



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

**IZVJEŠTAJ O DONOŠENJU I SPROVOĐENJU
PLANNOVA INTEGRITETA U 2019. GODINI**

Podgorica, mart 2020. godine

Sadržaj

Uvod.....	3
Rezime	5
1. Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u 2019. godini	5
2. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju ..	8
3. Struktura rizika u planovima integriteta	12
4. Izvještaji o sprovođenju planova integriteta.....	17
5. Stepen realizacije mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika.....	18
6. Promjena statusa rizika.....	20
I. Pravosuđe	24
1. Sudstvo.....	25
2. Tužilaštvo	43
II. Oblast socijalne i dječje zaštite	57
III. Javne ustanove, javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad.....	68
IV. Javne ustanove, javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država.....	83
V. Nezavisni i regulatorni organi.....	95
VI. Jedinice lokalne samouprave (opštine, Prijestonica, Glavni grad i opština u okviru Glavnog grada) .	102
VII. Oblast kulture	115
VIII. Zdravstvo	124
IX. Prosvjeta	151
X. Državna uprava i drugi državni organi	176
Pojmovnik	196

Uvod

Od 1. januara 2016. godine, stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, 53/2014 od 19.12.2014. g.), praćenje donošenja i sproveđenja planova integriteta vrši Agencija za sprječavanje korupcije (ASK). Shodno Zakonu o sprječavanju korupcije, organi vlasti bili su u obavezi da donesu plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga Agenciji. Svi organi koji su donijeli plan integriteta do kraja 2018. godine bili su dužni da usvoje i dostave Agenciji do 15. aprila 2019. godine izvještaj o sproveđenju plana integriteta za prethodnu godinu.

Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima.

Mjere za poboljšanje integriteta u organima vlasti sadržane su ne samo u posebnim antikorupcijskim zakonima nego i u drugim zakonima koji se odnose na rad državne uprave kao i etičkim kodeksima (Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, Zakonu o državnoj upravi, Etičkom kodeksu državnih službenika i namještenika, Zakonu o sprječavanju korupcije, kao i posebnim etičkim kodeksima).

Organji vlasti su dužni da plan integriteta izrade na osnovu **Pravila za izradu i sproveđenje plana integriteta** („Sl. list CG“, 78/2015) i učine ga dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način (član 75). Plan integriteta se može mijenjati u zavisnosti od potreba, razvoja i interesa organa vlasti, a organ svake druge godine procjenjuje efikasnost i efektivnost plana integriteta u skladu sa Pravilima. Agencija je redovno objavljivala dokumenta o planovima integriteta u posebnom dijelu svoje internet stranice (www.antikorupcija.me, sekcija „Integritet“).

Na osnovu planova integriteta i izvještaja o njihovom sproveđenju, Agencija je sačinila **Izvještaj o donošenju i sproveđenju planova integriteta u 2019. godini**, koji je sastavni dio Izvještaja o radu ASK za 2019. godinu.

Cilj planova integriteta

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

Zajedničkim pristupom i upravljanjem znanja, razmjenom iskustava i dobre prakse, organi vlasti planom integriteta razvijaju procedure preko kojih jačaju kapacitete, efikasnost i otpornost na mogućnost nastanka i razvoja korupcije, drugih nezakonitih ili neetičnih ponašanja. Zaposleni u

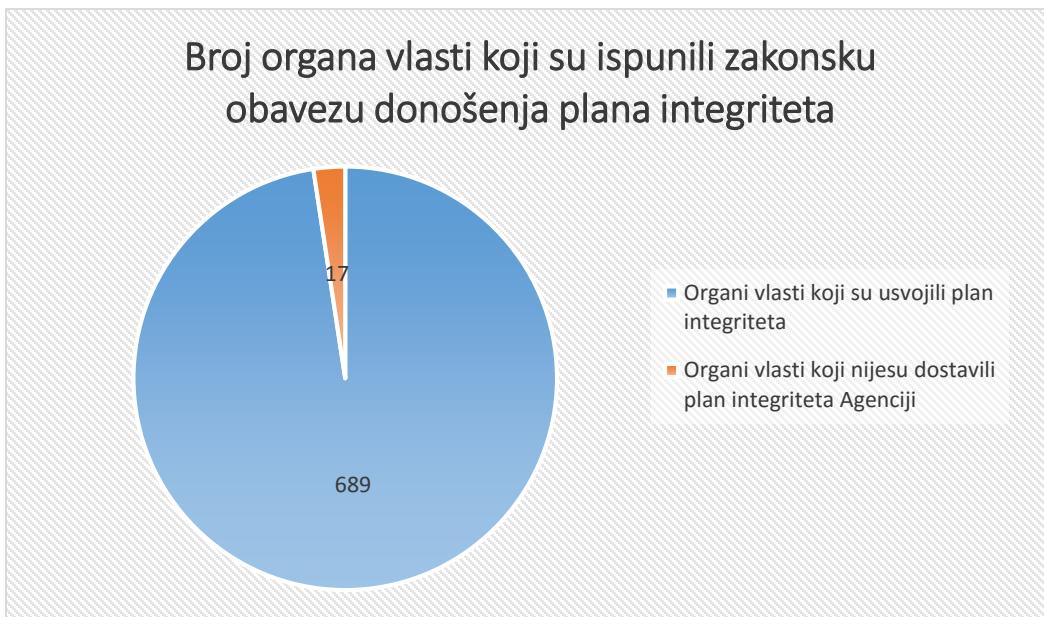
organima vlasti sprovođenjem plana integriteta jačaju svoje pravne, stručne i etičke sposobnosti da u vršenju poslova ne umanjuju svoj ugled i ugled organa vlasti, da ne dovode u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otklanjaju svaku sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije, drugih oblika nezakonitog ili neetičnog postupanja.

Sprovođenjem plana integriteta u svrhu jačanja punog povjerenja građana, tj. opšte i stručne javnosti, organi vlasti ujedno sprovode i princip transparentnosti poštujući pravo na pristup informacijama uz dužno poštovanje privatnosti i drugih ličnih prava pojedinaca kao i drugih podataka, za koje su zakonom ili drugim propisom određene mjere zaštite.

