/Portal/faces/dinamickeStrane?_afLoop=2042602591214418&_afWindowMode=0&paramRender=1&paramS=60&_adf.ctrl-state=t5r3nru46_4)

U novembru mjesecu 2021. godine Institut za lijekove i medicinska sredstva Crne Gore objavio je Izvještaj o prijavama neželjenih dejstava lijekova u Crnoj Gori u 2020. godini, u kojem je navedeno da je u 2020. godini prijavljeno 138 sumnji u kvalitet lijeka. U 2020. godini zabilježen je blagi pad u broju prijava neželjenih dejstava lijekova koje su zdravstveni radnici direktnom, ili putem predstavnika proizvođača lijekova, prosljedili na adresu CInMED (Slika 1). Glavnim uzrokom negativnog trenda se smatra pandemija COVID-19 koja je uslovila izuzetnu opterećenost zdravstvenih radnika u toku 2020. godine, te na taj način negativno uticala na praksu redovne evidencije i prijavljivanja sumnji na neželjena dejstva lijekova.



Slika 1. Ukupan broj prijava u nacionalnoj bazi podataka od 2011. do 2020. godine

Od ukupno 131 spontano prijavljenih sumnji na neželjeno dejstvo lijeka u 120 slučajeva primarni izvještač je bio ljekar, dok je u 7 prijava to bio farmaceut (Slika 2). Ljekari i zdravstveni radnici su u najvećem broju prijavili sumnje CInMED-u.



Slika 2. Profil primarnih izvještača u ukupnom broju spontanih prijavi

Tokom 2020. godine na adresu CInMESD proslijeđeno je ukupno 7 prijava od strane farmaceuta. U pitanju je pad broja prijava u odnosu na prethodne godine što je prije svega posljedica izloženosti i angažovanja farmaceuta u prevenciji i terapiji slučajeva COVID-19 u toku 2020. godine, ipak, podaci govore i da veoma mali broj farmaceuta prijavljuje neželjena dejstva lijekova, uzimajući u obzir njihov broj i značaj u zdravstvenom sistemu.

Vrlo značaj parametar za izvještavanje i praćenje je i specijalnost zdravstvenih radnika koji su prijavili neželjena dejstva CInMED u pogledu unapređenja sistema farmakovigilance. (Slika 3.)

<b>SPECIJALIZACIJA</b>	<b>BROJ PRIJAVA</b>
<b>Onkologija</b>	<b>32</b>
<b>Pedijatrija</b>	<b>22</b>
<b>Medicina rada/porodična medicina</b>	<b>16</b>
<b>Neurologija</b>	<b>12</b>
<b>Opšta medicina</b>	<b>11</b>
<b>Kardiologija</b>	<b>6</b>
<b>Radiologija</b>	<b>3</b>
<b>Infektologija</b>	<b>2</b>
<b>Endokrinologija</b>	<b>2</b>
<b>Interna medicina</b>	<b>1</b>
<b>Dermatovenerologija</b>	<b>1</b>
<b>Gastroenterologija</b>	<b>1</b>
<b>Hematologija</b>	<b>1</b>
<b>Nepoznato</b>	<b>10</b>
<b>UKUPNO</b>	<b>120</b>

*Slika 3. Broj prijava prema specijalnosti primarnih izveštača*

Najveći broj prijava u 2020. godini su dostavili onkolozi, zatim i pedijatri, zdravstveni radnici, koji od osnivanja CInMED predstavljaju značajnu kategoriju zdravstvenih radnika, prijavitelja neželjenih dejstava lijekova, posebno neželjenih događaja nakon imunizacije, odnosno primjene vakcina. Najveći broj prijava u prethodnoj godini dostavili su zdravstveni radnici iz Kliničkog centra Crne Gore, što je i za očekivati, imajući u vidu veliki broj zaposlenih zdravstvenih radnika i veliki broj pacijenata koji se zbrinjavaju u ovoj ustanovi (Slika 4.)

ZDRAVSTVENA USTANOVA	BROJ PRIJAVA
Klinički centar Crne Gore	56
Dom zdravlja Bijelo Polje	13
Institut za bolesti djece KCCG	8
Dom zdravlja Herceg Novi	7
Dom zdravlja Podgorica	5
Dom zdravlja Berane	4
Dom zdravlja Kotor	4
Specijalna bolnica Brezovik	4
Opšta bolnica Nikšić	3
Opšta bolnica Kotor	3
Opšta bolnica Berane	2
Dom zdravlja Danilovgrad	2
PZU Apoteka Latković, Tivat	2
PZU Apoteka Medicor, Kotor	2
Dom zdravlja Nikšić	1
Dom zdravlja Budva	1
Dom zdravlja Tivat	1
Opšta bolnica Cetinje	1
PZU Bolnica Codra, Podgorica	1
Zavod za hitnu medicinsku pomoć, Podgorica	1
ZU Apoteke Crne Gore Montefarm	1
Nepoznato	12
Pacijenti	4
<b>UKUPNO</b>	<b>138</b>

*Slika 4. Prikaz učesća zdravstvenih ustanova u prijavljivanju neželjenih destava lijekova*

Pandemija COVID-19 je imala za posljedicu i intezivirane aktivnosti informisanja i edukacije zdravstvenih radnika o značaju praćenja bezbjednosti primjene lijekova, naročito novih terapija i lijekova koje se primjenjuju van odobrenih indikacija. Osim toga, posebna pažnja je posvećena unapređenju sistema praćenja bezbjednosti primjene vakcina, sa ciljem primjene za nadzor nad vakcinacijom protiv COVID-19. Ove aktivnosti će imati pozitivan uticaj na dalji razvoj farmakovigilance u narednom periodu, kao i saradnja CinMED sa pacijentima, čija iskustva predstavljaju dragocjen izvor informacija neophodnih za objektivnu procjenu odnosa korisnika i rizika pri primjeni lijekova, te donošenje odgovarajućih regulatornih mjera.

**Kada pogledamo Plan integriteta Instituta za lijekove i medicinska sredstva „CinMED“, kroz posebne oblasti, nije obuhvaćena nijedna oblast koja obuhvata najznačajnije nadležnosti ovog organa vlasti, pa se preporučuje da u narednom periodu, prilikom unapređenja plana integriteta obuhvati i oblasti koje su specifične za rad te institucije, odnosno da se obuhvate nadležnosti ključnih organizacionih jedinica.**

Naravno, ne možemo izostaviti da je Institut za lijekove i medicinska sredstva od dana osnivanja unaprijedila zdravstveni sistem Crne Gore, jer je građanima omogućeno da koriste sigurne lijekove i medicinska sredstva kao u državama Evropske unije (EU). Važna uloga Instituta (CinMED) je u sprječavanju distribucije falsifikovanih lijekova koji prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije na globalnom tržištu dostižu do 10 %, a u nerazvijenim zemljama čak i do 50%.

## **PREPORUKE ZA SISTEM ZDRAVSTVA**

Za sve organe vlasti u sistemu zdravstva, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i njegovog izvještavanja, i to:

Mjere usmjerene na edukaciju zaposlenih, bilo da se radi o etici i integritetu ili konkretnim temama u vezi sa nadležnošću organa, od izuzetne su važnosti za podizanje nivoa integriteta i profesionalnog ponašanja zaposlenih, pa se preporučuje da se posebna pažnja posveti uvođenju odgovarajućih mjera i njihovom efikasnom sprovođenju, imajući u vidu značajan broj nerealizovanih mjera.

U pojedinim planovima integriteta odgovorno lice za sprovođenje mjera za savladavanje rizika nije dovoljno precizno definisano, a s obzirom na to da se uglavnom radi o konkretnim mjerama, trebalo bi jasno naznačiti koji zaposleni će sprovoditi planirane aktivnosti.

**„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenta“** je jedna od opštih oblasti rizika sa najmanjim udjelom realizovanih mjera (oko 74%).

Stoga se organima vlasti preporučuje razmatranje novih rizika i mjera, tj. analiziranje radnih procesa koji se odnose na efikasniju realizaciju predloženih mjera kada je u pitanju čuvanje i bezbjednost podataka, fizička bezbjednost objekata i dokumentacije, adekvatna mjera nadzora, pružanje kontinuirane edukacije zaposlenih pri upotrebi informacione tehnologije, sama podrška prilikom upotrebe softvera i nove opreme, kao i unapređenje znanja i odgovornosti zaposlenih zaduženih za čuvanje dokumenata i digitalnih formi podataka.

*Preporučuje se institucijama zdravstva da:*

- posebnu pažnju posvete što objektivnijem ocjenjivanju realizacije mjera, imajući u vidu da je primijećeno da se opisom realizacije mjere ne može uvijek opravdati data ocjena realizacije mjere. U drugim slučajevima je primijećeno nepodudaranje između opisa realizacije mjere i same formulacije mjere.

- navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera, kako bi iz samog opisa bilo jasno, zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano), kao i da pruži više informacija koje bi usmjerile dalje sprovođenje plana integriteta i njegovu eventualnu izmjenu.

- da mjere budu što konkretnije i da po mogućnosti sadrže indikatore uspjeha kako bi se mogao pratiti napredak u realizaciji mjera iz godine u godinu, (indikator uspjeha su npr. broj prijavi licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, broj pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa, broj održanih obuka itd), ili da se prilikom izvještavanja o sprovođenju plana integriteta navode i kvantitativni podaci o realizaciji tih mjera;

- da se procjeni rizik u većem broju radnih procesa u planovima integriteta, posebno u oblasti "Planiranje i upravljanje finansijama" (kroz procese planiranja javnih nabavki, sprovođenja javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenje sprovođenja ugovora, finansijsko izvještavanje, finansijsko upravljanje i kontrolu, izvršavanje budžeta i drugo);

- poštovanje odredbi Zakona o lobiranju, koje se odnose na obavezu lobiranog lica da prijavi nezakonito lobiranje i sačini službenu zabilješku o lobističkom kontaktu, kao i da na internet stranici organa objavi podatke o lobističkim kontaktima u cilju adekvatne kontrole i izvještavanja o spoljnom uticaju u postupku izrade zakona i drugih opštih akata.

Kada je u pitanju kontinuirano ispunjavanje obaveza koje su predviđene Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Agencija daje preporuku da se izvrši procjena rezidualnog rizika „Nedovoljna transparentnost trošenja sredstava i zapošljavanja u toku izborne kampanje“ i dodavanje mjere „Redovno u toku izborne kampanje, objavljivati i dostavljati Agenciji za sprječavanje korupcije sve dokumente shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom)“.

Takođe, u cilju kontinuirane primjene antikorupcijskih zakona, odnosno odredaba čije sprovođenje prati Agencija za sprječavanje korupcije, organima zdravstva preporučujemo da u plan integriteta uključe i mjere koje podrazumijevaju kontinuiranu primjenu obaveza predviđenih tim zakonima. Agencija je preporučila uvođenje mjera koje se odnose na dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri, obezbjeđivanje adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijavama zviždača.

**Izveštaj Evropske komisije**<sup>103</sup> sadrži ocjene i preporuke za oblast zdravstva, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta ovih organa, tokom ažuriranja, odnosno donošenja novog plana integriteta.

Prema ocjeni Evropske komisije, Crna Gora je umjereno spremna u oblasti zdravlja. Ostvaren je **ograničeni napredak**, naročito u odnosu na prošlogodišnje preporuke o usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u oblasti zdravlja. Preporuke od prošle godine u velikoj mjeri stoga ostaju da važe.

U Izveštaju za Crnu Goru za 2021. godinu konstatovano je da:

- da Crna Gora treba naročito da se završi usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite zdravlja, naročito o pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti i o supstancama ljudskog porijekla;

---

<sup>103</sup> Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu. str. 84, dostupna na:

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



- U oblasti **javnog zdravlja** domaće zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti dijelom je usklađeno s pravnom tekovinom EU. Budžet za zdravstvo (7,1% BDP-a) blago je povećan u odnosu na 2019. godinu. Integrisani zdravstveni sistem Crne Gore pokriva medicinske institucije u državnom vlasništvu, apoteke i stomatološke ordinacije u privatnom vlasništvu. On se koristi na nivou primarne i sekundarne zaštite, ali samo dijelom na tercijarnom nivou. Pretjerano prepisivanje lijekova nije više stvar koja izaziva naročitu zabrinutost zahvaljujući različitim akcijama Ministarstva zdravlja, uključujući i obuke o racionalnoj upotrebi antibiotika i pojačanoj kontroli nad apotekama. Anti-mikrobna rezistencija ostala je nedovoljno obrađena. Nije bilo eksternog istraživanja da se ocijeni korupcija koja utiče na zdravstveni sektor;
- Nacionalno zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti dijelom je usklađeno s pravnom tekovinom EU, ali prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti treba da se riješe. U oblasti **ozbiljnih prekograničnih opasnosti po zdravlje**, uključujući i **zarazne bolesti**, kapaciteti Instituta za javno zdravlje da djelotvorno reaguje na buduća izbijanja zaraznih bolesti su ojačani izgradnjom i opremanjem Centra za kontrolu i prevenciju zaraznih bolesti sa Operativnim centrom za vanredne situacije i poboljšanjem IT sistema u oblasti prikupljanja podataka i upravljanja krizom. Crna Gora je takođe poboljšala kapacitete i kvalitet mikrobiološke dijagnostike (uključujući i dijagnostiku za covid-19) uspostavljanjem laboratorije nivoa 3 bio-bezbjednosti uz podršku EU. Crna Gora je uspješno zadržala nisku prevalencu HIV-a zahvaljujući postojećim uslugama prevencije za ključnu populaciju koja je izložena riziku, koju pružaju i organizacije civilnog društva aktivne u ovoj oblasti;
- Tokom tekuće pandemije covid-19, Institut za javno zdravlje obezbijedio je testiranje, ocjenu pandemijske situacije, predlaganje mjera suzbijanja relevantnim nacionalnim vlastima i izvještavanje o zaraznim bolestima. Epidemiološka se situacija razvijala rapidno brzo sa sve većim brojem zaraženih koji su stavljeni u karantin i pod aktivni nadzor ili su hospitalizovani zbog teškog zdravstvenog stanja, a tokom vrhunca pandemije zabilježen je i veliki broj smrtnih ishoda. Reagujući na ovu situaciju, Nacionalno koordinaciono tijelo uvelo je niz mjera kako bi spriječilo dalje širenje ove bolesti. Te su mjere uključivale obaveznu samo-izolaciju za lica koja su se vraćala iz inostranstva, zatvaranje škola, ograničeno kretanje, koje je obuhvatalo i policijski čas, obavezno socijalno distanciranje, zabranu putovanja u inostranstvo i zatvaranje većine graničnih prelaza;
- Po pitanju **nejednakosti u zdravlju**, pristup uslugama zdravstvene zaštite ostaje na raspolaganju gotovo svim vulnerabilnim grupama. Pristup svim uslugama zdravstvene zaštite nemaju raseljena i interno raseljena lica, uključujući Rome i Egipćane, koji nemaju riješeni pravni status. Crna Gora treba da nastavi da poboljšava pristup zdravlju i uslugama za neprivilegovane populacije, uključujući Rome i druge manjine, starija lica, lica sa ranije postojećim problemima sa mentalnim zdravljem, osobe s invaliditetom i populacije u ruralnim i udaljenim područjima. Imunizacija i adekvatni tretmani, uključujući usluge pružene u bolnicama, bile su tokom pandemije obezbijeđene licima koja su imala kovid-19.

## **PREPORUKE ZA ZDRAVSTVENE USTANOVE CRNE GORE**

### **Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:**

#### **Preporuke za opšte oblasti:**

U cilju daljeg jačanja integriteta sistema zdravstva, preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta, koje se odnose na:

- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- voditi evidencije o primljenim spozorstvima i donacijama i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- donijeti uputstvo neophodno za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- definisati procedure prilikom zapošljavanja;
- redovno pratiti realizacije preporuka za unapređenje rada institucije;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad institucije;
- donijeti budžetski plan na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije;
- uspostaviti procedure racionalnog trošenja budžetskih sredstava;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- organizovati redovne obuke o planiranju budžeta;
- uspostaviti redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajati nova znanja iz te oblasti;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- voditi evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama;
- sačiniti internu proceduru sačinjavanja plana javnih nabavki sa potrebnim iznosima sredstava u skladu sa važećim materijalnim propisima i standardima iz ove oblasti;
- regulisati informatičku bezbjednost;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;
- razvijati postojeći informacioni sistem u KCCG i u tri specijalne bolnice;
- unaprijediti postojeći IT sistem u cilju kvalitetnijeg upravljanja zdravstvenim sistemom, uspostavljanjem indikatora, racionalnom upotrebom resursa, kao i podizanja kvaliteta zdravstvenih usluga;
- pratiti poštovanje Etičkog kodeksa;
- praćenje realizacije ugovora FZZO sa privatnim zdravstvenim ustanovama;

- kontrolisati izdavanje računa u zdravstvenim ustanovama;
- vršiti anketiranje o zadovoljstvu korisnika pruženim zdravstvenim uslugama;
- sprovesti anketno ispitivanje pacijenata i zdravstvenih radnika o korupciji u zdravstvenom sistemu;
- obezbjediti transparentnost u postupku odobravanja i obavljanja specijalizacija;
- Izvještaj DRI: Može se zaključiti da je najveći problem evidentiran kod prvog koraka, tj. kod **strateškog planiranja nabavke**, jer strategija i akcioni plan nabavke medicinske opreme nijesu izrađeni, što je dovelo do neuspostavljanja sistema **funkcionalne povezanosti svih institucija i neefikasnosti cijelog dalje procesa**. Navedeno uzrokuje **nejasnu raspodjelu odgovornosti** u toku procesa nabavke medicinske opreme i **nedostatak zajedničkih konsultacija i koordinacije između svih zdravstvenih ustanova**.
- Ljekarska i Farmaceutska komora treba da donesu plan integriteta (iz razloga što su Ljekarska i Farmaceutska komora, kao strukovana udruženja, obavezna da se staraju o poštovanju prava pacijenata, da disciplinski sankcionišu kršenja standarda struke i etičkih načela, da izdaju licence za rad zdravstvenih radnika i da definišu kriterijume za bodovanje stručnog usavršavanja).
- Kada je u pitanju preporuka za unapređenje planova integriteta kroz obezbjeđivanje transparentnosti u svim fazama javnih nabavki, to je moguće ostvariti na način da sve faze sprovođenja javnih nabavki i dokumentacija koja ih prati budu dostupni javnosti, jer je to jedan od najboljih mehanizama sa sprječavanje koruptivnih radnji.

### **Preporuke za posebne oblasti:**

U cilju daljeg jačanja integriteta zdravstva preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta, kao što su:

- usavršiti vještinu komunikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima putem edukacije i radionica;
- unaprijediti proceduru za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda;
- izraditi plan stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i saradnika;
- uspostaviti obuke zdravstvenih radnika koji moraju biti u skladu sa savremenim dostignućima;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati procedure na osnovu kojih bi se vršilo ocjenjivanje rada zaposlenih;

- uspostaviti efikasan sistem kontrole i evidencije odsustva sa posla;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole rada u bolničkim odjeljenjima;
- uspostaviti internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative prilikom reklamiranja lijekova u zdravstvenim ustanovama, koje ustanova potpisuje sa privatnim firmama, a sve u skladu sa Pravilnikom o načinu i uslovima oglašavanja lijekova („Sl. list CG“, br. 2/14);
- usavršiti internu proceduru pri donošenju nalaza i mišljenja prilikom uvida i ocjene kompletne medicinske dokumentacije od strane prvostepene ljekarske komisije;
- unaprijediti sprovođenje predloženih mjera Komisije za kontrolu kvaliteta i time unaprijediti monitoring i evaluaciju kvaliteta rada;
- jačati povjerenje u rad Zaštitnika. Veliki broj prigovora ukazuje na to: rezultatima analize prigovora i datim preporukama za rješavanje nedostatka i redovno obavještavati pacijente o ishodu prigovora, a sve na osnovu prepoznatog rizika od mogućeg nedostatka povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata;
- obezbjediti kvalitetniji način pružanja zaštite prava pacijenata;
- omogućiti veću informisanog građana o njihovim pravima prilikom pružanja zdravstvene zaštite:
- da farmaceuti više prijavljuju neželjena dejstva lijekova Institutu za lijekove i medicinska sredstva (CinMED) i
- da zdravstvene ustanove prilikom zapošljavanja i donošenja odluke o izboru kandidata, argumentovano obrazlože kojim su se razlozima rukovodile, čime se izbjegava proizvoljnost i omogući kandidatima prijavljenim na konkursu da mogu da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka, kako bi mogli procijeniti i ostvariti svoje pravo na ulaganje djelotvornog pravnog sredstva na konkretnu odluku.

## IX. Prosvjeta

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola, muzičkih škola, obrazovnih i resursnih centara, Ispitnog centra, viših škola, domova učenika i studenata i visokoškolskih ustanova.

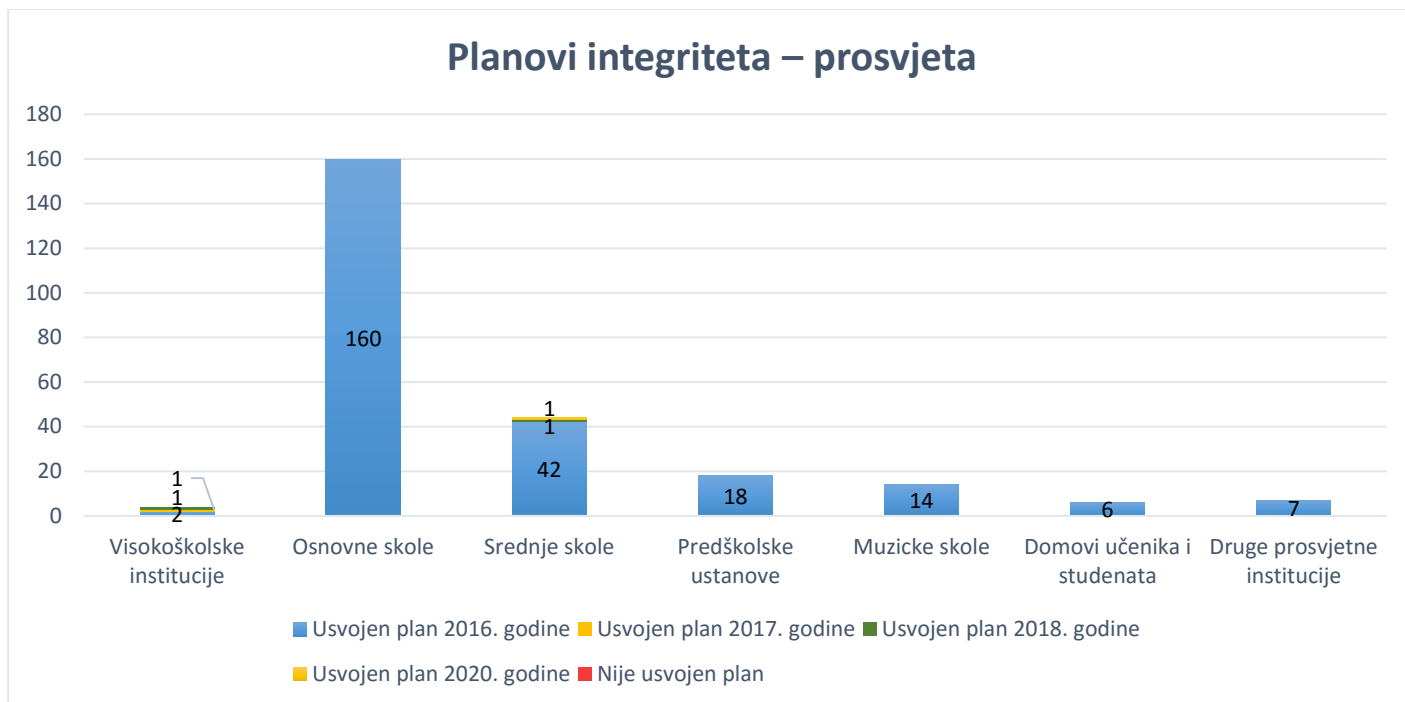
Sistemom su obuhvaćena 253 organa vlasti: 18 predškolskih ustanova, 160 osnovnih škola, 44 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> **Plan integriteta su donijeli:** JU Srednja pomorska škola Kotor, JU Gimnazija „30 septembar“ Rožaje, JU Gimnazija „Niko Rolović“ Bar, JU Gimnazija „Panto Mališić“ Berane, JU Gimnazija „Slobodan Škerović“ Podgorica, JU Gimnazija „Stojan Cerović“ Nikšić, JU Srednja mješovita škola „Vuksan Đukić“ Mojkovac, JU Srednja Mješovita škola Andrijevića, JU Srednja mješovita škola „Bratstvo i jedinstvo“ Ulcinj, JU Elektrotehnička škola „Vaso Aligrudić“ Podgorica, JU Gimnazija „Miloje Dobrašinović“ Bijelo Polje, JU Gimnazija „Tanasije Pejanović“ Pljevlja, JU Gimnazija „25. maj“ Tuzi, JU Gimnazija „Petar I Petrović Njegoš“ Danilovgrad, JU Prva srednja stručna škola Nikšić, JU Škola za srednje i više stručno obrazovanje „Sergije Stanić“ Podgorica, JU Srednja mješovita škola „Brača Selić“ Kolašin, JU Srednja mješovita škola „Bećo Bašić“ Plav, JU Srednja ekonomska škola „Mirko Vešović“ Podgorica, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Bar, JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola Nikšić, JU Srednja elektro-ekonomska škola Bijelo Polje, JU Srednja mješovita škola „Danilo Kiš“ Budva, JU Srednja mješovita škola „17. septembar“ Žabljak, JU Srednja mješovita škola „Ivan Goran Kovačić“ Herceg Novi, JU Srednja poljoprivredna škola Bar, JU Srednja stručna škola Cetinje, JU Srednja stručna škola Rožaje, JU Srednja stručna škola „Spasoje Raspopović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Berane, JU Srednja stručna škola Bijelo Polje, JU Srednja stručna škola „Ivan Uskoković“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Pljevlja, JU Srednja medicinska škola „Dr Branko Zogović“ Berane, JU Srednja stručna škola „Vukadin Vukadinović“ Berane, JU Srednja medicinska škola Podgorica, JU Srednja građevinsko-geodetska škola „Marko Radović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Nikšić, JU Gimnazija Cetinje, JU Gimnazija Kotor, JU Srednja likovna škola „Petar Lubarda“ Cetinje, Srednja mješovita škola „Mladost“ Tivat; Srednja mješovita škola Petnjica; JU Srednja mješovita škola Golubovci; JPU „Jevrosima Jevra Rabrenović“ Mojkovac, JPU „Vukosava Ivanović Mašanović“ Bar, JPU „Bambi“ Tivat, JPU „Dječji vrtić“ Plav, JPU „Ljubica Popović“ Podgorica, JPU „Radost“ Kotor, JPU „Dragan Kovačević“ Nikšić, JPU „Dušo Basekić“ Bijelo Polje, JPU „Radmila Nedić“ Berane, JPU „Boško Buha“ Rožaje, JPU „Đina Vrbica“ Podgorica, JPU „Eko Bajka“ Pljevlja, JPU „Irena Radović“ Danilovgrad, JPU „Ljubica V. Jovanović – Maše“ Budva, JPU „Naša radost“ Herceg Novi, JPU „Sestre Radović“ Kolašin, JPU „Solidarnost“ Ulcinj; JPU „Zagorka Ivanović“ Cetinje; Centar za stručno obrazovanje Podgorica, JU Obrazovni centar Plužine, JU Obrazovni centar Šavnik, JU Resursni centar za obrazovanje i osposobljavanje „1 jun“ Podgorica, JU Resursni centar za sluh i govor „Dr Peruta Ivanović“ Kotor, JU Resursni centar za djecu i mlade Podgorica; Ispitni centar Podgorica; Univerzitet Crne Gore, Fakultet za crnogorski jezik i književnost; JU Viša stručna škola „Polićijska akademija“ Danilovgrad“, JU Dom učenika Berane, JU Dom učenika i studenata „Spasić – Mašera“ Kotor, JU Dom učenika i studenata Cetinje, JU Dom učenika i studenata Podgorica, JU Dom učenika i studenata „Brača Vučinić“ Nikšić; JU Dom Učenika „Dušan Marović“ Bar; JU OŠ „Stefan Mitrov Ljubiša“ Budva, JU OŠ „Balotiće“ Balotiće, Rožaje, JU OŠ „Dr Dragiša Ivanović“ Podgorica, JU OŠ „Marko Miljanov“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Berane, JU OŠ „25.maj“ Vrbica, Petnjica, JU OŠ „Njegoš“ Kotor, JU „Druga osnovna škola“ Budva, JU OŠ „Ivo Visin“ Prčanj, JU OŠ Vuk Karadžić“ Podgorica, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Kovačevići, JU OŠ „Boro Vukmirović“ Rijeka Crnojevića, JU OŠ „Dušan Bojović“ Župa Nikšićka, JU OŠ „Milija Nikčević“ Kličevo, Nikšić, JU OŠ Niko Maraš“ Podgorica, JU OŠ „Salko Aljković“ Pljevlja, JU OŠ „Blažo Mraković“ Donji Zagarač, Danilovgrad, JU OŠ „Vojin Popović“ Drezga, Podgorica, JU OŠ „9. maj“ Sutivan, Bijelo Polje, JU OŠ „Aleksa Đilas Bećo“ Mojkovac, JU OŠ „Bogdan Kotlica“ Boan, JU OŠ „Boško Radulović“ Komani, Podgorica, JU OŠ „Brača Bulajić“ Vilusi, JU OŠ „Branko Božović“ Podgorica, JU OŠ „Branko Brinić“ Radanovići, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“, Skarepeča, Rožaje, JU OŠ „Dobroslav Bedo Perunović“ Bogetići, Nikšić, JU OŠ „Đoko Prelević“ Ubli, Podgorica, JU OŠ „Drago Milović“ Tivat, JU OŠ „Dušan Đukanović“ Lukovo, Nikšić, JU OŠ „Jakub Kubur“ Boljanići, Pljevlja, JU LOŠ „Janko Mićunović“ Moštanica, Nikšić, JU OŠ „Jovan Drganić“ Petrovići, Nikšić, JU OŠ „Jugoslavija“ Bar, JU OŠ „Lovčenski partizanski

---

odred“ Cetinje, JU OŠ „Mile Peruničić“ Maoče, Pljevlja, JU OŠ „Milomir Đalović“ Sušica, Bijelo Polje, JU OŠ „Mirko Srzentić“ Petrovac, Budva, JU OŠ „Olga Golović“ Nikšić, JU OŠ „Pavle Kovačević“ Grahovo, Nikšić, JU OŠ „Pavle Žižić, Njegnjevo, JU OŠ „Radoje Čizmović“ Ozrinići, JU OŠ „Radomir Mitrović“ Berane, JU OŠ „21. maj“ Goduša, Bijelo Polje, JU OŠ „25. maj“ Rožaje, JU OŠ „20. novembar“ Dinoša, Podgorica, JU OŠ „Aleksa Bećo Đilas“ Ravna Rijeka, Bijelo Polje, JU OŠ „Anto Đedović“ Bar, JU OŠ „Bajo Jojić“ Andrijevića, JU OŠ „Bajo Pivljanin“ Donja Brezna, JU OŠ „Blažo Jokov Orlandić“ Bar, JU OŠ „Boško Strugar“ Ulcinj, JU OŠ „Božidar Vuković Podgoričanin“ Podgorica, JU OŠ „Braća Ribar“ Zaton, Bijelo Polje, JU OŠ „Đerd Kastrioti Skenderbeg“ Zatrijebač, JU OŠ „Donja Lovnica“ Rožaje, JU OŠ „Džafer Nikočević“ Gusinje, JU OŠ „Ivan Vušović“ Vidovdan, Nikšić, JU „Jagoš Kontić“ Straševina, Nikšić, JU OŠ „Janko Bjelica“ Donje Crkvine, JU OŠ „Jedinstvo“ Skorać, JU OŠ „Jovan Čorović“ Gornja Bukovica, JU OŠ „Kekec“ Sutomore, Bar, JU OŠ „Luka Simonović“ Nikšić, JU OŠ „Maksim Gorki“ Podgorica, JU OŠ „Maršal Tito“ Ulcinj, JU OŠ „Međurječje“ Kolašin, JU OŠ „Meksiko“ Bar, JU OŠ „Milan Vuković“ Golubovci, JU OŠ „Milan Vuković“ Herceg Novi, JU OŠ „Mileva Lajović-Lalatović“ Nikšić, JU OŠ „Mladost“ Kanje, Bijelo Polje, JU OŠ „Mojsije Stevanović“ Manastir Morača, JU OŠ „Nikola Đurković“ Radanovići, JU OŠ „Negoš“ Cetinje, JU OŠ „Njegoš“ Spuž, Danilovgrad, JU OŠ „Orjenski bataljon“ Bijela, Herceg Novi, JU OŠ „Polica, Polica, JU OŠ „Radojica Perović“ Podgorica, JU OŠ „Rifat Burdžović“ Tršo, Lozna, JU OŠ „Ristan Pavlović“ Pljevlja, JU OŠ „Savo Pejanović“ Podgorica, JU OŠ „Štampar Makarije“ Podgorica, JU OŠ „Šukrija Međedović“ Godijjevo, Bijelo Polje, JU OŠ „Trpezi“ Trpezi, Petnjica, JU OŠ „Vladislav Rajko Korać“ Štitari, JU OŠ „Vlado Milić“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Bistrica, Bijelo Polje, JU OŠ „Vukajlo Kukalj“ Šekular, JU OŠ „Vukašin Radulović“ Berane, JU OŠ „Vuko Jovović“ Danilovgrad, JU OŠ „Zarija Vujošević“ Mataguži, JU OŠ „Šćepan Đukić“ Lijeva Rijeka, JU OŠ „Branko Višnjic“ Krstac, Nikšić, JU OŠ „Bedri Elezaga“ Vladimir, JU OŠ „Braća Ribar“ Nikšić, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Đuravci, Bar, JU OŠ „Daciće“ Daciće, Rožaje, JU OŠ „Marko Nuculović“, Štoj, Ulcinj, JU OŠ „Mehmet Lekić“ Tuzi, JU OŠ „Mihailo Žugić“ Odžak, JU OŠ „Milorad Musa Burzan“ Podgorica, JU OŠ „Miroslav Đurović“ Bašča, Rožaje, JU OŠ „Petar Dedović“ Murina, JU OŠ „Rade Perović“ Velimlje, JU OŠ „Radomir Rakočević“ Prošćenje, JU OŠ „Braća Labudović“ Nikšić, JU OŠ „Ilija Kišić, Zelenika, JU OŠ „Milosav Koljenšić“ Slap, Danilovgrad, JU OŠ „21. maj“ Podgorica, JU OŠ „Bećko Jovović“ Stabna, JU OŠ „Dašo Pavičić“ Herceg Novi, JU OŠ „Đerd Kastrioti Skenderbeg“ Ostros, JU OŠ „Dušan Ivović“ Kosanica, JU OŠ „Dušan Korać“ Bijelo Polje, JU OŠ „Dušan Obradović“ Žabljak, JU OŠ „Jovan Tomašević“ Virpazar, JU OŠ „Krsto Radojević“ Tomaševo, JU OŠ „Kruševo“ Pljevlja, JU OŠ „Lubnice“ Berane, JU OŠ „Mataguže“ Mataguže, JU OŠ „Milić Keljanović“ Konjuhe, Andrijevića, JU OŠ „Milovan Jelić“ Pavino Polje, JU OŠ „Milovan Rakočević“ Lepenac, Mojkovac, JU OŠ „Milun Ivanović“ Biševo, Rožaje, JU OŠ „Narodni heroj Savo Ilić“ Kotor, JU OŠ „Oktoih“ Podgorica, JU OŠ „Pavle Rovinski“ Podgorica, JU OŠ „Savin bor“ Petnjica, JU OŠ Vladimir Rolović“ Šula, JU OŠ „Jovan Gnjatović“ Vračenovici, Nikšić, JU OŠ „Marko Miljanov“ Bijelo Polje, JU OŠ „Dragan Kovačević“ Nudo, JU OŠ „Sutjeska“ Podgorica, JU OŠ „Vladimir Nazor“ Podgorica, JU OŠ „Donja Ržanica“ Berane, JU OŠ „Donja Zeta“ Srpska, Golubovci, JU OŠ „Mahmut Adrović“, Petnjica, JU OŠ „Tucanje“ Petnjica, JU OŠ „Šunjo Pešikan“ Trešnjevo, JU OŠ „Boško Buha“ Pljevlja, JU OŠ „Radoje Tosić“ Srdanov Grob, Pljevlja, JU OŠ „Hajro Šahmanović“ Plav, JU OŠ „Vuk Knežević“ Njegovuđa, JU OŠ „Vojin Čepić“ Dragovića Polje, JU OŠ „Radoslav Jagoš Vešović“ Bare Kranjske, Kolašin, JU OŠ „Vladislav Sl. Ribnikar“ Rasovo, Bijelo Polje, JU OŠ „Mustafa Pećanin“ Rožaje, JU OŠ „Živko Džuver“ Bobovo, Pljevlja, JU OŠ „Radoje Kontić“ Pljevlja, JU OŠ „Srbija“ Stari Bar, JU OŠ „Savo Kažić“ Barutana, JU Muzička škola Tivat, JU škola za osnovno i srednje muzičko obrazovanje „Dara Čokorilo“ Nikšić, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Berane, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Bijelo Polje, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Budva, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Herceg Novi, JU škola za muzičko obrazovanje Kolašin, JU ŠOSMO „Vida Matjan“ Kotor, JU Umjetnička škola osnovnog i srednjeg muzičko obrazovanja za talente „Andre Navara“ Podgorica, JU Umjetnička škola za muziku i balet „Vasa Pavić“ Podgorica, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Pljevlja, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Ulcinj, JU ŠOMO „Savo Popović“ Cetinje i JU ŠOMO „Petar II Petrović Njegoš“ Bar.



**Grafikon 93:** Broj usvojenih planova integriteta u sistemu prosvjete

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena 2020. godine, nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 252 organa u ovom sistemu ažuriralo je, odnosno donijelo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (18 predškolskih ustanova, 160 osnovnih škola, 43 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove). Obavezu donošenja novog plana integriteta, posle procjene efikasnosti i efektivnosti, nije usvojila jedna institucija i to: JU SMSŠ „Danilo Kiš“ Budva.

Novi plan integriteta u 2020. godini donijela je po prvi put JU Srednja mješovita škola Golubovci.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 252 plana integriteta prosvjete (100%) i svi planovi integriteta su dostavljeni Agenciji u pisanoj formi.

