

INTEGRITET

NA DJELU

Izvještaj o procjeni primjene antikorupcijskih mjera
za sektor državne uprave i drugih državnih organa



Integritet na djelu

Izvještaj o procjeni primjene antikorupcijskih mjera
za sektor državne uprave i drugih državnih organa

April, 2022. godine

Naziv publikacije

“Integritet na djelu: Izvještaj o procjeni primjene antikorupcijskih mjera za sektor državne uprave i drugih državnih organa”

Izdavač:

Agencija za sprječavanje korupcije

Autor:

Marko Sošić

Dizajn/prelom:

Radna soba

Godina:

2022.

Mjesto:

Podgorica, Crna Gora

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-9774-3-6
COBISS.CG ID 22298628



Izrada Metodologije i Izvještaja o procjeni primjene antikorupcijskih mjera je podržana 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. Tokom ove aktivnosti, podršku Agenciji za sprječavanje korupcije su pružili konsultanti Dragana Krunić i Marko Sošić.

Sadržaj

Pregled rezultata.....	7
Uvod	9
Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera	9
Odaziv organa	10
Samoprocjena i komentari organa na radne verzije izvještaja	11
Rezultati ispunjenosti antikorupcijskih mjera po kategorijama.....	11
Kategorija 1: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprječavanje korupcije	11
Kriterijum 1.1: Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije	12
Indikator 1.1.1: Određen menadžer integriteta	12
Indikator 1.1.2: Izrađen plan integriteta	13
Indikator 1.1.3: Posebne oblasti rizika	13
Indikator 1.1.4: Izvještaj o sprovođenju plana integriteta	13
Indikator 1.1.5 Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta.....	13
Kriterijum 1.2: Uspostavljanje mehanizma nadzora i kontrole radnih procesa	14
Indikator 1.2.1: Uspostavljen mehanizam interne revizije	15
Indikator 1.2.2: Izvršena interna revizija	15
Indikator 1.2.3: Procenat sprovedenih preporuka	15
Indikator 1.2.4: Registr rizika	16
Indikator 1.2.5: Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare.....	16
Indikator 1.2.6: Knjiga procedura.....	17
Kriterijum 1.3: Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije.....	17
Indikator 1.3.1: Lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača.....	18
Indikator 1.3.2: Procedura za postupanje po prijavama	18
Indikator 1.3.3: Procedura za izbor lica prijave zviždača.....	18
Kategorija 2: Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije	19
Kriterijum 2.1: Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti	19
Indikator 2.1.1: Objavljen Plan integriteta.....	20
Indikator 2.1.2: Objavljen izvještaj o sprovođenju Plana integriteta	20
Indikator 2.1.3: Objavljen izvještaj o radu	20
Indikator 2.1.4: Objavljen vodič za pristup informacijama.....	21
Indikator 2.1.5: Poštovanje člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.....	21
Indikator 2.1.6: Udio "odobrenih" zahtjeva za slobodan pristup informacijama.....	22
Kriterijum 2.2: Unapređenje upravljanja ljudskim resursima	22
Indikator 2.2.1: Regulisanje privremenih angažovanja	23
Indikator 2.2.2: Ugovori o dopunskom radu	23
Indikator 2.2.3: Plan integriteta i upravljanje ljudskim resursima	23

Kriterijum 2.3: Unapređenje internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja....	24
Indikator 2.3.1: Etika, integritet i antikorupcija mimo Zakona o sprječavanju korupcije.	24
Indikator 2.3.2: Posebni zakoni u Planu integriteta	25
Kategorija 3: Jačanje etičke kulture	25
Kriterijum 3.1: Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu	26
Indikator 3.1.1: Obuke za zaposlene	26
Indikator 3.1.2: Obuke i rukovodni kadar	26
Kriterijum 3.2: Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa.....	27
Indikator 3.2.1: Sukob interesa	27
Indikator 3.2.2: Povezano lice	27
Indikator 3.2.3: Vršenje drugih poslova	28
Indikator 3.2.4: Imovinski kartoni	28
Kriterijum 3.3: Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona	28
Indikator 3.3.1: Procedura za poklone.....	28
Indikator 3.3.2: Evidencija poklona	29
Kategorija 4: Indikatori čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti	29
Indikator 4.1: Sudski sporovi.....	30
Indikator 4.2: Inspekcijski nadzor proaktivnog objavljivanja informacija	30
Indikator 4.3: Žalbe Agenciji zbog "ćutanja administracije"	31
Indikator 4.4: Upravni sud i "ćutanje uprave"	31
Indikator 4.5: Mišljenja DRI.....	31
Indikator 4.6: ASK i ugrožavanje javnog interesa	31
Indikator 4.7: Zastarjelost disciplinskih postupaka	31
Zaključci i preporuke	32
Prilog broj 1. Ostvareni bodovi za svaki organ vlasti.....	35
Prilog broj 2. Efekti metodologije i procjene učinka	37

Rezultati indeksa primjene antikorupcijskih mjera	Ostvareni rezultat
Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija	76,39%
Sekretarijat za zakonodavstvo	69,44%
Zavod za metrologiju	65,28%
Zavod za školstvo	63,89%
Uprava za saobraćaj	62,50%
Uprava za statistiku	62,50%
Ministarstvo kapitalnih investicija	61,29%
Direkcija za zaštitu tajnih podataka	59,03%
Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju	55,56%
Ministarstvo zdravlja	53,47%
Zavod za socijalnu i dječju zaštitu	52,78%
Ministarstvo odbrane	52,08%
Uprava za kadrove	50,00%
Državni arhiv	48,61%
Ministarstvo vanjskih poslova	47,22%
Skupština Crne Gore	45,83%
Uprava za inspekcijske poslove	45,14%
Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava	41,94%
Uprava za sport i mlade	41,13%
Služba Predsjednika Crne Gore	38,89%
Uprava za izvršenje krivičnih sankcija	38,89%
Uprava javnih radova	38,19%
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	38,19%
Agencija za zaštitu životne sredine	38,19%
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	34,72%
Uprava za saradnju sa dijasporom-iseljenicima	33,33%
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	29,84%
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	28,99%
Uprava za šume	23,19%
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	20,16%
Uprava za vode	11,11%
Uprava prihoda i carina	10,48%

Uvod

Odredbom člana 78 Zakona o sprječavanju korupcije propisano je da Agencija za sprječavanje korupcije prati donošenje i sprovodenje planova integriteta, daje preporuke za njihovo unapređenje i vrši procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u skladu sa ovim zakonom.

Plan integriteta je strateški dokument koji se zasniva na samoprocjeni rizika od korupcije, njihovoj procjeni i određivanju adekvatnih mjera za njihovo sprečavanje, u cilju unapređenja kvaliteta rada, efikasnosti, profesionalnih standarda i etičke kulture. Bitna osobina ovog preventivnog mehanizma je to što se kroz njegovu izradu može pratiti i primjena drugih antikorupcijskih mehanizama.

Za potrebe procjene primjene antikorupcijskih mjera u novembru 2021. godine izradena je **Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera**. Pilot verzija Metodologije primijenjena je na organe vlasti iz dva odabrana sektora: *Državna uprava i drugi državni organi i Socijalna i dječja zaštita*.

Metodologija je finalizovana kroz konsultativni proces, na radionicama sa predstavnicima organa vlasti iz odabralih sistema 25. i 26. oktobra 2021. godine u Podgorici.

Kroz primjenu Metodologije mjereni su napori koje su organi vlasti iz dva sektora uložili u primjenu antikorupcijskih mjera, koje su sadržane različitim sistemskim zakonima, kao i napor primjene mjera koje nisu propisane zakonom kao obavezne, a koje doprinose stvaranju kulture otpornosti na korupciju i druge nepravilnosti.

Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera

Prilikom izrade metodologije uzete su u obzir preporuke date u opisu metodologije „Procjena antikorupcijskih inicijativa“, koju sprovodi Komisija za antikorupciju i građanska prava Republike Koreje¹. Jedna od preporuka je da zemlje koje su zainteresovane da usvoje sličnu metodologiju počnu sa nekoliko jednostavnih kriterijuma sa kvantitativnim pokazateljima.

Svrha metodologije je da procijeni da li organi vlasti sprovode antikorupcijske mjere, u kojoj mjeri je primjena dovela do određene promjene, kao i da podstakne organe vlasti da budu proaktivni prilikom planiranja i primjene antikorupcijskih mjera koje nisu propisane kao obavezne.

Metodologija sadrži tri glavne kategorije, devet kriterijuma i 33 pokazatelja ispunjenosti (ukupno 72 boda) koji treba da pokažu da li su organi vlasti uspostavili institucionalne mehanizme za upravljanje rizicima od korupcije, unutrašnju kontrolu, za dostupnost informacija o radu, profesionalno postupanje zaposlenih, podizanje svijesti zaposlenih o etici i integritetu i sprečavanje sukoba interesa, odnosno jačanje etičke kulture.

Četvrta kategorija sadrži 7 indikatora uslijed čije ispunjenosti dolazi do oduzimanja bodova, ukupno -18, i služi kao korektiv ispunjenosti indikatora iz prve tri kategorije.

Organima vlasti metodologija je dostavljena 19. novembra 2021. godine i dat im je rok do 30. decembra 2021. godine da izvrše samoprocjenu ispunjenosti zadatih kriterijuma i dostave relevantna sredstva verifikacije.

¹ Za više detalja pogledati: Introduction to Korea's Anti-Corruption Initiative Assessment (2016) www1.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/research-and-publications/ACRC.html

Za potrebe verifikacije indikatora korišćeni su:

- a. dokumenti u elektronskoj ili štampanoj formi koje su organi vlasti dostavili Agenciji,
- b. podaci iz evidencija koje vodi Agencija i
- c. javno dostupni zvanični podaci o radu organa vlasti.

Indeks učinka primjene antikorupcijskih mjera za četiri zajedničke kategorije dobijen je računanjem procentualnog udjela ukupnog broja bodova koji je dodijeljen organu vlasti u odnosu na maksimalan broj bodova koji je moguće dodijeliti.

U sektoru Državne uprave i drugih državnih organa, za šest organa koji su po tumačenju Agencije za sprječavanje korupcije novoformirani organi,² određeni elementi metodologije koji se mahom odnose na godišnje izvještavanje su isključeni iz obračuna bodova kako bi procjena učinka primjene mjera bila što objektivnija. Isključivanjem pet indikatora (1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.2.5, 2.1.3) maksimalan broj bodova koji organ može ostvariti smanjen je za 10 i iznosi 62, a isključeni indikatori su jasno nazačeni u izvještaju. Dodatno, za još tri organa vlasti za koje se još uvijek nije stekli zakonski uslovi za izradu *Upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti Plana integriteta*,³ u skladu sa članom 76 Zakona o sprječavanju korupcije, isključena je primjena indikatora 1.1.5 koji se odnosi na ovaj dokument, a ukupno bodovanje prilagođeno tako što je maksimalni broj bodova smanjen sa 72 na 69.

Odaziv organa

Iako, shodno članu 78 Zakona o sprječavanju korupcije, Agencija za sprječavanje korupcije vrši procjenu efikasnosti i efektivnosti planova integriteta, na zahtjev za dostavljanje izvještaja o samoprocjeni u skladu sa Metodologijom za procjenu primjene antikorupcijskih mjera i pratećih sredstava verifikacije, nije odgovorilo 8 organa vlasti u ovom sistemu. Ostala 32 organa su dostavila dokumentaciju u traženom roku, a njih 17 su dostavili i naknadne komentare i dokumentaciju kao odgovor na radnu verziju pojedinačnih izvještaja.

Organji koji **nisu učestvovali** u procjeni su sljedeći:

- **Generalni sekretarijat Vlade,**
- **Ministarstvo unutrašnjih poslova,**
- **Ministarstvo ekonomskog razvoja,**
- **Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama,**
- **Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove,**
- **Uprava za ugljovodonike,**
- **Uprava za željeznice,**
- **Uprava za katastar i državnu imovinu.**

² Radi se o sljedećim organima: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta i Uprava prihoda i carina.