Rezime

1. Donošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u 2019. godini

Prema evidencijama Agencije, 706 organa vlasti bilo je u obavezi da usvoji i dostavi Agenciji plan integriteta. Do 31. decembra 2019. godine, **zakonsku obavezu donošenja plana integriteta ispunilo je 689 organa vlasti** (oko 98% organa).

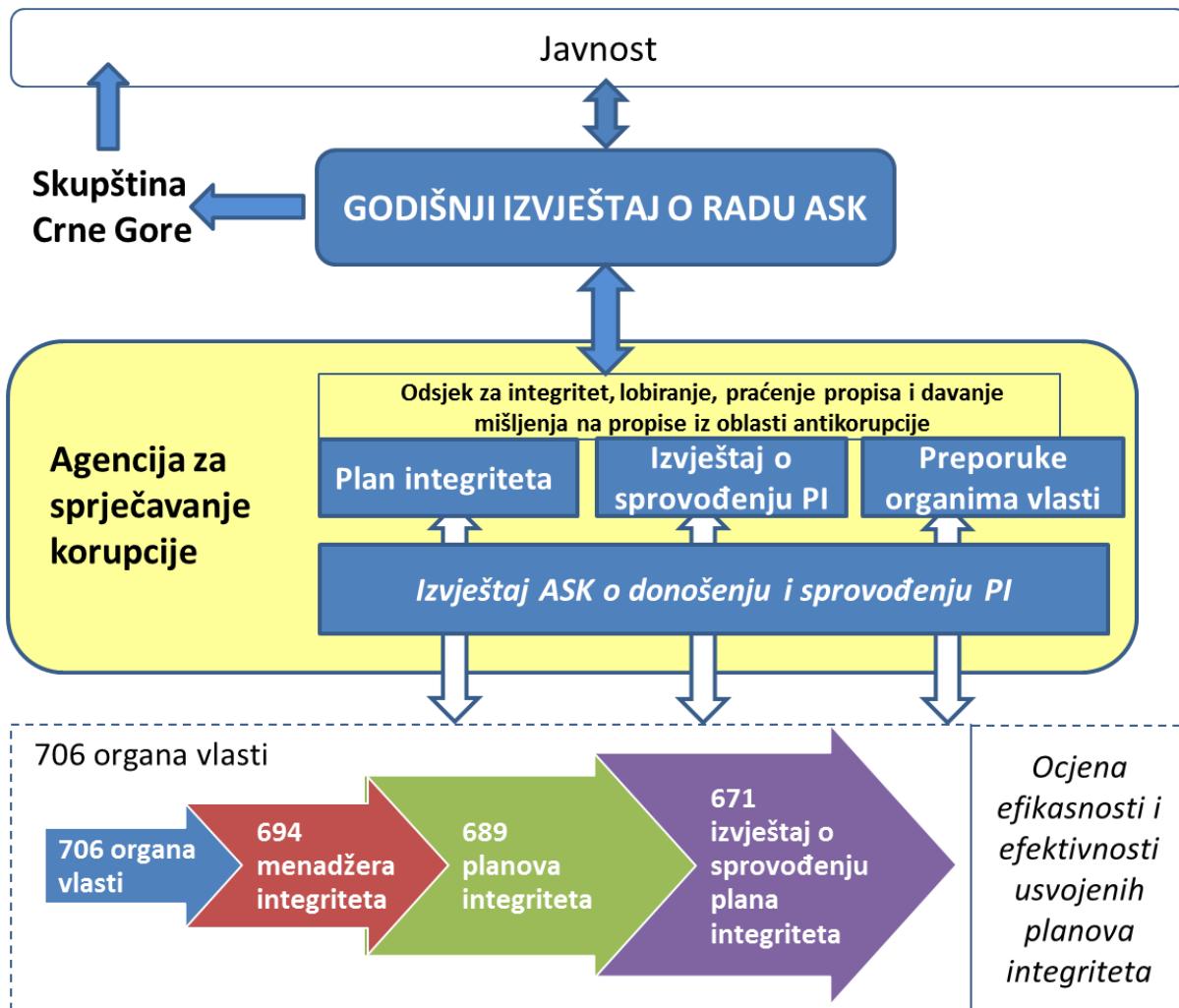


Grafikon 1: Broj organa vlasti koji su ispunili zakonsku obavezu donošenja planova integriteta

Organi koji su do kraja 2018. godine donijeli plan integriteta bili su u obavezi da do 15. aprila 2019. godine usvoje i dostave Agenciji izvještaj o sprovođenju plana integriteta u prethodnoj godini. Tokom 2019. godine, Agenciji je dostavljen **ukupno 671 izvještaj o sprovođenju planova integriteta**.

Organi vlasti su 2019. godine po prvi put dostavljali Agenciji izvještaje o sprovođenju plana integriteta u elektronskoj formi putem web aplikacije za planove integriteta. Svim organima vlasti Agencija je dostavila korisničko uputstvo za unos izvještaja o sprovođenju plana integriteta u elektronsku aplikaciju. Tokom godine je u **aplikaciju unijeto ukupno 613 izvještaja o sprovođenju plana integriteta**.

Odsjek za integritet, lobiranje, praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije redovno ažurira listu odgovornih lica za izradu i sprovođenje plana integriteta (menadžeri integriteta). Prema evidenciji Agencije, 2019. godine rješenje o određivanju menadžera integriteta donijelo je 6 organa vlasti koji do tog momenta nijesu imenovali menadžera. Takođe, 50 organa vlasti je tokom 2019. godine informisalo Agenciju da je imenovano novo lice za menadžera integriteta. **Ukupan broj organa vlasti koji je odredio menadžera integriteta od 1. januara 2016. godine do kraja 2019. godine je 694.**



Dijagram 1: Dnošenje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

Organi vlasti su dužni su da **svake druge godine procjenjuju efikasnost i efektivnost plana integriteta** shodno Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta i Zakonu o sprječavanju korupcije. U cilju unapređenja postojećih i izrade novih planova integriteta, Agencija je izradila **Upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta**. Organima vlasti koji su plan integriteta po prvi put usvojili 2017. godine dostavljen je 2019. godine dopis kojim se obaveštavaju o obavezi da popune upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta. Organi vlasti, počevši od te godine, popunjavaju upitnik putem web aplikacije za planove integriteta, što će Agenciji omogućiti efikasnije prikupljanje upitnika i statističku obradu podataka.