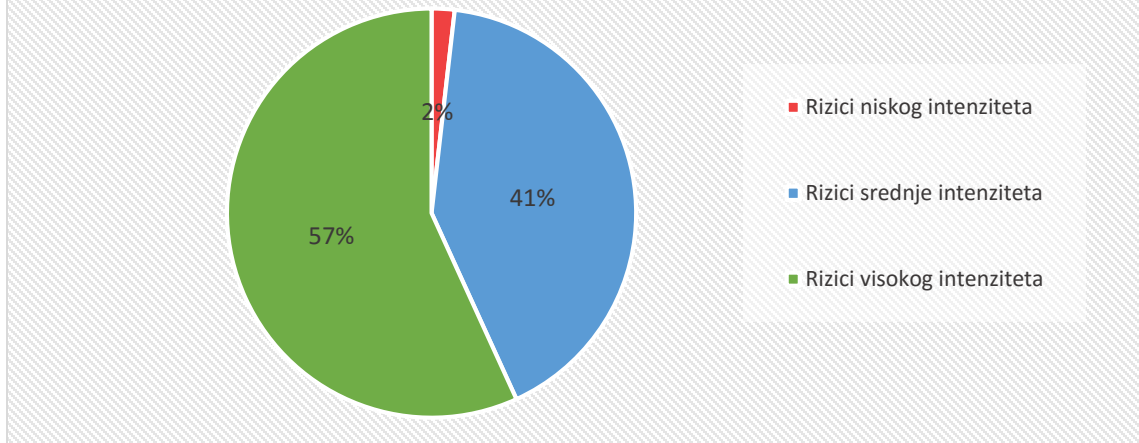
U nastavku slijedi pregled oblasti sistema prosvjete, sa posebnim osvrtom na rizike, koji su svrstani u najčešće prepoznate prema procjeni institucija.

#### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 3.427 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je niskog intenziteta, ukupno 1.949 (56,87%). Identifikovano je 1.414 rizika srednjeg intenziteta (41,26%) i 64 rizika visokog intenziteta (1,87%).

## Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete



**Grafikon 94:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

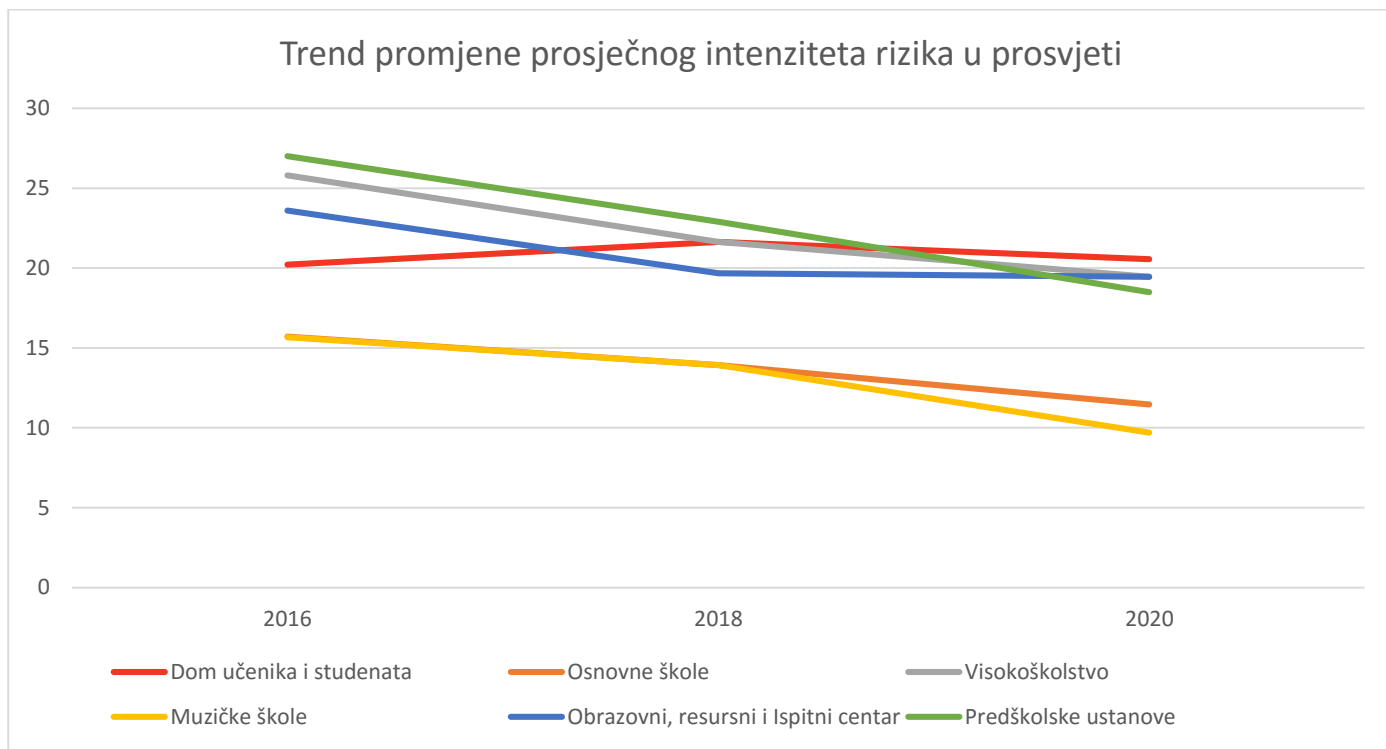
U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2018. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio rizika visokog intenziteta za oko 1,7%, dok se procenat rizika niskog i srednjeg intenziteta smanjio za oko 4%. Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju bročane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 18,20 (na skali 1-100), a u planovima usvojenim 2018. godine iznosio je 16,62, dok se prilikom izvještavanja 2019. godine smanjila na 15,78. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2020. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 15. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u ovom sistemu.

Struktura rizika se ipak značajno razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je u osnovnim školama zastupljeno 63,26% rizika niskog intenziteta, dok je rizika te visine u ostalih prosvjetnim institucijama oko 44%. Takođe, u svih podsistemima u oblasti prosvjete zastupljenost rizika srednjeg intenziteta kreće se oko 53%, dok se udio visokih rizika u ovim podsistemima kreće od 0,05% do 11,66%, koji su prepoznati kod visokoškolskih ustanova, kod kojih su rizici niskog inteziteta najmanji u odnosu na ostale podsisteme i iznose 35,83%.

Kada je u pitanju podsistem muzičke škole prema podacima koji smo dobili, najviše je zastupljeno rizika niskog intenziteta oko 80%, dok visokih i nema. Takođe, prosječni intenzitet rizika ovog podsistema je takođe nizak – 9,9, što predstavlja znatno nižu procjenu u odnosu na ostale podsisteme u sistemu prosvjete. Može se zaključiti da institucije u ovom podsistemu, iako ih ima samo 14 su loše procijenili vjerovatnoću i posljedicu nastanka rizika, pa se preporučuje da prilikom izvještavanja o sprovođenju mjera u planu integriteta, realnije procijene vjerovatnoću nastanka rizika i posljedice nastanka tih rizika.



Najveći intenzitet rizika 2016. godine zabilježen je u podsistemima visokoškolsko i u predškolskim ustanovama. Trend smanjenja prosječnog intenziteta rizika se nastavio smanjivati i tokom 2018. i 2020. godine i u svim podsistemima od 2016. do 2020. godine došlo je do opadanja prosječnog nivoa identifikovanih rizika, što se može vidjeti na narednom grafikonu.



**Grafikon 95:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u prosvjeti

*Tabela zastupljenosti rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u prosvjeti, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika:*

Podsystem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika		
				2016	2018	2020
<b>Dom učenika i studenata</b>	41,77%	51,9%	6,3%	20,22	21,63	20,44
<b>Osnovne škole</b>	63,26%	36,31%	0,43%	15,7	13,92	13,03
<b>Visokoškolsko</b>	35,83%	52,50%	11,66%	25,8	21,63	21,82
<b>Muzičke škole</b>	80,40%	19,61%	0%	15,7	13,92	9,98

<b>Obrazovni, resursni i Ispitni centar</b>	40%	55,20%	4,8%		23,6	19,68	20,85
<b>Predškolske ustanove</b>	42,81%	52,61%	4,57%		27	22,9	18,49
<b>Srednje škole</b>	45,91%	51,9%	2,19%		21,5	20,5	17,85
<b>Sistem PROSVJETA</b>	57,0%	41,2%	1,8%		18,2	16,6	15

U odnosu na prethodnu godinu, kada su usvojeni planovi integriteta i na osnovu izvještavanja o realizaciji mjera za 2020. godinu, struktura rezidualnih rizika po podsistemima, jedina je pretrpjela promjenu u podsistemu osnovnih škola, gdje se udio rizika niskog intenziteta povećao sa 63,26 na 63,72%, dok se udio rizika visokog intenziteta povećao sa 0,05 na 0,43%.

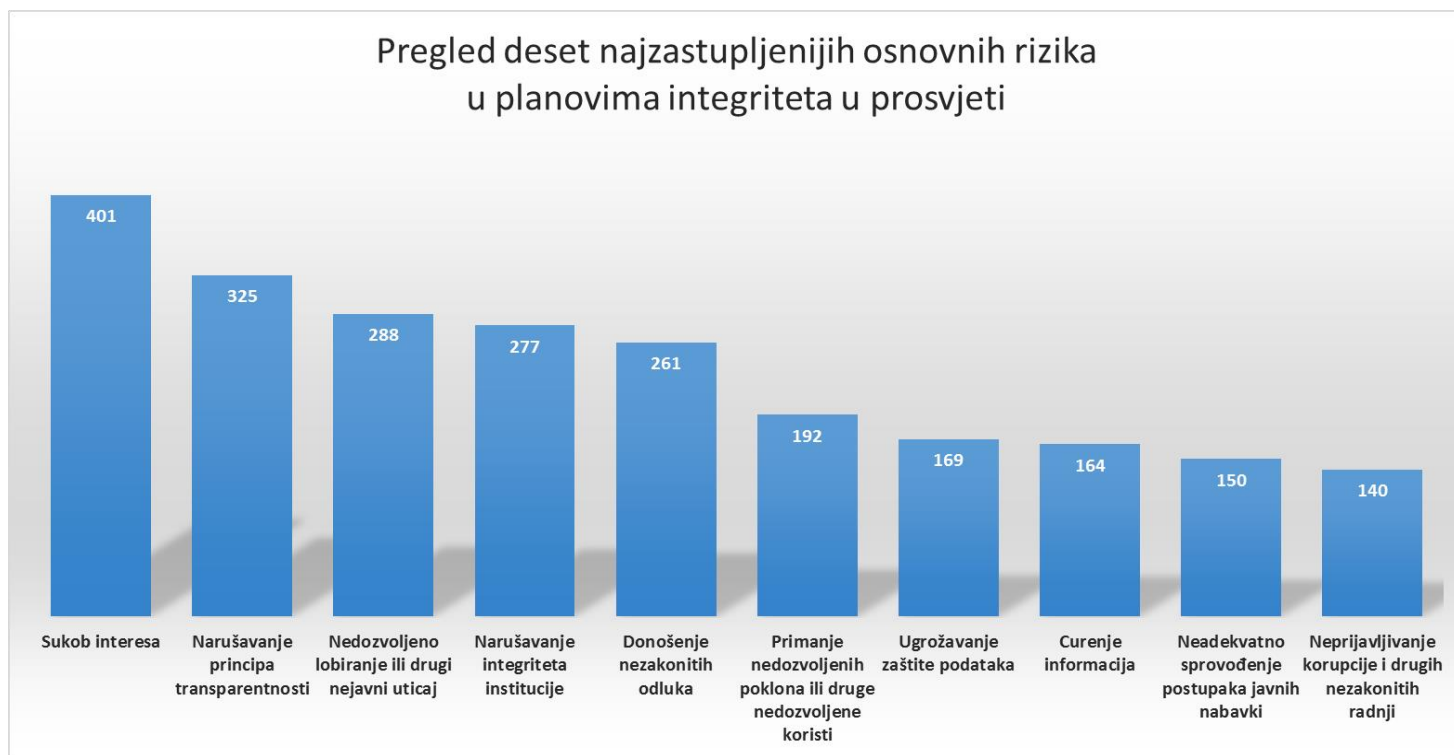
**Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu prosvjete** je sukob interesa, sa 401 osnovna rizika. Slijedi narušavanje principa transparentnosti, sa 325, nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj, sa 288, narušavanje integriteta institucije, sa 277 i donošenje nezakonitih odluka, sa 261 osnovna rizika.

*Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u sistemu prosvjete:*

Redni broj	Osnovni rizik	Zastupljenost zajedničkih osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Sukob interesa	401	6,84%
2	Narušavanje principa transparentnosti	325	5,55%
3	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	288	4,91%
4	Narušavanje integriteta institucije	277	4,73%
5	Donošenje nezakonitih odluka	261	4,45%
6	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	192	3,28%
7	Ugrožavanje zaštite podataka	169	2,88%

8	Curenje informacija	164	2,80%
9	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	150	2,56%
10	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	140	2,39%
11	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	140	2,39%
12	Iskorišćavanje Javne funkcije ili službenog položaja	139	2,37%
13	Zloupotreba službenih podataka i informacija	134	2,29%
14	Neadekvatno strateško plairanje rada institucije	119	2,03%
15	Nesavjestan rad	103	1,76%

### Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta u prosvjeti



**Grafikon 96:** Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta u prosvjeti

## **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

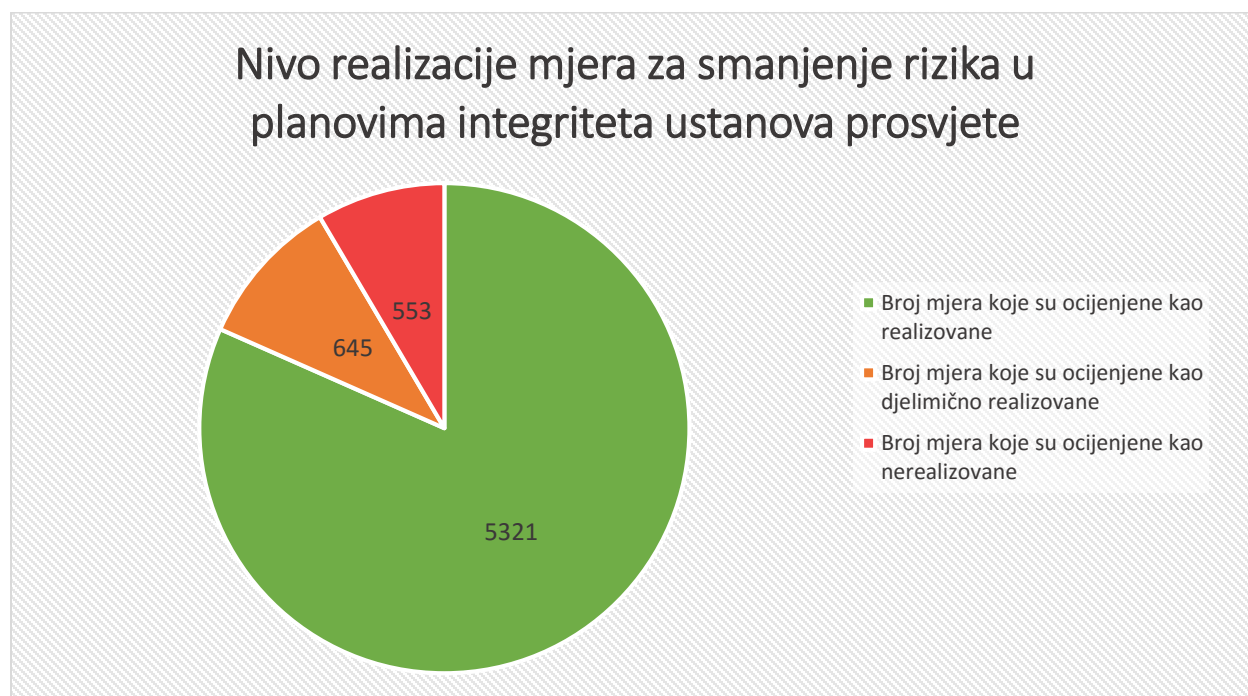
Agencija je 2020. godine prikupila 252 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (Izveštaj su dostavili: 18 predškolskih ustanova, 160 osnovnih škola, 43 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika. Od ukupnog broja prosvjetnih institucija, samo jedna prosvjetna ustanova JU SMŠ „Danilo Kiš“ Budva nije dostavila Izveštaj o sprovođenju plana integriteta. Dok novoformirana ustanova „JU Srednja mješovita škola“ Golubovci, ima tu obavezu tek naredne godine, jer je u 2020. godini po prvi put dostavila plan integriteta.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije. Organi su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 3.427 rizika i realizaciji 6.519 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

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

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 5.321 mjera realizovano (81,62%), 645 mjera djelimično realizovano (9,89%), dok 553 mjere nijesu realizovane (8,48%).



**Grafikon 97:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima prosvjete

Procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim 2020. godine, manji je u odnosu na broj realizovanih mjera ostvarenih prethodne godine, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2019	79,81%	11,06%	9,13%
2020	83,24%	8,55%	8,19%
2021	81,62%	9,89%	8,48%

Imajući u vidu da su ovi podaci iz prve izvještajne godine planova integriteta donijetih 2020. godine, izvršeno je poređenje sa podacima iz prve godine predhodno važećih planova integriteta, pa je uvidom u iste utvrđeno da je stepen realizacije mjera na približno istom nivou na ta dva perioda i da se procenat realizovanih mjera prelio u djelimično realizovane mjere, što je bilo i zaočekivati, jer je bio mali period za realizaciju mjera ili da iste mjere nijesu dostigle vrijeme realizacije mjere, dok neke mjere iziskuju duži period za njenu realizaciju.

Stepen realizacije mjera koji se sprovodio u 2019. godini bio je u blagom porastu u odnosu na 2018. godinu, dok je stepen realizacije mjera u pojedinim podsistemima u 2020. godini znatno opao, što je prikazano na narednoj tabeli:

PODSISTEMI PROSVJETE	Godine izvještavanja plana integriteta		
	2018 (procenat realizovanih mjera)	2019 (procenat realizovanih mjera)	2020 (procenat realizovanih mjera)
<b>Predškolske ustanove</b>	82,85%	85,74%	84,31%
<b>Osnovne škole</b>	81,47%	84,54%	83,05%
<b>Srednje škole</b>	79,15%	82,95%	81,70%
<b>Muzičke škole</b>	74,25%	77,36%	77,50%
<b>Obrazovni, Resursni centri i Ispitni centar</b>	62,29%	72,39%	76,33%
<b>Domovi učenika i studenata</b>	80,37%	79,64%	73,94%
<b>Visokoškoolstvo</b>	77,40%	83,15%	70,48%

**Najveći nivo realizacije** ostvaren je u predškolskim ustanovama 84,31% i u osnovnim školama 83,05%, slijedi podsistem srednje škole sa 81,70% realizovanih mjera. Zatim slijede podsistemi muzičke škole sa 77,50% realizovanih mjera, obrazovni, resurni centri i Ispitni centar, sa 76,33% i domovi učenika i studenata sa 73,94% realizovanih mjera. Najmanje realizovanih mjera je ostvaren u podsistemu visokoškolsko sa 70,48% realizovanih mjera, što je za 12,67% manje realizovanih mjera u odnosu na prethodno izvještavanje. Broj realizovanih mjera za sve podsisteme sistema prosvjete je smanjen u odnosu na prethodno izvještavanje, gdje je tada u svim podsistemima ostvaren određeni napredak, gdje se povećao broj realizovanih mjera u prosjeku za 3%, u poređenju sa dva prethodna izvještajna perioda.

Kada su u pitanju mjere koje **nijesu realizovane**, najveći broj nerealizovanih mjera imamo u podsistemu visokoškolsko, dok je najmanji o podsistemu muzičke škole. Ali kao što smo već pomenuli kada je u pitanju podsistem muzičke škole prema podacima koji smo dobili, najviše je zastupljeno rizika niskog intenziteta oko 80%, dok visokih i nema. Takođe, prosječni intenzitet rizika ovog podsistema je takođe nizak – 9,9, što predstavlja znatno nižu procjenu u odnosu na ostale podsisteme u sistemu prosvjete. Može se zaključiti, da iako u ovom podsistemu imamo dosta rizika niskog intezitet i predstavlja najmanju mogućnost nastanka tog rizika, ali ipak je potrebno prilikom realizacije mjera težiti da u narednom periodu imamo veći stepen realizacije mjera.

Od ukupnog broja predloženih mjera u 2020. godini nerealizovano je 8,48% mjera, što se može vidjeti u sljedećom tabeli, razdvojeno po podsistemima u oblasti prosvjete:

PODSISTEMI PROSVJETE	Godine izvještavanja plana integriteta		
	2018 (procenat nerealizovanih mjera)	2019 (procenat nerealizovanih mjera)	2020 (procenat nerealizovanih mjera)
<b>Predškolske ustanove</b>	9,30%	7,67%	8,79%
<b>Osnovne škole</b>	8,95%	8,52%	7,86%
<b>Srednje škole</b>	9,50%	7,37%	8,73%
<b>Muzičke škole</b>	8,58%	7,43%	6,56%
<b>Obrazovni, Resursni centri i Ispitni centar</b>	13,47%	11,78%	12,33%
<b>Domovi učenika i studenata</b>	7,36%	4,8%	7,45%
<b>Visokoškolsko</b>	5,08%	6,74%	15,71%

U oblasti „**Kadrovska politike, etičkog i profesionalnog ponašanja zaposlenih**“ imamo najveći broj nerealizovanih mjera (12,68%), koji je ostao na istom nivou od prošlogodišnjeg izvještavanja (12,71%). Nerealizovane mjere su se uglavnom odnosile na prijavu i evidenciju poklona u

prosvjetnim ustanovama, gdje se navodilo da mjera nije realizovana, jer u izvještajnom periodu nije bilo prijava primanja poklona, a tu istu mjeru druge institucije su ocjenjivale da je mjera realizovana, iako je i jedna i druga grupa organa navodila isti odgovor. Među organima vlasti je, kroz konsultacije sa menadžerima interiteta, primijećeno da postoji nedoumica kada je u pitanju izvještavanje o ovoj vrsti mjera, u slučajevima kada je vrijednost indikatora uspjeha nula. Takođe veliki broj organa vlasti je navodio da mjera nije nerealizovana iz istih razloga i kada su u pitanju mjere vezano za evidenciju sponzorstva i donacije i mogućnost prijave korupcije, njenu evidenciju unutar institucije i postupanje po prijavljanja, kao i zaštitu identiteta lica koje je donijelo prijavu, te na osnovu toga imamo i u ovom izvještajnom periodu, u ovoj oblasti najveći broj nerealizovanih mjera.

Kada su u pitanju obuke koje su vezane za etiku i profesionalno ponašanje, kao i obuke vezane za antikorupcijske propise, u svojim izvještajima prosvjetne institucije su navodile da imaju nedostatak stručne pomoći, te na osnovu toga, preporučujemo da se sve prosvjetne institucije ubuduće bolje aktiviraju i prijave u što većem broju, kada su u pitanju obuke, naročito obuke koje su vezane za antikorupcijske propise, a organizuju se od strane Agencije za sprječavanje korupcije i preko projekata međunarodnih organizacija.

U ovoj oblasti imamo takođe veliki broj nerealizovanih mjera kada su u pitanju i rizici „*Nedovoljni kadrovski kapaciteti u određenim organizacionih jedinicama*“, sa predloženom mjerom „*Da je potrebno popuniti upražnjena radna mjesta*“, a kao odgovor da mjera nije realizovana, izvješteno je da nije postojala finansijska mogućnost za zapošljavanje novih kadrova. Takođe česta predložena mjera je i „*Povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika na način što će se rezultati ocjenjivanja i spisak nagrađenih službenika javno objavivati na oglasnoj tabli*“, koja je ocjenjena kao nerealizovana sa obrazloženjem da nije bilo ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenih u 2020. godini.

U oblasti „**Planiranje i upravljanje finansijama**“, kao „nerealizovano“ ocijenjeno je 7,53% predloženih mjera, što je ostalo na nivou prošlogodišnjeg procenta broja nerealizovanih mjera (7,25%), a one su se uglavnom odnose na edukaciju zaposlenih koji rade na poslovima finansija i u javnim nabavkama. Jedna od učestalih mjera koja je ocjenjena kao nerealizovana je „*Donošenje internog uputstva za praćenje sprovođenja ugovora o javnim nabavkama*“. Osim toga, i u dijelu zapošljavanja potrebnih revizora u organizacionoj jedinici za unutrašnju reviziju. Takođe, na prepoznat rizik „*Neadekvatno i nedovoljno transparentno trošenje budžetskih sredstava*“ i predloženom mjerom da je potrebno redovno sprovoditi unutrašnju finansijsku kontrolu, institucije su najčešće davale odgovor da mjera nije realizovana, jer se nijesu sprovodile.

U oblasti rizika „**Rukovođenje i upravljanje**“, nije realizovano 4,87% predloženih mjera, što je nešto manji procenat u odnosu na prošlogodišnje izvještavanje (5,42%). Najveći broj nerealizovanih mjera se odnosio na potrebu prisustva obukama o tehnikama i vještinama upravljanja, zbog poteškoća u upravljanju školom, ali većinom su škole izvještavale da u izvještajnom periodu nije bilo organizovanih obuka iz oblasti upravljanja. Takođe jedan od čestih mjera u ovoj oblasti koje su predložene, je da je potrebno uvesti periodičnu obavezu da

prevencija korupcije bude tema na kolegijumima i sastancima, ali da mjera nije realizovana, jer u izvještajnom periodu nije bilo sastanka na temu „Prevencija korupcije“, dok su neke škole navele da su tu aktivnost planirale kroz plan Nastavničkog vijeća za sljedeću školsku godinu i da će se organizacija ovih vrsta obuka realizovati na sjednicama.

U okviru oblasti rizika „**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**“, imamo najmanji broj nerealizovanih mjera 4,5%. Jedna od predloženih mjera je „*Nedovoljna IT bezbjednost podataka, kao i mogućnosti korišćenja u neslužbene svrhe i da je bilo potrebno usavršiti interne procedure*“, koje nijesu donešene i izvješteno je da nije bilo odgovarajućih obuka i smjernica od strane nadležnih institucija. Takođe, mjere nijesu realizovane i kada je u pitanju „*Donošenje odluka kojima će se označiti stepen tajnosti podataka koji su u posjedu institucije*“, jer postoji neadekvatno postupanje sa službenom dokumentacijom i informacijama zbog nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti, a jedan od čestih odgovora koji je naveden u izvještajima je da će mjera biti realizovana u narednom periodu, bez drugog obrazloženja.

U okviru oblasti rizika „**Vannastavne aktivnosti**“, gdje nije realizovano 12,12% predloženih mjera, nerealizovane mjere uglavnom su se odnosile na „*Zloupotrebu i neracionalno trošenje novčanih sredstava namjenjenih za organizovanje jednodnevnih izleta i drugih vannastavnih aktivnosti*“, ali zbog trenutne epidemiološke situacije, većinom su institucije davale odgovor da je veoma malo bilo organizovanih vannastavnih aktivnosti ili da ih čak nije ni bilo.

U okviru oblasti rizika „**Odnosi s javnošću**“, nije realizovano 11,42% predloženih mjera. Mjere koje nijesu realizovane, većinom su se odnosile na predloženu mjeru „*Sprovoditi ispitivanje javnog mnjenja o radu škole, zbog gubitka i smanjenja povjerenja javnosti u rad institucije, zbog nedovoljne transparentnosti i informisanosti javnosti o radu institucije*“. U izvještajima institucije su navodile da je komunikaciona strategija u fazi pripreme i da nije sprovedeno ispitivanje javnog mnjenja o radu škole. Takođe jedan od čestih predloženih mjera je i „*Nedovoljna informisanost javnosti o radu institucije i da se odredi službenik zaduženog za odnose s javnošću*“. Obrazloženje zbog nerealizovane mjere koje je dato kroz izvještaj je da „*Zvanično nije određen službenik za odnose s javnošću i da navedene poslove obavlja direktor škole ili drugo lice po njegovom nalogu*“.

U okviru oblasti rizika „**Slobodan pristup informacijama**“, nije realizovano 11,27% predloženih mjera, što je znatno niže u odnosu na prošlogodišnje izvještavanje koje je tada iznosilo 14%. Nerealizovane mjere većinom su se odnosile na mjeru „*Objaviti vodič za slobodan pristup informacija na internet stranici*“. U izvještajima institucije su navodile da mjera nije realizovana, jer nije objavljen vodič za slobodan pristup informacijama i da se sve informacije objavljuju na oglasnoj tabli ustanove shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

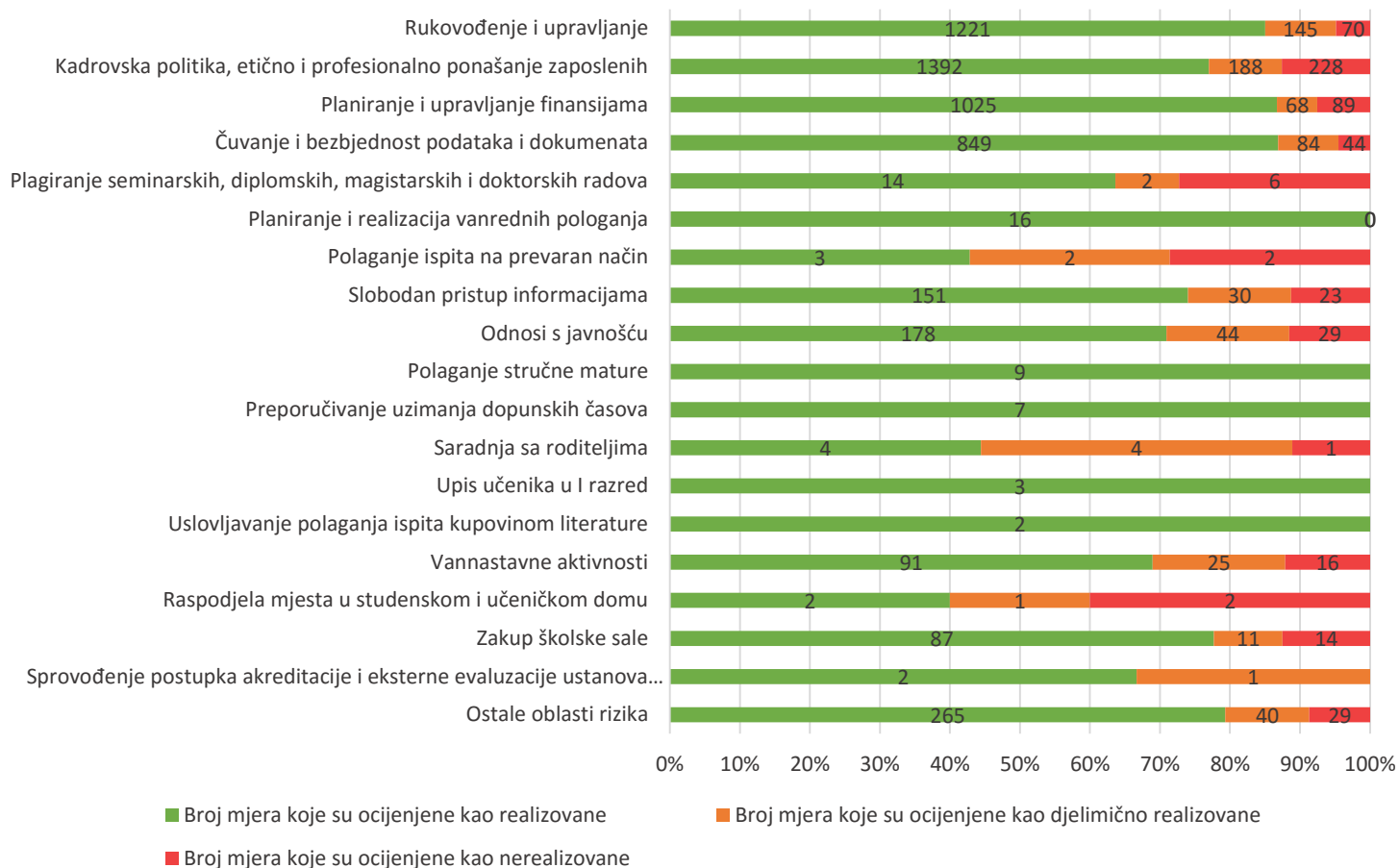
Kada je u pitanju oblasti rizika „**Planiranje seminarskih, diplomskih i master studija**“, u odnosu na ukupan broj nerealizovanih mjera na svim nivoima taj broj nije veliki, ali od ukupnog broja prepoznatih mjera u toj oblasti od 22 mjera, nije realizovano 6 mjera. Najčešće prepoznat rizik u toj oblasti je „*Nepostojanje jasne procedure za provjeru i sankcije u slučaju utvrđenih plagijata*“,



a jedna od najčešćih predloženih mjera je da je potrebna transparentnija baza elektronskih verzija magistrarskih i doktorskih radova, te je u izvještajima navedeno da mjera nije realizovana, jer se planira da se u narednom periodu omogućiti baza elektronskih verzija magistrarskih i doktorskih radova, koji će biti objavljeni na sajtu fakulteta.

Naredni grafikon prikazuje nivo **uspješnosti realizacije mjera** u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnije oblasti su „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj je realizovano 86,90% mjera, „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 86,71% mjera i „Rukovođenje i upravljanje“ sa 85,03% realizovanih mjera. Na posljednjem mjestu sa brojem realizovanih mjera od 76,94% je oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, gdje je zabilježen i najveći broj nerealizovanih mjera (12,68%).

### Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti prosvjete



**Grafikon 98:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta prosvjete

Prema izvještajima koja su dostavljena u 2021. godini, **procenat realizovanih mjera u određenim oblastima**, ostao je približno na istom procentu u odnosu na prethodnom izvještavanju, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

OBLASTI		„Rukovođenje i upravljanje“		„Kadrovka politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“		„Planiranje i upravljanje finansijama“		„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenta“	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Godine izvještavanja plana integriteta		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
PODSISTEMI U OBLASTI PROSVJETE	Predškolske ustanove	85,50%	85,83%	86,18%	84,62%	91,46%	89,02%	75,76%	74,19%
	Osnovne škole	86,96%	87%	78,84%	78,81%	87,52%	86,15%	89,32%	89,60%
	Srednje škole	86,72%	82,66%	75,68%	75,81%	90,86%	88,51%	56,47%	85,38%
	Muzičke škole	85,92%	93,33%	83,33%	72%	67,05%	86,27%	92,50%	80,26%
	Obrazovni, Resursni centri i Ispitni centar	75,75%	82,81%	67,90%	65,06%	80%	85,48%	68,18%	85,71%
	Domovi učenika i studenata	84,21%	87,10%	56,52%	64%	82,15%	78,57%	84,21%	66,66%
	Visokoškoolstvo	75%	62,86%	75,96%	67,21%	94,44%	89,47%	76,47%	72,22%

Od **posebnih oblasti rizika**, institucije u ovom sistemu su predvidjele najviše mjera u oblasti „Slobodan pristup informacijama“, u okviru koje je od 204 predložene mjere uspješno sprovedeno 151, odnosno 74,02%. Sljedeća oblast po broju realizovanih mjera je oblast „Odnosi

s javnošću“ koju karakteriše veliki broj mjera, od kojih je realizovano 71,26% realizovanih mjera. Ipak posmatrajući prošlogodišnje izvještaje o realizaciji predloženih mjera u ovim oblastima, manji je u odnosu na ovo izvještavanje za oko 5%.

Po broju realizovanih mjera u izvještajima koji su dostavljeni 2019. godine, najveći broj je bio ostvaren u oblasti „*Vannastavne aktivnosti*“, u okviru koje je od 129 predloženih mjera uspješno sprovedeno 125, odnosno 96,9%. Međutim, u izvještajima iz 2020. godine, taj broj je znatno niži i iznosi 68,94% realizovanih mjera, a jedan od glavnih razloga smanjenja realizovanih mjera je aktivna epidemiološka situacija koja je dovela do brojnih zabrana, ograničenja i nemogućnosti ostvarivanja planiranih aktivnosti kada su u pitanju i putovanja i zajednička druženja, kao i druge aktivnosti koje nijesu planirane kroz nastavne planove i programe obrazovanja, a dosta mogu uticati na razvoj sveobuhvatnog obrazovanja djece i omladine koje su veoma bitne u tim uzrastima.

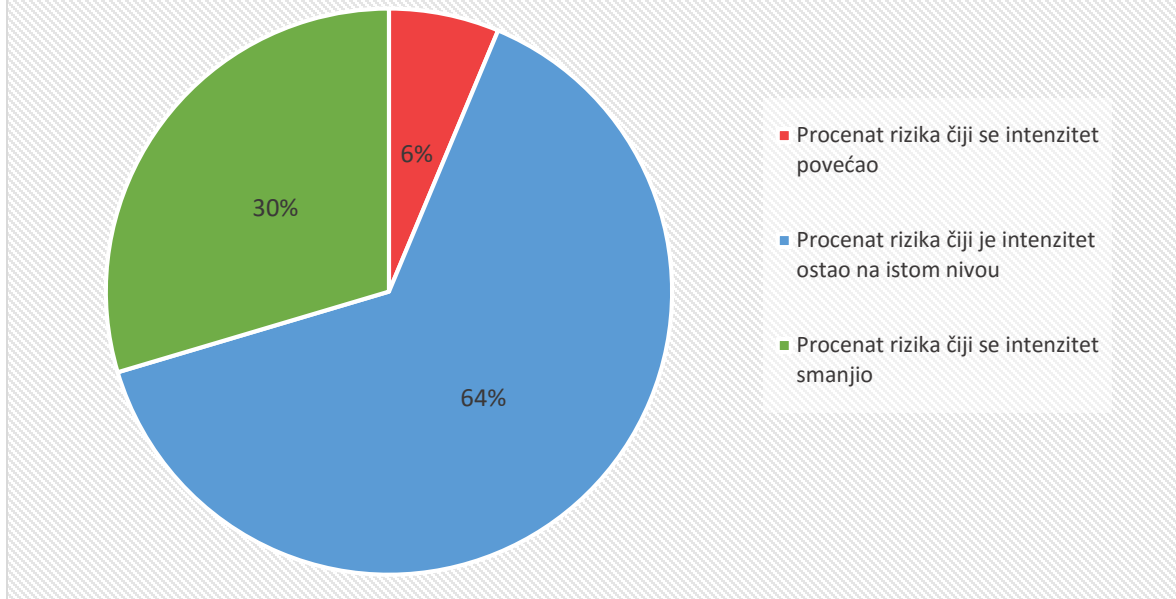
Takođe, i u oblasti „*Zakup školske sale*“, ostaren je niži nivo realizovanih mjera, gdje je sprovedeno 77,68% predloženih mjera, dok je prethodne godine taj broj bio mnogo veći i dostizao je čak 85,85% realizovanih mjera. Prosvjetne ustanove su u svojim izvještajima davale obrazloženje da zbog epidemiološke situacije i mnogih zabrana koja su se često mijenjale, nijesu sprovodile procedure koje su potrebne za zakup prostora i da je to jedan od razloga što se mnoge planirane aktivnosti u ovoj oblasti nijesu ostvarile u 2020. godini.