³ Radi se o sljedećim organima: Uprava za saradnju sa dijasporom – iseljenicima, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava za šume i Uprava za sport i mlade.

Samoprocjena i komentari organa na radne verzije izvještaja

Organi su bili u obavezi da dostave i samoprocjenu ostvarenih bodova, uz sredstva verifikacije. Najveći dio organa je to i učinio (izuzeci su Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Uprava javnih radova i Uprava za kadrove). Prema dostavljenim bodovnim listama, organi su procijenili da su ostvarili ukupno 1121,5 bodova u svim kategorijama. Nakon odradene provjere, utvrđeno je da su organi koji su dostavili tabele samoprocjene ostvarili 893 boda, ili 20% manje od njihove procjene (u slučaju tri organa, Uprave za saradnju sa dijasporom-iseljenicima, Ministarstva zdravlja i Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, njihova samoprocjena je bila skromnija nego konačna ocjena ostvarenih bodova).

Agencija za sprječavanje korupcije je 21. marta 2022. godine dostavila radne verzije pojedinačnih izvještaja o procjeni primjene antikorupcijskih mjera organima u sektoru državne uprave.

Nakon dostavljanja radnih verzija izvještaja, od 32 organa, ukupno 17 je odgovorilo i dostavilo dodatne komentare, pojašnjenja i u određenim slučajevima i dodatnu dokumentaciju. U postupku detaljne analize dobijenih reakcija organa vlasti, pronađen je osnov da se u više slučajeva izvrše manje ispravke u bodovanju, formulaciji preporuka i nalazima za određene indikatore. U određenim slučajevima, naknadna izjašnjenja nisu prihvaćena kao dovoljan osnov za promjenu bodovanja. Organi su u nekim slučajevima izrazili neslaganje ili tražili dodatno pojašnjenje u vezi sa izrečenim preporukama, a u većini slučajeva ih prihvatili i izrazili spremnost da ih u daljem radu sprovedu. Na osnovu naknadno dostavljene dokumentacije i izjašnjenja, organima je dodat ukupno 41 bod u odnosu na inicijalnu procjenu, što je u **dva slučaja** dovelo do promjene stepena u indeksu primjene antikorupcijskih mjera (kod Ministarstva zdravlja i Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija).

Rezultati ispunjenosti antikorupcijskih mjera po kategorijama

Kategorija 1: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije

Od tri kategorije u ovoj procjeni, ovo je najbolje ocijenjena, sa 62,39% postignutog učinka od ukupnog broja mogućih bodova. U okviru ove kategorije, kroz tri posebne oblasti (kriterijuma), ispitivana je primjena osnovnih mehanizama iz Zakona o sprječavanju korupcije i Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, uz rezultate koji idu od visokih (gotovo 90%) do nedovoljnih (30%) kod treće oblasti.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Učinak
1 - Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije	1056	627	62,39%
1.1 Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije	448	359	88,31%
1.2 Uspostavljanje mehanizma nadzora i kontrole radnih procesa	448	220	51,37%
1.3 Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije	160	48	30,00%

Kriterijum 1.1: Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije

Kriterijum sa ubjedljivo najboljim učinkom od svih devet u cijeloj procjeni, odnosi se na neke od osnovnih obaveza iz Zakona o sprječavanju korupcije, kao što su imenovanje menadžera integriteta, usvajanje Plana integriteta, izveštaja o sprovodenju, upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti Plana. Rezultati pokazuju da su organi vlasti u najvećem dijelu ispoštovali zakonske obaveze u ovom pogledu. Jedini indikator u ovom kriterijumu koji dublje analizira kvalitet Planova integriteta u pogledu broja posebnih oblasti koje su organi uključili, ujedno je i najlošije ispunjen dio ovog kriterijuma.

Dva indikatora u ovom kriterijumu (1.1.4 i 1.1.5) isključena su iz ukupnog bodovanja za šest institucija koje su novoformirane po tumačenju Agencije za sprječavanje korupcije.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Učinak
1.1 Uspostavljanje internog mehanizma upravljanja rizicima od korupcije	448	359	88,31%
1.1.1 Određen menadžer integriteta	32	32	100,00%
1.1.2 Izrađen plan integriteta- 1 bod *Ukoliko je usvojeni plan integriteta unijet i u web aplikaciju Agencije za sprječavanje korupcije, organ dobija dodatni bod. Ukoliko je unijet u skladu sa korisničkim uputstvom, organ vlasti dobija dodatni bod. **Ukoliko je plan integriteta ažuriran najmanje jednom u prethodne dvije godine, organ vlasti dobija dodatni bod.	128	118	92,19%
1.1.3 Plan integriteta, pored opštih oblasti rizika, sadrži i posebne oblasti rizika. jedna posebna oblast rizika- 1 bod dvije posebne oblast rizika- 2 boda tri ili više posebnih oblasti rizika- 3 boda	96	69	71,88%
1.1.4 Izrađen izveštaj o sprovodenju plana integriteta za prethodnu godinu i dostavljen Agenciji: u štampanoj formi- 1 bod kroz web aplikaciju- 2 boda	78	73	93,59%
1.1.5 Popunjeno i dostavljen Agenciji Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta u posljednje dvije godine: u štampanoj formi- 1 bod kroz web aplikaciju- 2 boda	69	67	97,10%

Indikator 1.1.1: Određen menadžer integriteta

Ovo je jedini indikator u cijeloj procjeni sa **100% učinka**, jer svi organi vlasti imaju imenovanog menadžera integriteta. Može se zaključiti da je ova mjeru iz Zakona o sprječavanju korupcije sasvim zaživjela i univerzalno poštovana.

Indikator 1.1.2: Izrađen plan integriteta

Gotovo sve institucije u sektoru imaju izrađen Plan integriteta, pa je učinak u ovom indikatoru na nivou od **92,19%**. Jedini izuzetak je Uprava prihoda i carina, novoformirana institucija u kojoj su objedinjene tri dotadašnje posebne uprave. Još jedan od razloga zbog kojeg organi nisu dobijali bodove u ovom indikatoru je činjenica da jedan broj organa (njih pet) nije unio svoj plan u informacioni sistem Agencije za sprječavanje korupcije na način koji je predviđen korisničkim uputstvom. Na ovaj način, onemogućena je primjena svih funkcionalnosti ovog sistema u procesu izvještavanja i praćenja sprovođenja mjera iz Plana.

Indikator 1.1.3: Posebne oblasti rizika

Prvi indikator koji ulazi u ocjenu sadržaja Plana integriteta je takođe zabilježio visok učinak od **71,88% ostvarenih bodova**. Tačno polovina organa, njih 16, imaju tri ili više definisanih posebnih oblasti rizika. Sa druge strane, kod tri organa (Skupština Crne Gore, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Uprava za vode), posebni rizici uopšte nisu definisani.

Obično su ministarstva ta koja imaju naviše posebnih oblasti (osim Uprave za inspekcijske poslove koja je u samom vrhu sa 9 posebnih oblasti rizika). Rekorder je Ministarstvo finansija i socijalnog staranja sa čak 13 posebnih oblasti rizika, koje su detaljno razradene.⁴ Slijede Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava (7 posebnih oblasti), Ministarstvo zdravlja (8 posebnih oblasti) i Ministarstvo odbrane (6 posebnih oblasti).

U najvećem broju slučajeva, posebni rizici su tipski- organi najčešće imaju dvije posebne oblasti, i to slobodan pristup informacijama i odnose s javnošću (uz povremeni dodatak javnih nabavki), obrađene na generički način, bez detaljne razrade u skladu sa specifičnostima organa i njegovih nadležnosti.

Posebno je važno istaći da su rizici u vezi sa **upravljanjem državnom imovinom** obuhvaćeni kod samo jednog organa- Ministarstva odbrane, kod kojeg su i razrađeni na vrlo detaljan način u pogledu rezidualnih rizika i mjera sprečavanja i otklanjanja.

Indikator 1.1.4: Izvještaj o sprovođenju plana integriteta

Gotovo svi organi su pripremili i dostavili Agenciji izvještaj o sprovođenju Plana integriteta, pa je procenat učinka visok, **93,59%**. I u ovom indikatoru, Postoji nekoliko slučajeva u kojima organi prilikom izrade izvještaja o sprovođenju plana integriteta nisu u potpunosti ispoštovali Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta. *Primjena ovog indikatora je isključena iz ukupnog zbiru bodova za šest organa koji se smatraju novoformiranim po tumačenju Agencije.*

Indikator 1.1.5 Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta

Svi organi koji su imali tu obavezu su i pripremili Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti Plana integriteta, čime je ovaj indikator postignut na nivou od 97,1 %. *Primjena ovog indikatora je isključena iz ukupnog zbiru bodova za šest organa koji se smatraju novoformiranim po tumačenju Agencije.*

4 Plan integriteta Ministarstva sadrži čak 13 posebnih oblasti rizika: Priprema, planiranje i realizacija budžetske potrošnje; Ekonomski i razvojni politika; Direktorat za javni dug; Direktorat državnog trezora; Finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći; Finansijski sistem i finansijske tehnologije; Poreski i carinski sistem; Finansijsko upravljanje, kontrola i unutrašnja revizija u javnom sektoru; Imovinsko pravni poslovi; Politika i monitoring u javnim nabavkama; Kontrolni mehanizmi; Penzijsko i invalidsko osiguranje, boračka i invalidska zaštita; Socijalno staranje i dječja zaštita.

Kriterijum 1.2: Uspostavljanje mehanizma nadzora i kontrole radnih procesa

Učinak u ovom indikatoru je značajno lošiji nego u prethodnom. Sa Zakona o sprječavanju korupcije, u ovom kriterijumu je fokus prebačen na Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, odnosno njegova četiri važna elementa: unutrašnju reviziju, registar rizika, knjigu procedura i sistem za sprečavanje i otklanjanje rizika od nepravilnosti i prevara. Rezultati pokazuju da je sprovođenje i djelotvornost ovih sistema na niskom nivou, dok su formalne obaveze uglavnom ispunjene.

Praksa organa pokazuje da sistem unutrašnje revizije u značajnom dijelu uprave još uvijek ne daje očekivane rezultate, uz mali broj izvršenih revizija, manjom kadrovskim kapacitetima i niskim stepenom izvršenja preporuka. Ovo upućuje na potrebu detaljnije analize uzroka i sistemskog djelovanja kako bi ovaj važan sistem nadzora finansijskog upravljanja i kontrole profunkcionisao. Registri rizika još uvijek nisu prepoznati kao istinski menadžerski alat za upravljanje rizicima, a slična je situacija i sa knjigom procedura, dok sistem za sprečavanje i otklanjanje rizika od nepravilnosti i prevara kao najskorije uvedena novina još uvijek nije profunkcionisao dalje od formalnog izvršavanja zakonske obaveze.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Učinak
1.2 Uspostavljanje mehanizma nadzora i kontrole radnih procesa	448	220	51,37%
1.2.1 Uspostavljen mehanizam interne revizije	64	54	84,38%
1.2.2 Izvršena interna revizija (pripremljen izvještaj o reviziji) u prethodne dvije godine: jedna- 1 bod dvije ili više- 2 boda	64	24	25,00%
1.2.3 Procenat sprovedenih preporuka interne revizije u posljednjem izvještajnom periodu od 50% - 70% - 1 bod od 70% - 90% - 2 boda preko 90% - 3 boda	96	28	29,17%
1.2.4 Izrađen Registar rizika u skladu sa članom 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru: uspostavljen registar- 1 bod uspostavljen registar i ažuriran u toku posljednjih godinu dana - 2 boda *U slučaju da je važeći Registar rizika objavljen na internet stranici organa, organ dobija dodatni bod.	96	57	59,38%
1.2.5 Izrađen Godišnji izvještaj o obaveštenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama, u skladu sa članom 53 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.	26	12	46,15%
1.2.6 U skladu sa članom 50 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, knjiga internih procedura: izrađena- 1 bod izrađena i ažurirana u posljednjih godinu dana- 2 boda *U slučaju da je važeća Knjiga internih procedura i objavljena na internet stranici organa, organ dobija dodatni bod.	96	45	46,88%

Indikator 1.2.1: Uspostavljen mehanizam interne revizije

Ovo je najuspješniji indikator u ovom kriterijumu, sa 84,38% ispunjenosti. **Pet organa u ovom sektoru nemaju uspostavljen mehanizam interne revizije**, od čega su dva relativno novi organi (Uprava prihoda i carina, Uprava za sport i mlade) i tri koja ne mogu imati opravdanje u reorganizaciji (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Uprava javnih radova, Uprava za vode). Kod Uprave javnih radova, već postojeće odjeljenje za unutrašnju reviziju je novom sistematizacijom ukinuto.

U skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima, organi kao što su ministarstva i Skupština imaju posebne jedinice za internu reviziju, dok su ostali organi povjerili vršenje ove revizije drugim organima kroz potpisivanje sporazuma. I pored relativno visoke ispunjenosti ovog indikatora, treba ukazati da je i kod organa koji imaju svoju jedinicu za unutrašnju reviziju, ona **rijetko popunjena u skladu sa zakonskim minimumom** koji nalaže najmanje tri unutrašnja revizora kao izvršioce. Ovo je slučaj i sa onim jedinicama kojima su drugi organi povjerili vršenje revizije i koji imaju značajno veću odgovornost i obim posla. Ovo dovodi do relativnog malog broja izvršenih revizija, kontrolisanih procesa i izrečenih preporuka.

Indikator 1.2.2: Izvršena interna revizija

Ovo je najlošije ostvaren indikator u ovoj oblasti i jedan od najniže ocijenjenih u cijeloj metodologiji - tek četvrtina mogućih bodova je i dodijeljena. Od 27 organa koji formalno imaju uspostavljeno vršenje unutrašnje revizije, kod gotovo polovine (ukupno 13) **nije izvršena revizija u prethodne dvije godine**. Od 15 organa kod kojih su revizije vršene, samo u 9 slučajeva izvršene su dvije ili više revizija, dok se kod ostalih radi o samo **jednoj** obavljenoj reviziji u periodu od dvije godine.

Postoje izuzeci kod kojih je primjetan značajniji obim rada unutrašnje revizije, kao što su **Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija** (odrađeno 7 revizija u prethodne dvije godine), **Ministarstvo odbrane** (šest revizija), **Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede** (po pet revizija). Važno je istaći i **Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta** kao novi organ čije je novoformirano odjeljenje za unutrašnju reviziju u prvoj godini rada sprovelo čak šest revizija.

Primjetno je da u slučajevima kada je vršenje revizije povjereno sporazumom, broj revizija je vrlo nizak ili se uopšte ne rade. Jedini izuzetak je **Uprava za kadrove** koja je povjerila unutrašnju reviziju Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, i kod koje su u prethodne dvije godine izvršene dvije revizije.

Indikator 1.2.3: Procenat sprovedenih preporuka

Kada je riječ o procentu ispunjenosti preporuka, indikator je takođe na nivou skromnog učinka (29,17%). Samo sedam organa je prijavilo stepen ispunjenja preporuka koji je na nivou iznad 90%, kod tri organa je ovaj procenat iznad 70%, a kod jednog iznad polovine. Značajan broj organa nije dostavio statistiku izvršenja preporuka, a uočen je značajan broj slučajeva u kojima su sproveđene unutrašnje revizije, ali sami izvještaji o reviziji nisu sadržali preporuke.⁵

5

Treba ukazati da je revizorska praksa, koju sprovodi i Državna revizorska institucija, da i u slučajevima izdatog pozitivnog mišljenja, budu izrečene preporuke ili skretanja pažnje za pitanja koja nemaju veliki materijalni značaj ili bi predstavljala dobru praksu odnosno dodatno unapređenje rada organa.

Nalaz nije u skladu sa podacima iz Konsolidovanog izvještaja o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru Crne Gore 2020. godinu⁶, prema kojem je procenat sprovedenih i djelimično sprovedenih preporuka unutrašnje revizije na nivou od 80% za 2020. godinu. Potrebno je napomenuti da se statistika o sprovodenju preporuka zasniva na podacima koje prijavljuju sami organi, tako da se radi o samoprocjeni bez eksterne verifikacije.

Indikator 1.2.4: Registar rizika

Drugi indikator po uspjehu ispunjenosti u ovoj oblasti se odnosi na registar rizika, za koji je u gotovo 60% slučajeva pronađen osnov za dodjelu bodova. Samo pet organa **nije izvjestilo o uspostavljanju registra rizika**.

Međutim, od organa koji su izradili registar rizika, isti se rijetko ažurira i uobičajena je praksa da jednom usvojen dokument bude važeći za niz godina u nepromijenjenoj formi. Dodatno, još je više rijetka praksa objavljivanja registra rizika na internet stranici organa - ista je uočena kod samo sedam organa.

Indikator 1.2.5: Izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare

Učinak u okviru ovog indikatora je gotovo polovičan, imajući u vidu metodološku izmjenu osnovice broja organa.⁷ Dvanaest organa od njih 26 je pripremilo i predalo Godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama.⁸ Međutim, svih 12 izvještaja su "prazni", odnosno sadrže informaciju da predmetnih obavještenja o sumnjama na nepravilnosti i prevare nije bilo u prethodnoj godini.

Jedini organ vlasti u kojem je zabilježeno da je predati izvještaj imao i podatke o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare je izvještaj **Ministarstva kapitalnih investicija** za 2021. godinu. U njihovom izvještaju je navedeno da su registrovane ukupno 33 sumnje na prevare i nepravilnosti, od kojih je u 13 slučajeva i pronađen osnov, odnosno utvrđena sumnja. Kako se radi o izvještaju predatom van monitoring perioda (za 2021. godinu, predat u februaru 2022. godine), kao i činjenici da se radilo o novoj instituciji, dokazi nisu mogli biti predmet bodovanja, ali je značajan kao primjer funkcionisanja ovog, relativno novog, zakonskog mehanizma (uvedenog u naš sistem krajem 2018. godine).

Kod ukupno 6 organa, primjena ovog indikatora je bila isključena iz ukupnog zbira, jer se radilo o novim organima prema tumačenju Agencije za sprječavanje korupcije.

6 Izvještaj koji priprema Centralna jedinica za harmonizaciju, posljednji objavljen za 2020. godinu i dostupan na <https://www.gov.me/dokumenta/f735aa85-b9bf-4b42-8899-e60e228d1809>

7 Broj organa u osnovi procjene je smanjen na 26 zbog isključenja primjene ovog indikatora na novoformirane organe.

8 Radi se o obavezi u skladu sa članom 53 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 075/18 od 23.11.2018).

Indikator 1.2.6: Knjiga procedura

Učinak u okviru ovog indikatora je 46,8%: gotovo dvije trećine organa imaju **Knjigu procedura** i većina njih su istu ažurirali makar jednom u monitoring periodu. Ne ulazeći u kvalitet akata iz kojih se Knjige sastoje, primjetno je da se radi o značajnom broju internih pravila, procedura i drugih dokumenata. Od ukupnog broja organa koji imaju Knjigu procedura,⁹ **manje od polovine su istu i objavili** na svojoj internet stranici.

Treba istaći da **12 organa nemaju Knjigu procedura**.¹⁰ U određenim organima (kao što je Zavod za metrologiju) postoje alternative ovom dokumentu, specifične zbirke unutrašnjih pravila koje odgovaraju specifičnoj prirodi nadležnosti organa, ali ne i definiciji knjige procedura. Kod određenih, postoje i segmenti na njihovim internet stranicama na kojima su objavljena neka od internih akata (provjerom je utvrđeno da liste nisu cjelovite), što nije priznato kao dovoljan osnov za dodjelu bodova u ovom indikatoru.

Kriterijum 1.3: Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije

U trećem dijelu ove kategorije, naglasak je na aktivnostima organa u vezi sa uspostavljanjem djelotvornog sistema za postupanje po prijavama zviždača. Na nivou kriterijuma, ovo je ujedno i **oblast sa najlošijim učinkom u okviru prve kategorije**: sa tek 30% ostvarene vrijednosti indikatora.

Ispunjenošć indikatora opada sa svakim novim zahtjevom: dok većina organa ima imenovano lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača, značajno manji broj ima i definisane procedure po kojima će ovo lice postupati, a samo jedan organ ima definisanu proceduru po kojoj se ovo lice bira (ili po kojoj se vrši njegov reizbor ili ocjena učinka na toj poziciji).

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
1.3 Uspostavljanje mehanizama otkrivanja i prijave korupcije	160	48	30,00%
1.3.1 Određeno lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije	32	21	65,63%
1.3.2 Izrađena procedura za postupanje po prijavama o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i kojom se obezbjeđuje zaštita lica koja podnose prijave.	64	24	40,63%
1.3.3 Izrađena procedura sa načinom i kriterijumima za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača	64	3	1,56%

⁹ U skladu sa članom 50 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore," br. 075/18 od 23.11.2018).

¹⁰ Radi se o sljedećim organima: Sekretarijat za zakonodavstvo, Zavod za metrologiju, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava za kadrove, Uprava za šume, Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava javnih radova, Uprava za vode, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Uprava prihoda i carina.

Indikator 1.3.1: Lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača

Značajan broj organa, njih 11 u uzorku onih koji su učestvovali u procjeni, **nije izvijestilo o imenovanju lica** za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.

Među njima su organi koji se mogu uračunati među nove, u smislu reorganizacije uprave iz decembra 2020. godine (Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Uprava prihoda i carina, Uprava za sport i mlade), ali i osam organa¹¹ koji ne mogu navesti reorganizaciju kao opravdanje za neimenovanje ovog lica. Među njima se nalaze i organi koji po veličini budžeta kojim upravljaju, brojem zaposlenih ili obimom i prirodom nadležnosti nikako ne mogu priuštiti sebi ignorisanje ove zakonske obaveze. Takođe, radi se o zakonskoj obavezi za čije kršenje je propisana sankcija u značajnom novčanom iznosu za *pravno lice*.¹²

Sa druge strane, kod značajnog broja organa koji imaju imenovano ovo lice, primjetno je da se radi o imenovanjima iz značajno ranijeg perioda, kao i da u međuvremenu nije bilo reizbora ili promjene ovog lica.

Indikator 1.3.2: Procedura za postupanje po prijavama

Učinak ovog indikatora je gotovo polovičan- 13 organa ima izrađenu proceduru za postupanje po prijavama o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i kojom se obezbeđuje zaštita lica koja podnose prijave. Značajan broj je sličnu proceduru usvojio u toku decembra 2021. godine [za detalje, vidjeti prilog br. 2 pod nazivom *Efekti metodologije i procjene učinka*].¹³

Indikator 1.3.3: Procedura za izbor lica prijave zviždača

Procenat ispunjenja ovog indikatora je **najniži u cijeloj metodologiji** i iznosi **1,56%**. Drugim riječima, samo jedan organ ima regulisan način i kriterijume za izbor lica za prijem i postupanje po prijavama koje upućuju na postojanje korupcije. Radi se **Ministarstvu odbrane**, koje je naknadno i u konzultaciji sa Agencijom za sprječavanje korupcije pripremilo izmjene svog *Uputstva o postupanju po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, zaštita zviždača i vodenje evidencije* iz decembra 2021. godine, kako bi obuhvatilo stav sa naznakama ovog indikatora.