Jedanaest organa je 2019. godine putem aplikacije popunilo upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta. Agencija će ove upitnike obraditi i analizirati zajedno sa upitnicima koji će biti popunjeni 2020. godine, jer tada za većinu organa dospijeva zakonska obaveza vršenja procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta i popunjavanja upitnika. Analiza upitnika će

biti izrađena po sistemima/sektorima u koje su svrstani organi vlasti i predstavljena u okviru narednog izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta.

Agencija je početkom 2019. godine obradila 566 popunjениh upitnika koji su Agenciji dostavljeni 2018. godine. Fokus u analizi je bio na pitanjima za koja se procijenilo da na najbolji način prikazuju efikasnost i efektivnost mjera sadržanih u planovima integriteta. Rezultati analize dostavljenih upitnika predstavljeni su u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini.

Ukupno **632 organa vlasti ažirirala su plan integriteta 2018. ili 2019. godine**, odnosno donijela novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period, nakon procjene efikasnosti i efektivnosti prethodnog plana integriteta, usvojenog 2016. ili 2017. godine. Od tog broja, 601 organ je ažurirao plan 2018. godine, a 31 organ 2019. godine.

Službenici nadležnog odsjeka su organima vlasti na osnovu dostavljenih planova i izvještaja o njihovom sprovođenju davali pojedinačne preporuke za unapređenje planova integriteta. Prilikom prikupljanja planova integriteta koje su ti organi usvojili 2018. i 2019. godine, Agencija je cijenila **ispunjenošć pojedinačnih preporuka za unapređenje plana**. Od ukupnog broja organa koji su dobili preporuke i izradili novi plan integriteta (tokom 2018. ili 2019.), **186 organa je u potpunosti usvojilo preporuke Agencije (35,7%)**, 186 organa su usvojilo određeni broj preporuka (35,7%), dok 149 organa nije usvojilo preporuke za unapređenje plana integriteta (28,6%).

Određeni broj organa je obavijestio Agenciju da nije bio u mogućnosti da usvoji novi plan integriteta do kraja 2019. godine, već da će to učiniti početkom 2020. godine. Takođe, određeni broj organa državne uprave će novi plan integriteta donijeti 2020. godine, zbog reorganizacije državne uprave predviđene Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore“ br. 087/18 od 31.12.2018).

Agencija je izradila **aplikaciju za planove integriteta** i dopisom je u julu 2018. godine obavijestila sve organe da je elektronsku verziju planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju ubuduće potrebno podnosići isključivo putem aplikacije. Organima vlasti je u avgustu 2018. godine omogućeno korišćenje aplikacije. Svi organi vlasti su dobili pristupne podatke za aplikaciju, kao i korisničko uputstvo za unos postojećih odnosno revidiranih planova integriteta u aplikaciju. Nove planove integriteta organi vlasti su dostavljali u štampanoj formi, po ustaljenoj proceduri, kao i u elektronskoj formi korišćenjem aplikacije.

Agencija je 2019. godine nastavila da unapređuje aplikaciju, pa je te godine završena izrada modula za popunjavanje upitnika za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta. Tokom 2019. godine, organima vlasti su dostavljena još dva korisnička uputstva, imajući u vidu da je te godine organima vlasti po prvi put omogućeno da **putem aplikacije podnesu izvještaj o sprovođenju plana integriteta i popune upitnik za procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta** (obaveza popunjavanja upitnika za najveći broj organa dospijeva 2020. godine). Kao i plan integriteta, organi vlasti dostavljaju izvještaj o sprovođenju plana integriteta i upitnik za

procjenu efikasnosti i efektivnosti plana integriteta u štampanoj i elektronskoj formi (putem aplikacije).

Kao administratori aplikacije, službenici Agencije imaju mogućnost dobijanja statističkih podataka na osnovu unijetih planova integriteta, izvještaja o sprovođenju planova i popunjeneh upitnika, u cilju izrade što kvalitetnije analize usvojenih planova integriteta. Menadžerima integriteta je, kao korisnicima aplikacije, takođe omogućeno generisanje više statističkih izvještaja.

Službenici nadležnog odsjeka su u 2019. godini nastavili komunikaciju sa organima vlasti, pružali im podršku i davali komentare, sugestije i preporuke u vezi sa planovima integriteta i izvještajima o njihovom sprovođenju, kao i u vezi sa korišćenjem aplikacije za planove integriteta.