Kroz planove integriteta sistema prosvjete u posebnoj oblasti prepoznate su i oblasti „*Preporučivanje uzimanja dopunskih časova*“, „*Uslovljavanje polaganja ispita kupovinom literature*“, „*Planiranje i realizacija vanrednih polaganja*“ i „*Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova*“, gdje je ostvaren prosječan broj realizovanih mjera u odnosu na broj predloženih mjera.

### **Promjena statusa rizika**

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno 2.187 rizika (69,10%) procijenjeno je da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 1.010 rizika (29,60%) izviješteno je da su smanjenog, a za 215 rizika (6,30%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.

## Status rizika u planovima integriteta ustanova u sistemu prosvjete



**Grafikon 99:** Status rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

Kao i u prethodnom izvještavanju i sada preovladaju rizici nepromijenjenog intenziteta u svim podsistemima (srednje, osnovne i muzičke škole, predškolske ustanove, visokoškolsvo i obrazovni i resursni centri) u prosjeku od 62 do 89%, a kada su u pitanju **rizici čiji se intenzitet povećao**, upoređujući sa prethodnim izvještajnim periodom, može se reći da su ostali na istom nivou, osim kod podsistema „Visokoškolsvo“, gdje se procenat od prošlog izvještavanja sa 3,57% sveo na 0% i ti su se rizici pretočili dijelom kod rizika čije je intezitet ostao na istom nivou i kod rizika čiji se intenzitet smanjio, što može značiti da su se u prethodnom periodu ti rizici, odnosno prepoznate mjere za umanjeње i nastanak tih rizika povoljno realizovali.

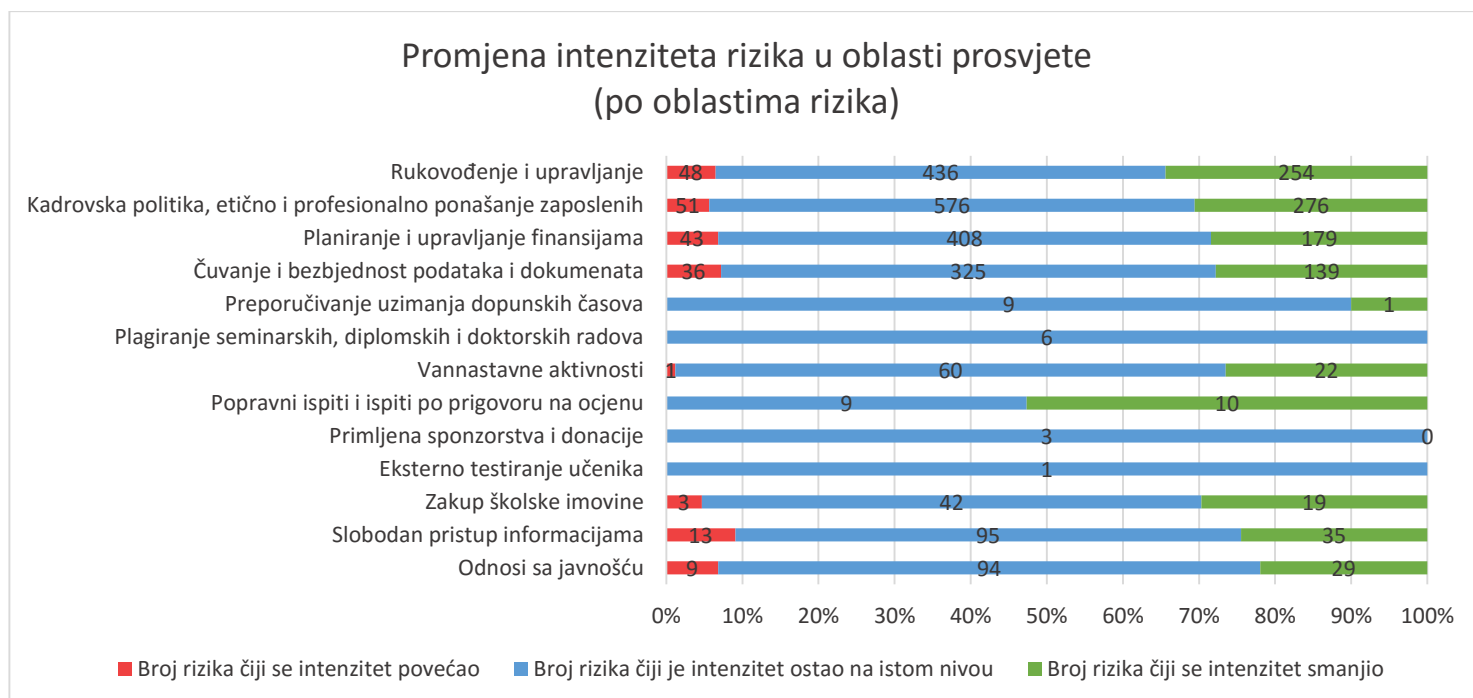
Promjena statusa rizika razlikuje se između podsistema, koji su obuhvaćeni sistemom prosvjete, što se može vidjeti na narednoj tabeli.

PODSISTEMI U OBLASTI PROSVJETE	Broj rizika čiji se intenzitet povećao		Broj rizika čiji je intenzitet ostao na istom nivou		Broj rizika čiji se intenzitet smanjio	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Predškolske ustanove</b>	3,27%	5%	82,54%	72,33%	14,18%	22,67%
<b>Osnovne škole</b>	3,04%	4,80%	67,51%	64,61%	29,44%	30,59%

<b>Srednje škole</b>	7,38%	9,43%	68,79%	52,39%	23,83%	38,17%
<b>Muzičke škole</b>	7%	18,14%	62,36%	65,69%	30,65%	16,18%
<b>Obrazovni, resursni centri i Ispitni centar</b>	5,82%	4,80%	89,56%	85,60%	5,22%	9,60%
<b>Domovi učenika i studenata</b>	1,30%	1,27%	74,03%	64,56%	24,67%	34,18%
<b>Visokoškolsvo</b>	3,57%	0%	76,78%	77,31%	19,64%	22,69%

Najveći udio rizika smanjenog intenziteta zabilježen je u osnovnim i srednjim školama i u domovima učenika i studenata (u prosjeku oko 35% takvih rizika), što je za 10% više u odnosu na prethodno izvještavanje, što može značiti da su mjere planirane za savladanje tih rizika odgovarajuće. Međutim, broj rizika koji se povećao, najviše je prisutan kod muzičkih škola, koji se sa 7% povećao za 11,14% i iznosi 18,14%, te prepostavka je da donošenjem novih planova integriteta institucije nijesu dobro koncipirale date mjere koje bi bile primjenjive, te je time povećana mogućnost nastanka rizika.

Na narednom grafiku prikazana je promjena statusa rizika u analiziranim izvještajima po oblastima rizika.



**Grafikon 100:** Promjena intenziteta rizika u oblasti prosvjete (po oblastima rizika)

Promjena intenziteta rizika, posmatrano po opštim oblastima rizika je različita sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera u istim oblastima, pa tako oblast „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, u kojoj je ostvaren najveći stepen realizacije mjera (86,90%), karakteriše najmanji udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, dok je promjena intenziteta rizika u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, u kojoj je ostvaren stepen realizacije mjera (85,03%), karakteriše najveći udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu.

Na narednom tabeli prikazana je promjena inteziteta rizika po opštim oblastima.

OBLASTI RIZIKA	Broj rizika čiji se intenzitet povećao	Broj rizika čiji je intezitet ostao na istom nivou	Broj rizika čiji se intenzitet smanjio
Rukovođenje i upravljanje	6,43 %	59,51 %	25,8%
Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanja zaposlenih	5,65 %	63,79 %	30,56 %
Planiranje i upravljanje finansijama	6,83 %	64,76 %	28,41 %
Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata	7,17 %	64,94 %	27,88 %

Ipak, u svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta – u prosjeku oko 65%, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjere nijesu dale dovoljno efekta, iako je većina tih mjera realizovana, pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, procijeniti njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu. Ovo se manje odnosi na određeni broj mjera koje su kontinuirane prirode i kojima je potreban duži period sprovođenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

U svakoj od četiri opšte oblasti rizika, prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu, u prosjeku do 4%, pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja visine tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje.

## **Opšte oblasti sistema prosvjete**

Analizom dobijenih podataka kroz Izvještaje o sprovođenju plana integriteta sistema prosvjete, najuspješnija oblast je **„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“**, u kojoj je realizovano 86,90% predloženih mjera. Izdvojićemo nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

**Srednje škole** za predloženu mjeru „*Jačanje transparentnosti rada*“, uglavnom su u svojim izvještajima o sprovođenju plana integriteta navodile da su se sprovedile interne kontrole i da svi nastavnici i administrativno osoblje koje unosi i koristi elektronske podatke imaju svoj nalog pod šifrom, a da svi roditelji mogu da prate uspjeh i vladanje svog djeteta preko svog naloga. Kada je u pitanju predložena mjera „*Redovna kontrola podataka u MEIS aplikaciji i da je potrebno obezbjediti uslove za fizičko obezbjeđenje imovine*“, institucije su uglavnom navodile da je djelimično realizovana, jer su se vršile redovne kontrole u MEIS aplikaciji, da se daje podrška nastavnicima u radu i da se podaci ažuriraju, ali ne uvijek blagovremeno.

**Predškolske ustanove** za predloženu mjeru „*Usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti i curenja informacija*“, navodile su da su mjeru realizovale, na način što su zaposleni upoznati sa zakonskim procedurama i podzakonskim aktima kroz sastanke stručnih aktiva, sastancima zaposlenih po procesima rada (kuhinjsko osoblje, osoblje za održavanje higijene, domarska služba, medicinske sestre, vaspitači i zaposleni u Upravi).

**Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar** za predloženu mjeru „*Redovne kontrole u dijelu administrativnog nadzora*“, većinom su izvještavale da su mjeru realizovale time što se redovno održavaju sastanci i kontinuirani administrativni nadzor, a kada je u pitanju mjera „*Izrada aplikacije za vođenje nastavne evidencije na svim podacima o učenicima*“, u toku izvještajne godine institucije su vršile ažuriranje postojeće elektronske evidencije, kontrolu evidencije u matičnim knjigama – upisnicama za redovne učenike, u odjeljenskim knjigama i druge evidencije.

**Visokoškolsvo** za predloženu mjeru „*Izrada i primjena aplikacije na jedinstvenoj bazi za vođenje nastavne evidencije sa magistarskim radovima, doktorskim disertacijama, broju studenata i angažovanju nastavnika po pojedinim predmetima i godinama studija sa proračunima opterećenja*“, u svojim izvještajima su navodile da je mjera realizovana, gdje se navodi da su na sajtu institucije napravljene aplikacije na kojima su transparentno dostupni podaci o studentima, magistarskim i doktorskim disertacijama, kao i podaci o angažovanju nastavnika. Dok su drugu najzastupljeniju mjeru u svojim planovima „*Poštovanje propisa o kancelarijskom poslovanju*“, realizovale time što su zaposleni službenici za arhiviranje i čuvanje podataka vodili računa o poštovanju propisa o kancelarijskom poslovanju i redovno se edukovali iz te oblasti, a kancelarijsko poslovanje su vršili u skladu sa Zakonom o arhivskoj djelatnosti i ostalim propisima.

**Domovi učenika i studenata** za predloženu mjeru „*Vršiti redovne kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije u cilju sprječavanja gubljenja, oštećenja ili neevidentiranja dokumentacije*“, izvještavale su da se dokumentacija redovno evidentira i čuva u skladu sa Zakonom.

**Osnovne škole** u svojim izvještajima za predloženu mjeru „*Usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti i čuvanje podataka tokom nastavnog procesa*“, navodile su da postoje jasno utvrđene procedure po pitanju čuvanja svih podataka tokom nastavnog procesa, a evidencija se vodi i u papirološkoj i elektronskoj formi. Takođe, kontinuirano se radi na usavršavanju internih procedura, koje se odnose na bezbjednost i čuvanje pedagoške dokumentacije. Kada je u pitanju predložena mjera „*Edukacija zaposlenih*“, institucije su većinom izvještavale da je mjera djelimično realizovana, gdje se od strane ICT koordinatora kontinuirao radi na edukovanju zaposlenih po pitanju informacionih tehnologija, dok su za realizaciju mjere „*Redovna kontrola unosa i izmjena podataka u MEIS aplikaciji*“, institucije vršile unos i izmjenu podataka na MEIS portal, uglavnom blagovremeno uz povremena manja kašnjenja uzrokovana tehničkim problemima, uz poštovanja novih uputstva i pravilnika, koje je donijelo resorno Ministarstvo.

**Muzičke škole** za predloženu mjeru „*Stručna pomoć nastavnom osoblju o MEIS aplikaciji*“, realizovale su mjeru na način što je ICT koordinador organizovao obuke odjeljenjskim starješinama za korišćenje MEIS aplikacije. Kada je u pitanju druga najzastupljenija mjera u ovoj oblasti „*Redovna kontrola podataka u MEIS aplikaciji*“, kontinuiranim napretkom ICT tehnologije i kroz redovne obuke nastavnog osoblja omogućavale su veću bezbjednost podataka, izbjegavajući nestručan rad. Za treću najzastupljenu mjeru u planovima interiteta muzičkih škola „*Izrada i primjena baze podataka o čuvanju dokumentacije i njihovoj bezbjednosti*“, većina podataka vodila se u elektronskoj i pisanoj formi, a dokumenta su se čuvala na arhivi škole, dok su za četrtu mjeru „*Pravilno vođenje kadrovske evidencije, rukovanje i čuvanje pečata*“, institucije realizovale kroz pravilno vođenje kadrovske evidencije, a za čuvanje pečata postoji Uputstvo o njegovom rukovanju.

Druga oblast je „**Planiranje i upravljanje finansijama**“, u kojoj je realizovano 86,71% predloženih mjera. Izdvojićemo nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

**Srednje škole** za predloženu mjeru „*Usvajanje kvartalnih izvještaja na Školskom odboru o realizaciji finansijskog plana i podnošenja izvještaja Ministarstvu prosvjete*“, institucije su ovu mjeru ocjenile da je realizovana time što se uspostavlja sistem procedura u finansijskoj službi, koja reguliše tu oblast i redovno se izrađuju kvartalni finansijski izvještaji i nakon toga dostavljaju resornom ministarstvu. Takođe, kada su u pitanju finansijski izvještaji, srednje škole u svojim planovima integriteta prepoznale su rizik i predložili adekvatnu mjeru „*Kontinuirano dostavljanje kvartalnih finansijskih izvještaja o budžetskim sredstvima u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta*“, gdje su u svojim izvještajima navodili da su uspostavili jasan sistem procedura u računovodstveno finansijskoj službi – Paritetna komisija, koja kontroliše sve procedure vezane za trošenje budžetskih sredstava.

**Predškolske ustanove** za predloženu mjeru „*Redovno i blagovremeno dostavljanje Ministarstvu prosvjete predlog Finansijskog plana*“, izvještavale su da je mjera realizovana time što se Finansijski plan za narednu godinu donosi na početku kalendarske godine, koji se predlaže prvo



starješini organa vlasti te ustanove u saradnji sa finansijskom službom, a usvaja ga Upravni odbor uz saglasnost resornog ministarstva.

**Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar** za predloženu mjeru „*Redovno praćenje i kontrola izvještaja rada*“, navodile su da su mjeru realizovale, na način što se vršilo podnošenje izvještaja nadležnim službama i relevantnim organima. Dok je služba računovodstva na raspolaganju radnoj grupi, gdje se uredno vodila evidencija o svima finansijskim izvještajima. Kada je u pitanju mjera „*Izrada Pravilnika koji se odnosi na raspodjelu finansija po osnovu nastave i po osnovu ostvarenih prihoda*“, institucije ovog podsistema su mjeru realizovale usvajanjem tekućih finansijskih planova i donošenjem plana javnih nabavki, kao i postupanje po istim.

**Visokoškoolstvo** za predloženu mjeru „*Izrada uniformnog pravilnika na nivou Univerziteta za upravljanje i raspodjelu finansija po osnovu nastave i po osnovu prihoda od projekta sa tržišta*“, u svojim izvještajima su ocjenili da su mjeru realizovale, time što je u potpunosti poštovan donešeni Pravilnik o načinu korišćenja sredstava prihodovanih od školarina, sa tržišta rada i drugih izvora, a u tom pravcu je sačinjen i Kolektivni ugovor. Druga najzastupljenija mjera je „*Uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji u skladu sa propisima*“, za koju su navodile da je mjera realizovana, jer je u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru u cilju svođenja rizika na prihvatljiv nivo, usvojen FMC okvir koji objedinjuje sva finansijska pitanja koja utiču na ostvarenje ključnih ciljeva i usvojena je Knjiga internih pravila i procedura koja omogućava svim zaposlenima smernice za sva finansijska pitanja i važne poslovne procese. Takođe, za predloženu mjeru „*Preciziranje postupka ispita, mirovanja statusa studenata u skladu sa zakonskim aktima*“, izvještavale su da je mjera realizovana, jer je Pravilima studiranja preciziran postupak ispita, kao i mirovanje prava i obaveza studenata. A kada su u pitanju obuke, one su obuhvaćene kroz predloženu mjeru „*Pohađanje relevantnih obuka i seminara na temu planiranja budžeta*“, koja je realizovana na način, da su zaposleni redovno bili prisutni na seminarima i da su vršene obuke na teme iz opisa svog radnog mjesta.

**Domovi učenika i studenata** za predloženu mjeru „*Kontinuirana obuka i podizanje svijesti o značaju integriteta i etičkih normi*“, ocjenjena je kao nerealizovana, jer u izvještajnom periodu nijesu pohađane obuke o značaju integriteta. Dok su za predloženu mjeru „*Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola*“, institucije navodile da su mjeru realizovale redovnim dostavljanjem finansijskih izvještaja i na osnovu toga Komisija doma je upoznata sa trošenjem sredstava i za koju namjenu su trošena ta sredstva. Za treću najzastupljeniju mjeru „*Razvijanje vještina i znanja članova Komisije za javne nabavke i jačanje transparentnosti rada*“ institucije su navodile da su u izvještajnom periodu članovi Komisije za javne nabavke djelimično razvile sve vještine, dok je transparentnost rada Komisije bila znatno povećana.

**Osnovne škole** za predloženu mjeru „*Redovno praćenje načina utroška sredstava sa kojima raspolaže ustanova i kontrola finansijskog izvještavanja*“, u svojim izvještajima su navodile da su sve finansijske izvještaje dostavljale resornom ministarstvu u propisanom roku uz prethodnu saglasnost Školskog odbora škole, a sredstva dobijena iz budžeta utrošena su za osnovne potrebe

škole, zaposlenih i učenika. Za drugu najzastupljeniju mjeru „*Poštovanje propisa i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama*“, davale su ocjenu da su mjeru realizovale, na način što se sve radnje u okviru finansijskog poslovanja, utemeljene na zakonskim propisima (Zakon o javnim nabavkama, postupci i procedure za sprovođenje javnih nabavki i izvještaji) i da se kompletna dokumentacija čuva u arhivi škole.

**Muzičke škole** za predloženu mjeru „*Jačanje transparentnosti raspolaganja budžetskim sredstvima*“, u svojim izvještajima su navodile da su mjeru realizovale u skladu sa Zakonom i da su Školskom odboru prezentovali finansijskih plan i izvještaj o novčanim tokovima. Međutim, kada je u pitanju edukacija kadra službenika koji su zaposleni na poslovima u finansijskim službama, u većem dijelu muzičke škole tu mjeru nijesu realizovale, jer nije bilo organizovanih edukacija službenika, a nije se navodio razlog zbog kojeg ta mjera nije realizovana.

**Treća oblast je „Rukovođenje i upravljanje“** u kojoj je realizovano 85,03% predloženih mjera. Izdvojićemo nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

**Srednje škole** za predloženu mjeru „*Osigurati učešće svih relevantnih subjekata prilikom kreiranja politike razvoja upravljanja i redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa*“, institucije su ovu mjeru ocjenili kao realizovanu, gdje je prilikom kreiranja politike razvoja i upravljanja obezbjeđeno učešće predstavnika lokalne zajednice, savjeta roditelja i nadležnih državnih organa koji su bili uključeni tokom avgusta mjeseca u izradi Godišnjeg plana rada škole. Za drugu najzastupljeniju mjeru „*Redovno u toku godine izvještaji o sprovođenju strateškim dokumenata, planova i programa, strategije i razvoja, o mjerama za unapređenje i poboljšanje rada i razvoja ustanove*“, obrazovne ustanove su mjeru realizovale time što su redovno dostavljale planove i programe rada škole, kao i izvještaje o realizaciji, kojima se detaljnije definiše odgovornost za njihovo izvršenje, vodeći računa o rokovima i postizanju postavljenih ciljeva. Kada je u pitanju mjera „*Puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblasti iz nadležnosti ustanove*“, gdje su institucije kroz realizaciju predložene mjere uradile proceduru o upisu učenika, oformljena je upisna komisija koju čine članovi: profesori i ICT koordinator, koji vrši upis u skladu sa zakonskim odredbama, bodovanje i pravljenje rang liste, koja se javno ističe u holu škole i na školskom sajtu. Za predloženu mjeru „*Učestovati u primjeni i sprovođenju procedura odlučivanja, donošenje opštih i pojedinačnih akata, sprovođenje nadzornih i kontrolnih mehanizama*“, institucije su navodile da su predloženu mjeru realizovane u okviru Zakona i ovlašćenja odgovornih osoba i da se redovno vrši nadzor i kontrola sprovođenja opštih i pojedinačnih akata i sprovođenja nadzornih i kontrolnih mehanizama, kao i kontrolu usaglašenosti odluka sa zakonom i drugim propisima i opštim aktima. Takođe, kao jednu od zastupljenih mjera u planovima integriteta ovog podsistema je „*Redovno izvještavanje o sprovedenim kontrolama*“, gdje su institucije u svojim izvještajima davale obrazloženje o realizaciji mjere, da se nastavničko vijeće redovno informiše o posjeti, kao i o izvještaju prosvjetne inspekcije uz preporuke kako unaprijediti proces rada i na koji način su otklonjene nepravilnosti konstatovane od strane prosvjetne inspekcije.

**Predškolske ustanove** za predloženu mjeru „*Osiguranje učešća svih relevantnih subjekata i jedinica prilikom kreiranja politike razvoja i upravljanja*“ u svojim izvještajima su davali obrazloženje da su izradile procedure za učešće zaposlenih u pripremi i donošenju dokumenta i odluka od značaja za funkcionisanje ustanove, gdje su svi zaposleni upoznati sa Planom i programom te razvojnim planom Ustanove, dok su za predloženu mjeru „*Praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada*“, davale ocjenu da su mjeru realizovale kroz kontinuirano praćenje i realizaciju preporuka, kao i kroz eksternu kontrolu nadzornika Zavoda za školstvo koja je izvršena u izvještajnom periodu.

**Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar** za predloženu mjeru „*Izrada novih pravila u obrazovanju*“ navodile su u svojim izvještajima da su mjereu realizovale na način što se u toku školske godine vršila hospitacija, provjera kroz izvještaj o radu i praćenjem samog internog akcionog plana, takođe sprovodila se transparentnost u procedurama odlučivanja, te izvještavanjem na sjednicama Aktiva, odjeljenskih vijeća, Nastavničkog vijeća i Školskog odbora, dok se za predloženu mjeru „*Redovno godišnje ocjenjivanje zaposlenih*“, redovno vršilo ocjenjivanje zaposlenih hospitacijom časova i uvidom u dnevne pripreme.

**Visokoškoolstvo** za predloženu mjeru „*Uspostavljanje elektronskog sistema za praćenje validnosti ugovora*“, navodile su da su mjeru realizovale uspostavljanjem elektronskog sistema za praćenje validnosti ugovora i upozorenje šest mjeseci prije isteka važećeg ugovora. Druga najzastupljenija mjeru u planu integriteta za oblast „*Rukovođenje i upravljanje*“ je „*Izrada i primjena novih pravila studiranja, izrada novog sistema za upravljanje finansijama, izrada centralizovanog, transparentnog i uniformnog sistema za praćenje nastavnog procesa*“, koja je realizovana od strane visokoškolskih ustanova na način što su u toku izvještajnog perioda donešena nova pravila studiranja i izrađen je sistem za upravljanje finansijama, dok je centralizovan sistem za praćenje nastavnog procesa i kao treća mjeru koja je često naglašavana u planu integriteta je „*Snažnija primjena Etičkog kodeksa, transparentnost baze podataka o akademskom osoblju, uz moguće dodatke o srodničkim linijama*“ i tom mjerom je pospješena snažnija primjena Etičkog kodeksa, kao i transparentnost baze podataka o akademskom osoblju.

**Domovi učenika i studenata** za predloženu mjeru „*Napraviti model za procjenu učinkovitosti i uspješnosti organizacije*“, navodile su da su mjeru realizovale kroz unapređenje kvaliteta vaspitnog rada u skladu sa Akcionom planom, poboljšanje uspjeha i vladanje učenika, poboljšanje ishrane i higijene, dobru saradnju sa roditeljima i poštovanje internih akata institucije, dok su za mjeru „*Redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa*“, institucije ovog podsistema su u toku izvještajnog perioda donijele plan i program institucije, omogućile uvid u godišnje operative planove vaspitača, kao i uvid u ostvarene rezultate i postrignute usjehe učenika i kroz organizovane edukativne radionice.

**Osnovne škole** za predloženu mjeru „*Jačanje transparentnosti prilikom donošenja odluka, propisa i drugih opštih akata i vršenje redovne kontrole u procesu odlučivanja i usaglašenosti odluka sa zakonom*“, davale su ocjenu da su mjereu realizovale podnošenjem izvještaja članovima Nastavničkog vijeća, Školskog odobro, Savjeta roditelja, saradnje sa lokalnom

zajednicom, roditeljima učenika, sa Ministarstvo prosvjete, Zavodom za školstvo i Ispitnim centrom, kao i sa nevladinim sektorom čija je ciljna grupa bila, učenici osnovnih škola. Kada je u pitanju mjera „Redovno godišnje praćenje rada zaposlenih i Komisija“, institucije su navodile da su mjeru realizovale kroz redovno praćenje rada zaposlenih i formiranih komisija i da se u školi vodi propisana dokumentacija u formi kvartalnih izvještaja. Osnovne škole su se u svojim planovima fokusirale i na transparentnost rada svoje institucije i predložili adekvatnu mjeru „Proaktivno objavljivati informacije iz čl. 12 Zakona o slobodnom pristupu informacija i druge informacije od javnog interesa uz odgovarajući način zaštite ličnih podataka koji su od značaja za privatnost i podataka koji su označeni stepenom tajnosti u skladu sa zakonom“ i u svojim izvještajima navodile da se uvidom u godišnje, mjesečne i dnevne planove nastavnih i nenastavnih aktivnosti na kraju svakog tromjesečja sastavljaju izvještaji odjeljenskih vijeća kojima se povrđuju zaključne ocjene učenika na kraju svakog tromjesečja i na kraju školske godine. Takođe, jedna od čestih mjera je i „Praćenje programa rada škole“, gdje su osnovne škole kroz Izvještaj o realizaciji programa rada škole prezentovale praćenje rada škole i to na Školskom odboru i nastavnom osoblju, a isti dokumenat je dostupan i u pisanoj formi.

**Muzičke škole** za predloženu mjeru „Učiniti da je prepoznat i transparentan rad i aktivnosti prilikom donošenja odluka i izrade mišljenja“ u svojim izvještajima su navodile da su mjeru realizovale na način što su svi podzakonski akti u Školi urađeni u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima Ministarstva prosvjete, usvojeni na Školskom odboru i primjenjivi nakon dobijanja saglasnosti Ministarstva i objavljivanja na oglasnoj tabli Škole. Za drugu najzastupljeniju mjeru „Izvještavanje o sprovođenju strategije razvoja, o mjerama za unapređenje poboljšanja rada ustanove, plan razvoja ustanove“, muzičke škole su o ovim realizovanim aktivnostima izvještavale članove Nastavničkog vijeća, Školskog odbora i Savjeta roditelja škole.

**Četvrta oblast je „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanja zaposlenih“** u kojoj je realizovano 76,94% predloženih mjera. Izdvojiceмо nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

**Srednje škole** za predloženu mjeru „Kontrola transparentnosti rada, kod procesa zapošljavanja i sprovođenja nadzornih i kontrolnih mehanizama, uglavnom su navodile da su mjeru realizovale na način, da se proces zapošljavanja vrši prema Pravilniku za zapošljavanje, dok se kontrola zapošljavanja sprovodi od strane Školskog odbora i Ministarstva prosvjete, koje kontrolišu da li se proces zapošljavanja sprovodi u skladu sa Zakonom i Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Druga najzastupljenija mjera je „Naložiti svim zaposlenima da obezbjede puno sprovođenje obaveze o opštom i posebnom programu obuka za sve zaposlene u roku od 6 mjeseci“, institucije su navodile da su mjeru realizovale na način, gdje Pedagoško-psihološka služba i koordinator za profesionalni razvoj nastavnika škole, redovno informiše zaposlene o obukama i angažuje ih tokom školske godine. Posebnu pažnju poklanja nastavnicima kojima fale bodovi za produžetak licence rada. Treća mjera koja je često predložena u planovima integriteta ovog podsistema je „Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz

*nadležnosti ustanove*“ i institucije su ovu mjeru redovno sprovodile, na način što je procjena potrebnog kadra izvršena na osnovu normativa u skladu sa pedagoškim normama i broju nedeljne norme za nastavnike. Takođe, još jedna od čestih mjera u planovima integriteta je „*Informisanost i javno objavljivanje svih odluka od značaja za rad ustanove*“, institucije su u svojim izvještajima navodile da se sve odluke od važnosti za rad Škole redovno objavljuju i o njima se informiše Nastavničko vijeće. Pored toga, one se redovno objavljuju, kako putem oglasne table, tako i elektronskim putem.

**Predškolske ustanove** za predloženu mjeru „*Podnošenje izvještaja o prihodima i imovini*“, u svojim izvještajima o sprovođenju plana integriteta navodile su da se svi prihodi ustanove prikazuju u finansijskim izvještajima koji se redovno dostavljaju Ministarstvu prosvjete, tako što se imovina ustanove, pokretna i nepokretna popisuje na kraju kalendarske godine, formiranjem popisne komisije koja pažljivo vrši popis i to evidentira u popisnim listama koje se čuvaju, a na osnovu popisnih lista vrši se amortizacija i sve se to evidentira u finansijskom izvještaju u IV kvartalu. Druga najzastupljenija mjera je „*Obezbjediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja*“, gdje su institucije predloženu mjeru realizovale time što se stručno usavršavanje vaspitača sprovodi u kontinuitetu u skladu sa Katalogom obuke Zavoda za školstvo Crne Gore i u skladu sa Planom za profesionalni razvoj na nivou vrtića. Treća najzastupljenija mjera u planovima integriteta ovog podsistema je „*Određeni broj službenika nema položen poseban stručni ispit*“, gdje su institucije na ovaj prepoznati rizik, davali adekvatnu mjeru da se naloži svim rukovodiocima organizacionih jedinica da obezbjede puno sprovođenje obaveze o opštem i posebnom programu obuka za sve zaposlene u roku od 6 mjeseci. Na osnovu toga formiran je tim za profesionalni razvoj koji je ustanovio da svi zaposleni koji pokrivaju radna mjesta koja zahtjevaju poseban program obuke, imaju položen stručni ispit i licencu za rad.

**Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar** za predloženu mjeru „*Izrada novih pravila o obrazovanju*“, navodile su da je mjera realizovana donošenjem novih dopuna i izmjene Zakona o obrazovanju, usvajanjem internih procedura u raznim segmentima rada. Druga najzastupljenija mjera u planovima integriteta ovog podsistema je „*Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje*“, gdje su institucije navodile da su mjeru realizovale time što su vršeni preventivni razgovori, intervencije, upućivanje na konstruktivno rješavanje eventualno nastalih situacija, stručni razgovori i organizovanje predavanja na tu temu. Kada je u pitanju predložena mjera „*Izrada novih zakona o obrazovanju*“, institucije su ovu mjeru realizovane praćenjem, uvođenjem i postupanjem po smjernicama usvojenih zakona o obrazovanju i drugim oblastima značajnim za funkcionisanje ustanove, kao i organizovanjem obuka i prisustovanjem na seminarima u organizaciji Zavoda za školstvo i drugih nadležnih institucija.

**Visokoškoolstvo** za predloženu mjeru „*Transparentan rad Naučnog odbora i procedura rada sa jasnim i uniformnim kriterijumima, praćenje pravila studiranja i procedura vezanih za prijave za konkurs za izbor u zvanja*“, u svojim izvještajima su navodile da je u toku izvještajnog perioda izrađen novi obrazac prijave za konkurs za izbor u zvanje i da je uspostavljena elektronska kadrovska evidencija. Za drugu najzastupljeniju mjeru u planovima integriteta ovog podsistema

je „Praćenje sistematizacije za univerzitetske jedinice, analiza ugovora o radu saradnika i validnost ugovora i mjere usaglašavanja sa zakonskim normama, analiza broja saradnika na osnovu opterećenja i realnih potreba, objavljivanje konkursnog materijala i odluka o konkursima, kao i povećanje transparentnosti postupka“, institucije su mjeru realizovale kroz uspostavljen jasan pristup preispitivanju zahtjeva za angažovanje saradnika uz apsolutno poštovanje zakonskih normi na svim jedinicama. Takođe, redovno se prati i usklađenost angažovanja saradnika sa brojem radnih mjesta koji su predviđeni sistematizacijom.

**Domovi učenika i studenata** za predloženu mjeru „Obezbjediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja“, u svojim izvještajima su davale ocjenu da su mjeru realizovale organizovanjem i sprovođenjem seminara za stariješine organa vlasti i stručne saradnike, koji je planiran kroz godišnji plan i program stručnog usavršavanja i da su obuke realizovane utvrđenom dinamikom u oblastima (javne nabavke, računovodstvo i finansije, korupcije, vaspitni rad i nasilje). A kada smo već kod obuka za predloženu mjeru „Kontinuirana edukacija zaposlenih“ mjera je realizovana u skladu sa epidemološkim mjerama, održavane su online obuke na temu značaja integriteta. Za treću najzastupljeniju mjeru „Transparentnost rada i dosljedna primjena procedura i pravilnika“, institucije su navodile da su vršene redovne kontrole primjene procedura na sektorskom nivou i da je imenovano lice za postupanje po nepravilnostima.

**Osnovne škole** za predloženu mjeru „Redovna posjeta časovima i kontrola pedagoške evidencije nastavnika“, navodile su u svojim izvještajima da je ova mjera realizovana, jer je tokom izvještajne godine vršena posjeta dovoljnom broju časova, a pedagoška evidencija redovno je kontrolisana u toku godine. Za drugu najzastupljeniju mjeru „Obezbjediti puno sprovođenje obaveza nastavnog kadra u skladu sa Zakonom o osnovnom obrazovanju i unutrašnjim aktima ustanove“, institucije su navodile da su ovu mjeru djelimično realizovale, gdje je nastavni kadar ispunjavao svoje obaveze shodno Zakonu o osnovnom obrazovanju, ne navodeći preciznije obrazloženje, dok su za predloženu mjeru „Edukacija službenika o profesionalnom odnosu“, izvjestile da zaposleni u školi redovno pohađaju edukativne seminare i inovativne radionice i tako doprinose razvoju profesionalnog odnosa u školi. Kada je u pitanju predložena mjera „Jasno definisane procedure i postupci ocjenjivanja i napredovanja zaposlenih“, institucije ovog sistema su realizovale mjeru redovnim hospitacijama, sa pisanim i štampanim izvještajima od strane direktora škole i pedagoške službe, a izvršena je i usmena analiza na sjednicama stručnih aktiva za svaku hospitaciju pojedinačno. Takođe, jedna od čestih mjera u planovima integriteta osnovnih škola je i „Kontrola procesa zapošljavanja zaposlenih u instituciji“, gdje su u svojim izvještajima navodile da su mjeru realizovale kroz kontinuiranu kontrolu zapošljavanja, gdje su svi zaposleni primljeni po raspisanim konkursima, a za donošenje odluka za prijem kandidata učestovala je i Komisija za prijem kandidata po raspisanim konkursima koja daje svoj predlog, koji od kandidata treba da bude primljen na određeno radno mjesto.

**Muzičke škole** za predloženu mjeru „Jasno definisanje odgovornosti zaposlenih“, u svojim izvještajima su navodile da je mjera realizovana, time što je svaki zaposleni upoznat sa svojim pravima i obavezama na osnovu internih akata Škole i jasno su definisane odgovornosti

zaposlenih. Za drugu najzastupljeniju mjeru „Učiniti prepoznatljivim i transparentnim rad i aktivnosti prilikom donošenja odluka i izrade mišljenja“, institucije su navodile da su mjeru djelimično realizovale, jer iako u Školi postoje jasno definisani zadaci zaposlenih sa obavezom izvršenja istih, ipak postoji broj aktivnosti (mali broj nastavika i zaposlenih) koji svoje obaveze završavaju sa zakašnjenjem i kao treća najzastupljenija mjera „Kontrola procesa zapošljavanja zaposlenih u instituciji“ sprovodi se u skladu sa zakonskom regulativom i tekućim potrebama Ustanove (izrada sistematizacije po odsjecima po osnovu broja upisanih đaka, analiza ugovora o dopunskom radu i usaglašavanje svake školske godine sa realnim potrebama).

### **Posebne oblasti sistema prosvjete**

U planovima integriteta su obrađeni rizici i predložene mjere, koji su specifične za prosvjetne institucije, izdvojili smo najzastupljenije, po podsistemima, i to:

**SREDNJE ŠKOLE** – od 43 srednjih škola, JU Gimnazija „Stojan Cerović“ Nikšić, JU Gimnazija „Tanasije Pejatović“ Pljevlja, JU SMŠ „Bećo Bašić“ Plav i JU Prva srednja stručna škola Nikšić, nijesu obradile posebne oblasti i prepoznale odgovarajuće rizike.