11 Radi se sljedećim organima: Uprava za saobraćaj, Agencija za zaštitu životne sredine, Državni arhiv, Služba Predsjednika Crne Gore, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava javnih radova, Uprava za inspekcijske poslove, Uprava za vode.

12 Član 102, Zakon o sprječavanju korupcije ("Službeni list Crne Gore", br. 053/14 od 19.12.2014, 042/17 od 30.06.2017).

13 Radi se sljedećim organima: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo kapitalnih investicija, Uprava za saradnju sa dijasporom-iseljenicima, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Sekretarijat za zakonodavstvo, Uprava za kadrove, Uprava za saobraćaj, Uprava za statistiku, Zavod za metrologiju.

Kategorija 2: Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije

Kategorija broj dva bilježi slabiji učinak od prve, tako što su organi zavrijedili manje od polovine mogućih bodova (44,53%). Ključne oblasti koje obuhvata odnose se na slobodan pristup informacijama, upravljanje ljudskim resursima kao i naprednije oblike institucionalizovanja borbe protiv korupcije i sadržaja Plana integriteta. Rezultati su najbolji u oblasti slobodnog pristupa informacijama, iako ni ona nije oslobođena značajnih problema, dok su u ostalim oblastima na niskom nivou, pogotovo kada je riječ o unapređenju internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja.

	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Učinak
2 - Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije	832	366	44,53%
2.1 Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti	416	261	70,48%
2.2.Unapređenje upravljanja ljudskim resursima	224	80	35,71%
2.3 Unapređenje internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja	192	25	11,46%

Kriterijum 2.1: Jačanje transparentnosti u radu organa

Ovaj kriterijum se bavi otvorenosću organa, kroz proaktivno objavljivanje informacija, ali i odgovore na zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Neki od manje zahtjevnih indikatora (objavljivanje plana, izvještaja i sprovođenje zakonskih obaveza) imaju uglavnom visok stepen učinka, sa izuzetkom pitanja objavljivanja izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su još uvijek tek polovično dostupni javnosti. Daleko najslabiji rezultati su postignuti u ocjeni otvorenosti organa u pogledu odgovora na zahtjeve za slobodan pristup informacijama, gdje je ostvarena samo petina mogućih bodova.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
2.1 Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti	416	261	70,48%
2.1.1 Objavljen važeći plan integriteta na internet strani institucije- 1 bod *U slučaju da je dokument objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se 0,5 boda.	48	40,5	84,38%
2.1.2 Objavljen izvještaj o sprovođenju plana integriteta za prethodnu godinu na internet strani institucije- 1 bod *U slučaju da je dokument objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se 0,5 boda.	39	24	50,00%
2.1.3 Objavljen godišnji izvještaj o radu institucije- 1 bod *U slučaju da je dokument objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se 0,5 boda.	39	30	62,50%
2.1.4 Objavljen vodič za pristup informacijama- 1 bod * U slučaju da je dokument ažuriran u posljednjih godinu dana, dodaje se 0,5 boda. ** U slučaju da je važeći vodič objavljen na način da je dostupan u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se 0,5 boda.	64	51,5	80,47%

<p>2.1.5 Objavljene potpune i ažurirane informacije u posljednjih 60 dana u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama:</p> <ul style="list-style-type: none"> - spisak službenika i namještenika – 1 bod - spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarađa i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije- 2 boda - informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren – 1 bod <p>*U slučaju da su svi traženi podaci objavljeni na način da su dostupni u tri klika ili manje sa naslovnice, dodaje se 0,5 boda.</p>	144	101	70,14%
<p>2.1.6 Udio odobrenih i djelimično odobrenih zahtjeva za pristup informacijama, kao i obaveštenja o objavljenoj informaciji, u ukupnom broju podnijetih zahtjeva u prethodne dvije godine:</p> <p>Udio odobrenih, djelimično odobrenih ili obaveštenjem o objavljenoj informaciji riješenih zahtjeva je 70 do 90% od ukupnog broja primljenih zahtjeva- 1 bod</p> <p>Udio odobrenih, djelimično odobrenih ili obaveštenjem o objavljenoj informaciji riješenih zahtjeva je preko 90% od ukupnog broja primljenih zahtjeva- 2 boda</p>	64	14	21,88%

Indikator 2.1.1: Objavljen Plan integriteta

Ovo je indikator sa najboljim učinkom u oblasti slobodnog pristupa informacijama, u kojem su organi ostvarili čak **84,38%** mogućih bodova. Organi vlasti koji nisu objavili svoje Planove integriteta su: Služba Predsjednika Crne Gore, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava za vode i **Uprava prihoda i carina** (koja je i jedini organ koji još uvijek nema Plan integriteta). U svim ostalim slučajevima, sem kod Ministarstva vanjskih poslova, Plan integriteta je i lako dostupan, na manje od tri klika od naslovnice.

Indikator 2.1.2: Objavljen izvještaj o sprovodenju Plana integriteta

Indikator je polovično ispunjen, sa učinkom od **50%**. Iako su svi organi koji su imali tu obvezu i usvojili izvještaj o sprovodenju Plana integriteta (njih 25 koji su učestvovali u ovoj procjeni, sem Uprave za vode), **samo njih 16 ga je i objavilo** na svojoj internet stranici i svi su lako dostupni, na manje od tri klika od naslovnice. Ostalih devet organa su ostali bez bodova u ovom indikatoru. *Primjena ovog indikatora je isključena za šest organa koji se smatraju novoformiranim, po tumačenju Agencije za sprječavanje korupcije.*

Indikator 2.1.3: Objavljen izvještaj o radu

Učinak u ovom indikatoru je na nivou od **62,5%**. Gotovo sve institucije imaju objavljen i lako dostupan godišnji izvještaj o svom radu na svojoj internet stranici. Kod **pet organa** ovo nije slučaj (Ministarstvo zdravljia, Uprava za saradnju sa dijasporom-iseljenicima, Služba Predsjednika Crne Gore, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava za vode). *Primjena ovog indikatora je isključena za šest organa koji se smatraju novoformiranim, po tumačenju Agencije za sprječavanje korupcije.*

Indikator 2.1.4: Objavljen vodič za pristup informacijama

Ovo je drugi najbolje ocijenjen indikator u ovoj oblasti, sa **80,47%** bodova osvojenih od ukupnog broja mogućih. Oko polovine organa (njih 15) ima, ne samo objavljen i lako dostupan vodič, već i ažuriran u skladu sa obavezom iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama.¹⁴ Samo dva organa nemaju objavljen vodič za pristup informacijama, Uprava za zaštitu kulturnih dobara i Uprava za vode, što je predmet kaznenih odredbi Zakona.¹⁵

Indikator 2.1.5: Poštovanje člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

U okviru ovog indikatora, ocjenjivana je uspješnost organa u poštovanju dijela obaveza iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji definiše proaktivno objavljivanje informacija - spiskove zaposlenih državnih službenika i namještenika, spiskove javnih funkcionera i njihovih zarada i ostalih primanja, kao i informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren. Učinak uspješnosti organa u ovom indikatoru je relativno visok i iznosi 70,14%.

Deset organa je ostvarilo maksimum bodova, dok čak **pet organa nije ostvarilo bodove u ovom indikatoru**, što znači da ne objavljaju spiskove zaposlenih, javnih funkcionera, zahteve za slobodan pristup informacijama, a na osnovu pregleda njihovih internet stranica, jasno je da ne objavljaju ni ostale informacije iz člana 12 Zakona. Radi se o sljedećim organima: **Uprava za šume, Uprava za saradnju sa dijasporom-iseljenicima, Služba Predsjednika Crne Gore, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava za vode.**

Jedan od najčešćih razloga zbog kojeg su organi gubili bodove u ovom indikatoru, osim potpunog neobjavljivanja koje je prisutno u manjem broju slučajeva je **djelimično objavljivanje i pogrešno tumačenje ovog stava u dijelu obaveze objavljivanja informacija kojima je po zahtjevu pristup odobren**. Naime, organi vrlo često objavljaju samo primljene zahteve ili zahteve i sopstvena rješenja, **ali ne i same informacije kojima je pristup odobren**. Takođe, i u slučajevima kada je objavljivanje potpuno, zbog načina prikaza informacija, ono ne služi svojoj svrsi (proaktivno objavljivanje koje će spriječiti više zahtjeva za informacijom koja je već objavljena), jer se zahtjevi objavljaju pod nazivima koji ne otkrivaju o kojoj informaciji je riječ, u nepretraživim (zaključanim) pdf verzijama dokumenata.

Jedan od faktora koji je uticao na mjerjenje (posebno) ovog i drugih indikatora u ovoj oblasti je i činjenica da brojne uprave, zavodi i drugi organi još uvjek nisu dio redizajniranog **www.gov.me** portala, što znači da su zadržali sada već zastarjeli način navigacije, organizacije i prikaza podataka, ili imaju sopstvene internet stranice koje su po domenu i dizajnu sasvim posebne, što je u nekim slučajevima dobra (primjer Agencija za zaštitu životne sredine), a u nekim loša vijest (primjer Uprava za šume). Dodatno, internet stranice nekih organa su bile nedostupne tokom rada na ovoj procjeni, što je slučaj i u vrijeme izrade ovog izvještaja za Upravu za vode.

14 Organ vlasti dužan je da vodič za pristup informacijama ažurira najmanje jednom godišnje, odnosno u roku od 30 dana od dana promjene vrsta informacija u njegovom posjedu i podataka od značaja za pristup informacijama, shodno članu 11, Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore" br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017)

15 Novčanom kaznom od 500 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice ako: ne sačini, ne objavi ili redovo, a najmanje jednom godišnje, ne ažurira vodič za pristup informacijama, član 47, Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017)

Indikator 2.1.6: Udio “odobrenih” zahtjeva za slobodan pristup informacijama

Kroz ovaj indikator, metodologijom se pokušava izmjeriti otvorenost organa u dozvoljavanju pristupa informacijama - kroz mjerjenje udjela odobrenih i djelimično odobrenih zahtjeva za pristup informacijama, kao i obavještenja o objavljenoj informaciji, u ukupnom broju podnijetih zahtjeva u prethodne dvije godine.

Ovo je indikator u kojem su organi imali najslabiji učinak u okviru kriterijuma 2.1 “Jačanje transparentnosti u radu organa vlasti”, sa procentom osvojenih bodova od **samo 21,88%**.

Samo dva organa su ostvarila udio odobrenih, djelimično odobrenih ili obavještenjem o objavljenoj informaciji rješenih zahtjeva, koji iznosi preko 90% od ukupnog broja primljenih zahtjeva (i o tome dostavili valjanu dokumentaciju). Ti organi su **Zavod za metrologiju i Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju**. Još deset organa imaju udio koji je u rasponu od 70 do 90%, dok su svi ostali organi (njih 20) na nivou ispod 70%, što u nekim slučajevima ide i do jednocijerenih procenata.

Kod određenih, obično manjih organa (najrelevantniji primjer je Sekretarijat za zakonodavstvo), nije bilo bodova u ovom indikatoru jer je preovlađujući broj zahtjeva kojima su tražene informacije koje nisu u posjedu organa.¹⁶

Veliki broj organa nije dostavio preciznu evidenciju o statistici odlučivanja po primljenim zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Najpouzdanim evidencijom u ovoj oblasti, smatra se izvod iz informacionog sistema Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koji uz pravilno vođenje daje najdetaljniji uvid u strukturu odlučivanja organa po zahtjevima. U određenim slučajevima, organi su kao dokaz dostavljali potpisane izjave o statistici odlučivanja ili izvode iz sopstvenih evidencija (koje nisu vezane za informacioni sistem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama), koji su prihvatanici validni samo ukoliko su se brojke poklapale sa brojem zahtjeva koje su organi objavili na svojoj internet stranici.