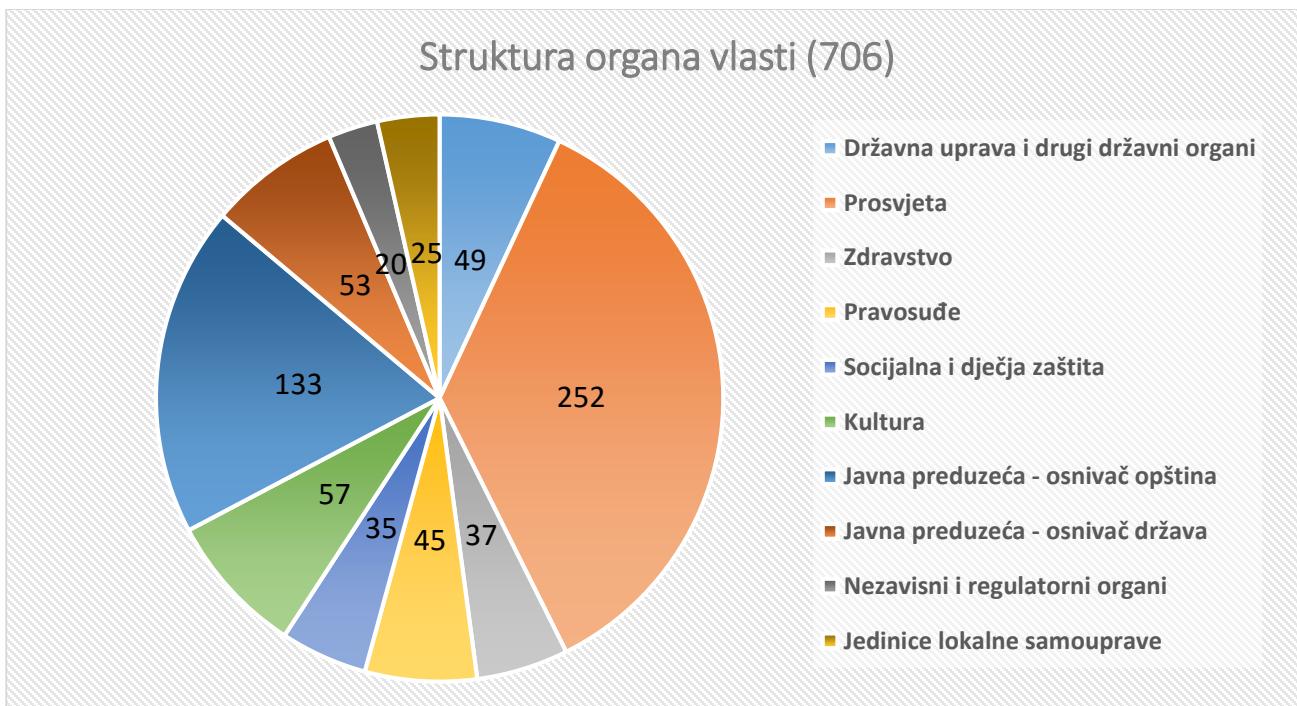
Tokom 2019. godine, službenici Odsjeka su obavili **963 konsultacije** sa organima vlasti povodom rješavanja nedoumica, ispunjavanja datih preporuka, donošenja i sprovođenja plana integriteta, kao i korišćenja informacionog sistema za planove integriteta. Održano je **16 radnih sastanaka**, u cilju što efikasnijeg sprovođenja zakonske obaveze izrade plana integriteta ili izvještaja o njegovom sprovođenju, odnosno njihovog unosa u aplikaciju. Tokom godine održane su **tri obuke** za menadžere integriteta i članove radnih grupa za izradu plana integriteta.

Godina	Konsultacije	Radni sastanci	Obuke
2016.	510	26	16
2017.	252	5	9
2018.	1.742	34	11
2019.	963	16	3

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

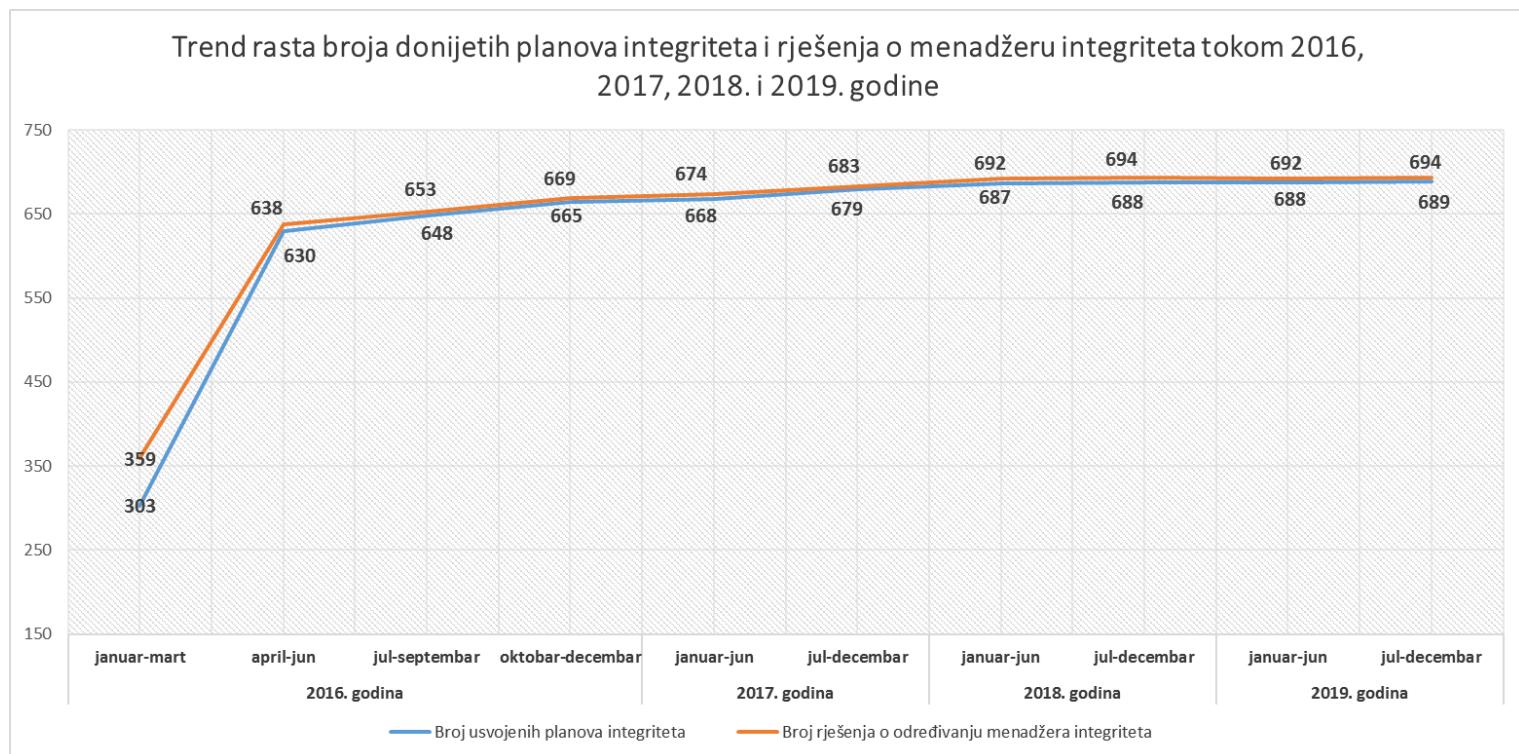
2. Struktura organa vlasti i broj usvojenih planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju

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



Grafikon 2: Struktura organa vlasti

Grafikon 3 prikazuje trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta, dostavljenih Agenciji u periodu od 2016. do 2019. godine.