U dijelu posebnih oblasti određeni broj organa vlasti ovog podsistema je prepoznao oblast „**Polaganje stručne mature**“, gdje su prepoznali rizik u dijelu poštovanja načela Etičkog kodeksa i sam postupak koju učenici mogu pokrenuti pred nadležnim licima u ustanovi, navodeći da su mjeru realizovale kroz upoznavanje učenika sa pravima i obavezama u postupku polaganja stručne mature, kao i o pravima i obavezama nastavnika i drugih zaposlenih.

Veći broj planova ovog podsistema je obradio i oblast „**Nastava**“, u koje je prepoznat rizik „*Pristrasnost i zloupotreba pri ocjenjivanju i ispitivanju učenika*“, sa predloženom mjerom „*Da se vrši periodična kontrola rada nastavnika*“, koja je ocjenjenja kao realizovana, na način da su redovno vršene hospitacije od strane direktora i pedagoga škole i ogledni časovi analizirani na stručnim aktivima.

Takođe, veći broj srednjih škola je prepoznao rizike u oblasti „**Saradnja sa roditeljima**“, gdje je evidencija saradnje vidljiva kroz odjeljske knjige, elektronski dnevnik i drugu pedagošku evidenciju, gdje je sve precizirano knjigom procedura kojom je regulisan termin, trajanje konsultacija sa starješinom odjeljenja, gdje roditelji mogu dobiti sve potrebne informacije, nazvan „Čas otvorenih vrata“.

Slijedi oblast „**Vannastavne aktivnosti**“ gdje su predložene mjere da se „*Detaljno isplaniraju jednodnevni izleti, ekskurzije i druge vannastavne aktivnosti u godišnjem planu škole i podnošenje izvještaja o realizaciji aktivnosti Školskom odboru, Nastavničkom vijeću i Savjetu roditelja*“ i time bi se omogućilo roditeljima učenika uvid u način organizacije putovanja, plan putovanja i trošenje sredstava. Srednje škole u svojim izvještajima su navodile da su mjeru djelimično realizovale, jer

su u godišnjim operativnim planovima djelimično isplanirani jednodnevni izleti i vannastavne aktivnosti. Kada je u pitanju uvid i način organizacije i plan putovanja i trošenje novčanih sredstava, Savjet roditelja je detaljno upoznat sa planom maturske ekskurzije finansirane od strane roditelja učenika, kao i drugih putovanja u organizaciji škole i ta mjera je ocijenjena kao realizovana.

Manji broj planova integriteta ovog podsistema je obradio oblast „**Vanredna polaganja**“, gdje je predložena mjera da se „*Usavršavaju interne procedure koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme vanrednih polaganja*“. U svojim izvještajima institucije su davale ocjenu da su mjeru realizovale ustaljenom procedurom, gdje su za sve učenike donijeta rješenja o pripremnjoj nastavi sa brojem časova i imenima nastavnika kod kojih se pohađa priprema nastava, a sve u skladu sa odlukama nastavničkog vijeća. Takođe, vanredna polaganja se redovno prate od strane direktora i izvještaj se dostavlja resornom Ministarstvu.

Jedan dio srednjih škola obradio je oblast „**Zakup školske sale i prostorija škole**“, gdje su identifikovani rizici sa datim mjerama u vidu jačanja transparentnosti rada, što podrazumijeva samu proceduru postupka davanja u zakup školskih prostorija, putem javnog poziva, kao i prikupljanja ponuda i zaključivanja ugovora sa ponuđačem čija ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, date su mjere da se zaposleni upoznaju sa procedurama definisanim Zakonom o državnoj imovini i Uputstvom o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini, kao i o zaključenim ugovorima o zakupu na sjednicama stručnih organa, gdje pored zaposlenih budu poznati i članovi Školskog odbora i Nastavničkog vijeća.

Manji broj srednjih škola je prepoznao oblast „**Organizovanje i držanje privatnih časova učenicima iz škole**“, gdje je jedan od osnovnih rizika prepoznat „*sukob interesa*“ prilikom držanja i organizovanja privatnih časova koje je suprotno Zakonu i podzakonskim aktima. Ovu predloženu mjeru institucije su ocijenile kao realizovanu kroz redovno praćenje rada nastavnika, koji su na sjednicama stručnih organa i nastavničkog vijeća upoznati sa posljedicama njihovog postupanja, koje su u suprotnosti sa zakonom i sa posljedicama držanja privatnih časova učenicima iz škole.

Takođe, mali broj srednjih škola je prepoznao oblast „**Popravni ispiti i ispiti po prigovoru na ocjenu**“, gdje je kao rezidualni rizik prepoznato „*Nepoštovanje istog kritirijuma ocjenjivanja za sve učenike*“. U svojim izvještajima institucije su navodile da je mjera realizovana, gdje su imenovane tročlane Komisije za polaganje popravnih ispita i ispita po prigovoru na ocjenu. U svakoj Komisiji imenovan je eksterni član i na osnovu sprovedenog polaganja vrši se interna kontrola, gdje se zapisnik sa svakog popravnog ispita i ispita po prigovoru na ocjenu, pregleda od strane direktora i rezultati polaganja prezentuju se i analiziraju na sjednicama Nastavničkog vijeća.

**PREDŠKOLSKE USTANOVE** - od 18 predškolskih ustanova, JPU „Bambi“ Tivat, JPU „Solidarnost“ Ulcinj, JPU „Ljubica Popović“ Podgorica, JPU „Ljubica V. Jovanović-Maše“ Budva, JPU „Sestre Radović“ Kolašin i JPU „Irena Radović“ Danilovgrad, nijesu obradile posebne oblasti i prepoznale odgovarajuće rizike.



Preostale predškolske ustanove su prepoznale mali broj oblasti koje su specifične za njihovo funkcionisanje. Izdvojili smo oblast „**Planiranje i realizacija pripreme prijema djece**“, gdje je prepoznat konkretan rizik u vidu „*Povreda profesionalnih, etičkih pravila i velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi*“, a kao predložena mjere za otklanjanje rizika planirano je usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme i realizacije upisa djece i upoznavanje zaposlenih sa procedurama uz redovno praćenje dinamike rada od strane nadležnih. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjera realizovana, time što su od strane Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta svake godine dobijale jasne smjernice kako za obnovu upisa, tako i za upis nove djece. Smjernice se odnose na sve politike upisa (vrijeme početak, objavljivanje javnog konkursa, njegovo trajanje, posebne politike koje se odnose na upis pojedinih kategorija i druge uslove). Prije početka upisa direktor/ica formira Komisiju za upis djece za svaku školsku godinu, smjernice za njen rad, kao i obaveze svakog člana komisije. Broj upisane djece sa svim podacima unose se u MEIS bazu podataka. Dinamika rada se prati od strane starijine organa vlasti, pomoćnika/ice i pedagoga. Zbog trenutne epidemioške situacije proces upisa djece za školsku 2020/21 je ostao otvoren tokom cijele školske godine.

Takođe, za jedan od prepoznatih rizika „*Nedovoljni stručni kadar za neadekvatan rad sa djecom*“, predložena je mjera da se „*Učestvuje na seminarima i da je potrebna konstatna edukacija u radu sa djecom, provjera stručnih sposobnosti i probni rad tokom zasnivanja radnog odnosa, kao i provjera sposobnosti zaposlenih na godišnjem nivou*“, gdje su institucije u ovom podsistemu u svojim izvještajima navodile da su mjeru djelimično realizovale, jer učestovanje na seminarima i konstatna edukacija u radu sa djecom nije bila moguća zbog obustave rada ustanove tokom većeg dijela godine, dok je provjera stručnih sposobnosti i probni rad tokom zasnivanja radnog odnosa sprovedena u potpunosti.

**OSNOVNE ŠKOLE** - od ukupno 160 osnovnih škola, njih 32 nijesu obradile posebne oblasti i prepoznale odgovarajuće rizike (JU OŠ „Mataruge“ Mataruge, Pljevlja, JU OŠ „Zarija Vujošević“ Mataguži, Podgorica, JU OŠ „Petar Dedović“ Murino, Plav, JU OŠ „Vladika Danilo“, Srpska, Golubovci, JU OŠ „Mustafa Pećanin“ Rožaje, JU OŠ „Milosav Koljenšić“ Slap, Danilovgrad, JU OŠ „Braća Labudović“ Nikšić, JU OŠ „Njegoš“ Cetinje, JU OŠ „Bač“ Rožaje, JU OŠ „Bukovica“ Rožaje, JU OŠ „Dušan Đukanović“ Lukovo, Nikšić, JU OŠ „Milan Vukotić“ Golubovci, JU OŠ „Pavle Kovačević“ Grahovo, Nikšić, JU OŠ „Donja Lovnica“ Rožaje, JU OŠ „Luka Simonović“ Nikšić, JU OŠ „Niko Maraš“ Bijelo Polje, Podgorica, JU OŠ „Aleksa Đilas Bećo“ Mojkovac, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Skarepača, Rožaje, JU OŠ „Radoje Čizmović“ Ozrinići, Nikšić, JU OŠ „Marko Miljanov“ Podgorica, JU OŠ „Vojin Čepić“ Dragovića Polje, Kolašin, JU OŠ „Jagoš Kontić“ Straševina, Nikšić, JU OŠ „Ivo Visin“ Prčanj, JU OŠ „Daciće“ Daciće, Rožaje, JU OŠ „Blažo Mraković“ Donji Zagarač, JU OŠ „Balotić“ Balotić, Rožaje, JU OŠ „Srbija“ Stari Bar, JU OŠ „Mile Peruničić“ Maoče Pljevlja, JU OŠ „Dr. Radoslav-Jagoš Vešović“ Bare Kraljske, Kolašin, JU OŠ „Maršal Tito“ Ulcinj, JU OŠ Nikola Đurković“ Radanovići, Kotor i JU OŠ „Šukrija Međedović“ Godijevo, Bijelo Polje).

Preostale osnovne škole (128) su obradile posebne oblasti, izdvojili smo najzastupljenije, i to:

1. U oblasti „**Nastava**“, prepoznat je rizik „*Mogućnost zloupotrebe diskrecionih odlučivanja*“, sa predloženom mjerom da se donesu interni akti. Institucije su za realizaciju mjere donijeli akta kojima su jasno utvrdili kriterijume za raspodjelu časova nastavnicima, kao i odobrenje i sprovođenje izborne nastave, a raspodjela časova nastavnicima redovno se vršila na osnovu važećih propisa i realnih kriterijuma na sjednicma Nastavničkog vijeća i aktiva direktora škole. Dok se lista predmeta izborne nastave sa fondom časova preuzimala od strane Zavoda za školstvo i transparentno se dostavljala lista izbornih predmeta učenicima trećeg ciklusa, radi odlučivanja i odabira o izbornim predmetima koje će pohađati.
2. U oblasti „**Privatni časovi**“ predložena je mjera da se „*Sankcionišu nastavnici koji učenicima iste škole drže dodatne časove i naplaćuju ih, jer bi time znatno podigli nivo korupcije*“. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da su mjeru djelimično realizovale zbog teškoća utvrđivanja činjenica vezanih za privatno učenje i ovaj rizik je povećan i ostaje najšire polje djelovanja na koruptivne radnje. U cilju sprječavanja navedenih radnji stalno se upozorava nastavnički kadar o konfliktu interesa i zabrani držanja privatnih časova.
3. U oblasti „**Davanje u zakup školskih prostora**“ planirane su mjere u cilju jačanja transparentnosti rada, što podrazumijeva samu proceduru postupka, putem javnog poziva i prikupljanja ponuda i zaključivanja ugovora sa ponuđačem čija ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, date su mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspodjeli sredstava stečenim zakupom imovine prema Ministarstvu prosvjete kome prethodi traženje saglasnosti, zbog sprječavanja moguće zloupotrebe trošenja ostvarenih sredstava. Kada je u pitanju ova oblast, institucije su navodile da je mjera realizovana, gdje škole na kraju svakog tromjesječja izvještavaju o prikupljenim sredstvima od zakupa školskog prostora prema Ministarstvu prosvjete. Kada je u pitanju visina mjesečne naknade za davanje u zakup školskog prostora, institucije su navodile da je mjera realizovana time što Školski odbor donosi tu odluku i postupa po zahtjevima zainteresovanih u vezi sa izdavanjem fiskulturne sale, a donešene odluke se šalju Ministarstvu prosvjete na davanje saglasnosti.
4. U oblasti „**Ocjenjivanje učenika**“ prepoznat je rizik „*Neujednačenost u ocjenjivanju učenika i organizacioni nedostaci*“ sa predloženom mjerom da se praćenje provjere znanja vrši od strane stručnih organa, koja je realizovana provjerom i kontrolom tih Komisija, koja redovno vrši provjeru znanja i same podatke sa eksterno-interne provjere, koje dostavljaju Ispitnom centru Crne Gore. Sljedeća mjera koja je zastupljena u ovoj oblasti je da se „*Promovišu načela Etičkog kodeksa i postupak kojeg učenici mogu pokrenuti pred Komisijom Etičkog kodeksa*“, gdje razredne starješine na časovima odjeljenskih starješina upoznaju učenike sa načelima Etičkog kodeksa. Takođe, nastavnici nastoje da kod učenika razviju svijest za sticanjem sopstvenog znanja, te se isti učenik ocjenjuje na osnovu pokazanog znanja, a ne na osnovu nekih drugih faktora.
5. U oblasti „**Vannastavne aktivnosti**“ predložene su mjere, da se „*Detaljno isplaniraju jednodnevni izleti i druge vannastavne aktivnosti u godišnjem planu rada škole i omogući*

roditeljima učenika uvid u način organizacije putovanja, plan putovanja i trošenje novčanih sredstava“, jer je najčešće identifikovan rizik „Zloupotreba i neracionalno trošenje novčanih sredstava namjenjenih za organizovanje jednodnevnih izleta i drugih vannastavnih aktivnosti“. Za ovu predloženu mjeru organi vlasti su navodili da je mjera realizovana na način da se detaljno planiraju sve vannastavne aktivnosti godišnjim programom ustanove sa mogućnostima izmjenama i dopunama u toku školske godine u skladu sa interesovanjima učenika, takođe i na osnovu objavljenog javnog poziva, te time i sa najpovoljnijim ponuđačem za traženu uslugu. Dok je roditeljima učenika omogućen uvid u način organizacije putovanja, plana putovanja i trošenja novčanih sredstava, uz njihovu pismenu saglasnost na roditeljskim sastancima i Savjetu roditelja, gdje je roditeljima prezentovan uvid i način organizacije, plan putovanja/maršuta.

6. U oblasti „**Upis učenika**“, predložena je mjera da se tokom upisa učenika redovno izvještava upisna komisija, gdje su institucije navodile da je mjera realizovana, time što Komisija za upis učenika u prvi razred radi u punom sastavu i vrši izvještavanje podataka na sjednicama Nastavničkog vijeća, a novoupisani učenici se upisuju uz strogo poštovanje zakonske procedure.
7. U oblasti „**Dopunska nastava**“, predložene su mjere da se planiraju dopunske nastave u Godišnjem planu i programu rada škole, koje su realizovane planski sa svim potrebnim podacima i terminima održavanja dopunske nastave. Takođe, predložena je mjera da se vodi evidencija u odjeljenskim knjigama o održavanju časova dopunske nastave i realizacijom mjere, institucije su vodile evidenciju održanih časova i vršile pregled i kontrolu ovog vida nastave.

**DOMOVI UČENIKA I STUDENATA** – od 6 organa vlasti koji su u podsistemu domova učenika i studenata, JU Dom učenika i studenata „Braća Vučinić“ Nikšić, nije obradila posebne oblasti i prepoznala odgovarajuće rizike.

Najveći broj rizika prepoznat je u posebnoj oblasti „**Raspodjela mjesta u Domu učenika**“, gdje su identifikovani rizici „*Nepoštovanje rokova za predaju dokumenata i predavanje nekompletne dokumentacije*“, sa predloženom mjerom „*Sprovoditi periodične inspekcije u Domu*“, prema izvještajima mjera nije realizovana, jer u izvještajnom periodu nijesu sprovedene inspekcije. Takođe, jedan od čestih predloženih mjera je da se „*Objavi rang lista na web sajtu Ministarstva prosvjete i web sajtu ustanove, kao i vršenje edukacije o načinu bodovanja od strane Komisije za raspodjelu mjesta, zapisnika i same odluke sa pojašnjenjima bodovanja*“, za koju su institucije davale ocjenu da su mjeru realizovale, na način što su formirane komisije za raspodjelu i kontrolu upisa učenika i studenata, čije bodovanje se objavljuje javno na oglasnoj tabli domova, kao i sve odluke i zapisnici. Takođe, prepoznat je rizik u dijelu rada vaspitača domova i njihovog izvještavanja o stanju i ponašanju učenika, gdje su institucije navodile da su vaspitači redovno ažurirali dnevnik rada i da su u toku svojih radnih obaveza vodili računa o aktivnostima učenika i na osnovu toga uspostavljena je dobra saradnja sa roditeljima i školom.

Kada je u pitanju procedura zaduženja i useljavanje korisnika u domovi, institucije su izvještavale da se poštuje Uputstvo o postupku zaduženja i useljavanje korisnika i Pravila o kućnom redu, gdje se svi postupci sprovode od strane Komisija za zaduženje i useljavanje koje su formirane za svaki objekat posebno i uz koordinaciju sa recepcijom Doma.

**OBRAZOVNI CENTRI (3), RESURSNI CENTRI (3) I ISPITNI CENTAR (1)** - Svi organi vlasti ovog podsistema, njih sedam su obradili posebne oblasti rizika i prepoznali odgovarajuće rizike.

Posebnu oblast koju je prepoznao ovaj podsistem je „**Praktična nastava**“, u kojoj je prepoznat rizik „*Neadekvatna povezanost teorije i praktične nastave*“, sa predloženom mjerom kontrole poslodavaca, koja je realizovana praćenjem i obilaskom poslodavaca i radnih mjesta, kao i vođenjem razgovora o realizaciji praktične nastave.

Druga oblast je „**Planiranje i realizovanje eksternih ispita**“, čiju oblast je obradio *Ispitni centar* i predložio mjere da se usavršavaju interne procedure koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita i redovnog održavanja informacione bezbjednosti i kontrole pristupa. U izvještaju data je ocjena da su mjere djelimično realizovane sa obrazloženjem da je obrađeno unapređenje softvera i procedure u pristupu bazama podataka, kao i usavršavanje internih procedura koje se primjenjuju tokom realizacije eksternih ispita i testiranja.

*Centar za stručno obrazovanje* je obradio oblast „**Dostavljanje mišljenja na zakone i druga dokumenta i planiranje aktivnosti na unapređenje obrazovne ponude**“, gdje je prepoznato nekoliko rizika, kao „*Nepoštovanje rokova od strane svih aktera u procesu, nedovoljno usvajanje mišljenja Centra prilikom donošenja dokumenta, zakona i drugih akata i nedovoljno korišćenje preporuka iz izvještaja o kvalitetu rada obrazovnih ustanova*“, gdje su date određene mjere za suzbijanje rizika i to da je potrebno uspostavi bolji protok informacija o uključenosti predstavnika Centra u radnim grupama za izradu zakona i drugih akata i da se planiraju aktivnosti od strane Centra koje su u skladu sa predloženim mjerama i preporukama za unapređenje kvaliteta obrazovanja. Na osnovu toga Centar za stručno obrazovanje sve aktivnosti koje planira i realizuje zasniva na zakonskim i strateškim dokumentima uz uvažavanje preporuka za unapređenje kvaliteta. Drugu oblast koju je prepoznala ova institucija je „**Usklađivanje obrazovne ponude sa potrebama tržišta rada i praćenje realizacije novih programa**“, navođeno je da je u toku 2020. godine Odjeljenje za istraživanje i razvoj kvalifikacija izvršio obuku za: 1. Osposobljavanje članova radnih grupa za izradu dokumenata za razvoj kvalifikacija u koje je uključeno 110 nastavnika/ca; 2. Obuku nastavnika za realizaciju modularizaciju u obrazovnih programa i integraciju ključnih kompetencija u okviru IPA Projekta u koje je uključeno 132 nastavnika/ce; 3. Obuku nastavnika, direktora, pomoćnika direktora, pedagoga/psihologa i koordinatora za implementaciju modularizovanih obrazovnih programa u koje je uključeno 651 lice i – druge obuke online putem Zoom platforme u skladu sa mjerama propisanim od NKT. Odjeljenje za kvalitet i kontinuirani profesionalni razvoj Pet sesija obuka po programima, akreditovanim u Katalogu stručnog usavršavanja nastavnika u koje je uključeno 105 nastavnika/ca; Obuku za 90 nastavnika iz 30 škola u saradnji sa KulturKontak-tom na temu Asistivne tehnologije, tranzicija učenika i IROP-i u

stručnom obrazovanju. U saradnji sa KulturKontak-tom II modul obuka za 28 direktora stručnih i mješovitih škola i obuku na temu „Upravljanje promjenama u cilju povećanja kvaliteta u školama“, za 13 direktora srednjih škola. Odjeljenje za obrazovanje odraslih i cjeloživotno učenje je realizovalo program andragoškog osposobljavanja koji je završilo 182 nastavnika/ce.

**MUZIČKE ŠKOLE-** od 14 muzičkih škola, JU Muzička škola Tivat i JU „Škola za osnovno muzičko obrazovanje“ Budva, nijesu obradile posebne oblasti i prepoznale odgovarajuće rizike.

Najviše rizika i predloženih mjera bilo je u oblasti „**Odnosi s javnošću**“ gdje su prepoznati rizici i predložene mjere da se vrši prezentacija uspjeha škole u medijima i na društvenim mrežama. Institucije su navodile da je mjera realizovana, gdje se uspjeh škole prezentuje kroz gostovanje na TV emisijama i štampanim i elektronskim medijima i na društvenim mrežama (sajt i facebook). Održavaju se koncerti i javni časovi na kojima se prezentuju rezultati postignutih znanja i vještina učenika. Takođe, predložena mjera „*Odrediti službenika za odnose s javnošću*“ u većem dijelu izvještaja muzičkih škola nije realizovana, jer nije određen službenik za odnose s javnošću, ali je veoma uspješno uspostavljena komunikacija, kako sa medijima, tako i preko portala koje sprovodi direktor škole ili lice koje on ovlasti za pojedinačne slučajeve.

**VISOKOŠKOLSTVO** – Svi organi vlasti ovog podsistema, njih četiri su obradili posebne oblasti rizika i prepoznali odgovarajuće rizike.

Analizirani su najzastupljeniji osnovni rizici koji se direktno odnose na djelatnost visokoškolskih ustanova, koji su prepoznati u planu integriteta *Univerziteta Crne Gore* su: različit pristup upravljanja finansijama, različito tumačenje propisa, gdje je kao mjera predložena izrada i primjena novih pravila studiranja, izrada novog sistema upravljanja finansijama i centralizovanog sistema za praćenje nastavnog procesa, zatim i samo zapošljavanje saradnika, gdje je dat predlog mjera u vidu izrade strategije i sistematizacije za univerzitetske jedinice, analize ugovora o radu saradnika i validnosti ugovora, praćenja broja saradnika na osnovu opterećenja i realnih potreba, kao i povećanje transparentnosti samog postupka.

Prva oblast je „**Uslovljavanje polaganja ispita kupovinom literature**“, kao i „**Preporučivanje uzimanja dopunskih časova**“, gdje je kao mjera za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika predložena promocija načela Etičkog kodeksa i postupaka koje studenti mogu pokrenuti, te je time imenovan Etički komitet koji je dužan da sprovodi norme Etičkog kodeksa UCG. Takođe, mjera je realizovana i praćenjem rada nastavnika, kao i upoznavanje nastavnika na sjednicama stručnih organa i nastavnikog vijeća sa posljedicama njihovog postupanja, koje su u suprotnosti za zakonom.

Druga oblast je „**Polaganje ispita na prevaran način**“, gdje je naveden rezidualni rizik, da mogu postojati tehnički i organizacioni nedostaci u izvođenju ispita na fakultetima sa velikim brojem studenata, a kao predložena mjera za otklanjanje tog rizika je „*Promocija načela etičnog ponašanja studenata i nabavka opreme*“. Za ovu predloženu mjeru, kada je u pitanju promocija

načela etičnog ponašanja, navedeno je da mjera realizovana time što se promoviše rad komisija za obezbjeđivanje kvaliteta na nivou univerzitetskih jedinica, kao i kroz saradnju sa Studentskim parlamentom UCG, dok je za nabavku adekvatne opreme i softvera, planirano da će se kroz evropske fondove tražiti nabavka adekvatne opreme.

Treća oblast je „**Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova**“, gdje je kao mjera za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika predložena upotreba softvera za provjeru plagijarizma, izrada priručnika za pravilno citiranje i navođenje izvora, kao i transparentna baza elektronskih verzija magistarskih i doktorskih radova. Za ovu predloženu mjeru, Univerzitet Crne Gore je izvijestio da je mjera realizovana, jer je nabavljen softver za otkrivanje plagijata i donijeti akti vezani za njegovu primjenu.

Shodno opštem dobru i očuvanju integriteta akademske zajednice Univerzitet Crne Gore, kao naučno obrazovna ustanova koja sprovodi redovne provjere originalnosti magistarskih/master radova, doktorskih disertacija, publikacija koje izdaje u okviru izdavačke djelatnosti, u aprilu mjesecu 2018. godine od strane Senata donijela je Odluku o korišćenju softvera za utvrđivanje plagijata na Univerzitetu Crne Gore, kojom se uređuje način korišćenja softvera za utvrđivanje plagijata, a cilj provjere je da se utvrdi da li je i u kojoj mjeri publikacija/autorsko djelo originalan rad i koliko su poštovana pravila citiranja, navođenja izvora i sl.

U planu integriteta Univerziteta Crne Gore, uzete su u obzir i okolnosti vezani za **epidemiološku situaciju prouzrokovanu infekcijom COVID-19**, gdje su prepoznati rizici i date predložene mjere, da se u novonastaloj situaciji obezbjede uslovi za održavanje novih procesa u novonastalim uslovima, a sve u cilju očuvanja kvaliteta nastavnog procesa i time da se izvrši prebacivanje nastavnog procesa iz realnih uslova u virtualni prostor.

U izvještaju o sprovođenju plana integriteta Univerziteta Crne Gore, navodi se da se **Akademski integritet** promoviše kroz seminare, okrugle stolove, treninge i dr. i time se studenti upoznaju sa načelima akademskog integriteta. Održavaju se radionice za studente i mlade istraživače, on line kursevi, a svaka organizacija jedinica ima svog predstavnika za akademski integritet iz reda akademskog osoblja. Takođe, studenti su upoznati sa akademskim integritetom i u obavezi su da potpišu autentičnost svojih radova.

Kada su u pitanju online kursevi vezani za akademski integritet za studente i akademsko osoblje, koje je prvenstveno najavljeno preko završnog programa „Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u visokom obrazovanju“, a nastavljen programom „Kvalitetno obrazovanje za sve“<sup>105</sup> kao dio projekta „**Horizontal Facility**“ za Zapadni Balkan i Tursku, koji finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope, studenti su bili upućeni preko svih zvaničkih sajtova fakulteta o mogućnostima pristupu polaganja online kurseva, na stranici Centra za unapređenje kvaliteta, gdje se mogu naći

---

<sup>105</sup> Projekat „Kvalitetno obrazovanje za sve“, finansiran od strane Evropske komisije i Savjeta Evrope kroz drugu fazu „Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku“, dostupna na: <https://www.coe.int/en/web/podgorica/home?desktop=true>

prezentacije koje se odnose na važne teme akademskog integriteta i smjernice za pisanje seminarskih radova, dok veoma važna pitanja koja tretira oblast akademskog integriteta studentima je ponuđeno na sajtu [www.akademskiintegritet.ucg.ac.me](http://www.akademskiintegritet.ucg.ac.me), gdje su mogli pristupiti polaganju testova za akademski integritet.

Osnovi cilj projekta je implementacija Zakona o akademskom integritetu, prvenstveno na svim organizacionim jedinicama Univerziteta Crne Gore, a krajnji cilj projekta je da se uz poštovanje zakona u potpunosti integriše akademski integritet, kao i da podrži nadležne organe u očuvanju integriteta sistema visokog obrazovanja, radeći na jačanju svijesti o koristi standarda integriteta i etike među glavnim zainteresovanim stranama u obrazovanju, uključujući studente, akademsko osoblje i administrativnu upravu. Kroz projekat uspješno se promovisati i primjenjivati Zakon o akademskom integritetu, gdje je Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, Etički komitet, Agencija za obezbjeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju, akademsko osoblje i studenti razvili alate i kapacitete za sprovođenje pomenutog zakona. Takođe, kroz projekat je propraćena izrada Etičke povelje od strane Etičkog odbora koja je stupila na snagu, kao i izrada konačne verzije nastavnog materijala o akademskom integriteta, koja će biti primjenjiva na Univerzitetu Crne Gore, kao edukativni materijal.

U cilju povećanja svijesti o korupciji i integritetu kod studenata, nastavnog i administrativnog osoblja i šire javnosti provajder dizajna i proizvodnje namjenske web stranice i tutorijala za onlajn kurseve o akademskom integritetu na Univerzitet Crne Gore, kao jedinstvenog javnog univerziteta je odobren i spreman da pruži uslugu i na tri privatna univerziteta („Univerzitet Donja Gorica“ Podgorica, „Univerzitet Mediteran“ Podgorica i „Univerzitet Adriatic“ Bar). S obzirom da je onlajn kurs na Univerzitetu Crne Gore, predstavljao odličan resurs za podizanje svijesti i znanja o pitanjima akademskog integriteta, odlučeno je da se koncept preslika i na privatne univerzitete i da se treba razvijati na isti način, kao i pomenuti kurs dizajniran za Univerzitet Crne Gore.

Što se tiče postupka **spровоđenja akreditacije i eksterne evaluacije ustanova visokog obrazovanja**, tu oblast je prepoznala **Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja** u svom planu integriteta i istakla važnost tog postupka koji se sprovodi u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju sa utvrđenom procedurom. Takođe zbog prepoznatog rizika o nepostojanju odgovarajućih eksperata za određene studijske programe, Agencija prilikom svake akreditacije studijskog programa vodi računa da se Komisija bira od istaknutih stručnjaka iz oblasti za koje se traži akreditacija.

Na osnovu prepoznatih mjera u njihovom planu, Agencija se i osvrnula i na njihov Izvještaj o radu za 2020. godinu<sup>106</sup>, u kojem se navode ti podaci, da bi detaljnije bila upoznata sa radom te institucije i sa svim navodima i činjenicama koje su ukazali kroz svoj Izvještaj o sprovođenju plana integriteta za 2020. godinu.

---

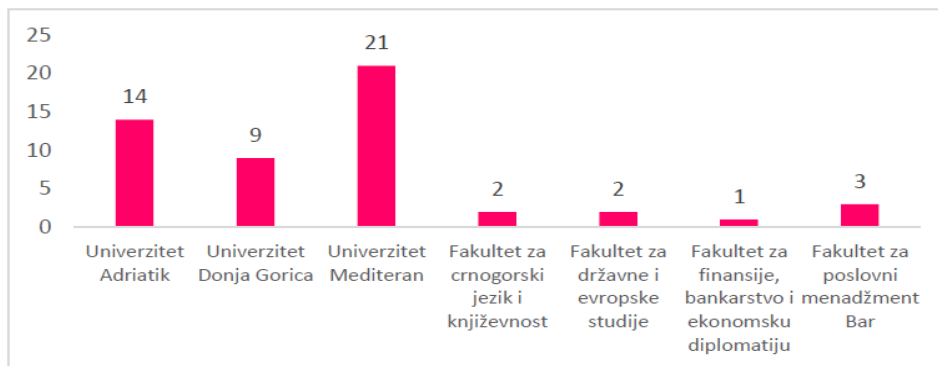
<sup>106</sup> Izvještaj o radu Agencije za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja, dostupna na <https://akokvo.me/izvjestaji-o-radu/>

Kroz svoj Izvještaj o radu Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja (AKOKVO) je navela da su osnovne nadležnosti Agencije da sprovodi postupak obezbjeđenja kvaliteta u skladu sa ESG-om i to: studijskih programa, ustanova visokog obrazovanja i programa cjeloživotnog učenja i predlaganja mjera za njegovo unaprjeđenje, a cilj osnivanja Agencije je usklađivanje sistema obezbjeđenja kvaliteta sa Evropskim standardima i smjericama za obezbjeđenje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja (ESG) kao i radi članstva u Evropsku asocijaciju za obezbjeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju - ENQA-u i registracije u Evropski registar agencija za obezbjeđenje kvaliteta - EQAR.

Svi postupci akreditacija studijskih programa i reakreditacija ustanova visokog obrazovanja, za koje je Agencija primila zahtjeve u 2019., realizovani su u 2020. godini. Radi se o akreditaciji četiri studijska programa i reakreditaciji šest ustanova od čega pet fakulteta Univerziteta Adriatik kroz pojedinačne postupke i reakreditaciji Univerziteta Donja Gorica u jednom postupku. Od početka rada, Agencija je primila 60 zahtjeva za akreditaciju studijskih programa, deset zahtjeva za reakreditaciju ustanova i četiri zahtjeva za akreditaciju programa cjeloživotnog učenja. Uspješno su akreditovana 53 studijska programa i reakreditovano i dobilo licencu za rad devet ustanova.

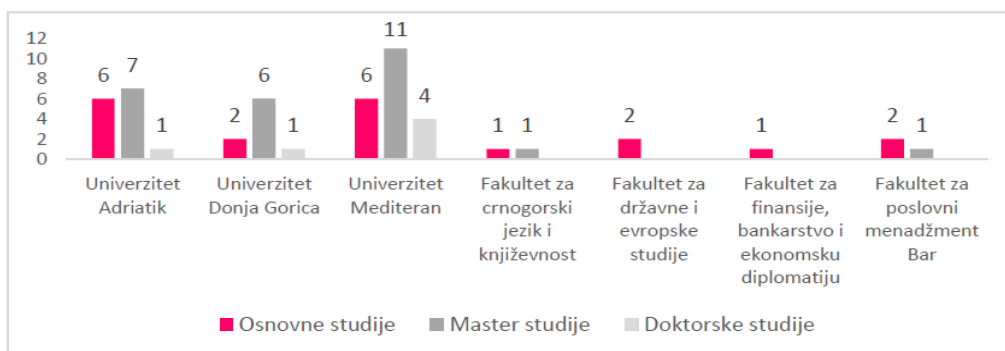
Zbog specifičnosti 2020. godine, koju je obilježila pandemija virusa Covid-19, a samim tim i promjene i prilagođavanje rada uslovima pandemije (kako procedura akreditacije i reakreditacije u Agenciji, tako i samih univerziteta u dijelu organizacije nastave i sl.), Agencija je primila 1 zahtjev za akreditaciju studijskog programa, a sprovela i završila akreditaciju 4 studijska programa za koje je zahtjev podnešen tokom 2019. godine, kako je prikazano na dva sljedeća grafikona.

**Grafikon 1. Ukupan broj akreditovanih studijskih programa za period 2018-2020 (Izvor: AKOKVO)**





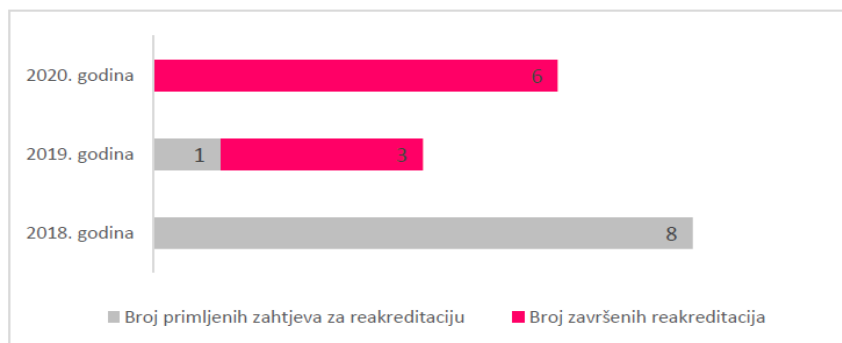
**Grafikon 2. Akreditovani studijski programi prema nivou studija (osnovne, master, doktorske studije) za period 2018-2020 (Izvor: AKOKVO)**



Reakreditacija ustanove visokog obrazovanja, kao postupak obezbjeđenja kvaliteta institucije, predstavlja garanciju o kvalitetu institucije i njenih programa, kako studentima kao ključnim korisnicima sistema visokog obrazovanja, tako i svim učesnicima koji su sastavni dio sistema visokog obrazovanja.

U 2020. godini, Agencija je reakreditovala 6 ustanova visokog obrazovanja, za koje su zahtjevi primljeni krajem decembra 2018. godine. Tokom 2020. godine, nije bilo novih zahtjeva za reakreditaciju ustanova. Treba naglasiti da se reakreditacija ustanove sprovodi svakih pet godina, u skladu sa propisanim standardima za evaluaciju, kao i odredbama Zakona o visokom obrazovanju. Do kraja 2020. godine, reakreditovane su sve ustanove visokog obrazovanja kojima je istekla reakreditacija. Reakreditacija UCG-a ističe u maju 2022. godine.

Ono što karakteriše postupke reakreditacije u 2020. godini (u odnosu na one koji su realizovani u 2019. godini), a što je jedan od uzroka dužeg trajanja postupka, jeste uključivanje predstavnika studenata i predstavnika tržišta rada u rad komisija za reakreditaciju (u skladu sa Evropskim standardima i smjernicama - ESG).



**Grafikon 3. Primljeni i realizovani zahtjevi za reakreditaciju ustanova visokog obrazovanja (2018-2020.) (Izvor: AKOKVO)**

AKOKVO je tokom 2020. godine bila partner u osam projekata. Jedan od projekata je i „Jačanje kapaciteta za implementaciju dualnog obrazovanja u visokom obrazovanju u Crnoj Gori (Building capacities for the implementation of dual education in higher education in Montenegro – DUALMONT)“.

Cilj projekta je unapređenje kompetencija diplomaca u Crnoj Gori, kroz razvoj generičkog modela dualnog obrazovanja i zakonskog okvira za uvođenje dualnog obrazovanja kako bi se podržale različite potrebe i interesi studenata, kompanija, visokoškolskih ustanova u zemlji, a istovremeno dale i preporuke ustanovama visokog obrazovanja za primjenu dualnog obrazovanja u Crnoj Gori. Vremenski okvir u kome se realizuje projekat je januar 2021– decembar 2023. godine. Benefiti za sistem obezbjeđenja kvaliteta se odnose na instrumente za povećanje kredibiliteta ustanova visokog obrazovanja u Crnoj Gori kroz značajno poboljšanje kompetencija diplomiranih studenata, u skladu s potrebama poslodavaca.