Kriterijum 2.2: Preduzimanje mjera u cilju unapređenja upravljanja ljudskim resursima

U oblasti upravljanja ljudskim resursima, metodologija nalaže da razni oblici privremenog i dodatnog angažovanja kadra moraju biti detaljnije definisani internim aktima samog organa, kao i da Plan integriteta treba da prepozna posebne rizike i mjere vezane za specifične aspekte upravljanja ljudskim resursima. Rezultati pokazuju gotovo jednako slab učinak u sva tri indikatora u ovoj oblasti, što znači da kod većine organa ne postoji interna akta kojima su bliže definisani ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima i ugovori o dopunskom radu, kao i da veoma mali broj organa u svojim Planovima integriteta prepozna rizike i mjere vezane za oblasti upravljanja ljudskim resursima, mimo tipskih mjera vezanih za oblast *Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih* koje većina organa preuzima iz primjera Plana integriteta pripremljenog od strane Agencije za sprječavanje korupcije.

¹⁶ Razlog za ovu metodološku dilemu je činjenica da mnogi organi “odbijaju” pristup informaciji i u slučajevima kada istu ne posjeduju, dok se u određenim slučajevima u ovakvim situacijama pristup odobrava uz informaciju da organ nije u posjedu traženog dokumenta ili se odgovara obavještenjem podnosioca zahtjeva o nepostojanju tražene informacije. Kako bi se obuhvatili svi granični slučajevi, neophodna je saradnja sa nadležnom Agencijom radi unapređenja ovog indikatora kako bi uspio da obuhvati raznolikost upravne prakse u odlučivanju organa.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
2.2. Unapređenje upravljanja ljudskim resursima	224	80	35,71%
2.2.1 Organ je usvojio 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	64	22	34,38%
2.2.2 Organ je usvojio interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o dopunskom radu, unutar organa	32	12	37,50%
2.2.3 Plan integriteta uključuje rizike i mјere koje se odnose na: - planiranje zapošljavanja- 1 bod - postupak zapošljavanja- 1 bod - ocjenjivanje i praćenje radnog učinka- 1 bod - nagradivanje i sankcionisanje- 1 bod	128	46	35,94%

Indikator 2.2.1: Regulisanje privremenih angažovanja

Učinak u indikatoru koji se odnosi na procedure kojima se bliže definišu dvije vrste privremenog angažovanja je na nivou od jedne trećine ili **34,38%**, što je naslabiji učinak u ovom kriterijumu. Samo devet organa imaju definisani proceduru / interni akt kojima su bliže definisani upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Određeni broj organa (njih četiri) imaju akt kojim su definisani **samo** ugovori o djelu, dok su ugovori o privremenim i povremenim poslovima uopšteno rjeđe regulisani internim aktima.

Indikator 2.2.2: Ugovori o dopunskom radu

Organi su ostvarili učinak od 37,5% u indikatoru koji analizira interne procedure za oblike dodatnog angažovanja postojećih zaposlenih. Samo 12 organa ima interno pravilo/proceduru sa kriterijumima i mjerilima kojom je bliže uređeno upravljanje, sklapanje, izvršavanje, nadzor i izvještavanje o **ugovorima o dopunskom radu**.

Indikator 2.2.3: Plan integriteta i upravljanje ljudskim resursima

U okviru ovog indikatora, procjenjuje se da li Plan integriteta uključuje rizike i mјere koji se odnose na odredene aspekte upravljanja ljudskim resursima, kao što su planiranje zapošljavanja, postupak zapošljavanja, ocjenjivanje i praćenje radnog učinka kao i nagradivanje i sankcionisanje. Samo pet organa su ocijenjena maksimalnim iznosom bodova, što znači da imaju sve četiri kategorije traženih rizika i mјera u svom Planu integriteta¹⁷, dok kod značajnoj broju organa Planovi integriteta nemaju prepoznate ove rizike. U ovom sektoru su u manjoj mjeri prepoznati rizici i mјere vezani za **nagradivanje i sankcionisanje**.

17

Radi se o sljedećim organima: Ministarstvo vanjskih poslova, Zavod za školstvo, Agencija za zaštitu životne sredine, Sekretariat za zakonodavstvo, Služba Predsjednika Crne Gore.

Kriterijum 2.3: Unapređenje internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja

Jedna od oblasti sa najslabijim učinkom stavlja nešto ambiciozniye zahtjeve pred organe - mjeri njihovu posvećenost integritetu, etici i antikorupciji mimo formalnih zahtjeva sadržanih u Zakonu o sprječavanju korupcije, kao i da li Planovi integriteta sadrže naprednije rizike i mjere koji se odnose na zaštitu od diskriminacije u različitim oblastima.

Organi mahom nisu ostvarivali bodove u ovoj oblasti, koja ima učinak od samo 11,46%. Ipak, u oba indikatora postoje organi koji su zavrijedili bodove, odnosno, koji ispunjavaju i zahtjevnije mјere integriteta. Posebno se u ovom pogledu ističu Ministarstvo odbrane i Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
2.3 Unapređenje internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja	192	25	11,46%
2.3.1 Određen neko od zaposlenih da obavlja poslove koji se odnose na etiku i integritet i borbu protiv korupcije, a da nisu u pitanju poslovi koje je zaposleni dužan da obavlja shodno Zakonu o sprječavanju korupcije (poput menadžera integriteta, članova radne grupe za izradu plana integriteta, lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača i slično) <ul style="list-style-type: none"> - u slučaju da je u pitanju dodatna nadležnost službenika/ce - 1 bod - u slučaju da je u pitanju isključiva nadležnost službenika/ce ili je osnovana posebna organizaciona jedinica koja se bavi ovim oblastima- 2 boda 	64	15	20,31%
2.3.2 Plan integriteta uključuje rizike i mјere koji se odnose na oblasti regulisane sljedećim zakonima: <ul style="list-style-type: none"> - Zakon o zabrani zlostavljanja na radu- 1 bod - Zakon o zabrani diskriminacije- 1 bod - Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom- 1 bod - Zakon o rođnoj ravnopravnosti- 1 bod 	128	10	7,03%

Indikator 2.3.1: Etika, integritet i antikorupcija mimo Zakona o sprječavanju korupcije

Vrlo mali broj organa je uspio da ostvari bodove u ovom indikatoru koji analizira da li u organu postoji posebna jedinica, službenik ili dodatne nadležnosti u ovim oblastima a da nisu u pitanju poslovi koje je zaposleni dužan da obavlja shodno Zakonu o sprječavanju korupcije. Ukupan učinak je na nivou od jedne petine ili **20,31%**.

Postoje samo četiri organa koja su zavrijedila maksimalne bodove u ovom indikatoru. **Ministarstvo odbrane** ima posebnu organizacionu jedinicu, **Odjeljenje za integritet**, formiranu 2019. godine, koja ima nadležnosti iz oblasti koje definiše Zakon o sprječavanju korupcije, ali mnogim drugim posebnim

oblastima vezanim za integritet i borbu protiv korupcije. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** ima svoj **Etički odbor** sastavljen od predsjednika i četiri člana od kojih jedan član mora biti predstavnik sindikalne organizacije. **Ministarstvo kapitalnih investicija** ima sopstveno Odjeljenje za borbu protiv korupcije sa četiri sistematizovana izvršioca. Ministarstvo zdravlja ima sistematizovano i (od nedavno) popunjeno radno mjesto samostalnog **savjetnika za antikorupciju** (bodovi dodijeljeni na osnovu činjenice da se radi o isključivoj nadležnosti jednog službenika).

Još pet organa imaju definisane poslove u pogledu integriteta, antikorupcije i etike, kao dodatne nadležnosti već postojećih službenika, dok ostali organi (njih 23) nisu ostvarili bodove u ovom indikatoru.

Organii su u više slučajeva za ovaj indikator prijavljivali službenike koji obavljaju neku od funkcija koje su propisane Zakonom o sprječavanju korupcije, što nije prihvatano kao osnov za bodovanje.

Indikator 2.3.2: Posebni zakoni u Planu integriteta

Indikator u kojem su organi ostvarili jedan od najslabijih rezultata od 7,03% (jedini slabiji učinak je zabilježen u indikatoru 1.3.3- 1,56%), mjeri da li Plan integriteta uključuje rizike i mjere koji se odnose na oblasti regulisane Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je jedini organ koji ima većinu navedenih rizika prepoznatih u svom Planu integriteta. Još nekoliko organa ima naznake ovih rizika koji su nagrađeni djelimičnim bodovima,¹⁸ ali preovlađujuća većina (od 27 organa) ih ne prepoznaće u svojim Planovima.

Kategorija 3: Jačanje etičke kulture

Najslabiji rezultati u cijelom sektoru zabilježeni su u ovoj kategoriji. Od tri glavne oblasti, najmanji učinak je ostvaren u oblasti obuka o integritetu, etici i antikorupciji koje zaposleni, a posebno rukovodni kadaši organa, ne pohađaju u dovoljnoj mjeri. Pitanje načina upravljanja poklonima mahom je ostavljeno pravilima iz Zakona, bez značajnijeg broja organa koji su to pitanje detaljno razradili u svojim internim aktima, dok su kod više organa konstatovani nedostaci u pogledu vođenja evidencije i izvještavanja o poklonima koje su primili javni funkcioniери. Za nijansu bolji rezultati su ostvareni u pogledu postojanja i primjene pravila o sukobu interesa.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
3 - Jačanje etičke kulture	416	167	40,14%
3.1 Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu	128	48	37,50%
3.2 Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa	192	79	41,15%
3.3 Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona	96	40	41,67%

18

Radi se o sljedećim organima: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo odbrane, Uprava za sport i mlade, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Kriterijum 3.1: Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu

U pogledu obuka o etici i integritetu za zaposlene i javne funkcionere u organima, ostvaren je **najslabiji učinak od svih kriterijuma u ovoj oblasti**, prvenstveno zbog činjenice da pripadnici rukovodnog kadra izuzetno rijetko pohađaju obuke u ovim oblastima. Dok je procenat učinka kada je riječ o obukama koje su pohađali zaposleni na nivou od 65,63%, ukupni učinak smanjuje izuzetno slabo ostvarenje indikatora koji prati obuke koje su pohađali rukovodioci (9,38%).

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
3.1 Podizanje svijesti rukovodilaca i zaposlenih o etici i integritetu	128	48	37,50%
3.1.1 Broj tematski različitih obuka koje se odnose na oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta koje su zaposleni pohađali u prethodne dvije godine: a) do 2 obuke- 1 bod b) više od 2 obuke- 2 boda	64	42	65,63%
3.1.2 Broj tematski različitih obuka koje se odnose na oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta koje su rukovodioци (starješina i visoki rukovodni kadar) pohađali u prethodne dvije godine: a) do 2 obuke- 1 bod b) više od 2 obuke- 2 boda	64	6	9,38%

Indikator 3.1.1: Obuke za zaposlene

Kod većine organa, njih 29 u sektoru, pronađen je dokaz o pohađanju obuka koje se odnose na oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta u prethodne dvije godine, čime je učinak ovog indikatora na nivou od **65,63%**. Samo su tri organa ostala bez bodova u ovom indikatoru (radi se o Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, Upravi za saobraćaj i Upravi za saradnju sa dijasporom-iseljenicima). Međutim, u brojnim slučajevima je uočeno da su jedini službenici koji pohađaju ovaj tip obuka u organu obično sami menadžeri integriteta.

Primjer **pozitivne prakse i inovativnog pristupa** u ovoj oblasti je Ministarstvo odbrane, čije Odjeljenje za integritet je u saradnji sa Direkcijom za informaciono-komunikacione sisteme i sajber bezbjednost izradilo **online Test integriteta**, koji je osmišljen kao kraći kurs sa provjerom znanja na kraju, a u obavezi su da ga polažu svi zaposleni u Ministarstvu odbrane i pripadnici Vojske.