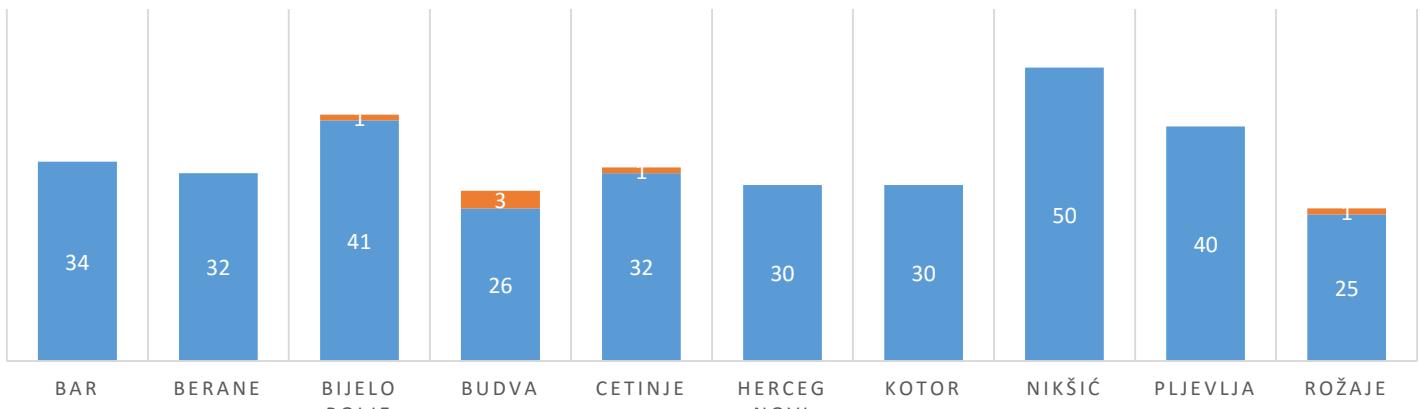


Grafikon 3: Trend rasta broja donijetih planova integriteta i rješenja o menadžeru integriteta u 2016, 2017, 2018. i 2019. godini

Stoprocentna ispunjenost zakonske obaveze donošenja plana integriteta ostvarena je u svim opštinama osim u: Bijelom Polju (1 organ vlasti sa sjedištem u toj opštini nije donio plan integriteta), Budvi (3), Cetinju (1), Gusinju (1), Petnjici (2), Podgorici (6), Rožajama (1), Tivtu (1) i Žabljaku (1). Svi organi vlasti sa sjedištem u ostalim opštinama donijeli su plan integriteta tokom 2016-2019. godine.

PLANNOVI INTEGRITETA PO OPŠTINAMA - 1. DIO

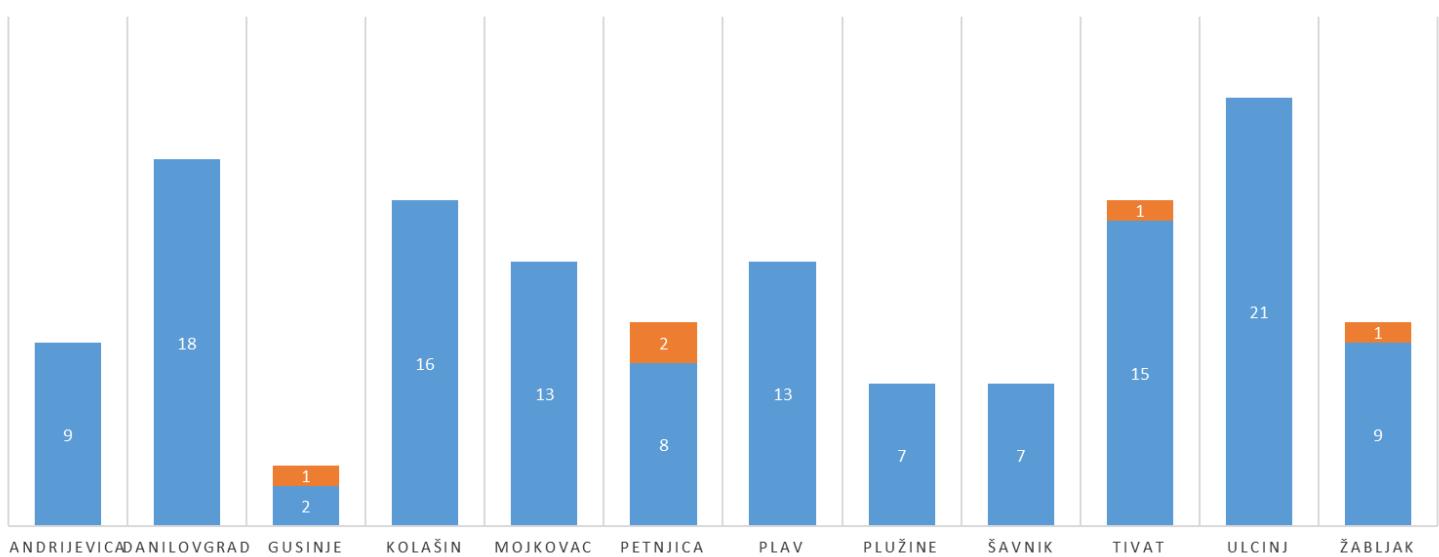
■ Usvojen plan integriteta ■ Nije usvojen plan integriteta