**Na osnovu svih ovih podataka koje su preuzete iz Godišnjeg izvještaja o radu za 2020. godinu, Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja, kada je u pitanju sprovođenje akreditacije i eksterne evaluacije ustanova visokog obrazovanja, tu oblast je prepoznala i kroz svoj plan integriteta, gdje je istakla važnost tog postupka koji se sprovodi u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju sa utvrđenom procedurom.**

\* \* \*

#### Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

**Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore – Ombudsman**<sup>107</sup>, dao je Mišljenje zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta u postupku zapošljavanja u jednoj prosvjetnoj ustanovi u Crnoj Gori.

U cilju utvrđivanja relevantnih Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda pokrenula je ispitni postupak i nakon uvrđenih činjenica dala preporuku za otklanjanje nepravilnosti.

Prilikom donošenja mišljenja Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda vodila se sljedećim relevantnim propisima: Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/2007, 38/2013), Zakon o zabrani diskriminacije („Sl. list CG, 46/2010,18/2014 i 042/17), Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom („Sl. list CG“, br. 39/11, 035/15 i 044/15), Zakon o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Sl. list br. 042/11,032/14/3, 021/17), Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4. novembar 2000), Protokol broj 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih

---

<sup>107</sup> Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, maj 2021. godine, dostupno na <https://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&sector=&year=&find2=&page=3>

sloboda, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom i Povelja o temeljnim pravima EU (2000).

Svi pomenuti zakoni i konvencije definišu da je zabranjen svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu, te na osnovu toga Agencije daje preporuku svih organima vlasti da prilikom ažuriranja plana integriteta, u okviru opšte oblasti „*Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih*“, izvrši procjena rizika „diskriminacija po osnovu invaliditeta prilikom zapošljavanja“ i da se planiraju mjere za savladavanje pomenutog rizika u cilju „Poštovanja principa jednakosti svih lica prilikom zapošljavanja, a u cilju obezbjeđivanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sva lica sa invaliditetom bez ikakve diskriminacije po osnovu invaliditeta“.

Imajući u vidu da su Mišljenjem zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore – Ombudsmana utvrđene nepravilnosti prilikom zapošljavanja u jednoj prosvjetnoj instituciji, jer je u predmetnom prigovoru Odluka o izboru kandidata ne sadrži potpuno i valjano obrazloženje, ne sadrži podatke o ocjeni kriterijuma koji su u konkretnom opredijelili da ista donese i da nijesu iznijeti i obrazloženi mjerljivi pokazatelji iz kojih bi se izveo zaključak na koji način je poslodavac vrednovao reference prijavljenih kandidata/kinja, Agencija daje preporuku svim organima vlasti da prilikom ažuriranja plana integriteta, u okviru opšte oblasti „*Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih*“, izvrše procjenu rizika od donošenja nezakonitih i neobrazloženih odluka o izboru kandidata i da planiraju mjere za savladavanje tog rizika, kao što su npr. „donijeti internu proceduru prilikom sprovođenja postupka zasnivanja radnog odnosa“, „poštovanje internih procedura prilikom zapošljavanja potrebnog kadra, primjenjujući oblik i način provjere sposobnosti i jasno utvrđujući kriterijume za odabir kandidata za vršenje poslova“. Takođe je potrebno omogućiti svim kandidatima detaljno obrazloženje na izbor kandidata, kao i razloge zbog kojih je izabran jedan, a ne drugi kandidat, a sve kako bi mogao blagovremeno i efikasno ostvariti svoja prava ukoliko je nezadovoljan takvom odlukom o izboru, ulaganjem odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, te time omogućiti kandidatima da dobiju pravo na pravično suđenje.

\* \* \*

**Izveštaj o radu Uprave za inspekcijske poslove – Prosvjetna inspekcija<sup>108</sup>** sadrži podatke o inspekcijskom nadzoru i ukazane nepravilnosti, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta u organima prosvjete, tokom ažuriranja, odnosno donošenja novog plana integriteta.

Najčešće nepravilnosti utvrđene su u oblasti predškolskog obrazovanja i vaspitanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednje opšte, stručnog i visokog obrazovanja, vaspitanja i obrazovanja, vaspitanja i obrazovanja lica sa posebnim potrebama, obrazovanja odraslih i učeničkog i studentskog standarda, a te nepravilnosti odnosile su se na: nestručnu zastupljenost nastave; zapošljavanje nastavnika (do 30 dana, bez raspisivanja konkursa, bez položenog stručnog ispita i

---

<sup>108</sup> Izveštaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2020, dostupna na: <https://uip.gov.me/biblioteka/dokument>

licence za rad, sporazumom o dopuni norme časova i sporazumom o preuzimanju nastavnika); raspisivanje konkursa (bez dokaza Ministarstva prosvjete da su obezbijedena finansijska sredstva), podjelu predmeta na nastavnike i razredna starješinstva; ocjenjivanje učenika i izdavanje javnih isprava; prava djece, učenika i studenata; prava nastavnog i drugog osoblja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja; izdavanje javnih isprava polaznicima obrazovanja odraslih; neispunjavanje osnovno – školske obaveze; vjerodostojnost javnih isprava koje izdaju ustanove obrazovanja i vaspitanja; obavljanje pripravničkog staža i stručnog osposobljavanja nastavnika; polaganje stručnog ispita nastavnika; rad organa upravljanja i rukovođenja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja; rad neregistrovanih pravnih i fizičkih lica koja se bave radom sa djecom i učenicima i vođenje propisane evidencije i dokumentacije u ustanovama.

Takođe u svoj izvještaju o radu Uprave za inspekcije poslove, Prosvjetna inspekcija je izvršila inspeksijski nadzor kod 162 osnovne škole na teritoriji Crne Gore u odnosu na rad organa upravljanja i rukovođenja u ustanovi i organizaciji obrazovno vaspitnog rada u ustanovi, kao pedagoške evidencije, prema Pravilniku o obliku i načinu vođenja pedagoške evidencije i sadržini javnih isprava u školama.

U pojedinim slučajevima u kojima je utvrđeno da ustanova ne obavlja svoju djelatnost u skladu sa propisanim pravilima, ukazano je na utvrđene nepravilnosti i dat rok za otklanjanje. Svi subjekti nadzora su u ostavljenom roku postupili po ukazivanju inspektora.

Takođe, u svom izvještaju Uprava za inspekcije poslove dala je i svoj stav kada je u pitanju implementacija Zakona o prosvjetnoj inspekciji, da bi se izmjenom i dopunog navedenog zakona moglo doprinijeti još boljem i efikasnijem radu i uređivanju odnosa u navedenim oblastima.

Kada je u pitanju postupanje o inicijativama u izvještajnoj godini Prosvjetna inspekcija je imala 451 inicijativu, a najviše su se odnosile na: zapošljavanja nastavnika bez javnog konkursa; prijavu na izbor kandidata po konkursu; pritužbu na neregularno zasnivanje radnog odnosa po osnovu stručnosti; dopunu do norme časova; sporazumno preuzimanje nastavnika; raspoređivanje časova; provjeru vjerodostojnosti diploma, odnosno javnih isprava; stručni ispit; komisijsku provjeru znanja učenika; prigovor na ocjenu; nepohađanje nastave od strane učenika i povredu prava učenika i studenata.

Većim dijelom na ove ukazane nepravilnosti organi vlasti su u svojim planovima integriteta prepoznali oblasti koje obuhvataju radne procese sa prepoznatim mogućnosti nastanka rizika i predloženim mjerama za otklanjanje i mogućnost nastanka tih rizika. Međutim, kada se uzme broj utvrđenih nepravilnosti prilikom inspeksijskog nadzora može se zaključiti da određeni broj organa vlasti ne poštuju primjenu Zakona i podzakonskih akata koje regulišu rad prosvjetnih institucija, te Agencija preporučuje da prosvjetne institucije dosljedno primjenjuju zakonsku regulativu, naročito pri postupku zapošljavanja, zatim primjenu internih procedura u obavljanju radnih zadataka, te da prilikom izvještavanja o predloženim mjerama u planu integriteta objektivnije ocjenjuju realizaciju predloženih mjera.

\* \* \*

Prema analizi „**Finansijska alhemija Univerziteta Crne Gore**“ - uvod u finansije Univerziteta Crne Gore u periodu od 2015-2019. godine<sup>109</sup>, koji je izradio Centar za građansko obrazovanje (CGO), koje je sprovedeno u 2020. godini, uz podršku Centra za građanske inicijative kroz program SELDI, a u okviru linije Evropske unije „Podrška lokalnim organizacijama civilnog društva u promociji antikoruptivne regionalne i EU agende u državama zapadnog Balkana koje su korisnice IPA fondova“, obrađen je nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti trošenja budžetskih sredstava.

Centar za građansko obrazovanje (CGO) je za potrebe izrade ove studije, uputio UCG i pojedinim njegovim organizacionim jedinicama (Pomorskom, Pravnom, Filozofskom i Mašinskom fakultetu, kao i Muzičkoj akademiji ) zahtjev za slobodan pristup informacijama. Tražene informacije su uključile komplet kopija ovjerenih finansijskih izvještaja za posljednjih pet godina, Ugovore i fakture o kupovini ili prodaji materijalne imovine, promet kupaca i dobavljača, analitičke kartice najvećih troškova, izvještaje internih revizija sa preporukama i planovima za otklanjanje nedostataka i još drugih akata koje čine sastavni dio finansijskog poslovanja kako Univerziteta Crne Gore i njihovih organizacionih jedinica.

UCG i njegove fakultetske jedinice su odugovlačile sa odgovorima, pa je CGO počeo dobijati uvjeravanja od nekoliko fakultetskih jedinica da rade na pripremi dokumentacije za slanje, da bi nakon dopisa rektora stigli uniformni odgovori i sa fakultetskih jedinica. U odgovorima se navodi da je dio tražene dokumentacije dostupan na sajtu UCG, što istraživači CGO-a dodatnom provjerom nijesu uspjeli verifikovati sem za nekoliko polovičnih informacija. Za ostalu obimnu dokumentaciju je dozvoljen fizički uvid čime je suštinski ograniče pristup takvoj informaciji, jer se takvim pristupom informacijama ne može napraviti nikakava ozbiljna analiza.

Konačno, utisak je da netransparentnosti nije dobra ni za jednu instituciju. Posebno je zabrinjavajuće kad se takav pristup podržava u instituciji koja obrazuje mlade ljude i kojima bi svojim dosljednim poštovanjem zakona i otvorenošću trebala služiti kao uzor. Takođe činjenica je da duži period nije vršena eksterna revizija finansijskog poslovanja UCG, ukazuje na neophodnost da Vlada Crne Gore, shodno Ugovoru o finansiranju, iskoristi svoje pravo i angažuje nezavisnog ovlašćenog revizora u cilju vršenja revizije finansijskog poslovanja UCG, jedan je od zaključaka analize.

Međutim, Univerzitet Crne Gore, na osnovu predstavke ove analize, reagovao je na njihovu izjave da UCG ne postupa u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama u drugim važećim

---

<sup>109</sup> Publikacija projekta “Finansiranje visokog obrazovanja pod lupom”, Centar za građansko obrazovanje (CGO), dostupna na stranici: <http://media.cgo-cce.org/2020/08/finansiranje-visokog-obrazovanja-pod-lupom-F.pdf>  
<http://cgo-cce.org/2020/06/29/finansijska-alhemija-univerziteta-crne-gore/#.YYOdgxrMKM8>

propisima, već da je zbog predmeta navedene studije odobreno pravo na pristup svim traženim informacijama i to Rješenjem UCG br. 01-3283/1 od 06.11.2019.godine, na način da odobrava pristup svim traženim informacijama neposrednim uvidom u original ili kopiju informacije u prostorijama UCG, a sve zbog obimnosti tražene dokumentacije i tehničke nemogućnosti pristupa pojedinim traženim informacijama, jer ne postoje u elektronskoj formi, što je u skladu sa članom 21 stav 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama<sup>110</sup>.

Prateći navode iz pomenute studije, kao i na osnovu plana integriteta Univerziteta Crne Gore, Agencija daje preporuku da se izvrši procjena rizika u većem broju radnih procesa, posebno u oblasti rizika „*Planiranje i upravljanje finansijama*“. U okviru ove oblasti potrebno je analizirati rizike koji se odnose na proces planiranja budžeta, planiranja javnih nabavki, sprovođenja javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenje sprovođenja ugovora, finansijsko izvještavanje, finansijsko upravljanje i kontrolu, izvršavanje budžeta i drugo.

Takođe Centar za stručno obrazovanje je ukazao na **rješavanje pitanja upisa na drugu godinu master studija** za kandidate koji su prethodni nivo završili po nekom od sistema važećim prije 2017. godine<sup>111</sup>.

Naime, izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, iz juna 2017. godine, članom 119b stav 3, predviđeno je da lica koja su stekla diplomu u nekom od prethodnih modela studija visokog obrazovanja, a koje su ekvivalentne obimu od 240 ECTS, imaju pravo da direktno upišu drugu godinu master studija. Međutim, UCG nikada nije donio prateća podzakonska akta kojima bi preciznije uredili kriterijumi i način upisa tih studija. Istovremeno, za svaki program, shodno zahtjevu UCG, Ministarstvo je licencom utvrdilo broj studenata, a Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja (AKOKVO) dala akreditaciju. CGO upozorava da ovo u praksi znači da se može desiti da drugu godinu upiše, na primjer, 50 studenata a da su kapaciteti za održavanje nastave i mentorstva ograničeni na 10 ili 20 studenata.

Ovo pitanje je aktuelizovano ove studijske godine (2021/22), te dopisom UCG prema fakultetskim jedinicama mogu da upisuju studente koji su po ranijim sistemima završili studije, a koji po ekvivalenciji diplome imaju 240 ECTS. Kompletan rektorski kolegijum, su morali biti svjesni da ovo zakonsko rješenje, bez utvrđenih kriterijuma za upis u drugu godinu od strane UCG i bez licence i akreditacije, nije primjenjivo.

---

<sup>110</sup> Reagovanje Univerziteta Crne Gore: NVO CGO tendencioznim manipulacijama prema UCG Pravda grantove, dostupna na: [https://www.ucg.ac.me/objava.php?blog\\_id=10&objava\\_id=82061](https://www.ucg.ac.me/objava.php?blog_id=10&objava_id=82061)

<sup>111</sup> Centar za građansko obrazovanje (CGO), Kome odgovara upis bez kriterijuma na neakreditovane master programe? Dostupna na: <http://cgo-cce.org/2021/10/19/kome-odgovara-upis-bez-kriterijuma-na-neakreditovane-master-programe/#.YYPiC2DMKM8>

Imajući u vidu da se radi o jednogodišnjem programu od 60 ECTS, koji se sadržajno podudara sa drugom godinom dvogodišnjih master studija, za njegovu realizaciju se prvenstveno moralo ući u proces akreditacije. Važno je naglasiti da se važeća akreditacija odnosi na dvogodišnje, ali ne i jednogodišnje master studije takvog sadržaja. Kako zakoni ne prepoznaju godine studija kao izolovane studijske programe, već se svaki studijski program mora zasebno akreditovati, to vodi ka upitnom kvalitetu tog programa i validnosti diploma po njegovom završetku.

CGO naglašava da UCG nije donio podzakonske akte, odnosno kriterijume kojima bi se odredio sistem bodovanja prijavljenih kandidata i način njihovog rangiranja uopšte ne postoji. Nije određena ni obaveza polaganja prijemnog ispita, kao što je to slučaj sa upisom u prvu godinu dvogodišnjih master studija, pri čemu su zanemareni i ostvareni prosjeci ocjena. Ne postoji ni ograničenje u broju studenata koje fakultet može primiti. Nedostatak akata kojima bi se taj dio uredio vodi i ka izostanku konkursa za upis, što za rezultat ima to da se može upisati ko hoće i u bilo koje vrijeme. Konačno, Senat nije verifikovao upis ovih studenata kada je isti verifikovan na elektronskoj LIX sjednici VI saziva Senata, ponedjeljak 11.10.2021. do utorak 12.10.2021. godine, za novoupisane studente prve godine master studija, za studijsku 2021/22. godinu – I upisni rok<sup>112</sup>. Te se može zaključiti da rektorat ne pokazuje razumijevanje za opravdanu zabrinutost zbog takvog stanja niti zainteresovanost za pronalaženje mehanizama za rješavanje ovog pitanja.

Univerzitet Crne Gore je u 2020. godini donio Pravila studiranja na master studijama<sup>113</sup>, kao i Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i postupku upisa u prvu godinu master studija Univerziteta Crne Gore, gdje je članom 5 propisano na pravo prijave na konkurs za upis na master studije imaju kandidati sa završenim osnovnim studijama, obima najmanje 180 ECTS kredita, iz odgovarajuće oblasti nauka ili umjetnosti, te da se upis vrši na konkurentskoj osnovi, u skladu sa rezultatima postignutim na osnovnim studijama obima najmanje 180 ECTS kredita i prijemnog ispitu, nakon sprovedenog postupka rangiranja, u skladu sa ovim pravilnikom i da studenti koji su završili akademske osnovne studije imaju pravo upisa na akademske master studije.

Kada uzmemo u obzir plan integriteta Univerziteta Crne Gore, jedan od prvih rizika u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, uzet je u obzir osnovni rizik „*Različito tumačenje propisa*“, gdje je predložena mjera, da je potrebno izraditi i primjeniti nova pravila studiranja, izradu centralizovanog, transparentnog i uniformnog sistema za praćenje nastavnog procesa, jer su donijeta nova pravila studiranja, kako na osnovnim studijama, tako i na master studijama, te da je kroz plan integriteta data mala vjerovatnoća nastanka tog rizika, kao i same posljedice, ako nastupi prepoznati rizik.

---

<sup>112</sup> Verifikacija upisa u I godinu master studija na studijske programe UCG, za studijsku 2021/22. godinu – I upisni rok, dostupan na: <https://www.ucg.ac.me/senat.php?id=181>

<sup>113</sup> Pravila studiranja na master studijama i Pravila o bližim uslovima, kriterijumima i postupku upisa u prvu godinu master studija Univerziteta Crne Gore, Bilten Univerziteta Crne Gore br. 493 – dostupna na: <https://www.ucg.ac.me/objava/blog/1287/objava/72810-pravila-upisa-i-studiranja-master-studije>

Na osnovu toga, Agencija daje preporuku Univerzitetu Crne Gore, da je potrebno prilikom revidiranja plana integriteta uzme u obzir sve moguće rizike koje mogu nastupiti u slučaju primjene određenih propisa, uzeti u obzir i sve inicijative koje su date, kako od strane nevladinog sektora, tako i od strane samih studenata, jer studenti su ti koji najbolje mogu primjetiti nedostatke u primjeni donešenih propisa i dati predloge za njihovo otklanjanje.

\* \* \*

**Izveštaj Evropske komisije**<sup>114</sup> sadrži ocjene i preporuke za oblast prosvjete, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta ovih institucija, tokom ažuriranja, odnosno donošenja novog plana integriteta.

Prema ocjeni Evropske komisije, Crna Gora je **postigla dobar nivo** spremnosti u ovoj oblasti. **Određeni napredak** ostvaren je u ispunjavanju preporuka iz 2020. godine o kontinuiranoj reformi obrazovanja, naročito stručnog obrazovanja i osposobljavanja. U ostale preporuke treba uložiti više napora. Pandemija kovida-19 snažno je pogodila sektor obrazovanja u kojem se odgovor fokusirao na održavanje kontinuiteta putem učenja na daljinu.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- intezivira reformske napore kako bi unaprijedila inkluzivno obrazovanje i pristup kvalitetnom obrazovanju na svim nivoima obrazovanja;
- usvoji i počne da sprovodi novu strategiju ranog i predškolskog vaspitanja za period 2021-2025. godine, da pomogne u poboljšanju upisa u predškolske ustanove i inkluzivnosti sve djece;
- uspostavi adekvatan mehanizam za praćenje i evaluaciju praktičnog učenja, na nivou visokog i stručnog obrazovanja.

Kada je u pitanju oblast **obrazovanja i obuke**, tokom 2020. godine nastavljeno je sprovođenje raznih strategija u obrazovanju. Na napredak 2021. godine djelimično je uticalo osnivanje novog Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta i s tim povezane kadrovske izmjene. Potrošnja na obrazovanje 2020. godine iznosila je oko 4% BDP-a. Stopa upisa u ustanove predškolskog obrazovanja iznosila je 52% u godini 2019/2020, što je značajno niže od cilja EU koji je postavljen na nivou od 95%. Pandemija kovida-19 dovela je do nastanka hibridnog sistema redovnog i učenja

---

<sup>114</sup> Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu. str. 97, dostupna na:

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



putem interneta. Na svim nivoima obrazovanja obezbijeđen je niz mogućnosti za učenje na daljinu, individualizovani nastavni materijali pripremljeni su za učenike s posebnim potrebama u obrazovanju, a donirani su i tablet kompjuteri da bi se podržali časovi putem interneta. Međutim, potrebno je ubrzati napore da bi se prevazišli jazovi u učenju koje je uzrokovalo digitalno isključivanje velikog broja djece iz ranjivih grupa koja nisu imala tehnološke uređaje odnosno pristup internetu. Još uvijek se sprovodi sveobuhvatna analiza sistema obrazovanja, a njen ishod može poslužiti kao čvrst osnov za širu raspravu – sa svim relevantnim zainteresovanim stranama – o izradi kvalitativne, budžetirane, višegodišnje strategije obrazovanja sa održivim reformama.

Pandemija kovida-19 posebno je uticala na učenike romske i egipćanske populacije iako se može izvjestiti o određenim poboljšanjima zahvaljujući, između ostalog, projektima EU i donatorskoj podršci: dodatni besplatni udžbenici u osnovnim školama, veći broj mentora i saradnika angažovanih u osnovnim i srednjim školama (za pružanje podrške u učenju, obezbjeđivanje prisustva učenika i sprečavanje ranog osipanja, i kao veza između roditelja i škola), i besplatan prevoz za oko 600 učenika osnovnih škola u opštinama Nikšić, Podgorica, Cetinje i Berane. Program stipendija za učenike i studente romske i egipćanske populacije u srednjim školama i na univerzitetu je nastavljen, ali potrebno ga je detaljnije sprovoditi da bi se obezbijedilo, da se mjesečne uplate vrše na vrijeme.

Potrebno je u narednom periodu usvojiti Novu strategiju ranog i predškolskog obrazovanja za period 2021-2025. godine, a osnovni ciljevi strategije su da se unaprijedi kvalitet predškolskog obrazovanja, poveća obuhvat upisa i da se poboljšaju mogućnosti za rani razvoj djece koja pripadaju ranjivim grupama.

Studijski model 3+2+3 sada se sprovodi i u privatnim ustanovama visokog obrazovanja, po ugledu na proces koji se odvija na Univerzitetu Crne Gore (UCG). Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta planira da predloži novi nacrt revidirane strategije visokog obrazovanja za period 2021-2025. godine. Takođe je formiralo međuresornu radnu grupu za izradu nacrtu novog Zakona o visokom obrazovanju. Izrada struktuiranog praćenja i evaluacije praktičnog obrazovanja u programima visokog obrazovanja je oblast koja nalaže posebnu pažnju. Kada je riječ o Zakonu o akademskom integritetu iz 2019. godine, nova vlada imenovala je novi Etički odbor (odgovoran za zaštitu i promovisanje akademskog integriteta i sprečavanje plagijarizma), smijenivši ranije imenovane članove. Potpuno sprovođenje ovog zakona i postizanje vidljivih rezultata i dalje ostaju važni, posebno zato što je obrazovanje i dalje oblast podložna korupciji.

Tokom 2020. godine, učešće Crne Gore u vodećem programu EU Erasmus+ uvećano je na 1.549 dolazećih i odlazećih učesnika, što je porast sa 1.379 koliko ih je bilo 2019. godine. U oblasti visokog obrazovanja dodijeljeno je osam projekata jačanja kapaciteta.

Zbog pandemije kovida-19, malo napretka je ostvareno u dodatnom sprovođenju akcionog plana za Program međunarodnog ocjenjivanja učenika (PISA) u Crnoj Gori i preporuka za poboljšanje kvaliteta obrazovanja. Crna Gora učestvuje u procjeni u sklopu Studije o napretku međunarodne čitalačke pismenosti (PIRLS) za 2021. godinu, kao i u istraživanju PISA za 2022. godinu.

\* \* \*

**Istraživanje javnog mnjenja**<sup>115</sup>- „Mapiranje ključnih deficita ishoda učenja studija svih profila društvenih nauka za potrebe kvartarnog sektora“ je publikacija koja predstavlja dio projekta „Praktična akademija za socijalnu integraciju“ koji je CEDEM sprovodio uz podršku Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta.

Anketno istraživanje se realizovalo sa 50 zaposlenih u kvartarnom sektoru. Selekcija ispitanika vršena je svrhovitim uzorkovanjem, a uslov je bio da oni imaju iskustva sa studentima pripravniciima i onim studentima koji su se zapošljavali u institucijama u kojima rade nakon što su završili studije. Od ispitanika je traženo da procijene kvalitet sistema školstva Crne Gore u odnosu na sisteme školstva iz regiona. Rezultati ukazuju da skoro 40% ispitanika smatra da je u odnosu na Srbiju, školstvo u Crnoj Gori na istom nivou, njih oko 40% smatra da je na nižem nivou dok samo 6% smatraju da je na višem. Nadalje, njih 33,3% smatra da je školstvo u Crnoj Gori na višem, 25% da je istom i 6% da je nižem nivou u odnosu na Albaniju. U odnosu na Bosnu i Hercegovinu, 29,2% ispitanika smatra da je školstvo u Crnoj Gori na višem nivou, 43,8% da je istom i samo 4,2% smatraju da je na nižem. Sa druge strane, većina tj. 50% ispitanika smatra da je školstvo u Crnoj Gori na nižem nivou od onoga u Hrvatskoj, 20,8% da je na istom nivou i 8,3% da je na višem nivou.

Sastavni dio generalne ocjene sistema visokog školstva u Crnoj Gori bila je i procjena ključnih aspekata koji se tiču samog sistema, te na osnovu toga su se definisali ključni aspekti i tražili od ispitanika da ocjene u kojoj mjeri su ovi kriterijumi ostvareni (slika1). Najvišu vrijednost je dobijena kada je riječ o dostupnosti sistema obrazovanja, tačnije, ispitanici su visoko ocijenili pristupačnog obrazovanja svima, bez obzira na kulturne, etničke i druge razlike. Značajno niže je ocijenjen stepen u kojem obrazovanje pruža opšta i stručna znanja. Konačno, veoma nisko se ocijenjuju stepen u kojem je školstvo usklađeno sa svjetskim trendovima priikom zapošljavanja svršenih studenata. Najniže je ocijenjen način na koji je visoko školstvo u Crnoj Gori organizovano.

Dobro je organizovano	2,1%
Obezbjeđuje studentima da mogu sutra efikasno da rade kada se zaposle	4,3%
U skladu sa savremenim svjetskim trendovima	4,3%
Obezbjeđuje potrebna stručna znanja studentima	12,8%
Obezbjeđuje potrebna opšta znanja studentima	12,8%
Pristupačno je svim mladim ljudima bez ozbira na njihove kulturne, etničke i druge razlike	33,6%

Slika br. 1. Generalno, u kojoj mjeri visoko školstvo u Crnoj Gori ispunjava sljedeće kriterijume - % u velikoj mjeri

<sup>115</sup> Istraživanje javnog mnjenja. Projekat „Praktična akademija za socijanu integraciju“, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), dostupno na stranici: <https://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/ostala-istrazivanja/send/31-ostala-istrazivanja/2002-mapiranje-kljucnih-deficita-ishoda-ucenja-studija-svih-profila-drustvenih-nauka-za-potrebe-kvartarnog-sektora>

Na sljedećoj slici je prikazano koliko su generalno svršeni studenti osposobljeni da nakon fakulteta efikasno obavljaju svoj posao u državnim organima i organima javne uprave.

	Veoma dobro su osposobljeni	Uglavnom su osposobljeni	Uglavnom nisu osposobljeni	Uopšte nisu osposobljeni	Ne znam, ne mogu da procijenim
Svršeni studenti iz oblasti ekonomije	2,2%	43,5%	21,7%	6,5%	26,1%
Svršeni studenti iz oblasti prava	2,2%	60,9%	23,9%	6,5%	6,5%
Svršeni studenti iz oblasti političkih nauka	2,2%	44,4%	22,2%	4,4%	26,7%

Imajući u vidu da u Crnoj Gori postoje državni i pravatni fakulteti, u istraživanju je traženo da se uporede kvalitet obrazovanja izmedju njih. Opcije u upitnike su bile: 1) da su bolji privatni, 2) da su bolji državni, ili 3) da je kvalitet obrazovanja na državnim i privatnim fakultetima u Crnoj Gori na istom nivou. Podaci, međutim, ukazuju da od 50 ispitanika niti jedan nije zauzeo stav da su bolji privatni od državnih fakulteta. Čak 79,2% ispitanika smatra da državni fakulteti obezbjeđuju više znanja od privatnih, a samo 20,8% ispitanika smatra da je kvalitet na istom nivou, dok nema niti jednog ispitanika koji smatra da privatni fakulteti obezbjeđuju više znanja nego državni.

U okviru anketnog istraživanja, identifikovali su sedam kategorija ishoda učenja (kapaciteti koje se tiču opšteg obrazovanja, profesionalni kapacitet, organizacioni kapaciteti, komunikacijske vještine, digitalne vještine, poznavanje legislative, administrativni kapaciteti i stručni kapaciteti) i za svaku od kategorija određeni broj indikatora koji mjere obrazovne ishode. Podaci ankete ukazuju da su svršeni studeni društvenih nauka u Crnoj Gori **u najvećoj mjeri sposobljeni/kompetentni za digitalno doba, timski rad, međuljudske odnose, te da poštuju vještine, kapacitet za rukovođenjem, poslovni/biznis kapaciteti, strateško razmišljanje, politička kompetentnost, vizija i inovacija**. Podaci su zanimljivi i zbor činjenice da su odgovori ispitanika u anketi upravo suprotni od onoga što je ukupna procentualna ocjena u odnosu na analizu sadržaja ishoda, učenja obrazovnih kurikuluma fakulteta društvenih nauka u Crnoj Gori. Dakle iskustva anketiranih zaposlenih u institucijama državne uprave ukazuju na to **da svršeni studenti fakulteta društvenih nauka u praksi, ipak, u određenoj mjeri posjeduju lične kvalitete, uz kompetencije za digitalno doba, da su kompetencije koje se tiču kreativnosti u obavljanju posla ocijenjene nisko**. Sa druge strane, kada je riječ o zastupljenosti opštih teorijskih znanja i kritičnog mišljenja koji su u slučaju analize sadržaja kurikuluma najzastupljeniji ishod učenja, rezultati ankete ukazuju da su, u oblasti opšteg obrazovanja svršeni studenti najkompetentniji kada je riječ o razumijevanju **savremenih trendova**, što se poklapa sa ishodima učenja, dok **disparitet uočen je u odnosu na razvijanje kritičnog mišljenja koje se, prema ishodima učenja, procjenjuje kao najzastupljenije, dok u slučaju praktičnog djelovanja, ova karakteristika u radu svršenih studenata društvenih nauka u Crnoj Gori izostaje**.

**U odnosu na sve navedeno, može se zaključiti da se ishodi učenja obrazovnih kurikuluma fakulteta društvenih nauka u Crnoj Gori dobrim dijelom ne poklapaju sa onim što su stvarna znanja, vještine i kompetencije svršenih studenata društvenih nauka, u praksi.**

\* \* \*

Agencija za sprječavanje korupcije je shodno čl. 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, krajem jula 2021. godine, donijela **Mišljenje o Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju**<sup>116</sup>.

Kada su u pitanju izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, a koje je donijela Skupština Crne Gore 27. maja 2021. godine sadrže nepreciznosti i neodređenosti normi koje otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti obrazovanja, kao jednoj od oblasti od posebnog rizika od pojave korupcije.

Imajući u vidu suštinski važnu ulogu obrazovanja u izgradnji snažnog društva fokus budućih izmjena Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju mora biti transparentan proces izbora direktora obrazovno-vaspitnih ustanova, koji će pratiti javni plan razvoja škole, koji kandidati podnose, stručna i mješovita komisija koja vrednuje planove i sprovodi intervjue sa kandidatima, te javna lista rangiranja kandidata na osnovu koje se sami proces izbora sprovodi.

Agencija poziva nadležno ministarstvo da prilikom pripreme novog zakonskog teksta u ovoj oblasti izmjeni proceduru za izbor direktora obrazovno-vaspitnih ustanova tako da iste ne imenuje ministar, već da nadležnost izbora i razrješenja direktora bude jedna od nadležnosti školskog, odnosno upravnog odbora, posebno imajući u vidu da su preko predstavnika u odborima zastupljeni interesi Ministarstva, a što je najvažnije i interesi zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama, đaka i roditelja, te bi njihova odluka oslikavala najbolji interes škole.

Dodatno, Agencija smatra da je neophodno revidirati i procedure koje se odnose na zapošljavanje nastavnika u pravcu jasnog definisanja procedura zapošljavanja, predviđanja kriterijuma za izbor članova komisije i definisanja kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, što bi obezbijedilo veću transparentnost ovog procesa, a samim tim smanjilo prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, te pojavu nepotizma, kronizma i političkog klientelizma, što otežava sveukupni reformski proces i u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

Kad je u pitanju promjena strukture školskog, odnosno upravnog odbora, iako su usvojene izmjene imale za cilj da se poveća uticaj i odgovornost zaposlenih u samoj ustanovi, a u cilju unapređivanja ukupnog rada ustanove, te da se kroz decentralizaciju unaprijedi rad organa upravljanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama, Agencija primjećuje da kriterijumi izbora

---

<sup>116</sup> Mišljenje o Zakonu o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/analiza-propisa/mi%C5%A1ljenja-ask/>

predstavnik školskih odbora nisu zakonom definisani, kao ni kriterijumi za razrješenje predstavnika školskih odbora bilo da se radi o predstavnicima ministarstva ili opštine, predstavnicima zaposlenih ili roditelja. Zbog navedenog, a imajući u vidu nadležnosti školskih, odnosno upravnih odbora, neophodno je predvidjeti jasne kriterijume koje je potrebno ispuniti u cilju imenovanja i razrješenja članova u ovim odborima.

Dodatno, Agencija poziva nadležno ministarstvo da u okviru svojih nadležnosti razmotri primjenu člana 153 h, a koji se odnosi na izbor direktora u svim javnim ustanovama u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, imajući u vidu da primjena navedene norme za posljedicu ima lišavanje funkcije nosilaca javnih ovlašćenja, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima. Donošenjem zakona sa citiranim odredbama, a koji podrazumjeva da se u roku od trideset, odnosno šezdeset dana sprovede izbor školskih, odnosno upravnih odbora i direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, kao i pomoćnika direktora, te da se nosiocima javnih ovlašćenja prekine mandat na koji su izabrani mimo utvrđivanja kvaliteta rada ostvarenom tokom mandata uspostavlja se opasna praksa i daje legitimitet modelu ponašanja zakonodavne vlasti koji podrazumjeva da se kroz donošenje propisa može vršiti sistemska promjena, a koji za jedini cilj ima razrješenje nosioca javnih ovlašćenja zakonom, u određenim oblastima na koje se ovaj i eventualno budući zakoni mogu odnositi. Navedeno posebno imajući u vidu da su članom 83 Opšteg zakona jasno predviđeni uslovi za razrješenje direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, a imajući u vidu da je najnovijim izmjenama zadržan model po kome resorni ministar iste bira i razrješava.

## **PREPORUKE ZA SISTEM PROSVJETE**

Jedan od najčešćih preporuka, na sam početak analize planova i izveštaja o sprovođenju plana integriteta prosvjetnih ustanova je da osim opštih oblasti rizika organi vlasti u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti, jer je analizom utvrđenom da 45 (17,79%) organa vlasti nijesu obradile posebne oblasti u svojim planovima integriteta. Posebne oblasti rizika najčešće se poklapaju sa nadležnostima ključnih organizacionih jedinica u organima vlasti i na taj način se i određuju.

Agencija daje preporuku da se izvrši procjena rizika u većem broju radnih procesa, posebno u oblasti rizika „**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**“. U okviru ove oblasti potrebno je analizirati rizike koji se odnose na proces planiranja zapošljavanja, revidirati procedure koje se odnose na zapošljavanje nastavnika u pravcu jasnog definisanja procedure zapošljavanja, definisanja kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, obezbjediti veću transparentnost prilikom procesa zapošljavanja, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, sukob interesa u obavljanju poslova, zabranu prijema poklona, moguće zloupotrebe službenih dužnosti, nesavjestan rad, zaštitu zaposlenih koji prijavljuju korupciju ili druge nepravilnosti (zviždači) i druge procese koji mogu sadržati rizike od korupcije ili neetičnog ponašanja.

Za efikasniju primjenu Zakona o javnim nabavkama i Zakona o budžetu Agencija preporučuje da u svojim planovima integriteta prosvjetne institucije urade procjenu rizika u većem broju radnih procesa, posebno u oblasti rizika „**Planiranje i upravljanje finansijama**“. U okviru ove oblasti potrebno je analizirati rizike koji se odnose na proces planiranja budžeta, planiranja javnih nabavki, sprovođenja javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenje sprovođenja ugovora, finansijsko izvještavanje, finansijsko upravljanje i kontrolu i izvršavanje budžeta.

U izvještajima o sprovođenju plana integriteta sistema prosvjete, većim dijelom u osnovnim školama, učestalo je da su sve ili gotovo sve mjere iz plana integriteta ocijenjene kao realizovane, pa se preporučuje što preciznije i sadržajnije izvještavanje o sprovođenju mjera i navođenje objektivnih ocjena realizacije. U skladu sa tim, data je preporuka da se prilikom sačinjavanja narednih izvještaja o sprovođenju plana integriteta, da je potrebno unositi što konkretniji opis realizacije za svaku mjeru za savladavanje rizika, odnosno što jasnije obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjera i potrebno je svaku mjeru ocijeniti u skladu sa formulacijom planirane mjere i sa preduzetim aktivnostima, kako bi menadžeru integriteta i ostalim zaposlenima bilo olakšano praćenje realizacije mjera i eventualno ažuriranje plana integriteta.

U planovima integriteta srednjih škola, nijedna institucija nije prepoznala oblast koja je vezana za dualno obrazovanje, koji obuhvata pružanje praktične nastave, saradnje sa poslodavcima, praćenje i obilazak poslodavca i radnih mjesta, kao i razgovor o realizaciji praktične nastave učenika i na taj način uspostavila kvalitetnija koordinacija između škole i poslodavca. Na osnovu toga potrebno je da srednje škole razmotre predloženu mjeru i da u narednom periodu obuhvate rizike koje su vezane za pružanje praktične nastave i realizacije projekta dualnog obrazovanja koji je neophodan za funkcionisanje sistema stručnog obrazovanja.