Indikator 3.1.2: Obuke i rukovodni kadar

Za razliku od prethodnog indikatora, situacija sa obukama rukovodnog kadra je značajno lošija, a učinak indikatora je **9,38%** (samo dva indikatora u cijeloj procjeni imaju lošiji rezultat, 2.3.2 i 3.1.2). Jedini slučajevi u kojima je potvrđeno da su predstavnici rukovodnog kadra pohađali obuke u pomenutim oblastima su Ministarstvo kapitalnih investicija, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zavod za metrologiju, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Kriterijum 3.2: Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa

Učinak ostvarenja u ovom kriterijumu je **41,15%**, što ga čini srednje rangiranim u ovoj oblasti, boljim od obuka o integritetu i korupciji, ali gorim od učinka u kriterijumu o pravilima vezanim za poklone. Ostvareni rezultati u ovom kriterijumu ukazuju da organi uglavnom nemaju bliže definicije sukoba interesa koje bi bile prilagođene specifičnostima njihovih nadležnosti, izuzetno rijetko imaju definisan pojam povezanog lica u svojim internim aktima, a podjednako rijetko i uređen sistem pravila za sopstvene zaposlene o vršenju drugih poslova (van organa). Evidencija Agencije za sprječavanje korupcije pokazuje da su kod trećine organa u sektoru pokrenuti prekršajni postupci zbog nepravilnosti u podnošenju izvještaja o prihodima i imovini.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
3.2 Postojanje i primjena pravila o sukobu interesa	192	79	41,15%
3.2.1 Postojanje internih pravila kojima se definiše sukob interesa	32	10	31,25%
3.2.2 Postojanje internih pravila kojima je definisan pojam povezanog lica	32	3	9,38%
3.2.3 Postojanje internih pravila za zaposlene o vršenju drugih poslova (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i sl.)	32	3	9,38%
3.2.4 Svi funkcioneri u instituciji koji imaju obavezu su Agenciji blagovremeno podnijeli redovni godišnji izvještaj o prihodima i imovini, odnosno izvještaj u slučaju stupanja na funkciju, počev od 1. januara tekuće godine	96	63	65,63%

Indikator 3.2.1: Sukob interesa

Samo **deset organa** posjeduje interna pravila kojima se bliže definiše sukob interesa, čime je u ovom indikatoru ostvarena vrijednost od 31,25% od mogućih bodova. U mnogim slučajevima iako su dodijeljeni bodovi, radi se o kopiji odredbe iz Zakona o sprječavanju korupcije, a ne o razradi iste i prilagođavanju ovog koncepta specifičnostima položaja i nadležnosti organa. Jedan od primjera pozitivne prakse je **Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija** koje posjeduje Interno pravilo o politici upravljanja sukobom interesa, kojim se na detaljan način definišu mjere za sprečavanje nastanka sukoba interesa kao i procedure za upravljanje istim.

Indikator 3.2.2: Povezano lice

Samo tri organa (Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kapitalnih investicija i Ministarstvo odbrane) imaju interna pravila kojima je definisan pojam povezanog lica, zbog čega je ovo najlošije ocijenjen indikator u ovoj oblasti, sa učinkom od samo 9,38%. Iako su dodijeljeni bodovi, radi se o uglavnom formalnom ispunjavanju postavljenog zahtjeva. Primjera radi, Ministarstvo zdravlja je u decembru 2021. godine usvojilo **Uputstvo o bližem sadržaju pojmova sukob interesa, povezana lica, primanje poklona i prevare radi lakšeg prepoznavanja, prevencije i prijavljivanja istih**. Uputstvo je zapravo zbir izvoda/citata iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i Zakona o sprječavanju korupcije. Nije učinjen dodatni napor da se ovi termini definišu u kontekstu rada i nadležnosti Ministarstva zdravlja i ode korak dalje od opštih definicija ka približavanju pojmova konkretnim radnim procesima Ministarstva. Slična, iako manje očigledna praksa, uočena je i kod ostala dva ministarstva u ovom indikatoru.

Indikator 3.2.3: Vršenje drugih poslova

Mali učinak ovog indikatora (**9,38%**) uzrokovan je činjenicom da samo tri organa u cijelom sektoru imaju interna pravila za zaposlene o vršenju drugih poslova (kojim se definišu dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i sl.). Radi se o Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, Upravi za inspekcijske poslove i Upravi za saobraćaj.

Indikator 3.2.4: Imovinski kartoni

Ovaj indikator se fokusira na to da li su svi funkcioneri u instituciji koji imaju obavezu blagovremeno podnijeli redovni godišnji izvještaj o prihodima i imovini, odnosno izvještaj u slučaju stupanja na funkciju. Radi se o najbolje bodovanom indikatoru u ovom kriterijumu (sa **65,63%** ostvarenih bodova). Ipak, od organa koji su učestvovali u procjeni, **kod jedne trećine ili njih 11, ASK je pokrenula prekršajne postupke po ovom osnovu¹⁹** i u ovim slučajevima, bodovi nisu dodijeljeni.

Kriterijum 3.3: Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona

Ostvaren je skoro polovičan učinak u ovom kriterijumu (41,67%) koji analizira pitanje poklona i njihove evidencije i povezanih procedura. Značajan broj organa se oslanja samo na norme iz Zakona o sprječavanju korupcije kada je riječ o načinu raspolaganja poklonima i nema interni akt kojim bi bliže definisao ovo pitanje. Samo jedna četvrtina organa ima interna akta kojima je ova oblast uređena ne samo za javne funkcionere već i za ostale zaposlene. Značajan broj organa (gotovo polovina onih koji su učestvovali u procjeni) nije izvjestio o tome da li vodi evidenciju primljenih poklona za javne funkcionere. Treba naročito imati u vidu da nedostavljanje izvoda iz evidencije poklona do kraja marta tekuće godine, za prethodnu godinu, predstavlja kršenje Zakona o sprječavanju korupcije.

Indikator	Mogući bodovi	Ostvareni bodovi	Procenat
3.3 Postojanje i primjena pravila o prijemu poklona	96	40	41,67%
3.3.1 Postojanje internih pravila koja regulišu primanje poklona i postupanje zaposlenih sa primljenim poklonima, a koja se primjenjuju na sve zaposlene u organu vlasti – 1 bod *ukoliko se vodi evidencija primljenih poklona za sve zaposlene, organ vlasti dobija dodatan bod	64	22	34,38%
3.3.2 Vodenje evidencije primljenih poklona za javne funkcionere	32	18	56,25%

Indikator 3.3.1: Procedura za poklone

Sa učinkom od samo **34,38%**, ovaj indikator cijeni da li su organi napravili korak dalje od opštih zakonskih normi i detaljnije regulisali pitanje primanja, postupanja sa poklonima i njihove evidencije. Kao poseban zahtjev, definisano je prepoznavanje rizika u oblasti primanja poklona ne samo za javne funkcionere, već i za ostale zaposlene. **Samo 14 organa** je ostvarilo bodove u ovom indikatoru.

¹⁹ Radi se o sljedećim organima: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Uprava za šume, Uprava javnih radova, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Skupština Crne Gore.

toru, i to osam organa na način što imaju interno pravilo u pogledu primanja poklona i postupanja a koje se odnosi i na javne funkcionere i na sve ostale zaposlene. U još šest organa postoji pravilo koje se odnosi samo na javne funkcionere dok ostalih 18 organa uopšte nemaju ovo pravilo.

Indikator 3.3.2: Evidencija poklona

Više od polovine organa je ostvarilo bodove u ovom indikatoru (čime je učinak na nivou od **56,25%**), ali **čak 14 organa nije izvjestilo o vođenju evidencije ili nije dostavilo izvod iz evidencije poklona odnosno obavještenje da nije bilo poklona.**

Kategorija 4: Indikatori čija ispunjenost dovodi do oduzimanja bodova organu vlasti

Posljednja kategorija je sastavljena od tzv. korektivnih indikatora čije ispunjenje dovodi do negativnih bodova, odnosno, oduzimanja istih. Na ovaj način, oduzeta su ukupno 144 boda, što znači da je organima na osnovu ove kategorije oduzeto 12,5% bodova koje su ostvarili u prethodne tri kategorije (ukupan broj bodova prije oduzimanja je 1158,5), čime je ukupni rezultat značajno korigovan.

Ubjedljivo najviše bodova organima je oduzeto zbog **pravosnažno okončanih sudskih sporova na njihovu štetu** - ukupno 63 boda kod 21 organa. Slijede žalbe zbog čutanja administracije koje su Agenciji za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama podnijete protiv 40% organa u sektoru. Treći najčešće pronađen osnov za oduzimanje bodova su uslovna i negativna mišljenja Državne revizorske institucije na rad organa u finansijskim i revizijama pravilnosti (oduzeto je ukupno 23 boda).

Važno je istaći da se u ovoj kategoriji, mimo javno dostupnih izvora za izvještaje DRI, evidencije ASK i godišnjih izvještaja Agencije za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama, procjena zasnivala na sredstvima verifikacije koje su dostavili sami organi. U velikom broju slučajeva, organi nisu dostavljali ni izjave ni dokaze za ovu kategoriju, te je rezultate potrebno uzeti sa rezervom, jer jedino nezavisna provjera podataka sa organima koji su pomenuti ili proizvode informacije iz indikatora u kategoriji 4 može osigurati precizne podatke.

Indikator	Ukupno oduzeti bodovi po ovom osnovu	Broj organa kojima su oduzeti bodovi po ovom osnovu
4.1 Protiv organa su pravosnažno okončani sudski sporovi na štetu organa od 01. januara tekuće godine	-63	21
4.2 Agencija za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama je od 1. januara tekuće godine uočila nepravilnosti kod organa kroz inspekcijski nadzor (u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama)	-10	5
4.3 Protiv organa su od 1. januara tekuće godine podnijete žalbe zbog „čutanja administracije“ Agenciji za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama	-26	13

4.4 Protiv organa su od 1. januara tekuće godine donijete presude Upravnog suda zbog „čutanja uprave“ u slučajevima kada javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preuzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke	-6	2
4.5 Mišljenje DRI o finansijskom poslovanju i usklađenosti sa propisima, u slučaju da je organ bio predmet revizije Državne revizorske institucije u prethodnih pet godina: a) Uslovno mišljenje:-2 boda b) Negativno ili uzdržano mišljenje:-3 boda	-23	10 uslovnih 1 negativno mišljenje
4.6 Mišljenja Agencije za sprječavanje korupcije u kojima je utvrđeno ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, izdata u prethodne dvije godine	-12	4
4.7 U prethodne 3 godine je bilo slučajeva u kojima je nastupila zastarjelost za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka	-4	2

Indikator 4.1: Sudski sporovi

Protiv 21 organa su pravosnažno okončani sudski sporovi na štetu organa u toku 2021. godine, što je dovelo do oduzimanja ukupno **63 boda**.

Organi uglavnom nisu dostavljali detaljnije informacije o osnovu sporova koje su izgubili. U brojnim slučajevima organi nisu prijavili pravosnažno okončane sporove u ovom periodu, ali je uporednom provjerom sa evidencijom budžetskih transakcija (podaci koje objavljuje Ministarstvo finansija i socijalnog staranja na mjesecnom nivou), pronađen osnov za oduzimanje bodova. Naime, provjerom podataka za budžetski konto **4630000009 Otplata po osnovu sudskih rješenja**, pronađene su brojne isplate od strane organa u sektoru u značajnim iznosima, koje su uračunate kao osnov za oduzimanje bodova. U jednom od slučajeva, naknadnom provjerom sa organom je otkriveno da se radi o izvršenjima rješenja za neplaćene račune za koje je bio nadležan drugi organ (**Uprava za katastar i državnu imovinu**).