Grafikon 4: Planovi integriteta po opštinama – 1. dio

PLANNOVI INTEGRITETA PO OPŠTINAMA - 2. DIO

■ Usvojen plan integriteta ■ Nije usvojen plan integriteta

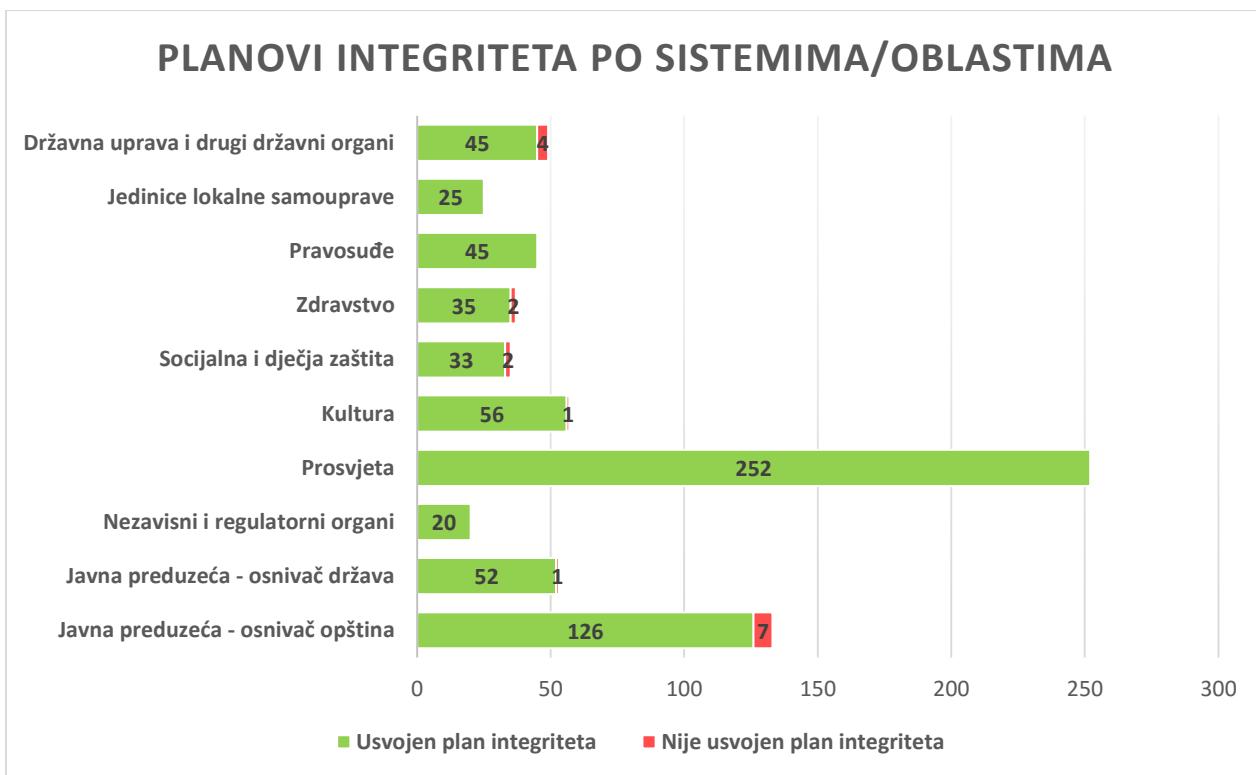


Grafikon 5: Planovi integriteta po opštinama – 2. dio



Grafikon 6: Planovi integriteta organa vlasti sa sjedištem u Glavnom gradu

Posmatrano po sistemima i oblastima, obavezu izrade plana integriteta do sada je ispunilo: 45 organa državne uprave i drugih državnih organa, 45 pravosudnih organa, 33 institucija iz oblasti socijalne i dječje zaštite, 35 institucija iz oblasti zdravstva, 252 obrazovno-vaspitne institucije, 56 institucija iz oblasti kulture, 25 jedinica lokalne samouprave i 198 drugih organa vlasti (javna preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država ili opštine, kao i nezavisni i regulatorni organi).