Kada su u pitanju odgovorne osobe koje su zadužene za sprovođenje plana integriteta, preporučuje se organima vlasti prosvjete da preciznije navode lica za sprovođenje mjera radi efikasnijeg sprovođenja plana integriteta i bolje koordinacije između menadžera integriteta i lica koja sprovode mjere.

Pored navedenog, potrebno je i unositi što objektivnije vrijednosti za vjerovatnoću nastanka rizika i posljedice ostvarivanja rizika, kako bi se mogli definisati prioriteti u savladavanju različitih rizika i planirati odgovarajuće mjere za savladavanje svakog rizika, u odnosu na njegov intenzitet.

U cilju kontinuirane primjene antikorupcijskih zakona, odnosno odredaba čije sprovođenje prati Agencija za sprječavanje korupcije, organima prosvjete se preporučuje da u plan integriteta uključe i mjere koje podrazumijevaju kontinuiranu primjenu obaveza predviđenih tim zakonima. Agencija je preporučila uvođenje mjera koje se odnose na dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioner, obezbjeđivanje adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijavama zviždača, kao i uvođenje mjera kojim se podiže transparentnost prilikom procesa zapošljavanja tokom izborne kampanje, kroz objavljivanje svih dokumenata u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

## **PREPORUKE ZA PROSVJETNE USTANOVE CRNE GORE**

### **Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:**

#### **Preporuke za opšte oblasti**

U cilju daljeg jačanja integriteta obrazovanja preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta koje se odnose na:

- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- voditi evidencije poklona koje javni funkcioner primi u vezi sa vršenjem javne funkcije i dostaviti je ASK;
- voditi evidencije o primljenim sponzorstvima i donacijama i prijavljivati ih ASK;
- voditi evidenciju o kršenju svih antikorupcijskih propisa;
- donijeti uputstvo za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- redovno u toku izborne kampanje objavljivati i dostavljati ASK dokumenta shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom);
- jasno definisati procesure i utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- obezbijediti primjenu člana 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom;
- redovno izvještavati o sprovedenim internim kontrolama unutar institucije;
- objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad institucije;
- redovno pratiti realizacije preporuka za unapređenje rada institucije;
- utvrditi kriterijume na nivou institucije za kontrolu kvaliteta upravljanja i obezbijediti uslove za funkcionisanje tog mehanizma u praksi;
- primjeniti kvalitativnu i kvantitativnu analizu rezultata rada zaposlenih prilikom ocjenjivanja i napredovanja zaposlenih;
- donijeti budžetski plan na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije;
- uspostaviti procedure racionalnog trošenja budžetskih sredstava;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- uspostaviti redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajati nova znanja iz te oblasti;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci;

- regulisati informatičku bezbjednost;
- redovno vršiti obuku zaposlenih o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;
- plan integriteta učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način;
- poštovati interne procedure prilikom zapošljavanja potrebnog kadra, primjenjujući oblik i način provjere radne sposobnosti i jasno utvrđujući kriterijume za odabir kandidata za vršenje poslova i
- prilikom sprovođenja postupka zapošljavanja potrebno je omogućiti svim kandidatima detaljno obrazloženje na izbor kandidata, kao i razloge zbog kojih je izabran jedan, a ne drugi kandidat, a sve kako bi kandidat mogao blagovremeno i efikasno ostvariti svoja prava ukoliko je nezadovoljan takvom odlukom o izboru, ulaganjem odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, te time omogućiti kandidatima da dobiju pravo na pravično suđenje.

### **Preporuke za posebne oblasti**

U cilju daljeg jačanja integriteta obrazovanja preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta kao što su:

- voditi jedinstvenu pedagošku evidenciju i sadržinu javnih isprava u skladu sa Pravilnikom o obliku i načinu vođenja pedagoške evidencije i sadržini javnih isprava u školama;
- uspostaviti internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative, koja se odnosi na rad zaposlenih prilikom upisa djece u predškolsku ustanovu;
- obezbijediti dovoljan broj zaposlenih za obavljanje poslova prilikom upisa djece u predškolskim ustanovama;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka izdavanja prostorija škole (osnovne i srednje škole);
- utvrditi jasne kriterijume za raspodjelu fonda časova nastavnicima;
- usavršiti internu proceduru koja se tiče bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita;
- obezbijediti transparentnost prilikom raspodjele mjesta u studentskim domovima;
- objavljivati na web stranici ustanove Rang listu za raspodjelu mjesta u studentskim domovima;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati proceduru prilikom polaganja ispita na fakultetima i vanrednih polaganja u srednjim školama;
- donošenje internog akta za odobrenje i sprovođenje izborne nastave;
- normativno obezbijediti autonomiju državnog univerziteta u dobijanju i korišćenju budžetskih sredstava;
- unaprijediti sadržinu i kvalitet web prezentacija univerzitetskih jedinica;

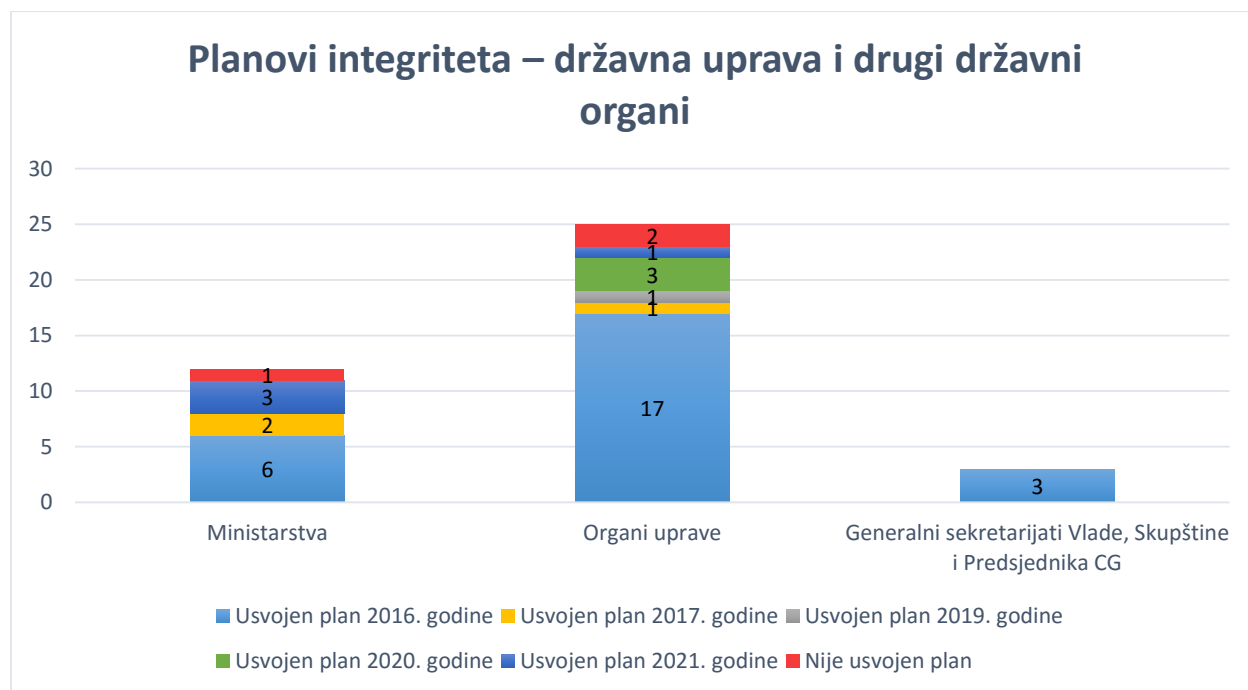


- u planovima integriteta u srednjim školama prepoznati oblast koja je vezana za dualno obrazovanje, koji obuhvata pružanje praktične nastave, saradnje sa poslodavcima, praćenje i obilazak poslodavca i radnih mjesta, kao i razgovor o realizaciji praktične nastave učenika, kako bi se uspostavila kvalitetnija koordinacija između škole i poslodavca;
- u skladu sa usvojenom Strategijom visokog obrazovanja Crne Gore za period 2020-2024. sprovoditi planirane aktivnosti, jer ona predstavlja efikasan instrument s jasno preciziranim inicijativama, ciljevima, aktivnostima i mjerama da se u planiranom vremenu aktivno stanje jasno identifikuje, osposobi i vidno poboljša;
- uspostaviti adekvatan mehanizam za praćenje i evaluaciju praktičnog učenja, na nivou visokog i stručnog obrazovanja i
- da visokoškolske ustanove u planu integriteta prepoznaju rizike i daju određene mjere za suzbijanje nastanka rizika za oblast „Slobodan pristup informacija“ i adekvatno reaguju na zahtjeve drugih institucija, zainteresovanih lica i nevladinog sektora, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, br. 44/2012 i 30/2017.godine).

## X. Državna uprava i drugi državni organi

Sistem državne uprave i drugih državnih organa obuhvata obradu planova integriteta i izvještaja ministarstava<sup>117</sup>, organa uprave<sup>118</sup> i Generalnih sekretarijata Vlade Crne Gore, Skupštine i Predsjednika Crne Gore. Plan integriteta je usvojilo 37 organa vlasti u ovom sistemu, dok to nisu učinila tri organa (jedno ministarstvo i dvije uprave) koja su osnovana Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 118/2020).

Na narednom grafikonu prikazan je broj organa koji su ispunili zakonsku obavezu usvajanja plana integriteta.



**Grafikon 101:** Broj usvojenih planova integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

<sup>117</sup> Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija.

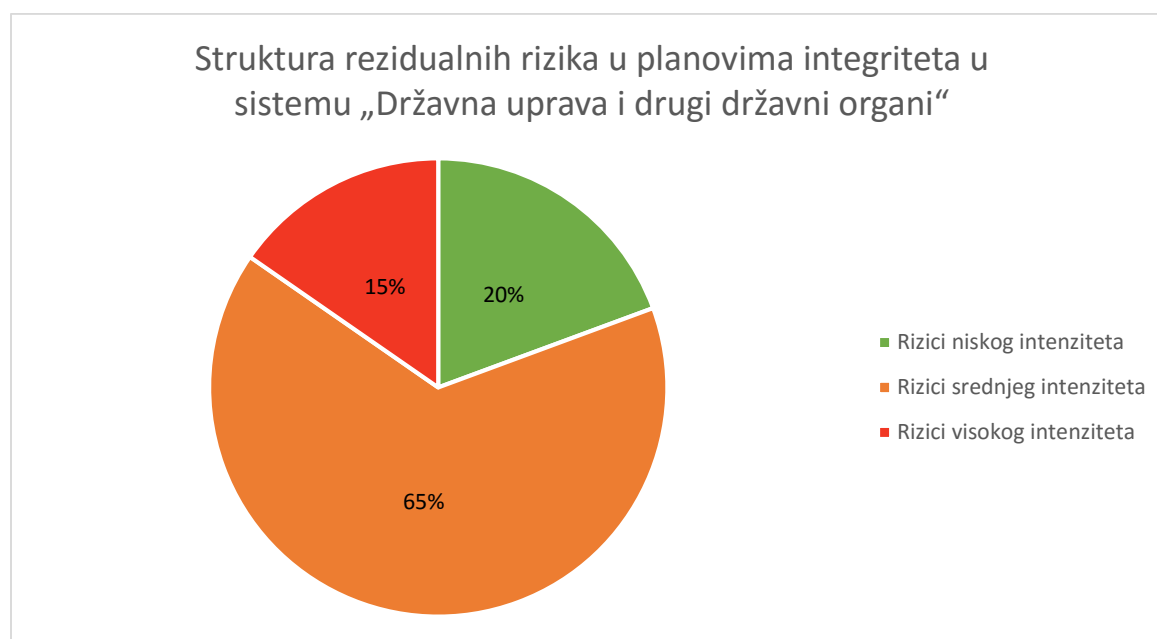
<sup>118</sup> Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za kadrove, Uprava za inspeksijske poslove, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zavod za metrologiju, Uprava za statistiku, Zavod za školstvo, Državni arhiv, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Uprava prihoda i carina, Uprava za sport i mlade, Uprava za katastar i državnu imovinu, Uprava za saradnju sa dijasporom-iseljenicima, Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama, Uprava za saobraćaj, Uprava za željeznice, Uprava za ugljovodonike, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprava za šume, Uprava za vode, Uprava javnih radova, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, Uprava za zaštitu kulturnih dobara.

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, tokom 2020. godine institucije su ažurirale odnosno usvojile novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (9 organa nije ažuriralo plan integriteta tokom 2020. godine). Tokom 2021. godine usvojena su četiri plana integriteta (3 ministarstva i jedna uprava).

Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije.

### **Struktura rizika u planovima integriteta**

U planovima integriteta u sistemu državne uprave identifikovano je ukupno 697 rezidualnih rizika.



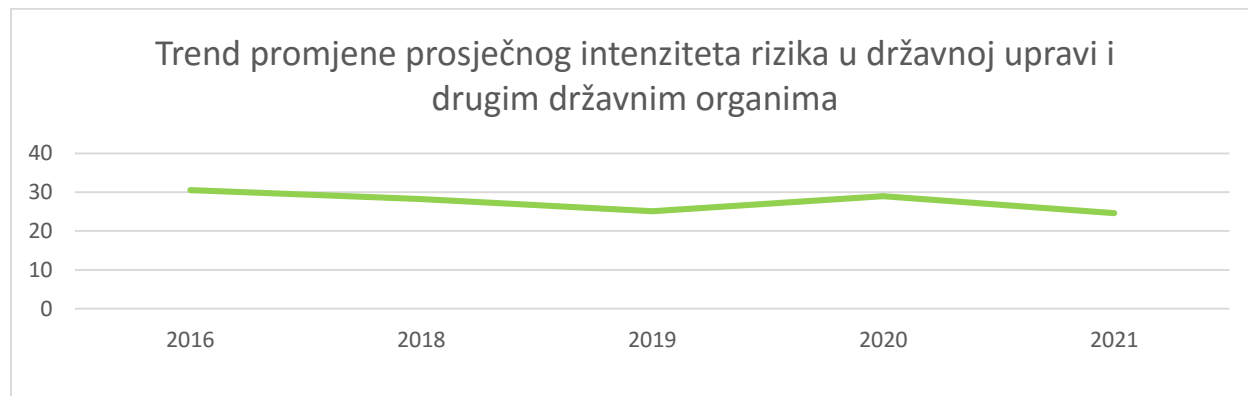
**Grafikon 102:** Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu državna uprava

Najveći broj rizika prepoznatih u državnoj upravi je srednjeg intenziteta, ukupno 455 (65%). Identifikovano je 135 rizika niskog intenziteta (20%) i 107 rizika visokog intenziteta (15%).

Godina	rizici srednjeg intenziteta	rizici niskog intenziteta	rizici visokog intenziteta
<b>2016. godina</b>	75.3%	12%	12.7%
<b>2018. godina</b>	69.1%	17.4%	13.5%
<b>2020. godina</b>	68%	19%	13%
<b>2021. godina</b>	65%	20%	15%

*Tabela: Zastupljenost rizika u planovima integriteta u periodu od 2016-2021. godine*

Iz tabele se može uočiti da u ažuriranim planovima integriteta, ali i u prethodnoj generaciji planova, preovladavaju rizici srednjeg intenziteta. U planovima integriteta koji su usvojeni 2020. godine došlo je do neznatnog povećanja procenta rizika niskog intenziteta sa 12% (2016. godine) na 19% (2020. godine). Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2021. godine na skali od 1 do 100 iznosi 24,57 dok je 2016. godine, kada su organi vlasti prvi put usvojili plan integriteta, iznosio 30,5.



**Grafikon 103:** Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u sistemu državna uprava i drugi državni organi

Osnovni rizik koji je najzastupljeniji u planovima integriteta u ovom sistemu je narušavanje integriteta institucije, što se podudara sa podacima iz 2016, 2018. i 2020. godine. Drugi najzastupljeniji osnovni rizik se odnosi na „sukob interesa“, zatim slijedi „narušavanje principa transparentnosti“.

Zastupljeni su i rizici koji se odnose na sprovođenje Zakona o sprječavanju korupcije – “primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi”. Prema podacima ASK, najviše poklona primljenih u 2020. prijavili su javni funkcioneri koji obavljaju funkcije u Skupštini Crne Gore (36), Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore (24), Ministarstvu odbrane (28), Službi Predsjednika Crne Gore (14), Ministarstvu vanjskih poslova (9). ASK je prijavljeno 3,8% više poklona u odnosu na 2019. godinu. Manji broj poklona javni funkcioneri su zadržali u ličnoj svojini, dok je većina poklona, uglavnom primljenih prilikom protokolarnih posjeta, prešlo u državnu svojinu. Osim toga, podaci ASK pokazuju da se nastavlja trend rasta primljenih poklona javnih funkcionera iz godine u godinu, što može da ukaže na jačanje svijesti javnih funkcionera o zakonskoj obavezi prijavljivanja prigodnih i protokolarnih poklona.<sup>119</sup> Takođe, imajući u vidu da od početka

<sup>119</sup> “Vrijednost poklona koje su primali funkcioneri iznosila je od 5€ do 2.580€, i za sve prijavljene poklone navedena je novčana vrijednost. Najskuplji protokolarni poklon vrijedan je 2.580€, a riječ je o vazi koju je Skupština Crne Gore prijavila Agenciji kao jedan od protokolarnih poklona koji je tadašnji predsjednik Skupštine dobio od predsjednika

primjene Zakona nije održana nijedna obuka koja se tiče obaveze javnih funkcionera da primljene poklone u vezi sa vršenjem javne funkcije prijavljuju Agenciji, to je potrebno da se u narednom periodu posveti veća pažnja edukaciji rukovodećih lica u organima vlasti.

Osim navedenih, osnovni rizik „sukob interesa“ prepoznat je u planovima organa vlasti u ovom sistemu.

Državni organi su prepoznali i druge osnovne rizike: „neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji/ugrožavanje službenog lica kod prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta“.

Prema podacima nadležnog Odsjeka ASK, tokom 2020. godine najviše prijava odnosilo se na postupanje lokalnih organa i poslovanje privatnog sektora (23%), oblast radnih odnosa (22%), na postupanje organa državne uprave (17%), postupanje državnog organa 8%, što ukazuje na potrebu kontinuirane edukacije i jačanja svijesti zaposlenih o prijavljivanju svih nepravilnosti, ali i organa vlasti o sankcionisanju takvih ponašanja kod državnih službenika i namještenika.

U sklopu Programa obuke za menadžere integriteta –državne službenike i namještenike tokom 2020. godine održane su obuke na sljedeće teme: Uloga menadžera integriteta; Vještine menadžera integriteta; Antikorupcijski propisi i posljedice njihovog kršenja; Značaj i uloga zviždača; Prepoznavanje i sprečavanje sukoba interesa; Uloga i značaj nadzora lobiranja; Analiza propisa na rizike od korupcije; Izrada i sprovođenje planova integriteta.

U vezi sprovođenja zakonskih nadležnosti koje se odnose na ograničenja primanja donacija i sponzorstava, Agenciji je u 2020. od strane 116 organa vlasti prijavljeno ukupno 316 sponzorstva, od čega se 155 odnosi na državne organe i organe lokalne samouprave, dok je od strane 200 organa vlasti prijavljeno ukupno 1014 donacija od kojih se 71 odnosi na državne organe i organe lokalne samouprave, a 397 na oblast socijalne i dječje zaštite, 237 na obrazovanje, 210 na zdravstvo. U ovoj oblasti potrebno je jačati svijest zaposlenih i intenzivirati komunikaciju sa organima vlasti povodom obaveze prijavljivanja sponzorstava i donacija ASK.

---

predstavničkog doma Rumunije. Drugo po vrijednosti je nalivpero marke „Swarovski“ vrijedno 2.000€, koje je tadašnji predsjednik Vlade dobio od Saveznog kancelara Republike Austrije. Pokloni su prešli u državnu svojinu.” Ostali pokloni koje su tokom 2020. godine primali javni funkcioneri su: medaljoni (26), plakete (22), skulpture, figure i statue (21), knjige, bibliografije, ikonografije (21), penkala (3), slike (13), minijature, filigrani, pejzaži (22), ukrasni nakit - broševi, privjesci, minđuše (13), a ostalo čine suveniri, i to: ukrasne staklene, porcelanske zdjele i tanjiri i drugi ukrasi, setovi za čaj i kafu, prostirke, ćilimi, vez sa etno motivima. (Izvor: Izvještaj o radu ASK za 2020. godinu, dostupan je na linku [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj\\_o\\_radu\\_ASK\\_u\\_2020.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj_o_radu_ASK_u_2020.pdf) )

*Tabela zastupljenosti osnovnih rizika u državnoj upravi i drugim državnim organima*

Redni broj	Osnovni rizik	Broj osnovnih rizika
1.	Narušavanje integriteta institucije/zaposlenih	117
2.	Sukob interesa	89
3.	Narušavanje principa transparentnosti	86
4.	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	69
5.	Donošenje nezakonitih odluka	66
6.	Curenje informacija	59
7.	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	55
8.	Iskorišćavanje javne funkcije ili zloupotreba položaja	49
9.	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	44
10.	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	34
11.	Nesavjestan rad	31
12.	Ugrožavanje zaštite podataka	29

*Tabela najzastupljenijih rizika visokog intenziteta u sistemu države uprave i drugih državnih organa*

<b>RIZICI VISOKOG INTENZITETA (na skali od 49-100)</b>	
Neblagovremena i nedovoljna interna i eksterna razmjena podataka i informacija (81)	Nedovoljna transparentnost javnih nabavki (56)
Odstupanje u sprovođenju obaveza i mjera utvrđenih strateškim dokumentima u oblasti javnih nabavki (80)	Izbjegavanje primjene Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata (56)
Primanje poklona suprotno odredbama zakona. Nedovoljna informisanost zaposlenih o obavezni prijavljanja poklona (72)	Neuredno i neblagovremeno vođenje evidencije o prijemu akata; Neblagovremena klasifikacija i raspoređivanje predmeta u rad; Neadekvatan ili neefikasan sistem kontrole nad prijemom i razvrstavanjem dokumentacije (56)
Nedovoljno razvijena svijest o posljedicama nepostupanja u skladu sa procedurama (70)	Odlaganje i čuvanje završenih predmeta suprotno propisima kojima se uređuje arhivska djelatnost (56)

Donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja (70)	Nesavjestan i nestručan rad i neblagovremeno obavljanje povjerenih poslova, zadataka i projekata (56)
Nedovoljno transparentan rad; Odstupanje u sprovođenju obaveza i mjera utvrđenih u strateškim dokumentima u oblasti javnih nabavki; Primanje poklona javnih funkcionera suprotno odredbama Zakona o sprečavanju korupcije (70)	Propusti u primjeni zakonskih i podzakonskih propisa (54)
Postoji mogućnost davanja prednosti određenoj firmi kroz neobjektivno bodovanje pristiglih ponuda zbog prijateljskih i rođaćkih veza (klijentelizam, nepotizam, kronizam) ili sukoba interesa (64)	Nedovoljno praćenje finansijskog stanja u jedinicama lokalne samouprave i preduzeća u većinskom vlasništvu države (54)
Neažurno i neadekvatno vođenje evidencije prijava zviždača i evidencije zahtjeva za zaštitu zviždača (64)	Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura (54)
Nedovoljna transparentnost trošenja sredstava i zapošljavanja u toku izborne kampanje (63)	Neadekvatno postupanje sa službenom dokumentacijom i informacijama zbog nedovoljnih mjera fizičke bezbjednosti i tehničke sigurnosti (54)
Mogućnost nastanka sukoba interesa prilikom donošenja odluka i sprovođenja zakonskih procedura (63)	Izostanak kontinuiranog informisanja i obučavanja zaposlenih u cilju očuvanja integriteta institucije (50)
Neažurnost unošenja podataka u elektronske baze podataka; Nedovoljna zaštita ličnih podataka (60)	Nepostojanje internih procedura u vezi sa radom zaposlenih (50)
Mogući pokušaji uticaja/ucjene ili drugih oblika pritisaka trećih lica kojima podaci mogu biti od značaja; Nesavjestan i nestručan rad; Nepoštovanje mjera zaštite (60)	Nedovoljno transparentno trošenje budžetskih sredstava (50)
Mogući pokušaj upada u sistem od strane trećih lica (60)	Neadekvatno kreiranje politike razvoja i upravljanja (50)
Nedovoljni kadrovski kapaciteti u određenim organizacionim jedinicama; Nepoštovanje zakonske procedure prilikom zapošljavanja (56)	Nepoštovanje standarda Etičkog kodeksa i nepravilno tumačenje normi (50)
Nepostojanje kontrolnih mehanizama i procedura; Nedovoljna IT bezbjednost podataka kao i mogućnost korišćenja za neslužbene svrhe (56)	Neblagovremeno i nepotpuno dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera Agenciji za sprječavanje korupcije (50)
Nije određeno lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača; Neadekvatno postupanje po prijavama zviždača; Narušavanje zaštite identiteta i prava zviždača (56)	Nepostojanje procedura sukoba interesa u postupcima (50)
Davanje prednosti određenoj firmi u procesu javne nabavke, na način da se tehnička specifikacija prilagođava za određenu firmu (56)	Neujednačena primjena propisa; Nedovoljna definisanost propisa u skladu sa potrebama službe (50)
Nedefinisanost radnih mjesta koja su posebno izložena riziku od korupcije (56)	Neadekvatno vršenje pregleda i kontrole u skladu sa analizom rizika (50)

Nedovoljno razvijen nivo svijesti za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji (56)	Neodgovarajući prostorni kapaciteti. Zaposleni nijesu upoznati sa propisima (49)
Nedovoljan nivo znanja i razvijene svijesti za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji; Nedovoljna stručnost i kompetentnost zaposlenih; Pad povjerenja u rad institucije zbog nedovoljne transparentnosti; Narušavanje integriteta i dostojanstva ličnosti na osnovu pola; Nepoštovanje principa jednakih mogućnosti prilikom prijema u službu u Vojsci, kao i upućivanja na obrazovanje na vojnim akademijama i stipendiranja (56)	Nedovoljna bezbjednost podataka kao i njihovo korišćenje za privatne svrhe (49)
Neadekvatna zaštita zviždača/lica koja prijavljuju korupciju (56)	Odstupanje od Plana upotrebe službenih vozila (49)

### **Izveštaji o sprovođenju planova integriteta**

Agencija je 2021. godine prikupila 41 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u oblasti državne uprave za prethodnu godinu i obradila informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika. Od tog broja, 10 izvještaja o sprovođenju plana integriteta podnijeli su organi vlasti koji su ukinuti reorganizacijom rada državne uprave 2021. godine.<sup>120</sup>

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 38 (92,68% podnijetih izvještaja). Organi vlasti u ovom sistemu su putem aplikacije izvijestili o statusu ukupno 756 rizika i realizaciji 1,282 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Tri izvještaja nisu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi, pa ti izvještaji nisu statistički obrađeni, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

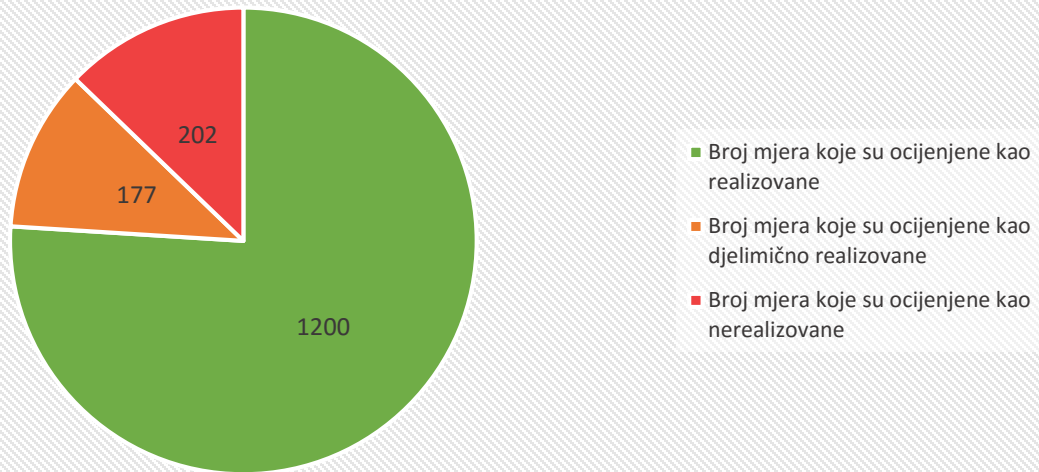
### **Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika**

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je ukupno 1200 mjera realizovano (76%), 177 mjera djelimično realizovano (11,21%), a da je 202 mjera ne realizovano (12,79%).

<sup>120</sup> Organi vlasti koji su podnijeli izvještaj za 2020. godinu, a koji su reorganizovani shodno novoj Uredbi: Ministarstvo pravde, Uprava carina, Poreska uprava, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, Uprava za igre na sreću, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo finansija, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Ministarstvo sporta i mladih.



### Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa



**Grafikon 104:** Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta

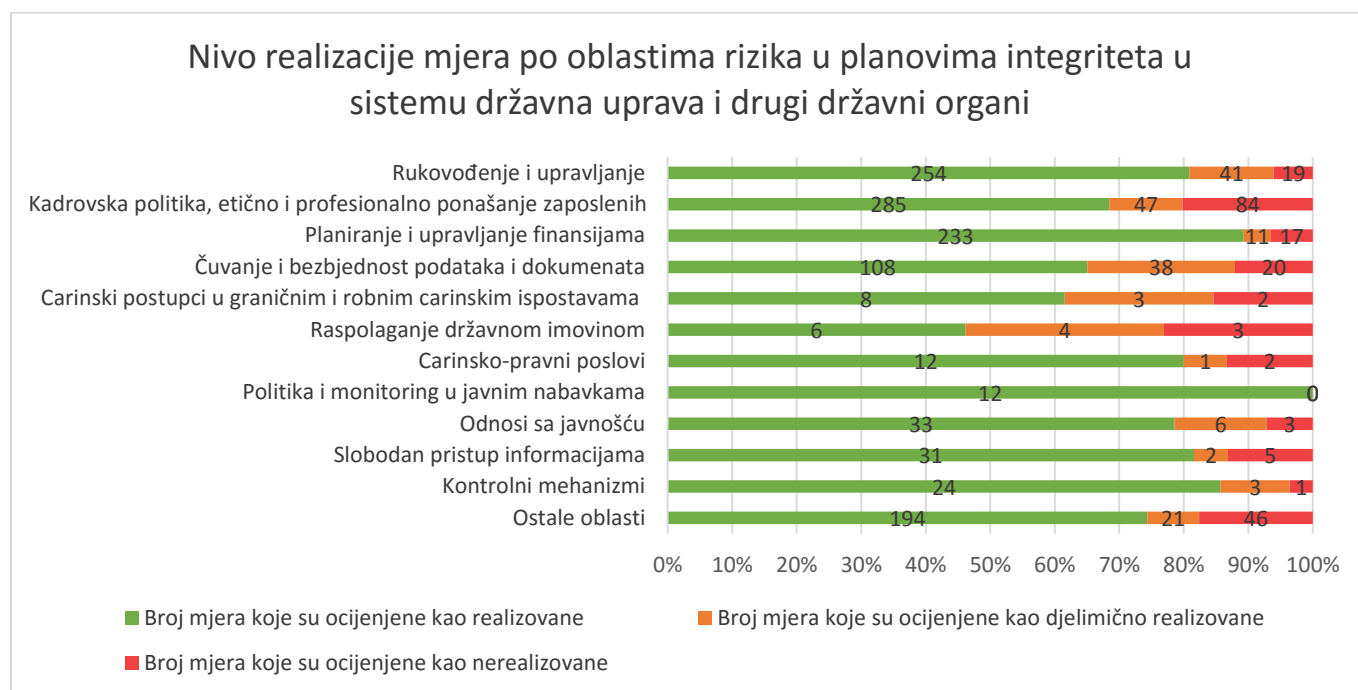
Upoređujući stepen realizacije mjera u izvještajima koji su dostavljeni 2019. godine zabilježen je porast broja realizovanih mjera u ovom sistemu. Istovremeno, zabilježen je pad broja nerealizovanih i djelimično realizovanih mjera.

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
<b>2017.</b>	69%	18.9%	12.1%
<b>2018.</b>	72%	18.5%	8.7%
<b>2019.</b>	65%	18.4%	16.6%
<b>2020.</b>	71,14%	16,68%	12,19%
<b>2021.</b>	<b>76%</b>	<b>11,21%</b>	<b>12,79%</b>

Iako se procenat realizovanih mjera povećao, prema izvještajima dostavljenim 2021. godine, iz tabele se može uočiti da je krajem 2016. godine realizovano 69% mjera (zanemarujući mjere o kojima nema dovoljno podataka o realizaciji), na kraju 2017. godine 72% mjera, a na kraju 2018.

godine (kada su organi po prvi put podnosili izvještaj putem aplikacije) 65% mjera. Treba uzeti u obzir i to da je određen broj organa u ovom sistemu 2020. godine podnio izvještaj u štampanoj formi te je stvarni procenat realizacije mogao u određenoj mjeri odstupati od navedenog (71,14%). Upoređujući podatke iz 2019. godine (prvi izvještajni period nakon usvajanja novih planova 2018. godine) sa podacima iz izvještaja koji su dostavljeni tokom 2021. uočava se da je došlo do značajnog povećanja procenta realizovanih mjera za 11%. Istovremeno došlo je do smanjenja broja nerealizovanih mjera za 3,81%.

Na narednom grafikonu predstavljen je nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast kao i prethodnih godina je „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 89.27% mjera, potom slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 80.89% realizovanih mjera, „Čuvanje i bezbjednost podataka“ sa 65% i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, sa udjelom realizovanih mjera 68.5%. U posljednjoj oblasti organi vlasti su planirali i najviše mjera za savladavanje rizika (ukupno 416).

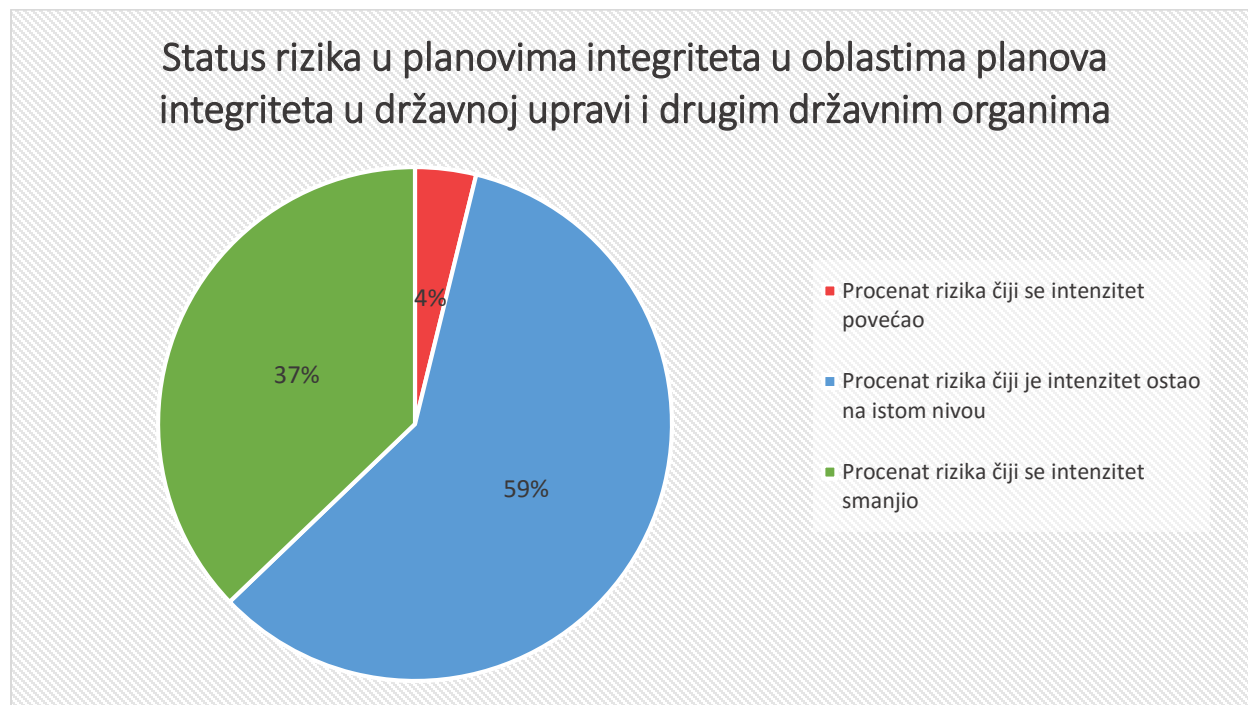


**Grafikon 105:** Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu državna uprava

Od posebnih oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima „Politika i monitoring u javnim nabavkama“ (100%) i gdje je realizovano svih 12 mjera, zatim u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ (81,58%) i „Odnosi s javnošću“ (78,57%). U planovima integriteta prepoznata je i oblast „Kontrolni mehanizmi“ u kojoj je ostvaren takođe visok nivo realizacije mjera (85,71%) i gdje od 28 mjera jedna nije realizovana.

### Promjena statusa rizika

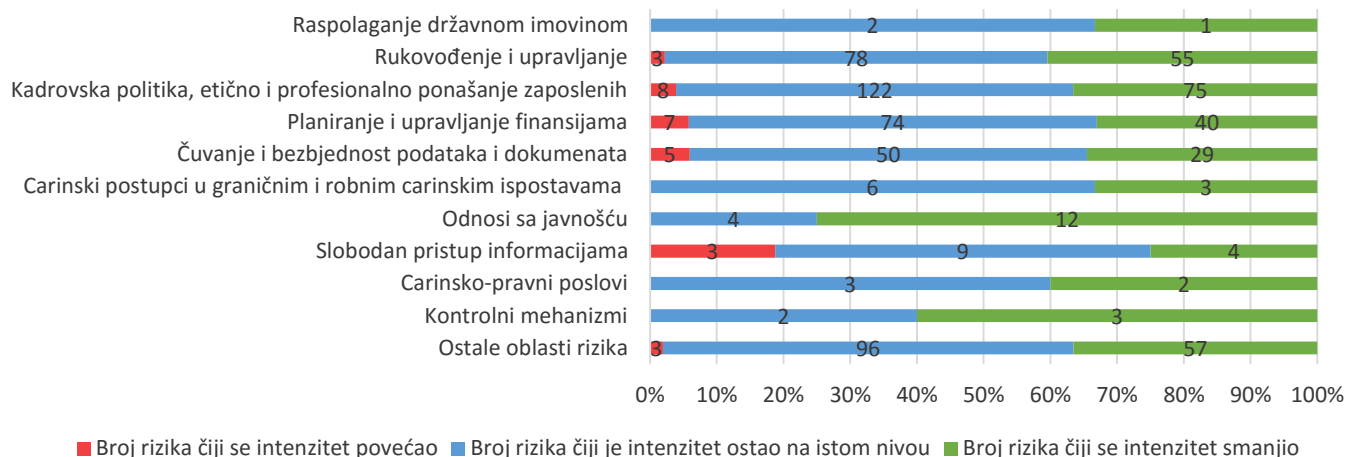
Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Statistički posmatrano, u izvještajima koji se odnose na 2020. godinu ocijenjeno je da se intenzitet 281 rizika smanjio (35%), da je intenzitet 446 rizika ostao na istom nivou (60%), a za 29 rizika (5%) je procijenjeno da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu (izvršenu 2020. godine).