Indikator 4.2: Inspeksijski nadzor proaktivnog objavljivanja informacija

Agencija za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama je od 1. januara tekuće godine uočila nepravilnosti kod **pet organa** kroz inspeksijski nadzor, zbog čega je oduzeto ukupno **13 bodova**. Radi se o pet ministarstava: Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo odbrane. Nepravilnosti se odnose na nepoštovanje člana 12 u različitim aspektima, neažuriranje vodiča za pristup informacijama, neadekvatnu saradnju sa Agencijom u pogledu potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama.

Neophodno je istaći da se u ovom indikatoru, procjenjivanje rezultata oslanjalo na dokaze pružene od strane organa. Agencija za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama još uvijek nije objavila svoj godišnji Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2021. godinu, iz kojeg bi se mogli saznati detalji o inspeksijskom nadzoru u ovoj oblasti. Određeni organi (na primjer, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja) su prijavili da je inspeksijski nadzor vršen, ali da nije bilo uočenih nepravilnosti, što nije bilo u skladu sa našom analizom proaktivnog objavljivanja informacija za dio obaveza koje nosi član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Indikator 4.3: Žalbe Agenciji zbog „čutanja administracije”

Protiv organa su tokom 2021. godine podnijete brojne žalbe zbog „čutanja administracije” Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, zbog čega je ovo drugi najčešći osnov po kojem su organima oduzimani bodovi- ukupno **26 bodova kod 13 organa**. Neki od organa su u obrazloženjima naveli da je u međuvremenu odgovoreno po svim zahtjevima, a da su rokovi prekršeni zbog velikog broja zahtjeva, značajnog obima traženih informacija ili nedostatka ljudskih resursa u ovoj oblasti.

Indikator 4.4: Upravni sud i „čutanje uprave”

Kod **dva organa** su od 1. januara tekuće godine donijete presude Upravnog suda zbog „čutanja uprave” u slučajevima kada javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preuzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke. Radi se o Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta i Ministarstvu finansija i socijalnog staranja.

Indikator 4.5: Mišljenja DRI

Osnov za oduzimanje bodova pronađen je kod **11 organa** u ovom sektoru, od čega samo u jednom u maksimalnom iznosu zbog negativnog mišljenja (Skupština Crne Gore, izvještaj iz 2017. godine). Ukupno su po ovom osnovu oduzeta 23 boda. Mišljenje DRI o finansijskom poslovanju i uskladenosti sa propisima bilo je uslovno u 10 slučajeva, od kojih mnoge nisu prijavili sami organi, ali su pronađeni u uporednoj provjeri objavljenih izvještaja DRI. Uzdržanih mišljenja nije bilo. Mnogi organi su bili predmet tzv. revizija uspjeha, koje iako ne sadrže klasično mišljenje (pozitivno, negativno, uslovno), često sadrže negativne ocjene rada i učinka organa, kao i brojne preporuke, pa ih treba uzeti u obzir prilikom sagledavanja cjeline rada DRI u ovom sektoru.

Indikator 4.6: ASK i ugrožavanje javnog interesa

Prema evidenciji Agencije za sprječavanje korupcije, tokom prethodne dvije godine, utvrđeno je ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije kod **četiri ministarstva**. Radi se o Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu odbrane, Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta. Po ovom osnovu, organima je oduzeto ukupno **12 bodova**.

Indikator 4.7: Zastarjelost disciplinskih postupaka

Osnov za oduzimanje bodova u ovom indikatoru pronađen je kod samo **dva organa**, kod kojih je u prethodne 3 godine bilo slučajeva u kojima je nastupila zastarjelost za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka. Radi se o Upravi za izvršenje krivičnih sankcija i Ministarstvu zdravlja. Dok se kod Ministarstva zdravlja radi o jednom slučaju, kod Uprave je dostavljen dokaz o zastarjelosti disciplinskog postupka u četiri slučaja tokom istog perioda. Prema navodima Uprave, okolnosti nastupanja zastarjelosti vođenja postupka u znatnoj mjeri doprinosi dužina perioda potrebnog za donošenja presude od strane **Upravnog suda**, naglašavajući da se u pojedinim slučajevima radi o periodu dužem od 1 godine i 6 mjeseci.

Zaključci i preporuke

Agencija je u procesu izrade ovog Izvještaja pripremila pojedinačne izvještaje za svih 32 organa koji su učestovali u projektu iz sistema *Državna uprava i drugi državni organi*. Pojedinačni izvještaji broje gotovo **650** stranica i sadrže detaljne nalaze specifične za organe uz ukupno **603** date preporuke, skrojene po mjeri potreba svakog posebnog organa.

U ovom, sektorskem izvještaju, umjesto ponavljanja već izrečenih preporuka iz pojedinačnih izvještaja, nalaze se pravci mogućeg sistemskog djelovanja kako bi se riješili problemi navedeni u izvještaju.

Na ukupnom nivou, organi u sektoru državne uprave su ostvarili 45% mogućih bodova, uz najbolje rezultate u prvoj, a najslabije u trećoj kategoriji. Najbolji učinak, na nivou od 100% ostvaren je u indikatoru 1.1.1. *Određen menadžer integriteta*, a najslabiji, na nivou od 1,56% u indikatoru 1.3.3. *Procedura za izbor lica prijave zviždača*.

Kategorija 1: Stvaranje uslova za primjenu propisa za sprječavanje korupcije

Iako su u ovoj kategoriji ostvareni najbolji rezultati, postoji značajan prostor za unapređenje. U pogledu Zakona o sprječavanju korupcije, analiza Planova integriteta ukazuje na prostor za unapređenje kada je riječ o posebnim oblastima rizika, koje su nedovoljno korišćene od strane organa da prilagode tipske forme planova integriteta njihovim specifičnostima i izloženostima posebnim rizicima.

Rezultati pokazuju da je djelotvornost sistema definisanih Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru na niskom nivou, iako su formalne obaveze uglavnom ispunjene. Praksa organa pokazuje da sistem unutrašnje revizije u značajnom dijelu državne uprave još uvijek ne daje očekivane rezultate, uz mali broj izvršenih revizija, manjkom kadrovskih kapaciteta i niskim stepenom izvršenja preporuka, a slična je situacija i sa registrima rizika, knjigom procedura, dok sistem za sprečavanje i otklanjanje rizika od nepravilnosti i prevara kao najskorije uvedena novina još uvijek nije profunkcionisao dalje od formalnog izvršavanja zakonske obaveze.

Problemi u implementaciji su posebno izraženi u vezi sa uspostavljanjem djelotvornog sistema za postupanje po prijavama zviždača. Dok većina organa ima imenovano lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača, značajno manji broj ima i definisane procedure po kojima će ovo lice postupati, a samo jedan organ ima definisanu proceduru po kojoj se ovo lice bira (ili po kojoj se vrši njegov reizbor ili ocjena učinka na toj poziciji).

Preporuke

1. Neophodno je da organi u narednom ciklusu izrade Planova integriteta posvete više pažnje definisanju posebnih oblasti rizika, koji bi bili specifični za njihove nadležnosti ili specifični položaj koji zauzimaju u državnoj upravi, uz detaljno razradene rezidualne rizike kao i mjere za otklanjanje i sprečavanje.
2. U procesu odobravanja sporazuma o povjeravanju unutrašnje revizije, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja bi trebalo da uzme u obzir i kapacitete jedinice za internu reviziju organa kojem se ovi poslovi povjeravaju, kako ne bi došlo do samo formalne pokrivenosti koja se zbog manjka ljudskih resursa i velikog broja potpisanih sporazuma ne može djelotvorno sprovesti u praksi.

3. Neophodno je da nadležno Ministarstvo izvrši analizu sprovođenja sadašnjeg decentralizovanog modela vršenja interne revizije, posebno u pogledu ograničenja u broju unutrašnjih revizora, organizacije ovog posla na nivou državne usprave i kvaliteta izvršenih revizija.
4. Neophodno je da organi vlasti u najkraćem roku ispune zakonsku obavezu i imenuju lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i o tome obavijeste Agenciju, kao i da internim aktima detaljnije propisuju proceduru izbora, reizbora i ocjene učinka lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača.

Kategorija 2: Jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije

Kategorija broj dva bilježi slabiji učinak od prve, tako što su organi zavrijedili manje od polovine mogućih bodova (44,53%).

Rezultati su najbolji u oblasti slobodnog pristupa informacija, iako ni ona nije oslobođena značajnih problema: slabi rezultati su postignuti u ocjeni otvorenosti organa u pogledu odgovora na zahtjeve za slobodan pristup informacijama.

U oblasti upravljanja ljudskim resursima, kod većine organa ne postoje interna akta kojim su bliže definisani ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima i ugovori o dopunskom radu. Veoma mali broj organa u svojim Planovima integriteta prepoznaje rizike i mjere vezane za oblasti upravljanja ljudskim resursima, mimo tipskih mjera preuzetih iz modela Plana integriteta.

Unapređenje internog mehanizma etičnog i profesionalnog postupanja je jedna od oblasti sa najslabijim učinkom - posvećenost organa integritetu, etici i antikorupciji mimo formalnih zahtjeva sadržanih u Zakonu o sprječavanju korupcije je na niskom nivou, a Planovi integriteta mahom ne sadrže naprednije rizike i mjere koji se odnose na zaštitu od diskriminacije u različitim oblastima.

Preporuke

5. Potrebno je da organi posvete više pažnje ispunjavanju obaveza proaktivnog objavljivanja informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, posebno imajući u vidu izmjene zakona koje su u skupštinskoj proceduri a koje dodatno proširuju opseg informacija čije će objavljivanje biti obavezno.
6. Neophodno je jačati kapacitete Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama da vrši učestalije inspekcijske nadzore u oblasti proaktivnog objavljivanja informacija.
7. Posebno je važno se kroz djelovanje Agencije uspostavi jednoobrazna praksa objavljivanja informacija kojima je pristup odobren, kod koje su uočeni brojni slučajevi pogrešne primjene zakona od strane organa.
8. Važno je da organi poštuju obavezu vođenja evidencije o zahtjevima za slobodan pristup informacijama kroz informacioni sistem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama, kao i da izvode iz ovih evidencija učine javno dostupnim kao još jedan način povećanja nivoa transparentnosti i izbjegavanja dupliranja zahtjeva za već objavljenim informacijama.
9. Potrebno je omogućiti da uprave, zavodi i drugi organi koji još uvijek nisu dio redizajniranog www.gov.me portala, u što skorijem roku imaju internet stranice koje su dio novog načina navigacije, organizacije i prikaza podataka koji omogućava bolju preglednost sadržaja i dostupnost podataka.

10. Potrebno je razmotriti mogućnost propisivanja zakonske obaveze organa da internim aktima detaljno urede procedure, kriterijume, mjerila, evidencije i nadzor svih vrsta privremenog angažovanja u upravi.
11. Potrebno je da subjekti revizije i svi ostali organi koji prepoznaju uočene probleme u svom radu, sprovedu preporuke Državne revizorske institucije iz izvještaja o reviziji uspjeha "Uspešnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave" (2020.)
12. Potrebno je da organi u narednom ciklusu izrade ili ažurirana Planova integriteta posvete posebnu pažnju razradi rizika koji se odnose na aspekte upravljanja ljudskim resursima, kao što su planiranje zapošljavanja, postupak zapošljavanja, ocjenjivanje i praćenje radnog učinka kao i nagradivanje i sankcionisanje.
13. Potrebno je analizirati rijetke slučajeve organa koji su sistematizovali posebne organizacione jedinice ili radna mjesta za borbu protiv korupcije, integritet ili etiku, kako bi se sagledali učinci ovih pokušaja i na osnovu njih prikupile naučene lekcije i za ostale organe u sektoru koji po veličini ili nadležnostima zavreduju ovakav vid angažovanja u oblasti integriteta.
14. Neophodno je da organi u narednom ciklusu izrade Planova integriteta posvete pažnju analizi rizika koji se odnose na oblasti regulisane Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti.