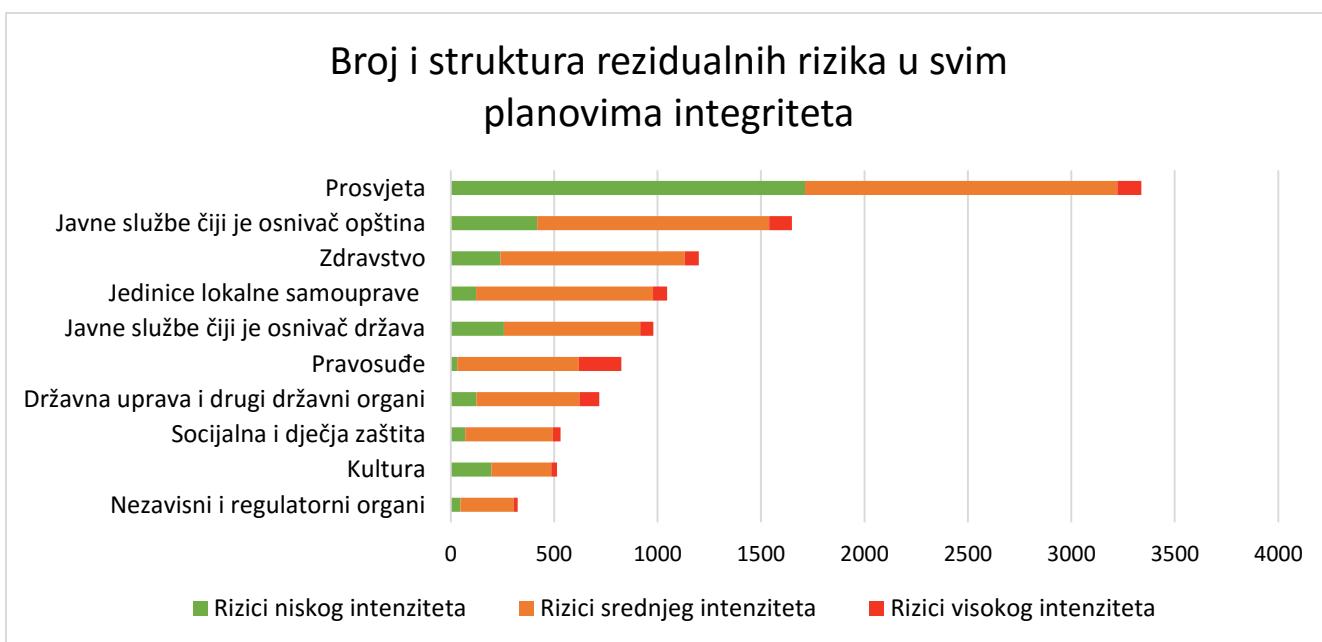


Grafikon 7: Broj usvojenih planova integriteta po sistemima/oblastima

3. Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta koji su Agenciji dostavljeni do kraja 2019. godine, za 63,7% svih rizika procijenjeno je da su srednjeg intenziteta, za 29% rizika da su niskog intenziteta, a za 7,3% rizika da su visokog intenziteta. U odnosu na planove integriteta usvojene 2016. godine, udio rizika niskog intenziteta ostao je na gotovo istom nivou, dok se procenat rizika srednjeg intenziteta u novim planovima integriteta povećao za oko 6%, za koliko je smanjen i procenat rizika visokog intenziteta. Ovo može biti rezultat realizacije mjera iz planova integriteta tokom prethodnih godina, koja je u određenim sistemima i pojedinačnim institucijama doveo do smanjenja intenziteta identifikovanih rizika.

Struktura rizika se prilično razlikuje među različitim sistemima. Tako je u pravosuđu zastupljeno oko 25% rizika visokog intenziteta (što je ipak manje nego u prethodnim planovima integriteta u tom sistemu), u državnoj upravi 13,5%, dok je visokih rizika u prosjetu svega 3,5%.



Grafikon 8: Broj i struktura rezidualnih rizika u planovima usvojenim do kraja 2019. godine, po sistemima

Najviše rizika sadrže planovi integriteta organa jedinica lokalne samouprave, gdje plan u prosjeku sadrži 50 rezidualnih rizika, što je rezultat činjenice da ti planovi obuhvataju organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave. Veliki broj rizika prepoznat je i u sistemu zdravstva (u prosjeku 34 rizika po planu integriteta). Najmanje rezidualnih rizika sadrže planovi integriteta organa u oblasti kulture – u prosjeku 10. U svakom sistemu je zastupljen određeni broj planova integriteta u kojima je veći broj rizika obuhvaćeno zajedničkom procjenom rizika, pa je stvarni broj rezidualnih rizika po sistemima nešto veći nego što prikazuje navedena statistika.

Prosječni intenzitet rizika u svim važećim planovima integriteta je 23,8 na skali 1-100 (a nakon ponovne brojčane procjene rizika u izvještajima izrađenim 2019. godine, prosječni intenzitet

rizika se smanjio i iznosi 22,4). Ova vrijednost je 2016. godine iznosila 27,1. Najveći prosječni intenzitet rizika u novim, kao i u prethodnim planovima integriteta, zabilježen je u oblasti pravosuđa i trenutno iznosi 37,1, dok je najmanji u oblasti prosvjete i iznosi 16,6.

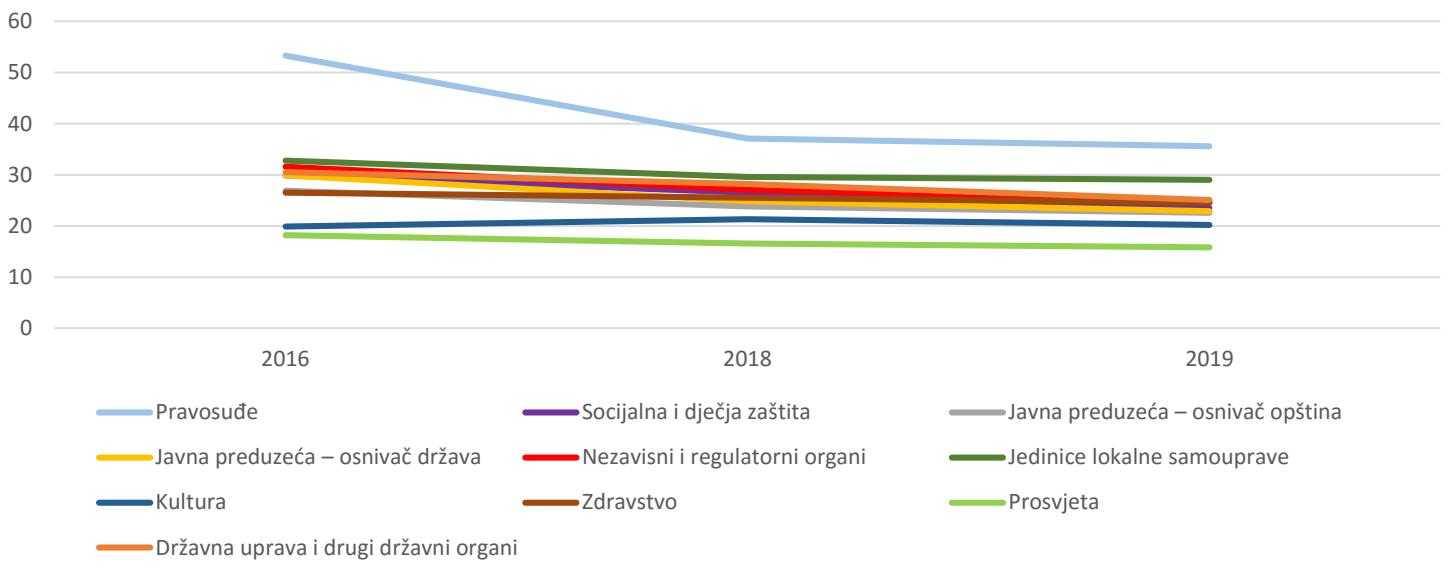
Imajući u vidu da su organi vlasti prilikom izrade izvještaja u 2019. godini ponovo vršili procjenu rizika i navodili nove brojčane vrijednosti za vjerovatnoću nastanka rizika i posljedice ukoliko se rizik materializuje, u narednoj tabeli i grafikonu prikazana je prosječna visina rizika iz tri godine za koje su dostupni podaci: 1) iz planova integriteta usvojenih do kraja 2016. godine 2) iz planova integriteta usvojenih do kraja 2018. godine i 3) iz izvještaja usvojenih do kraja 2019. godine.