**Grafikon 106:** Status rizika u planovima integriteta u oblasti državne uprave i drugih državnih organa

Od 38 organa u sistemu državne uprave i drugih državnih organa koji su putem aplikacije podnijeli izvještaj, njih 14 je navelo da nije došlo do promjene intenziteta niti jednog rizika.

## Status rizika u oblasti planova integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa (po oblastima rizika)



**Grafikon 107:** Status rizika u planovima integriteta (po oblastima rizika)

U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Kada su opšte oblasti rizika u pitanju, oblast „Rukovođenje i upravljanje“ karakteriše nešto veći procenat rizika smanjenog intenziteta u odnosu na preostale opšte oblasti rizika.

U posebnim oblastima rizika „Odnosi s javnošću“ i „Kontrolni mehanizmi“, izviješteno je da je do kraja 2020. godine došlo do smanjenja intenziteta rizika, dok je istovremeno za većinu mjera u tim oblastima izviješteno da su realizovane u istom periodu.

Za oblast rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ karakterističan je najmanji udio rizika čiji se intenzitet smanjio po isteku izvještajnog perioda i iznosi 33%.

### **Opšte oblasti rizika**

Analizom dobijenih podataka iz analiziranog sistema uočeno je da je u oblasti „**Rukovođenje i upravljanje**“, predviđeno ukupno 314 mjera. Od tog broja, 254 mjere su ocijenjene kao uspješno realizovane.

U ovoj oblasti organi vlasti su izvještavali o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa rada institucija, usvojenim internim pravilima kojima se obezbjeđuje puna transparentnost u radu i procedurama odlučivanja; uključivanju NVO sektora u radne grupe za izradu propisa i drugih strateških akata; mjerama kojima se obezbjeđuje javnost rada institucije; organizovanim javnim raspravama; realizaciji Zaključaka i Programa rada Vlade; o sprovedenim kampanjama, itd.

Redovno se u toku godine izvještavalo o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa. Organi su izvještavali da su sve nadležne organizacione jedinice uključene u proces kreiranja politike razvoja i upravljanja. Održavani su redovni sastanci, kako na nivou užeg, tako i šireg kolegijuma, ali i redovni sastanci svih zaposlenih na nivou posebnih organizacionih jedinica, u cilju razmjene informacija, predlaganja inicijativa u pravcu unapređenja procesa rada, te davanja instrukcija i odlučivanja u konkretnim aktivnostima.

Svaki direktorat sačinjavao je izvještaje o svojim aktivnostima i isti su se objedinjavali u godišnji izvještaj o radu ministarstva, koji se dostavlja na uvid i dalje postupanje Vladi Crne Gore. Taj dokument se objavljuje na internet stranicama ministarstava i portalu e-uprava.

Određeni državni organi su izvijestili da je u izvještajnom periodu došlo do usvajanja strategija ili da se sprovode postojeće strategije. Na primjer, u izvještaju Uprave carina (sada Uprave prihoda i carina) izviješteno je o implementaciji Poslovne strategije 2019-2021, dok Ministarstvo odbrane kontinuirano prati implementaciju Strategije nacionalne bezbjednosti u dijelu koji se odnosi na integritet i borbu protiv korupcije i kroz godišnje izvještavanje o sprovođenju Akcionog plana prati sprovođenje te strategije. Ministarstvo odbrane je bilo zaduženo da donese interne procedure za strateško planiranje odbrane. U skladu sa navedenim, izrađena su Interna pravila o planiranju odbrane u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore. Nadalje, to ministarstvo kontinuirano je radilo na implementaciji NATO Politike izgradnje integriteta.

Drugi organi su izvijestili da nisu usvojili strategije razvoja institucije zbog Plana optimizacije javne uprave i mogućih statusnih promjena. Osim toga, u pojedinim organima nisu usvojene ni strategije razvoja ljudskih resursa.

Dostavljanje predloga zakona i drugih akata Vladi vršilo se u skladu sa poslovníkom Vlade, a svi predlozi zakona i drugih akata koje Vlada utvrdi mogu se naći na internet stranici Vlade CG i ministarstava. U jednom ministarstvu nije donijeto interno uputstvo o kontroli i dostavljanju predloga zakona i drugih akata Vladi, dok u drugom nije realizovan model za procjenu učinkovitosti i uspješnosti organizacije.

Ministarstva su uglavnom izvještavala da postoji puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti ministarstava i direktorata. Nekoliko organa vlasti nije realizovalo predloženu mjeru koja se odnosi na donošenje procedura o diskrecionom odlučivanju.

U postupku pripreme zakonskih propisa i drugih strateških akata, sprovodio se postupak propisan Uredbom o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Nacrta zakona i izvještaji sa javnih rasprava uredno se objavljuju na internet stranicama državnih organa (npr. tokom 2020. godine Agencija za zaštitu životne sredine izvijestila je o održanih 45 javnih rasprava).

U nekim organima imenovano je lice zaduženo za praćenje pozitivnopravnih propisa iz oblasti koje imaju uticaj na poslovanje organa i koje o svim izmjenama, odnosno dopunama propisa ili

donošenju novih propisa blagovremeno obavještava starješinu organa i rukovodioce organizacionih jedinica.

Analizom dobijenih podataka iz predmetnog sistema uočeno je da je najviše mjera predviđeno u oblasti „**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje**“ i to ukupno 416 mjera, od kojih je 285 mjera ocijenjeno kao realizovano.

Sagledavajući administrativne kapacitete i potrebe organa vlasti, izrađeni su kadrovski planovi za 2020. godinu, kao i pripremljeni prijedlozi kadrovskih planova za 2021. godinu i poslani Ministarstvu finansija i socijalnog staranja na saglasnost. Kadrovski plan se sastoji od zbirnih i pojedinačnih podataka o zaposlenima i potreba za zapošljavanjem novih izvršilaca. Kadrovski plan organi vlasti donosili su na osnovu opredijeljenih sredstava i usvojenog budžeta za fiskalnu godinu.

Organi vlasti su izvještavali i o sprovođenju antikorupcijskih propisa. U većini organa vlasti određeno je lice koje je zaduženo za evidenciju poklona javnih funkcionera. Javni funkcioneri su upoznati sa obavezom prijavljivanja primljenih poklona i isti su dostavljeni Agenciji za sprječavanje korupcije na propisanom obrascu. U pojedinim organima donesena su i pravila o načinu raspolaganja poklonima javnih funkcionera. Tako je Uprava za statistiku u izvještajnom periodu usvojila Pravilo o vrsti i evidenciji poklona, a Uprava za dijasporu- Interno pravilo o sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona. U izvještaju Uprave carina navedeno je da je tokom 2020. godine prijavljeno 8 slučajeva primanja protokolarnih poklona (prezentacioni kalendari i reklamni materijali male vrijednosti). Ipak, pojedini organi su izvijestili da u izvještajnom periodu nije vođena evidencija o primljenim poklonima i da će se u narednom periodu sprovesti aktivnosti u cilju evidencije i kontrole u vezi primanja poklona. U izvještajima nekih ministarstava je ukazano na potrebu edukacije zaposlenih s ciljem upoznavanja sa zakonskim odredbama kojima se reguliše primanje i odbijanje poklona.

Redovno se ažuriraju evidencije o primljenim sponzorstvima i donacijama. Agenciji za sprječavanje korupcije redovno se dostavljaju pisani izvještaji o primljenim sponzorstvima i donacijama na propisanom obrascu. Tokom 2020. godine GS Skupštine, Uprava za saobraćaj donijeli su interno pravilo o prijemu i evidentiranju donacija i objavili ga na oglasnoj tabli. Takođe, Ministarstvo zdravlja je svim zdravstvenim ustanovama dalo saglasnost na planove potreba za donacijama, koje su nakon toga objavljene na sajtu Ministarstva zdravlja.

Agencija za zaštitu prirode i životne sredine i Uprava za saobraćaj su izvijestili da nisu odredili lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača iako je donijeto interno uputstvo za evidenciju prijave korupcije unutar i postupanje po prijavama. Preporučuje se tim organima da u što skorijem roku odrede lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača, shodno članu 49 ZSK. Nekoliko organa vlasti donijelo je interno pravilo o vođenju evidencije po prijavi zviždača i uputstvo za postupanje po prijavi zviždača i ta pravila su objavljena na sajtu.

U toku 2020. godine upućeno je 10 prijava građana i privrednika putem mehanizama koje je Uprava carina (Uprava prihoda i carina) uspostavila za prijavu koruptivnih radnji i drugih oblika

nedozvoljenog postupanja. Naime, Uprava carina je razradila i uspostavila mehanizme za prijavu koruptivnih radnji, nepristrasno postupanje po istim i pravovremeno obavještanje podnosioca prijave o preduzetim aktivnostima. Građani mogu anonimno i strogo povjerljivo dostaviti pritužbe po bilo kom pitanju iz nadležnosti te institucije, putem uspostavljenih mehanizama, i to: otvorene carinske linije; elektronskog on-line obrasca na sajtu [www.upravacarina.gov.me](http://www.upravacarina.gov.me); elektronskom poštom na email; telefonskim putem i putem pošte na adresu. U 2020. godini Uprava carina je putem otvorene linije primila 3 prijave u vezi sa postupanjem carinskih službenika i drugim nepravilnostima. Sve prijave su provjerene i nisu otkrivene neregularnosti.

U Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelarija), kontinuirano se radilo na koordinaciji zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti, sa ciljem zaštite finansijskih interesa EU i na podizanju svijesti svih službenika u IPA strukturi i šire javnosti u pogledu značaja prevencije, detekcije, prijavljivanja i upravljanja nepravilnostima. U tu svrhu je, između ostalog, i kreirana email adresa preko koje svako može anonimno prijaviti sumnju na nepravilnosti ili prevaru.

Shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja redovno su u toku 2020. godine objavljivane analitičke kartice i podaci o putnim nalogima.

Kada je u pitanju **razvoj etike i integriteta** u državnim organima izviješteno je da su se Etički kodeks državnih službenika i namještenika kao i posebni kodeksi državnih organa dosljedno poštovali. Zaposleni se redovno informišu o obavezi poštovanja etičkog kodeksa i sankcijama usljed nepoštovanja istog. Takođe, svi novozaposleni potpisuju izjavu o upoznavanju sa Etičkim kodeksom.

Ministarstvo odbrane je izvijestilo da je Prijedlog Kodeksa vojne etike pripremljen i u proceduri je dostavljanja mišljenja od strane nadležnih institucija. Shodno članu 69 Zakona o Vojski Crne Gore propisano je da lice koje se prima prvi put u službu u Vojski obavezno da se upozna sa Kodeksom, a isti član definiše da se redovna obuka kojom se lice u službi u Vojski upoznaje sa Kodeksom sprovodi najmanje jednom godišnje. Takođe, u 2020. godini, Ministarstvo odbrane donijelo je novo Pravilo službe Vojske Crne Gore, koje je inovirano i dopunjeno u skladu sa potrebama Vojske Crne Gore.

U istom ministarstvu izrađen je online Test integriteta koji su položili svi zaposleni. Pripremljen je i probni test za pripadnike Vojske, a testiranje će se realizovati tokom 2021. godine.

Takođe, mapom rizika testiran je 31 carinski službenik sa operativnog nivoa djelovanja iz svih PJ Carinarnice a do sada je ukupno testiran 131 carinski službenik iz različitih organizacionih jedinica i kategorija radnih mjesta, odnosno oko 25% službenika te Uprave.

U toku 2020. godine Etički odbor Uprave carina je u jednom slučaju dao mišljenje, i to da carinski službenik nije izvršio povredu standarda i pravila ponašanja utvrđenih odredbama Etičkog kodeksa carinskih službenika i namještenika. Takođe, Povjerenici za etiku u okviru PJ Carinarnice su promovisali etičke standarde i pravila. Povjerenik za etiku PJ Carinarnice Podgorica je obavio

sastanke sa privrednicima i učesnicima u carinskim postupcima, kojom prilikom je istakao neophodnost prijave svih nepravilnosti koje narušavaju integritet carinske službe i princip transparentnosti, te promovisao norme Etičkog kodeksa u cilju pravilne primjene propisanih normi. Povjerenik za etiku je na kolegijumima upravnika, radnim sastancima sa privrednicima, obukama i treninzima carinskih službenika koristio priliku za promovisanje etičkih standarda i pravila i razvijanje potrebnog nivoa svijesti za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu pomenutog organa je u skladu sa zahtjevom Agencije za sprječavanje korupcije, dostavilo izvještaj o kršenju Etičkog kodeksa carinskih službenika i namještenika u toku 2020. godine. Navedeni izvještaji se dostavljaju Agenciji u skladu sa Akcionom planom za poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava, u cilju praćenja bilansa kršenja etičkih kodeksa za pripadnike zakonodavne i izvršne vlasti.

U izvještajnom periodu Etički odbor, koji je formiran shodno Etičkom kodeksu tog organa, razmatrao je pritužbe na rad službenika UIKS.

Po pitanju **edukacije državnih službenika i namještenika**, kontinuirano stručno usavršavanje se vršilo u skladu sa programima obuka Uprave za kadrove i drugim nadležim institucijama. U izvještajnom periodu održale su se obuke zaposlenih o jačanju i izgradnji integriteta i prevenciji korupcije u organizaciji pomenute institucije kao i u saradnji sa inostranim partnerima prema prethodno utvrđenim planovima edukacije. Državni službenici i namještenici su pohađali obuke u sklopu novog ciklusa Programa obrazovanja za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta, u organizaciji UZK. U pojedinim izvještajima organa vlasti iz ovog sistema je ukazano na potrebu povećanja obuhvata službenika koji bi pohađali obuke iz oblasti borbe protiv korupcije.

U sklopu obuke lica u službi u Vojsci Crne Gore, koja se upućuju u međunarodne mirovne operacije i misije, organizuje se i modul na temu antikorupcije kao dio preduputne obuke.

Od ostalih obuka posvećenih antikorupciji, Uprava carina je izvijestila o on-line konferencijama i obukama o izazovima unutrašnjih kontrola za vrijeme pandemije COVID 19, kao i na temu zaštite zviždača i mehanizmi zaštite, kao i o naprednom kursu za sprečavanje i suzbijanje korupcije za Odjeljenja za unutrašnju kontrolu i bezbjednost pograničnih i policijskih agencija, itd.

Službenici su pohađali obuke iz osnovne djelatnosti u cilju jačanja odgovornosti, stručnosti, ažurnosti. Neke od tema obuka odnosile su se na sljedeće teme: sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru; primjena novog Zakona o javnim nabavkama; carinski postupci i procedure; primjena Zakona o upravnom postupku i Zakona o prekršajnom postupku; primjena zakona o tajnosti podataka i zaštiti podataka o ličnosti; kancelarijsko poslovanje i zaštita podataka; planiranje i upravljanje finansijama; programsko budžetiranje; jačanje integrisanja rodne ravnopravnosti u sisteme odbrane; bezbjedno rukovanje podacima u elektronskoj formi; sajber bezbjednost; razvijanje vještina za kvalitetnu RIA-u; slobodan pristup informacijama, itd. Većina organa vlasti je izvijestila da zbog okolnosti izazvanih pandemijom virusa Covid-19, lica



koja rade na poslovima javnih nabavki, nisu učestvovala u edukacijama i obukama na temu izgradnje integriteta u oblasti javnih nabavki.

Osim navedenog, u toku 2020. godine vršene su edukacije za visoko rukovodni kadar i to na temu upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru Crne Gore, kao i obučavani službenici koji učestvuju u praćenju rada zaposlenih i ocjenjivanju rada državnih i lokalnih službenika i namještenika.

U Ministarstvu odbrane izrađen je i postavljen na internu online platformu Program uvođenja u posao novozaposlenih, koji u svom sadržaju prepoznaje poseban segment koji se odnosi na integritet. U tom ministarstvu planirana je izrada metodologije procjene radnih mjesta podložnih riziku od korupcije, dok su u prethodnom periodu svi zaposleni popunili Upitnik za utvrđivanje radnih procesa posebno ugroženih korupcijom, koji predstavlja polazni osnov za izradu metodologije.

Rad zaposlenih za 2019. godinu ocijenjen je u januaru 2020. godine u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Uredbom o **ocjenjivanju rada** državnih službenika i namještenika. U određenim organima ocjenjivanje se sprovodilo na osnovu kontinuiranog praćenja rada zaposlenih od strane neposrednih rukovodilaca, ali i na osnovu kvartalnih izvještaja o radu koji su svi zaposleni obavezni da dostavljaju, a sve u odnosu na mjerila koja su propisana pomenutom Uredbom. Nakon što se zaposleni upoznaju sa svojom ocjenom, one se unose u HRMIS aplikaciju. Ta aplikacija se redovno ažurirala i vršila se kontrola ažurnosti ličnih podataka i njihova zaštita putem autorizacije lica koje pristupa HRMIS aplikaciji.

Određeni broj inspekcija Uprave za inspeksijske poslove je sprovodio pojačan nadzor, koji se ogledao i kroz metod „rotacije“ inspektora sa jednog na drugo područje.

Kroz Program periodične promjene mjesta rada carinskih službenika, u okviru Uprave carina izvršena je **rotacija** za ukupno 488 ovlašćenih carinskih službenika, dok je za 15 ovlašćenih carinskih službenika izvršen privremeni raspored, kao i koordinacija poslova za 6 službenika.

U izvještajnom periodu Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju donijeli su interno pravilo o dodjeljivanju varijabilnog dijela zarade. Predlog dodjele varijabilnog dijela zarade službenicima vršio se shodno obrazloženom predlogu od strane neposrednog rukovodioca a dio zarade utvrđivao se na osnovu postignutih rezultata rada službenika. Kako je navedeno u većini izvještaja organa vlasti u ovom sistemu, nakon odlučivanja svi službenici se upoznaju sa odlukom i obrazloženjem.

Kada je u pitanju sprovođenje mjera za **suzbijanje mobinga**, u Ministarstvu odbrane izvijestili su o izradi online upitnika za mobing koji će popunjavati svi zaposleni u MO i VCG. Cilj upitnika je dobijanje informacija o tome da li su zaposleni upoznati sa pitanjima u vezi sa zlostavljanjem na radu i praksama u njegovom sprečavanju. Nakon analize odgovora na upitnik planira se uspostavljanje interne procedure za postupanje po prijavama.

Po osnovu sukoba interesa, organi vlasti su izvijestili da nije bilo pokrenutih žalbenih postupaka. Takođe, vodila se evidencija o zahtjevima za izuzeće zbog sukoba interesa.

U izvještajnom periodu pokretani su postupci utvrđivanja **disciplinske odgovornosti** za carinske službenike, kao i službenike UIKS-a zbog prekoračenja ovlašćenja i zloupotrebe položaja.

U cilju jačanja transparentnosti rada zdravstvenih radnika, na zvaničnoj stranici Ministarstva zdravlja i svim web stranicama zdravstvenih ustanova, nalazi se spisak zdravstvenih radnika koji obavljaju dopunski rad u svojoj ili drugim zdravstvenim ustanovama. Polugodišnje se izvještava o broju disciplinskih postupaka protiv zdravstvenih radnika zbog dopunskog rada bez odobrenja i zbog rada u ustanovama van mreže zdravstvenih ustanova (tokom 2020. godine nije bilo disciplinskih postupaka).

U oblasti „**Planiranje i upravljanja finansijama**“, organi su predvidjeli ukupno 261 mjeru, a od tog broja, sprovedene su 233 mjere. U toj oblasti, organi vlasti su izvještavali o mjerama koje se odnose na proces planiranja budžeta, planiranje i sprovođenje javnih nabavki, finansijsko upravljanje i kontrole, izvršavanje budžeta, sprovedenim revizijama, obukama itd.

Kada su u pitanju javne nabavke, u toku 2020. godine kreiran je sajt <https://javnepolitike.me/> posvećen javnim politikama, radu Mreže za strateško planiranje i Programu obrazovanja državnih službenika u ovoj oblasti. Na taj način pruža se pregled strateškog okvira u Crnoj Gori, veza s pregovaračkim poglavljima s EU i sa Ciljevima održivog razvoja UN do 2030.

Planom javnih nabavki za 2020. godinu planirane su javne nabavke u skladu sa odobrenim budžetom. U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i u skladu sa odobrenim budžetom, objavljivan je Plan javnih nabavki za 2020. godinu.

Redovno se vodila evidencija o broju i predmetu pokrenutih postupaka javnih nabavki te nadležnom organu dostavljali izvještaji.

Uključivalo se po jedno stručno lice iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka u cilju izrade tehničke specifikacije koja ne smije sadržati diskriminatorne kriterije. U izvještajnom periodu u cilju sprečavanja davanja prednosti određenim firmama u procesu javnih nabavki, kroz prilagođavanje tehničkih specifikacija i neobjektivno bodovanje pristiglih ponuda, u ugovore o javnim nabavkama su unijete antikorupcijske klauzule. Prilikom sprovođenja postupaka, vršena je provjera izjava o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke i obrazaca za imovinu.

Nekoliko organa vlasti je donijelo pravilnike o sprovođenju posebnih javnih nabavki. Ministarstvo odbrane je donijelo interne procedure o načinu korišćenja službenih vozila u resoru odbrane. Usvojena je Uredba o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti.

U kontinuitetu su se pratile preporuke Državne revizorske institucije koje su upućene određenim organima i o njihovom sprovođenju obavještavale organizacione jedinice.

U potpunosti se izvršavaju i implementiraju preporuke unutrašnje revizije, kroz donošenje novih internih procedura i sl. U nekim organima uvedene su interne procedure kontrole budžetskih sredstava i formirane organizacione jedinice "interne revizije". Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je u 2020. godini izdalo pet licenci za obavljanje revizije i jedan sertifikat unutrašnjem revizoru.

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama koji je počeo sa primjenom u julu 2020. godine i koji je usklađen sa Direktivama EU, usvojeni su podzakonski akti. Direktorat za politiku javnih nabavki u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja redovno objavljuje stručna uputstva i mišljenja na svojoj web stranici, a na elektronskom sistemu (CEJN) tendersku dokumentaciju, odluku i ugovor o javnoj nabavci. Redovno, u sklopu aktivnosti dostavljaju se sve tražene informacije po zahtjevu stranaka.

Na osnovu godišnjeg Plana sprovođenja unutrašnjih finansijskih kontrola, unutrašnja revizija je kontrolisala službe i službenike u skladu sa utvrđenim djelokrugom. U mjeri dozvoljenog i dostupnih informacija, vršila se provjera izjava o nepostojanju sukoba interesa članova tenderskih komisija i službenika za javne nabavke i obrazaca za imovinu. Registar rizika se redovno ažurirao u većini organa.

U pojedinim organima u izvještajnom periodu usvojena su Pravila o finansijskom upravljanju i unutrašnjim kontrolama, potom interne FMC procedure za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji i imenovana su lica zadužena za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola. Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava usvojilo je Strategiju upravljanja rizicima i zaposleni su upoznati i postupaju u skladu sa njenim preporukama. U Zavodu za metrologiju usvojena su Pravila o obezbjeđivanju nepristrasnosti i sprečavanju korupcije sa kojima su upoznati svi zaposleni.

Usvojeni su i godišnji izvještaji o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2020. godinu.

U Ministarstvu finansija i socijalnog staranja kontinuirano se kontrolisala dokumentacija u vezi sa tenderskim procedurama i ocjenama ponuda i to po principu "four eye principle" dok je nakon toga dodatnu kontrolu sprovodila Delegacija EU u Crnoj Gori kroz process ex ante kontrole.

U nekoliko organa usvojeno je uputstvo za planiranje budžeta. Sve organizacione jedinice su uključene prilikom planiranja budžeta. U toku 2020. godine, državni službenici su prisustvovali obuci o korišćenju **novog IT sistema za planiranje budžeta**, koja je organizovana od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

Unutrašnje finansijske kontrole su sprovedene u skladu sa regulativom kojom je ova oblast tretirana. Takođe, vodilo se računa o postupanju po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji.

Od mjera koje su uglavnom ocijenjene kao nerealizovane navodi se neusvajanje internog akta za sprovođenje i kontrolu javnih nabavki.

U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“, koja sadrži najmanje prepoznatih rizika, organi su planirali ukupno 166 mjera. Od tog broja, sprovedeno je 108 mjera.

Organi vlasti su u izvještajnom periodu izvještavali o radi na razvoju informacionih sistema, unapređenju funkcionalnosti određenih softverskih rješenja, a u cilju usklađivanja softverskih rješenja sa poslovnim procesima i potrebama institucije.

Mjera nije dospjela na realizaciju. Međutim, od strane MOR Slovenije, doniran je softver za vođenje materijalnog poslovanja- SKEV, koji će značajno unaprijediti vođenje evidencije materijalnih sredstava.

Pojedina ministastva su izvijestila da su postojeći informacioni sistemi u potpunosti bezbjedni i dovoljni za nesmetano funkcionisanje organa te da se vrši redovno unapređenje i nadogradnja tih sistema.

U pojedinim organima sprovedena je i kontrola od strane nadležne inspekcije.

Zaposleni u ministarstvima i organima uprave obučavali su se na temu zaštite i bezbjednosti podataka, kao i na temu sajber bezbjednosti. Takođe, u Ministarstvu odbrane postavljen je kurs „Security Awareness Program 2020“ na online platformu MO i VCG i služi za podizanje svijesti o sajber prijetnjama po zaposlene tokom korišćenja informacionih sistema tog organa.

U skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, sva dokumenta za koje postoji potreba u skladu sa zakonom, označena su stepenom tajnosti uz sprovođenje propisanog postupka.

Ograničenje pristupa povjerljivim podacima i zaštita povjerljivih podataka Uprave za statistiku definisana je članom 59 i 60 Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike. Svi radno angažovani potpisuju izjavu o poštovanju principa povjerljivosti podataka. Usvojena su interna uputstva koja se odnose na pristup individualnim podacima. Tehnička kontrola je uspostavljena tako što su serveri Uprave za statistiku smješteni u glavnoj zgradi, u prostoriji sa ograničenim pristupom.

Krajem 2020. godine Uprava za statistiku usvojila je Pravilo za postupanje u slučaju incidenta u kojem je definisano postupanje u slučaju incidenta koji utiče na povjerljivost, cjelokupnost i dostupnost informacionog sistema tog organa.

Od internih akata koji su usvojeni u izvještajnom periodu navode se: Procedura upravljanja dokumentovanim informacijama, Pravila o sprovođenju kancelarijskog poslovanja, itd. Uprava za statistiku je u izvještajnom periodu usvojila dokument „Upravljanje rizicima informaciono komunikacionih tehnologija“. U toku 2020. godine Odsjek za informacione tehnologije u Upravi prihoda i carina izvršio je poboljšanje postojećih procedura za sprovođenje bezbjednosti i zaštite informacionog sistema tog organa. Takođe, Grupa za bezbjednost i standardizaciju sprovodila je redovno praćenje primjene Politike informacione bezbjednosti (PIB).

U skladu sa Zakonom o informacionoj bezbjednosti, u ministarstvima i organima uprave, za zaštitu podataka zaduženo je Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija. Na zahtjev

tog ministarstva u organima vlasti određivali su se službenici zaduženi za uspostavljanje sistema zaštite od računarskih i bezbjednosnih incidenata na internetu i drugih rizika bezbjednosti tih sistema.

U toku 2020. godine od nerealizovanih mjera izdvaja se: “nije donijet interni akt, kojim će se regulisati IT bezbjednost podataka”.

Kada je u pitanju zaštitu tajnih podataka tokom 2020. godine donijeta su rješenja za službenike koji su ovlašćeni za čuvanje podataka i određivanje stepena tajnosti podataka. Prethodno su ti službenici prošli određene provjere kod nadležnog organa.

### **Posebne oblasti**

Organi vlasti u sistemu državne uprave i drugih državnih organa kontinuirano su radili na povećanju broju informacija o instituciji i njenim nadležnostima i opsezima djelovanja. Na internet stranicama ministarstava redovno su tokom 2020. godine objavljivane informacije koje se tiču aktivnosti koje su se sprovodile. Objavljivane su informacije iz člana 12 i 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kao i druge informacije od javnog interesa uz odgovarajući način zaštite ličnih podataka i podataka koji su označeni stepenom tajnosti.

Na zvaničnoj internet stranici Ministarstva odbrane postoji baner koji upućuje na link za integritet gdje se redovno ažuriraju informacije i aktivnosti iz oblasti jačanja i izgradnje integriteta u MO i VCG. Takođe, na pomenutom linku nalaze se ažurirani svi propisi iz oblasti odbrane, a služe za informisanje zaposlenih i javnosti.

Nekoliko organa vlasti ažuriralo je vodič za slobodan pristup informacijama i objavilo ga na internet stranici. Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta je izvijestilo da u izvještajnom periodu nije objavilo Vodič za slobodan pristup informacijama na internet stranici institucije, pa se tom organu preporučuje ispunjavanje te zakonske obaveze.

Kroz prigovore, žalbe i knjige žalbi omogućen jedan vid ispitivanja javnog mjenja o radu institucije, navodi se u izvještajima određenih organa.

Ministarstvo odbrane i VCG dosljedno u svom radu implementiraju Vladinu „Komunikacionu strategiju – Crna Gora članica NATO za period do 2020. godine”, kao i Komunikacionu strategiju 2018-2020. Na osnovu tih dokumenata, planirana je izrada novih internih komunikacionih smjernica MO tokom 2021. godine. Nekoliko organa vlasti u izvještajnom periodu nije realizovalo mjeru koja se odnosi na izradu komunikacione strategije.

U toku 2020. godine sprovedene se aktivnosti u cilju unapređenja stepena poznavanja aktivnosti Zavoda i uloge metrologije u svakodnevnom životu, razvoju privrede, nauke i tehnike. Promotivne aktivnosti Zavoda za metrologiju u toku 2020. godine bile su usmjerene na unapređenje imidža, jačanje prepoznatljivosti kod svih ciljnih grupa definisanih Komunikacionom strategijom, pravovremeno informisanje javnosti o djelovanju Zavoda i određivanju konkretnih aktivnosti i komunikacionih kampanja, čija je realizacija bila otežana usljed pandemije Covid-19. Komunikaciona strategija za period 2019 – 2021. godine, Akcioni plan za 2020. godinu za

spvođenje Komunikacione strategije, kao i Evaluacija Komunikacije strategije za 2020. godinu objavljeni su na web stranici Zavoda za metrologiju.

Ministarstvo sporta i mladih aktivno je i na društvenim mrežama Facebook, Instagram i Twitter, pa je putem ovih socijalnih mreža dostupno zainteresovanoj javnosti.

Ministarstvo vanjskih poslova izvijestilo je da redovno sprovodi ankete o radu. U toku 2020. godine sprovedena su anketiranja javnog mnjenja o radu Agencije za zaštitu životne sredine. Takođe, sprovedeno je i ispitivanje javnog mnjenja o radu Službe Predsjednika Crne Gore, kao i istraživanje koje je sprovedla Uprava policije.

Organi vlasti su blagovremeno odgovarali na pitanja građana i pravnih lica, putem PR službi ili putem zvaničnih internet stranica. Komunikacija prema zainteresovanoj javnosti se, osim preko web portala ministarstava, obavljala i putem medija, kao i društvenih mreža koje prati značajan broj građana.

U izvještajnom periodu nije bilo promotivnih kampanja koje su imale za cilj ohrabrivanje građana i zaposlenih da prijavljuju korupciju. Promotivne kampanje su planirane u narednom periodu.

### **Ostali nalazi i preporuke**

Svi organi vlasti u ovom sistemu odredili su da menadžeri integriteta budu istovremeno i rukovodioci radne grupe za izradu plana integriteta čime su sprovedene odredbe Pravila za izradu i sprovedenje planova integriteta. Međutim, shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave potrebno je da određeni organi vlasti ažuriraju odnosno donesu novi plan integriteta, a samim tim i nova rješenja o određivanju menadžera integriteta i rješenja o formiranju radne grupe za izradu plana integriteta.

„Čuvanje i bezbjednost podataka“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ su opšte oblasti rizika sa manjim udjelom realizovanih mjera. Stoga se organima vlasti preporučuje razmatranje novih rizika i mjera, tj. analiziranje radnih procesa koji se odnose na planiranje i sprovedenje procedure zapošljavanja, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, sukob interesa u obavljanju poslova, moguće zloupotrebe službenih dužnosti, nesavjestan rad, zaštitu zaposlenih koji prijavljuju korupciju ili druge nepravilnosti (zviždači) i druge procese koji mogu sadržati rizike od korupcije ili neetičnog ponašanja.

Takođe, organima vlasti preporučuje se uspostavljanje efikasnog i adekvatnog kontrolnog mehanizma za prijem i razvrstavanje dokumentacije, adekvatnih mjera nadzora, veći stepen informacione bezbjednosti, kao i unapređenje znanja i odgovornosti zaposlenih zaduženih za čuvanje dokumenata i digitalnih formi podataka.

Organima vlasti se i u ovom izvještajnom periodu preporučuje da dosljedno poštuju osnovna načela Pravila za izradu i sprovedenja plana integriteta, a posebno:

- da menadžeri integriteta budu istovremeno i rukovodioci radne grupe za pripremu i izradu plana integriteta;

-da se odrede odgovorna lica za sprovođenje mjera za smanjenje rizika u slučaju da nijesu precizno definisana, pa bi trebalo navesti zaposlene zadužene za sprovođenje planiranih aktivnosti;

- da mjere budu što konkretnije i da po mogućnosti sadrže indikatore uspjeha kako bi se mogao pratiti napredak u realizaciji mjera iz godine u godinu, (indikator uspjeha su npr. broj prijavi licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, broj pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa, broj održanih obuka itd), ili da se prilikom izvještavanja o sprovođenju plana integriteta navode i kvantitativni podaci o realizaciji tih mjera;

- uvrstiti u plan integriteta posebne oblasti rizika (npr. u planu Skupštine CG nedostaju posebne oblasti rizika);

- da se posebne oblasti rizika usklade sa najznačajnijim nadležnostima organa vlasti tj. nadležnostima ključnih organizacionih jedinica (najzastupljenije posebne oblasti rizika su: slobodan pristup informacijama, odnosi s javnošću);

- da se procjeni rizik u većem broju radnih procesa u planovima integriteta, posebno u oblasti "Planiranje i upravljanje finansijama" (kroz procese planiranja javnih nabavki, sprovođenja javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenje sprovođenja ugovora, finansijsko izvještavanje, finansijsko upravljanje i kontrolu, izvršavanje budžeta i drugo);

-da se u izvještajima unose što konkretniji opis realizacije za svaku mjeru za savladavanje rizika, odnosno što jasnije obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjera, i potrebno je svaku mjeru ocijeniti (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano), kao i da se prilikom opisa realizacije mjera iz plana integriteta unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera, kao i tačni datumi sprovođenja konkretne mjere;

- da predložene mjere odgovaraju identifikovanim rizicima, odnosno da se precizira na koji način mogu dovesti do smanjenja rizika, pa se preporučuje planiranje dodatnih mjera za otklanjanje ili smanjenje tih rizika;

- da se što preciznije formulišu rezidualni rizici i predlože mjere koje odgovaraju tim rizicima;

- da se navede što sadržajni i precizni opis realizacije mjera u izvještaju o sprovođenju plana integriteta, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere;

- da se izvrši procjena rizika koji se odnose na sprovođenje Zakona o budžetu, Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru itd. kao i sa internim pravilima, imajući u vidu da su u Izvještaju DRI uvrđene nepravilnosti u njihovom sprovođenju;

U cilju kontinuirane primjene antikorupcijskih zakona, odnosno odredaba čije sprovođenje prati Agencija za sprječavanje korupcije, organima se preporučuje da kroz izvještaje o sprovođenju plana integriteta detaljnije obrazlože aktivnosti koje preduzimaju po pitanju primjene zakonskih

obaveza, kao što su: dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri, obezbjeđivanje adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijavama zviždača. Osim toga organima vlasti se preporučuje i uvođenje mjera kojima se podiže transparentnost prilikom procesa zapošljavanja tokom izborne kampanje, kroz objavljivanje svih dokumenata u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

\*\*\*

### Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Izvještaji Evropske komisije sadrže ocjene i preporuke koje se odnose na oblast državne uprave, pa se stoga preporučuje organima vlasti da razmotre navode iz tih izvještaja kako bi te preporuke eventualno uključili u planove integriteta, tokom ažuriranja odnosno donošenja novog plana integriteta.

U Izvještaju EK za Crnu Goru za 2021. godinu<sup>121</sup> konstatovano je da je:

- “potrebna snažna politička volja da se djelotvorno depolitizuje javna služba, da se optimizuje državna administracija i da se djelotvorno implementira rukovodna odgovornost. Većina preporuka iz 2020. godine i dalje važi. Ostaje da Vlada definiše budući pristup optimizaciji javne uprave. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- završi, usvoji i počne da implementira nove strategije za reformu javne uprave i za upravljanje javnim finansijama u skladu sa nacionalnim smjernicama za strateško planiranje i njenim vezama sa srednjoročnim budžetskim okvirom;
- poboljša pristup građana informacijama tako što će finalizirati, usvojiti i početi da implementira izmjene i dopune Zakona o pristupu informacijama u skladu sa SIGMA principima javne uprave;
- obezbijedi djelotvorne linije odgovornosti između i unutar institucija; obezbijedi zapošljavanje na svim mjestima u javnoj upravi prema principima rezultata, kompetencije i transparentnosti”.<sup>122</sup>

U svom izvještaju, EK se osvrnula i na ulogu civilnog društva koje “nije sistematično uključeno u praćenje implementacije programa reforme upravljanja javnim finansijama. Ostaje da se usvoje i implementiraju novi obrasci za izvještavanje o izvršenju budžeta tokom godine i godišnji izvještaj”<sup>123</sup>. Takođe, navodi se da 2020. godine nisu sva ministarstva raspisala pozive za dodjelu grantova organizacijama civilnog društva, uprkos njihovoj zakonskoj obavezi da to urade. Novi poziv za izbor eksternih evaluatora raspisan je kako bi se riješile bojazni vezane za nepristrasnost

---

<sup>121</sup> Izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu dostupan je na internet stranici [www.eu.me](http://www.eu.me)

<sup>122</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 18

<sup>123</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 17



prethodnih evaluatora. Kapacitet ministarstava da prate i evaluiraju projekte koje realizuju organizacije civilnog društva i dalje treba jačati<sup>124</sup>.