Kategorija 3: Jačanje etičke kulture

Najslabiji rezultati u cijelom sektoru zabilježeni su upravo u ovoj kategoriji. Od tri glavne oblasti, najmanji učinak je ostvaren u oblasti obuka o integritetu, etici i anikorupciji koje zaposleni, a posebno rukovodni kadar organa, ne pohađaju u dovoljnoj mjeri. Pitanje načina upravljanja poklonima mahom je ostavljeno pravilima iz Zakona, bez značajnjeg broja organa koji su to pitanje detaljno razradili u svojim internim aktima, su kod više organa konstatovani nedostaci u pogledu evidencije i izvještavanja o poklonima koje su primili funkcioneri. Za nijansu bolji rezultati su ostvareni u pogledu postojanja i primjene pravila o sukobu interesa.

Preporuke:

15. Potrebno je da rukovodni kadar organa aktivno traži i koristi prilike za dodatnim usavršavanjem u oblasti borbe protiv korupcije, etike i integriteta, kao i da omogući isto za ostale zaposlene, posebno u onim oblastima koje su specifične za rad tog organa.
16. Neophodno je da organi usvoje interni akt / proceduru kojim će definisati pravila za zaposlene o vršenju drugih poslova (dozvoljeni/nedozvoljeni poslovi, postupak prijavljivanja i sl.).
17. Neophodno je da organi usvoje interni akt kojim će na bliži način definisati pojmove sukoba interesa i povezanog lica u kontekstu konkretnih nadležnosti organa i rizika koji su uočeni u planu integriteta i registru rizika.
18. Neophodno je da svi javni funkcioneri koji imaju tu obavezu predaju redovni godišnji izvještaj o prihodima i imovini, odnosno izvještaj u slučaju stupanja na funkciju, blagovremeno i na ispravan način. Iako se radi o ličnoj odgovornosti javnih funkcionera, potrebno je prepoznati ovaj rizik u Planu integriteta organa i osmislati mјere i kontrole aktivnosti koje će uticati na unapređenje poštovanja zakonskih obaveza (usvajanje interne procedure, vođenje evidencije i upozoravanje od strane menadžera integriteta i slično).

Prilog broj 1. Ostvareni bodovi za svaki organ vlasti

	1.1	1.2	1.3	1	2.1	2.2	2.3	2	3.1	3.2	3.3	3	4	Ukupan broj bodova	Indeks
Ukupni mogući bodovi	14	14	5	33	13	7	6	26	4	6	3	13	-20		
Ministarstvo javne uprave	14	14	3	31	12	5	4	21	2	5	3	10	-7	55	76,39%
Sekretarijat za zakonodavstvo	14	10	3	27	11	4	4	19	3	3	1	7	0	53	73,61%
Zavod za metrologiju	14	5	3	22	12	5	0	17	3	4	1	8	0	47	65,28%
Zavod za školstvo	12	12	1	25	10	6	0	16	1	3	1	5	0	46	63,89%
Uprava za saobraćaj	14	7	2	23	12	2	0	14	0	5	3	8	0	45	62,50%
Uprava za statistiku	12	12	3	27	8	5	0	13	2	3	2	7	-2	45	62,50%
Ministarstvo kapitalnih investicija	8	12	3	23	9	3	2	14	3	2	3	8	-7	38	61,29%
Direkcija za zaštitu tajnih podataka	12	8	3	23	7,5	5	1	13,5	2	3	3	8	-2	42,5	59,03%
Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju	13	9	1	23	12	0	0	12	2	4	1	7	-2	40	55,56%
Ministarstvo zdravlja	14	7	3	24	8,5	6	0	14,5	1	2	3	6	-10	34,5	47,92%
Zavod za socijalnu i dječju zaštitu	10	7	1	18	12	2	0	14	1	3	2	6	0	38	52,78%
Ministarstvo odbrane	14	10	4	28	10,5	0	4	14,5	2	2	3	7	-12	37,5	52,08%
Uprava za kadrove	12	8	3	23	8	3	0	11	2	3	0	5	-3	36	50,00%
Državni arhiv	12	12	0	24	10	0	0	10	1	3	0	4	-3	35	48,61%
Ministarstvo vanjskih poslova	14	7	1	22	7	7	0	14	1	3	1	5	-7	34	47,22%
Skupština CG	11	7	1	19	12	5	0	17	1	0	2	3	-6	33	45,83%
Uprava za inspekcijske poslove	14	5	0	19	10,5	3	0	13,5	2	5	0	7	-7	32,5	45,14%
Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava	8	11	1	20	8	0	1	9	1	3	3	7	-10	26	41,94%
Uprava za sport i mlade	7	4	0	11	8,5	2	1	11,5	2	3	1	6	-3	25,5	41,13%
Služba Predsjednika Crne Gore	13	7	0	20	1	4	0	5	1	3	1	5	-2	28	38,89%
Uprava za izvršenje kričićnih sankcija	14	4	0	18	9	0	2	11	0	4	0	4	-5	28	38,89%

Agencija za zaštitu životne sredine	13	2	0	15	8,5	4	0	12,5	1	3	1	5	-5	27,5	38,19%
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	13	5	1	19	9,5	3	0	12,5	3	0	0	3	-7	27,5	38,19%
Uprava javnih radova	14	3	0	17	6,5	2	0	8,5	2	1	2	5	-3	27,5	38,19%
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	9	8	3	20	8	0	0	8	2	0	0	2	-5	25	34,72%
Uprava za saradnju sa dijasporom-iseljenicima	10	4	3	17	3	0	0	3	0	3	2	5	-2	23	33,33%
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	7	10	1	18	6,5	1	1	8,5	2	0	1	3	-11	18,5	29,84%
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	11	2	3	16	0	3	0	3	1	0	0	1	0	20	28,99%
Uprava za šume	10	3	1	14	6	0	0	6	1	0	0	1	-5	16	23,19%
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	8	5	0	13	7,5	0	1	8,5	1	0	0	1	-10	12,5	20,16%
Uprava za vode	7	0	0	7	0	0	0	0	1	3	0	4	-3	8	11,11%
Uprava prihoda i carina	1	0	0	1	6,5	0	0	6,5	1	3	0	4	-5	6,5	10,48%

Prilog broj 2. Efekti metodologije i procjene učinka

Organima vlasti je dostavljena Metodologija za procjenu primjene antikorupcijskih mjera 19.11.2021. godine i ostavljen je rok do 30.12.2021. godine da izvrše samoprocjenu ispunjenosti zadatih kriterijuma. Slijedi lista aktivnosti koje su organi vlasti sproveli nakon dostavljanja metodologije i načrta pojedinačnih izvještaja. Datum je određen na osnovu zvaničnih oznaka na dostavljenoj dokumentaciji i izjava organa. Tačno polovina organa koji su odgovorili na upitnik za samoprocjenu (njih **16**) je u ovom periodu usvojilo **53** dokumenata i sprovelo **9** drugih radnji (imenovanja, uspostavljanja praksi) vezanih sa integritet, borbu protiv korupcije i etiku.

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija

- Pripremilo i objavilo Registar rizika,
- Pripremilo i objavilo Knjigu procedura,
- Pripremilo i objavilo Interno uputstvo o načinu postupanja po prijavi zviždača,
- Pripremilo i objavilo Interno pravilo o politici upravljanja sukobom interesa,
- Pripremilo i objavilo Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona.

Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta

- Imenovalo lice za prijem i postupanje po obavještenjima o sumnjama na prevare,
- Pripremilo i objavilo Knjigu procedura.

Ministarstvo zdravljia

- Pripremilo i objavilo Registar rizika,
- Pripremilo i objavilo Knjigu procedura,
- Pripremilo i objavilo Uputstvo o bližem sadržaju pojmove sukob interesa, povezana lica, primanje poklona i prevare radi lakšeg prepoznavanja,
- Pripremilo i usvojilo Interno pravilo kojim se na detaljan način uređuju postupak i uslovi za obavljanje dopunskog rada zaposlenih,
- Donijeto rješenje o "prenosu ovlašćenja po pitanjima dužnosti" iz Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika iz 2018. godine, čime je službenici povjereno da obezbijedi primjenu određenih rješenja iz Etičkog kodeksa na nivou ministarstva, kao dodatna nadležnost.
- Pripremilo i usvojilo Interno pravilo kojim se na detaljan način uređuju postupak i uslovi za ugovore o djelu.
- Pripremilo i usvojilo Interno pravilo kojim se na detaljan način uređuju postupak i uslovi za ugovore o privremenim i povremenim poslovima,
- Popunjeno radno mjesto samostalnog savjetnika za antikorupciju u zdravstvu,
- Uspostavljena evidencija poklona.
- Pripremilo i predalo godišnji izvještaj o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama.

Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava

- Pripremilo i objavilo Registar rizika,
- Pripremilo i objavilo Knjigu procedura,
- Pripremilo i objavilo Pravila za postupanje po prijavi, evidenciji prijava korupcije i zaštititi identiteta lica koje je podnijelo prijavu,
- Pripremilo i objavilo Interno pravilo o sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona,
- Imenovano lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

- Pripremilo i objavilo Registar rizika.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

- Objavljen Registar rizika (pripremljen 2018. godine),
- Imenovano lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije,
- Pripremilo i objavilo Pravilo o načinu postupanja po prijavi zviždača.

Ministarstvo odbrane

- Pripremilo i objavilo Registar rizika,
- Pripremilo i objavilo Knjigu procedura,
- Pripremilo i objavilo Uputstvo o postupanju po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa (takođe, ažurirano nakon dostavljenog nacrtu izvještaja u članu 6, stav 2, "kriterijumi za izbor lica"),
- Pripremilo i objavilo Instrukcije za prepoznavanje i način postupanja u slučaju pojave sukoba interesa,
- Pripremilo i objavilo Interno pravilo o sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona.

Ministarstvo kapitalnih investicija

- Pripremilo i objavilo Registar rizika,
- Pripremilo i objavilo Knjigu procedura,
- Interno uputstvo o postupanju u cilju sprečavanja sukoba interesa.

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i organizma

- Pripremilo i objavilo Registar rizika.

Uprava za zaštitu kulturnih dobara

- Pripremila i objavila Interno pravilo o postupanju po prijavi zviždača javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije,
- Pripremila i objavila Interno pravilo o bližim uslovima za obavljanje dopunskog rada,

- Interno pravilo o bližim uslovima angažovanja lica po ugovoru o djelu,
- Interno pravilo o bližim uslovima angažovanja lica po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima.

Uprava za sport i mlade

- Pripremila i objavila Registar rizika,
- Pripremila i objavila Interno pravilo o bližim uslovima za obavljanje privremenih i povremenih poslova.

Uprava za saobraćaj

- Povjerila poslove unutrašnje revizije Ministarstvu kapitalnih investicija,
- Pripremila i objavila Knjigu procedura,
- Pripremila i objavila Uputstvo o postupanju službenika Uprave po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije,
- Ažurirala Vodič za pristup informacijama,
- Pripremila i objavila Interno pravilo o bližim uslovima za obavljanje privremenih i povremenih poslova,
- Pripremila i objavila Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona.

Uprava za šume

- Imenovano lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.

Uprava javnih radova

- Pripremila i objavila Interno pravilo o definisanju sukoba interesa,
- Pripremila i objavila Interno pravilo o načinu raspolaganja poklonima,
- Imenovano lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.

Uprava za statistiku

- Pripremila i objavila Registar rizika.

Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju

- Počeo da objavljuje zahtjeve za slobodan pristup informacijama, uz rješenja i informacije kojima je pristup odobren.

ISBN 978-9940-9774-3-6



A standard linear barcode representing the ISBN number 978-9940-9774-3-6. The barcode is composed of vertical black bars of varying widths on a white background.

9 789940 977436 >