Takođe se navodi da “sadašnji zakonski i institucionalni okvir treba dalje da se poboljša da bi se ojačali mehanizmi za konsultacije i saradnju između državnih institucija i civilnog društva u kontekstu procesa pristupanja EU. Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o volontiranju tek treba da budu usvojene. Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija tek treba da nastavi svoj rad koji je obustavljen u oktobru 2020. godine. Iako pravila za državno finansiranje organizacija civilnog društva postoje, nisu sva ministarstva raspisala pozive za dodjelu grantova organizacijama civilnog društva. Jači kapacitet ministarstava u strateškom planiranju, praćenju i evaluaciji podrške koju pružaju organizacijama civilnog društva poboljšao bi kvalitet saradnje između državnih organa i civilnog društva”.<sup>125</sup>

Nacrt izmjena i dopuna Zakona o pristupu informacijama, prošao je proces javnih konsultacija, ali još nije usvojen. Međutim, informacije koje javne institucije proglašavaju klasifikovanim i ne dozvoljavaju uvid javnosti i dalje su problem, čime se u praksi ograničava pristup organizacijama civilnog društva i javnosti ključnim odlukama u oblasti javnih politika. Ovaj razlog za brigu treba prioritetno rješavati. Crna Gora nije donijela zakon o volontiranju, koji bi bio potreban da bi se promovisao i regulisao volonterski rad u organizacijama civilnog društva i tako pojačali njihovi ljudski resursi. Strategija za poboljšanje okruženja za NVO za period 2018-2020. godine je istekla i treba je zamijeniti novom.

Dalje je ukazano i na način funkcinisanja i odgovornosti između ministarstava i podređenih organa. Prema EK, samo izabrani organi predaju svoje godišnje planove i izvještaje na formalno odobrenje nadležnom ministarstvu. Planovi i izvještaji podređenih organa ne propisuju ciljeve i mjerljive ciljne vrijednosti na nivou ishoda, niti informacije o rezultatima”.<sup>126</sup>

Kada je u pitanju pružanju usluga građanima evidentiran je spor napredak. “Pružanje usluga, uključujući i digitalne usluge, uglavnom je nedjelotvorno i nije lako za korišćenje”. “Administrativne procedure, koje su podrška pružanju usluga građanima, ostaju ispod očekivanja”.<sup>127</sup>

Ukazano je i na ograničenu interoperabilnost i razmjenu podataka između javnih i privatnih institucija, kao i korišćenje uspostavljene platforme za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave - engl. Government Service Bus - GSB).

Dalje se navodi da “organizacija državne uprave nije u potpunosti usklađena sa Zakonom o državnoj upravi. Reorganizacija državne uprave koja je sprovedena nakon izbora 2020. godine obavljena je bez dovoljne ex-ante analize ili bez strateškog pristupa”.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 16

<sup>125</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 15

<sup>126</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 18

<sup>127</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 18

<sup>128</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 17

“Ostaju izazovi vezani za kapitalno budžetiranje, upravljanje dugovima, upravljanje sredstvima i angažovanje sredstava, kao i u vezi sa interoperabilnošću postojećih IT sistema. Nadalje, i dalje treba značajno poboljšati usklađivanje između strateških planova i srednjoročnog budžetskog okvira. Realizacija zakona o računovodstvu u javnom sektoru tokom 2022. godine ostaje nesigurna zbog kašnjenja u donošenju potrebnih podzakonskih akata i unapređenju računovodstvenog IT Sistema”.<sup>129</sup>

Iako je Skupština Crne Gore poboljšala nivo transparentnosti i komunikaciju sa javnošću, ukazano je na to da “profesionalne i stručne kapacitete administrativnog osoblja treba dalje jačati. Nedostatak raspoloživog prostora u Skupštini i za zaposlene u službi i za poslanike i dalje ostaje problem”.<sup>130</sup>

\*\*\*

Agencija preporučuje da se prilikom ažuriranja planova integriteta organa vlasti u sistemu državne uprave i drugih organa uprave, uzmu u obzir i neke od preporuka iz godišnjih revizija Državne revizorske institucije tokom 2020. godine koje se odnose na organe vlasti u sistemu državne uprave: Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva odbrane za 2020. godinu, Revizija elektronskih usluga e-uprava, Izvod iz izvještaja o reviziji informacionog sistema obrazovanja Crne Gore - oblast IT upravljanje, itd.

U Izvještaju o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva odbrane za 2020. godinu preporučuje se tom ministarstvu da, između ostalog:

- objelodani realizovane izdatke za koje je plaćanje prema dobavljačima vršeno od strane drugih potrošačkih jedinica, a u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor
- Finansijsko izvještavanje prema gotovinskoj osnovi računovodstva;
- izvrši procjenu nepokretne i pokretne imovine, kako bi obezbijedilo podatke o vrijednosti imovine koju koristi (u skladu sa Pravilnikom o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika);
- dostavi Upravi za imovinu podatke iz knjigovodstvene evidencije o broju, vrsti, tipu i starosti prevoznih sredstava koje koristi;
- obezbijedi da fakture prati odgovarajuća dokumentacija, kako bi se kontrola izdataka mogla obaviti u skladu Uputstvom o radu Državnog trezora; blagovremeno vrši plaćanje dospjelih obaveza;
- obezbijedi da se ugovori o djelu zaključuju u skladu sa čl. 669 Zakona o obligacionim odnosima i za poslove koji ne spadaju u osnovnu djelatnost poslodavca;

---

<sup>129</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 17

<sup>130</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 13

- da donese internu proceduru kojom će se urediti način angažovanja, izbor lica, nadzor i kontrola zaključenih ugovora o djelu;
- obezbijedi da se blagajničko poslovanje obavlja u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora; donese plan za unaprjeđenje upravljanja i kontrola;
- vrši ažuriranje strategije upravljanja rizicima i registra rizika, u skladu sa Smjernicama za uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima u subjektima javnog sektora.
- obezbijedi da rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnji revizor obavljaju samo poslove unutrašnje revizije;
- obezbijedi primjenu Uputstva o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja;
- vrši plaćanje obaveza u ugovorenom roku i u saradnji sa Ministarstvom finansija i Zaštitnikom imovinsko pravnih odnosa obezbijedi da se postupa po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa.

\*\*\*

Državna revizorska institucija, na osnovu sprovedenog postupka revizije elektronskih usluga e-uprava, utvrdila je da je portal e-uprava (u dijelu koji se odnosi na postupanje sa zahtjevima građana) doprinio poboljšanju rada javne uprave, ali da subjekti revizije i drugi organi treba da kontinuirano preduzimaju radnje i aktivnosti u cilju podizanja kvaliteta e-usluga, kao i da redovno vrše njihovu procjenu radi poboljšanja njihove upotrebljivosti.

U cilju unapređenja portala e-uprava, na osnovu uvida u četiri elektronske usluge, izdala je sljedeće preporuke za:

*Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija*

- Preporučuje se institucijama da iskoriste mogućnosti koje pruža portal e-uprava kako bi sve usluge, naročito usluge koje su namijenjene strancima u Crnoj Gori, bile elektronske. Na portalu e-uprava se nalazi mali broj informacija na engleskom jeziku.
- U cilju unapredjenja portala e-uprava i podizanja nivoa sofisticiranosti elektronskih usluga, potrebno je implementirati elektronsko plaćanje preko portala.
- Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija treba da kontinuirano unapređuje portal e-uprava, tako što će, u koordinaciji sa međuresorskim timom i u saradnji sa drugim organima, prepoznavati nove elektronske usluge i unapređivati postojeće, a u cilju bolje efikasnosti javne uprave i njene orijentacije ka građanima.
- Uslugu „Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokom stručnom spremom“ treba dopuniti u skladu sa procesom obrade e-usluga u dijelu obaveze administratora obrađivača da dostavi informacije podnosiocu prijave o datumu, vremenu i mjestu polaganja za koji je planiran, i to definisati kao obavezu kroz izmjenu Uredbe.

### *Ministarstvo unutrašnjih poslova*

Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da elektronske usluge koje nudi ovaj subjekt revizije, u komunikaciji sa nadležnim organum, budu dodate na portal e-uprava.

Imajući u vidu da je portal e-uprava centralni portal državne uprave koji pruža elektronske usluge građanima, Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da evidentiranjem informacije o neisporučenom dokumentu interno u sistem, po automatizmu pošalje e-mail obavještenja i upozorenja o nemogućnosti isporuke zahtijevanog dokumenta, na adresu elektronske pošte sa kojeg je dokument naručen.

\*\*\*

### **Izvod iz izvještaja o reviziji informacionog sistema obrazovanja Crne Gore- oblast IT upravljanje**

Državna revizorska institucija je sprovela IT reviziju Informacionog sistema obrazovanja, oblast IT upravljanje, a u cilju utvrđenja da li je upravljanje Informacionim sistemom obrazovanja Crne Gore podržano odgovarajućom strategijom i da li je obezbijeđena njegova održivost.

DRI je na osnovu sprovedenog postupka revizije, utvrdila da Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta:

- nema strategiju Informacionog sistema obrazovanja Crne Gore;
- djelimično je obezbijeđeno investiranje u IT opremu;
- nema pravila i procedure za vršenje izmjena, hitnih izmjena, kao ni za kreiranje novih modula u MEIS-u;
- nema proceduru za skladištenje podataka iz MEIS-a i ne vrši šestomjesečnu provjeru upotrebljivosti sigurnosne kopije podataka;
- nema plan za oporavak od katastrofe i plan neprekidnog poslovanja, kao ni uspostavljenu rezervnu lokaciju;
- odjeljenje za informaciono-komunikacione tehnologije, statistiku i digitalizaciju nema dovoljan i odgovarajući kadrovski kapacitet za potrebe održavanja MEIS-a;

Nadalje se navodi da to ministarstvo treba da blagovremeno pripremi i Vladi dostavi predlog Strategije za digitalizaciju obrazovnog sistema 2021-2027, koja u sebi sadrži strategiju MEIS. Osim toga, treba da preduzme aktivnosti za izradu pravila i procedura za upravljanje promjenama u Informacionom sistemu obrazovanja Crne Gore, kojima će precizno biti definisani način i forma podnošenja zahtjeva za promjenu, analiza zahtjeva, postupak finansiranja i dokumentovanje. Takođe, treba da preduzme aktivnosti na izradi pravila i procedura za upravljanje hitnim promjenama u Informacionom sistemu obrazovanja Crne Gore, kako usljed hitne izmjene ne bi došlo do većeg problema od onog koji se želi otkloniti.

Za potrebe obnove baze podataka, trebalo bi izraditi proceduru za skladištenje podataka iz Informativnog sistema obrazovanja Crne Gore, koja je usklađena sa Uredbom o mjerama informacione bezbjednosti, članovi 18 i 19, i da po njoj postupa.

Ministarstvo treba da izradi plan neprekidnog poslovanja i da uspostavi rezervnu lokaciju kako bi bio obezbijeđen kontinuitet u radu Informativnog sistema obrazovanja Crne Gore.

U izvještaju se zaključuje da treba intenzivirati aktivnosti na jačanju kadrovskog kapaciteta i potencijala zaposlenih IT struke u Odjeljenju za informaciono-komunikacione tehnologije, statistiku i digitalizaciju.

\*\*\*

U Izvještaju o radu **Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2020. godinu**<sup>131</sup> navodi se da je na rad državnih organa i organa državne uprave bilo 407 pritužbi (u 2019. godini: 278). "U ovoj izvještajnoj godini postupak je okončan u 360 predmeta, a ostalo je 47 nezavršenih (iz 2020. god). Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 57 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u 45 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 23 slučaja Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 112 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 86, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 65 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u 15 predmeta spajanjem, ukazivanjem u 13 predmeta i u 30 predmeta podnosioci pritužbe upućeni su na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava".

Ombudsman je posebnu pažnju posvetio pritužbama na rad *Uprave policije*, zbog njenih represivnih ovlašćenja, koja mogu imati uticaja na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. "Na rad Uprave policije primljeno je (115) pritužbi ili 11,15% od ukupnog broja (1031). Iz prethodne godine prenešeno je pet (5) pritužbi. Od ukupnog broja pritužbi u radu (120) okončane su (102), od čega 98 iz 2020. godine i četiri (4) iz 2019. godine. Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 45 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode".

U odnosu na oblast uprave, Zaštitnik primjećuje da su se kao i prethodnih godina, građani najviše žalili na sporost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, organima lokalne samouprave i lokalne uprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja, da se građani osjećaju nejednakim pred zakonom, da se o njihovim pravima ne odlučuje u zakonskom roku i da usljed sporosti administracije otežano ostvaruju svoja prava.

I u ovom Izvještaju, kao i u prethodnom, Zaštitnik ukazuje da je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju nivoa svijesti zaposlenih, a posebno rukovodnog kadra, u pogledu dosljedne i ujednačene primjene odredbi ZUP-a i ZUS-a, koji je važio prije stupanja na snagu novog ZUP-a i

---

<sup>131</sup> Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman za 2020. godinu dostupan je na linku <https://www.ombudsman.co.me/docs/>

ZUS-a, obzirom da se najveći broj pritužbi odnosi upravo na ove postupke, a od strane Zaštitnika je identifikovan nedostatak djelotvornog pravnog lijeka za ubrzanje takvih postupaka (posebno u slučaju višestrukih i ponovnih vraćanja, tzv. "ping-pong efekat"). Takođe je neophodno nastaviti i aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog postupanja, nezakonitog rada i kršenja prava građana. U tom pravcu, zaključak Zaštitnika jeste da bi organi javne uprave trebalo da ojačaju svoje kapacitete i osnaže mehanizme kontrole i nadzora javne uprave, edukuju se o posljedicama nepostupanja po zakonu i vođenju upravnih postupaka koji pretjerano dugo traju. Zabrinjava činjenica i da u određenom broju predmeta, kada su donijeta mišljenja i date preporuke, na osnovu dokumentacije koja je priložena od strane stranaka i organa na čiji rad je podnijeta pritužba, organi i dalje istrajavaju na neprihvatanju kritike na rad i identifikovanog problema, što je loša praksa.

Ombudsman je dalje ukazao i na to da je "potrebno nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana. Sistem javne uprave, prema Zaštitniku, treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima. Javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava. Neophodno je da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu odredbi propisa u oblasti upravnog postupka, posebno koji se tiče dostavljanja, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku. Potrebna je pravilna kvalifikacija primljenih podnesaka i blagovremeno odlučivanje i dostavljanje pisanih odgovora podnosiocima zahtjeva".

*Tabela Pregled datih preporuka po predmetima i organima u državnoj upravi i drugim državnim organima (podaci se odnose na 2020. godinu)*

Organ vlasti	Broj preporuka
Ministarstvo prosvjete	10
Ministarstvo ekonomije	1
Ministarstvo finansija	2
Ministarstvo pravde	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	3
Ministarstvo turizma	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
Ministarstvo kulture	1
ZIKS Podgorica	9
Ministarstvo zdravlja	3
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici (Ministarstvo finansija)	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru (Ministarstvo finansija)	3

Ministarstvo prosvjete	2
Ministarstvo unutrašnjih poslova -Direktorat za građanska stanja i lične isprave	1
Uprava za inspekcijske poslove	1
Drugi državni organi	12

Uprava policije	3
Uprava policije- Centar bezbjednosti Kotor	1
Uprava policije- Centar bezbjednosti Podgorica	10
Uprava policije- Centar bezbjednosti Nikšić	11
Uprava policije- Centar bezbjednosti Pljevlja	5
Uprava policije- Centar bezbjednosti Budva	4

Ombudsman je između ostalih dao i sljedeće preporuke<sup>132</sup>:

*-Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava* da razmotri mogućnost potpisivanja Konvencije o kontaktima koji se tiču djece Savjeta Evrope (Strazbur 2003);

*-Ministarstvu zdravlja* da ubuduće postupa u skladu sa odredbama člana 35 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, člana 29 Zakona o zabrani diskriminacije i člana 8 Direktive Savjeta 2000/43/EZ, odnosno da dostavlja izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev shodno teretu dokazivanja u ovim sporovima i na taj način omogući meritorno rješavanje predmeta”.

-da osigura efikasan, djelotvoran i dostupan pravni lijek koji će u smislu člana 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pružiti stvarnu pravnu zaštitu u slučaju eventualne povrede prava.

-da se ubuduće uzdržava od nejednakog postupanja prema različitim kategorijama građana.

*Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta* da sprovede detaljnu analizu i procjenu literarnih djela koja se obrađuju u okviru nastavnih programa književnosti u cilju ocjene njihove svrsishodnosti;

*-Zavodu za školstvo* da sprovede evaluaciju i procjenu zadovoljstva nastavnog programa u dijelu predloga književnih djela za čitanje u nastavcima i kod kuće za učenike osnovne škole uz uključivanje svih savjeta roditelja, roditeljskih organizacija i učeničkih parlamenata;

- da prilikom procjene svrsishodnosti utvrđenih programa obavezno uključi stručnjake iz oblasti razvojne i dječije psihologije.

---

<sup>132</sup> Mišljenje Ombudsmana sa preporukama dostupna su na linku <https://www.ombudsman.co.me>

*Upravi policije* da ubuduće svakom licu lišenom slobode omogući ostvarivanje svih prava, u potpunosti u skladu sa Zakonom.

*Ministarstvu odbrane* da prilikom obavještanja kandidata o odlukama o izboru, koji su učestvovali na javnom oglasu, dostavi svima kandidatima obrazloženu odluku o izboru sa uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom o izboru.

\*\*\*

**“Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu”<sup>133</sup>** koju je izradila Uprava za kadrove obuhvata institute službeničkog sistema propisane zakonom i podzakonskim aktima, sa posebnim akcentom na oblast zapošljavanja, stručnog usavršavanja, obuke i razvoj kadrova, Centralnu kadrovsku evidenciju, upravljanje kadrovima, interno tržište rada i jedinice za ljudske resurse. Analiza je rađena u cilju mapiranja manjkavosti u oblasti upravljanja ljudskim resursima kroz analizu propisa, prakse i procesa, a radi unapređenja modela upravljanja znanjem zaposlenih, odnosno radi ocjene stanja, određivanja uzroka problema i poboljšanja. U analizi je ukazano na potrebu stvaranja organizacije u kojoj zaposleni žele da rade, da se prilagođavaju promjenama, da pružaju usluge prema potrebama građana i da postižu najbolje rezultate.

U oblasti upravljanja ljudskih resursa prepoznato je nekoliko ključnih problema i to:

- nije razvijeno savremeno upravljanje ljudskim resursima već preovladava obavljanje kadrovskih poslova, odnosno imamo odsustvo djelotvornog planiranja ljudskih resursa;
- nedovoljan broj jedinica za ljudske resurse kao posebnih organizacionih jedinica, kao i službenika koji ove poslove obavljaju u okviru opštih i kadrovskih poslova;
- neažurnost Centralne kadrovske evidencije, kao jedinog digitalnog alata u oblasti upravljanja ljudskim resursima;
- neuvezanost evidencija o zaposlenima u državnim organima;
- nisu uspostavljene metodologije za izradu analiza u ovoj oblasti, kako na nivou organa, tako i od strane Uprave za kadrove, kao centralnog organa za upravljanje kadrovima, odnosno ne rade se funkcionalne analize kako vertikalno (na nivou resora), tako ni horizontalno (na nivou uprave);
- ne vrši se mapiranje toka procesa unutar organa (na nivou resora), ali ni horizontalno (na nivou uprave) na način da se isti dokumentuju, unaprijede, poboljša potencijal za rješavanje neravnoteže u raspodjeli i iskorišćenosti radne snage, što će doprinijeti i optimizaciji procesa unutar organa, kao i da se zadrže visokokvalitetni kadrovi;

---

<sup>133</sup> “Analiza stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima za 2020. godinu” dostupna je na linku <https://www.gov.me/en/documents/e5543017-6a43-4e7e-a437-e2eaae61013f>



- sistem postupka provjere sposobnosti treba unaprijediti na način da Uprava za kadrove ima ključnu ulogu u usmjeravanju i praćenju ovog procesa kako bi se eliminisala mogućnost „uticaja“ državnog organa koji je inicirao oglašavanje, a u cilju „favorizovanja“ nekog od učesnika u postupku. Potrebno je uvesti okvir kompetencija za sve kategorije državnih službenika jer bi na taj način unaprijedili postupak provjere koji bi bio zasnovan na provjeri vještina i sposobnosti.
- upitan je kvalitet opisa poslova kroz Pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Nema jasno utvrđenih kriterijuma za definisanje opisa posla iz kojeg proizilaze konkretni zadaci i zaduženja za određenog službenika ali i jasna hijerarhijska odgovornost u delegiranju i praćenju rada službenika odnosno namještenika. Takođe, vrlo često opis posla ne prati vrstu obrazovanja.
- neadekvatno kadrovsko planiranje koje nije uvezano sa sistemom budžetiranja na način da se kadrovski plan priprema paralelno sa nacrtom budžeta kako bi ovi procesi bili usklađeni ne samo sa finansijskog aspekta već i sa aspekta boljeg planiranja budućih potreba za kadrovima;
- kadrovski plan organa državne uprave i Službi Vlade Crne Gore za 2020. godinu realizovan je u samo 61%, što ukazuje da planiranje kadrova u tekućoj godini nije izvršeno na optimalan način;
- nije uspostavljen adekvatan sistem praćenja rada službenika u toku kalendarske godine, od strane neposrednog rukovodioca, u cilju pravednog vrednovanja njegove radne uspješnosti, što ne djeluje motivišuće na državne službenike u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti u izvršavanju postavljenih ciljeva i radnih zadataka;
- ne postoji strateško planiranje obuka na nivou državnih organa kako bi se stvorila kvalifikovana uprava i državni službenici koji posjeduju nova znanja i vještine koji su neophodni na razvojnom putu Crne Gore;
- starješine organa i lica iz kategorije visoko rukovodnog kadra u veoma malom procentu učestvuju na obukama i edukacijama, po temama koje su namijenjene isključivo ovoj ciljnoj grupi, te stoga u cilju podizanja kvaliteta i kompetencija neophodno je Zakonom normirati obavezan program obuke za ova lica, kao uslov za obavljanje poslova na ovim pozicijama.

\*\*\*

U publikaciji **“Budžetsko i kadrovsko planiranje drugo ime za optimizaciju”**<sup>134</sup> koju je izradio Institut alternativa, u junu 2021. godine ukazuje se na nedovoljno korišćen i slabo razvijen mehanizam kadrovskog planiranja.

„Kadrovsko planiranje u Crnoj Gori svodi se na sporadične tabelarne prikaze broja zaposlenih u državnoj upravi, bez prethodno sprovedenih analiza o stvarno potrebnom kadru, uz odvojenost

---

<sup>134</sup> Publikacija Instituta alternativa „Budžetsko i kadrovsko planiranje drugo ime za optimizaciju” dostupna je na internet stranici <https://institut-alternativa.org>.

od procesa budžetskog planiranja. To ilustruju podaci da su kadrovski planovi za 2018. i 2019. godinu usvajani pola godine nakon usvajanja budžeta, ali i da se pribjegava njihovim neobrazloženim izmjenama. Ne prati se izvršavanje kadrovskih planova, a oni ne sadrže ni važne informacije koje se odnose na angažovanje putem konsultantskih usluga i ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i o dopunskom radu, iako se za ove vrste ugovora izdvajaju značajni iznosi. Državna revizorska institucija je utvrdila i da se ovi instituti angažovanja osoba za rad u državnoj upravi koriste neplanski i često zloupotrebljavaju“.

“Iako zahtijeva saglasnost Ministarstva finansija, kadrovski plan na nivou državne uprave ne sadrži procjene finansijskog uticaja. Drugim riječima, nije jasno koliko će novca biti izdvojeno za nova zapošljavanja ili otpremnine. To je dobra ilustracija otuđenosti dva procesa, budžetskog i kadrovskog planiranja, čija je sinergija neophodna kako bi se izdaci za bruto zarade planirali realistično i na način kojim bi se mogla ostvariti suštinska optimizacija. Drugim riječima, ukoliko bi kadrovsko planiranje zaživjelo u punom smislu, kao instrument, ne bi bilo neophodni dodatni planovi optimizacije javne uprave”.

U analizi se pominje da kadrovsko planiranje, osim slabe veze sa budžetskim planiranjem, pati od manjkavosti koje se najviše ogledaju u propustima pravovremenog usvajanja kadrovskih planova, odnosno u činjenici da za jednu godinu (2017) kadrovski plan nije ni usvojen, dok je u ostalim godinama bio usvojen i sa pola godine zakašnjenja”.

Takođe, “uprkos zakonskoj obavezi, kadrovski planovi ne sadrže jasna obrazloženja niti informacije o realizaciji za prethodnu godinu. Sam sadržaj kadrovskih planova je nedovoljno sveobuhvatan. Osim informativnog tabelarnog pregleda zaposlenih po određenim kategorijama radnih mjesta, i po institucijama, kadrovski plan ne uključuje druge vidove angažmana u državnoj upravi (npr. ugovore o djelu ili konsultantske usluge), iako je i DRI prepoznala potrebu za boljim planiranjem i kontrolom izdata u ove svrhe. Dostupnost podataka o potrošnji na ljudske resurse u državnoj upravi tokom godine takođe je nedovoljno, i negativno se odražava na kvalitet budžetskog planiranja”.

U tom cilju, Institut alternativa predlaže:

- da se u zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava, pruže potpune informacije o planiranim novim aktivnostima i strateškim ciljevima za koje je potrebno angažovanje ili preraspored zaposlenih i te informacije ujedno biti osnova za detaljnije kadrovsko planiranje;
- neophodno je propisati obavezne stavke i obrazac za zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava, kako bi oni u punoj mjeri sadržali informacije o potrebnim ljudskim resursima, naročito u odnosu na potrebe definisanja i sprovođenja novih javnih politika ali i plan i obrazloženje angažovanja po osnovu ugovora o djelu, povremenim i privremenim poslovima, konsultantskih usluga i sl;
- neophodno je proširiti krug organa i institucija koje su dužne da sprovedu obavezno kadrovsko planiranje, u prvom redu na javne ustanove i agencije (kroz izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i posebnih zakona, poput zakona o zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju);

- Kadrovski plan treba da sadrži predviđeni finansijski efekat novih zaposlenja i prekida radnog odnosa, u slučaju da podrazumijeva isplatu otpremnine;
- Kadrovski plan, osim novih zapošljenja, treba da predvidi, obrazloži i ostavi mogućnost za popunu određenih radnih mjesta trajnim (pre)rasporedom zaposlenih;
- Kadrovski plan, osim saglasnosti ministarstva zaduženog za finansije, treba da sadrži i obrazloženje potreba za novim kadrovima, prekidom radnog odnosa i sl. U skladu sa već definisanim obavezama;

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija treba da preuzme ulogu kontrole kvaliteta procesa pripreme kadrovskog planiranja, kako bi se obezbijedilo da se kadrovski planovi zasnivaju na prethodno sprovedenim analizama broja, znanja, vještina, sposobnosti i drugih potencijala zaposlenih i procjenama koje proizilaze iz takvih analiza;

- Državni organi, treba redovno da objavljuju podatke o izvršavanju kadrovskih planova i njihovim finansijskim efektima, kako bi se pravovremeno pratila realizacija ali i planirali budući izdaci: u tom pogledu, informacioni sistem za centralizovani obračun zarada, treba da se koristi za automatizovano izvještavanje javnosti na mjesečnom nivou o svim osnovama primanja u javnom sektoru;

- Uprava za statistiku, Uprava za kadrove i Ministarstvo finansija i socijalnog staranja takođe treba proaktivno da objavljuju rodno raščlanjenu statistiku o ljudskim resursima u javnoj upravi, uključujući zarade, lična primanja, i dodatke na zaradu za šta se stvaraju pretpostavke unapređenjem informacionog sistema za evidenciju zarada.

\*\*\*

### **PREPORUKE ZA DRŽAVNU UPRAVU I DRUGE DRŽAVNE ORGANE**

#### **Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:**

- donijeti strategije razvoja institucije na kratkoročnom i srednjoročnom nivou (uz mjerenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije) i objavljivati programe rada;
- redovno izvještavati o sprovođenju sektorskih strategija;
- donositi podzakonska akta u zakonskom roku;
- obezbijediti veću zastupljenost zainteresovanih subjekata prilikom izrade propisa;
- promovisati modul e-participacija za javne rasprave o prijedlozima propisa;
- raditi na povećanju svijesti zaposlenih o značaju primjene analize uticaja propisa kako bi se smanjio broj komplikovanih, nejasnih i opterećujućih propisa;
- donijeti interno uputstvo o izradi, kontroli i dostavljanju predloga zakona (ministarstva);
- povećati broj elektronskih servisa za građane i unaprijediti elektronsku komunikaciju između organa i stranaka;
- sprovođenje mjera zadovoljstva položaja državnih službenika i namještenika;

- godišnji programi osposobljavanja državnih službenika i namještenika treba da proizilaze iz analize stanja potreba institucija;
- unaprijediti provjeru sposobnosti i transparentnije izvještavati o rezultatima selekcionog procesa prilikom zapošljavanja;
- poštovanje procedura i kriterija za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- intenzivirati prisustvo državnih službenika i namještenika na obukama iz oblasti antikorupcije (redovno pratiti kalendar obuka UZK), kao i pohađanje specifičnih obuka za menadžere integriteta;
- redovno izvještavati o kršenjima etičkih kodeksa od strane predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti;
- obezbijediti da starješine organa i lica iz kategorije visoko rukovodnog kadra učestvuju na obukama i edukacijama;
- nastavak digitalizacije sistema upravljanja ljudskim kadrovima i interoperabilnost HRMIS aplikacije sa ostalim registrima u cilju boljeg upravljanja kadrovskom politikom;
- omogućiti da se kadrovski plan priprema paralelno sa nacrtom budžeta;
- obezbjediti cjelovitost i ažurnost HRMIS aplikacije;
- uspostaviti adekvatan sistem praćenja rada službenika od strane neposrednog rukovodioca;
- sačinjavati izvještaje o izuzetnim rezultatima i kvalitetu rada službenika kao osnov ostvarivanja prava na varijabilni dio zarade;
- zaključivati ugovore o djelu za poslove koji nijesu predviđeni sistematizacijom I organizacijom radnih mjesta;
- redovno mjeriti stepen zadovoljstva građana pruženim uslugama kako bi se na osnovu povratne informacije planirale adekvatne mjere na unapređenju pružanja usluga;
- obezbjediti bolju međusobnu razmjenu podataka iz službenih evidencija organa vlasti;
- objaviti spisak javnih funkcionera sa njihovim zaradama na internet stranici organa vlasti;
- plan integriteta i izvještaje o sprovođenju plana integriteta učiniti dostupnim javnosti objavljivanjem na internet stranici ili na drugi odgovarajući način;
- svake druge godine procjenjivati efikasnost i efektivnost plana integriteta;
- obezbijediti da se javne rasprave o temama od najvećeg značaja ne sprovedu u kratkom periodu, za vrijeme odmora i praznika i vanrednih situacija i da se sve procedure oko zakazivanja i vođenja javnih rasprava do kraja sprovedu u skladu sa zakonom;
- uspostaviti mehanizam kontrole kvaliteta pruženih javnih usluga i upravljanje Katalogom upravnih usluga, uz primjenu once-only principa u cilju pojednostavljenja procedura;
- povezivanje sistema portal e-uprave sa sistemima u cilju efikasnijeg kompletiranja poslovnih procesa; unapređenje portala e-uprava u cilju redizajna kako bi bio u potpunosti orjentisan ka korisnicima;
- unapređenje sistema kadrovskog planiranja i praćenje kvaliteta realizacije kadrovskih planova;
- ažurirati „Portal otvorenih podataka“ informacijama koje su od javnog interesa;

- sprovoditi i promovisati ispitivanja javnog mnjenja o radu institucije;
- omogućiti elektronsku prijavu korupcije i drugih nepravilnosti u radu organa;
- donijeti interno uputstvo za evidenciju prijave korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu;
- u organima vlasti povećati broj kadrova koji učestvuju u postupcima upravnog rješavanja i odrediti ovlaštena lica za vođenje i donošenje rješenja u upravnom postupku;
- poštovati zakonske rokove za odlučivanje u prvostepenom i drugostepenom postupku;
- prije donošenja rješenja, omogućiti stranci izjašnjavanje o rezultatima ispitnog postupka;
- planirati izdatke za sudske sporove na osnovu evidencija o sudskim sporovima;
- postupati po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa u cilju izbjegavanja neekonomičnog trošenja budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja;
- donijeti Plan unapređenja upravljanja i kontrola u skladu sa čl. 11 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- uspostaviti Registar rizika na nivou institucije u skladu sa čl. 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- obezbijediti da se ugovori o djelu zaključuju u skladu sa čl. 669 Zakona o obligacionim odnosima i za poslove koji ne spadaju u osnovnu djelatnost poslodavca;
- uspostaviti sveobuhvatnu evidenciju (bazu podataka) ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- jačati svijest javnih funkcionera i odgovornost organa vlasti u pogledu poštovanja obaveza propisanih ZSK-om, naročito u cilju izbjegavanja situacija potencijalnog sukoba interesa;
- obezbijediti punu primjenu Uputstva o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja i Uputstva o radu državnog trezora;
- poštovati zakonske odredbe, interna pravila i etičke standarde u odnosu na zviždače i njihovu zaštitu kao i postupati bez odlaganja u slučaju internog prijavljivanja;
- voditi evidencije o primljenim sponzorstvima i donacijama i prijavljivati ih ASK;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- voditi evidenciju poklona koje javni funkcioner primi u vezi sa vršenjem javne funkcije i dostaviti je ASK;
- redovno u toku izborne kampanje objavljivati i dostavljati ASK dokumenta shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom);
- voditi evidenciju o kršenjima antikorupcijskih propisa;
- lobirana lica u organima vlasti da prijavljuju ASK nedozvoljeno lobiranje i dostave podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem;
- lobirana lica u organima vlasti da dostave kopiju službene zabilješke ASK;
- organi vlasti da objavljuju podatke o lobističkim kontaktima na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju;

- nastaviti sa praksom izvještavanja ASK o aktivnostima koje se ne smatraju lobiranjem shodno članu 5 Zakona o lobiranju, a predstavljaju oblik uticaja na normativni proces (na polugodišnjem nivou);
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- sačinjavati izvještaje o budžetskoj potrošnji, kao i obezbijediti efikasniju kontrolu novčanih tokova;
- donijeti interni akt za sprovođenje i kontrolu javnih nabavki;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- izmijeniti potrebnu regulativu u cilju bolje informatičke bezbjednosti i zaštite informacionog sistema institucija;
- izraditi internu proceduru po pitanju upravljanja, rukovanja i korišćenja državne imovine;
- redovno izvještavati o sprovedenim internim kontrolama unutar institucije;
- proaktivno objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad institucije (obrasce, uputstva, odluke, planska dokumenta i dr.);
- ažurnije objavljivanje zahtjeva i rješenja o slobodnom pristupu na web stranicama organa;
- poštovanje sudskih odluka koje se odnose na slobodan pristup informacijama;
- redovno ažurirati Vodič za slobodan pristup informacijama u posjedu organa vlasti.

## Pojmovnik

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

Integritet zaposlenog podrazumijeva stvaranje i održavanje povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje poslova u instituciji, ponašajući se na način da ne umanjuje svoj ugled i ugled organa, da ne dovede u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otkloni sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.

Oblasti rizika se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti ili organizacionih jedinica, koje su u odnosu na poslovne procese koji se sprovode u njima ocijenjene kao rizične.

Opšte oblasti rizika su: (1) Rukovođenje i upravljanje, (2) Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, (3) Planiranje i upravljanje finansijama i (4) Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.

Rezidualni (preostali rizici) su rizici koji nijesu pokriveni postojećim mjerama kontrole ili u odnosu na koje mjere kontrole ne daju adekvatne rezultate, i oni su u praksi zapravo konkretizacija ili opis osnovnih rizika (npr: ako je osnovni rizik sukob interesa, onda bi preostali rizik mogao biti sukob interesa u postupku zapošljavanja, javne nabavke, donošenja prvostepenih upravnih odluka i sl.). Ovi rizici se procjenjuju i u odnosu na njih se predlažu konkretne mjere.

Predložene mjere za smanjenje/otklanjanje rizika predstavljaju predlog novih aktivnosti usmjerenih na otklanjanje preostalog rizika. Za svaku od predloženih mjera određuje se „odgovorno lice“ odnosno zaposleni koji je zadužen za sprovođenje predložene mjere sa tačno utvrđenim „rokom“ njene realizacije.

Procjena intenziteta rizika je procjena „vjerovatnoće“ pojave rizika u određenom vremenskom intervalu i „posljedice“ koju rizik izaziva na rad institucije, a označava se odgovarajućim brojem koji se dobija množenjem vrijednosti utvrđenih za vjerovatnoću i posljedicu. Posljedica može biti nezakonit rad, nanošenje finansijske štete, gubitak očekivanih prihoda ali i drugi vidovi nematerijalne štete kao što su gubitak povjerenja javnosti u rad organa vlasti, narušavanje ugleda organa i sl.

Intenzitet rizika dobija se množenjem uticaja i vjerovatnoće, upotrebom matrice rizika (temperaturne mape) „uticaj (1-10) x vjerovatnoća (1-10)“.

Rizik niskog intenziteta je rizik čiji je intenzitet manji od 16 (na skali od 1 do 100), korišćenjem temperaturne mape 10x10.

Rizik srednjeg intenziteta je rizik čiji je intenzitet od 16 do 48, korišćenjem temperaturne mape 10x10.

Rizik visokog intenziteta je rizik čiji je intenzitet veći od 48, korišćenjem temperature mape 10x10.

Status rizika je ocjena promjene intenziteta rezidualnog rizika nakon ocjene realizacije mjera iz plana integriteta i označava se odgovarajućim simbolom (↔ bez promjena, ↑ povećan rizik, ↓ smanjen rizik).

Kratak opis i ocjena realizacije mjere predstavlja kratko obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjere za uklanjanje rizika, i ocjenu realizacije koja se označava sa realizovano, djelimično realizovano i nije realizovano.