Tabela zastupljenosti rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u svim planovima integriteta usvojenim do kraja 2019. godine, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika od 2016. do 2019:

Sistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika		
				2016	2018	2019
Pravosuđe	3,9%	71,3%	24,8%	53,3	37,1	35,6
Socijalna i dječja zaštita	13,3%	79,5%	7,1%	29,9	26,5	23,5
Javna preduzeća – osnivač opština	25,4%	67,9%	6,7%	26,9	23,8	22,6
Javna preduzeća – osnivač država	26,3%	67,2%	6,4%	29,9	24,8	22,9
Nezavisni i regulatorni organi	14,5%	79,6%	5,9%	31,6	27,1	24,7
Jedinice lokalne samouprave	11,7%	81,8%	6,5%	32,8	29,6	29
Kultura	38,3%	56,4%	5,3%	19,9	21,3	20,2
Zdravstvo	20,0%	74,3%	5,7%	26,5	25,5	24,5
Prosvjeta	51,3%	45,2%	3,5%	18,2	16,6	15,8
Državna uprava i drugi državni organi	17,4%	69,1%	13,5%	30,5	28,2	25,1

U gotovo svim sistemima je od 2016. do 2019. godine došlo do opadanja prosječnog intenziteta identifikovanih rizika, što se može vidjeti na tabeli, kao i na narednom grafikonu. Jedino je za sistem kulture karakteristično da je prosječni intenzitet rizika u novim planovima integriteta veći u odnosu na planove koje su organi u tom sistemu usvojili 2016. godine.

Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u organima vlasti



Grafikon 9: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u organima vlasti

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta usvojenim do kraja 2019. godine je *narušavanje principa transparentnosti*. Ukupno 1.628 osnovnih rizika spada u tu kategoriju (8,2% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (1.551 rizik), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti* (1.502 rizika), *narušavanje integriteta institucije* (1.446 rizika) i *sukob interesa* (1.339 osnovnih rizika).

Sukob interesa je bio najzastupljeniji osnovni rizik u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, a četiri naredna najčešća rizika u prethodnim planovima integriteta takođe su često identifikovana i procijenjena prilikom izrade novih planova integriteta.

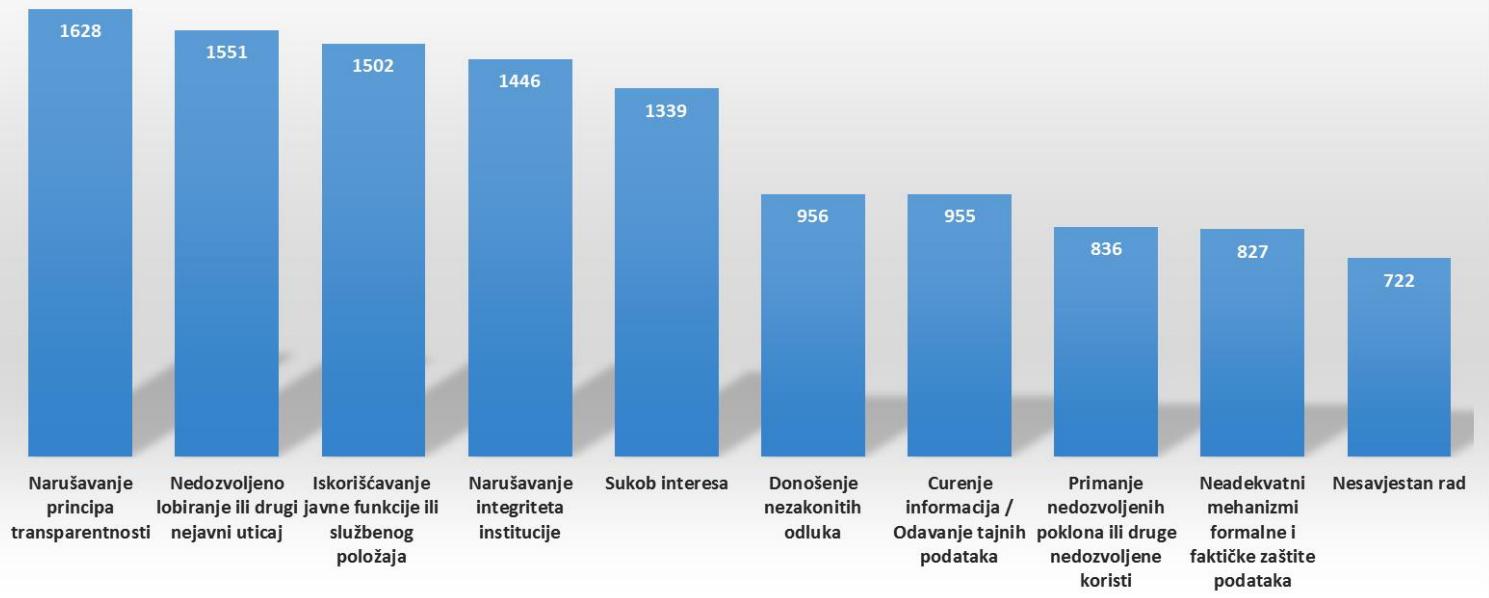
U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjeni su 83 puta, a rizici u vezi sa *podnošenjem izvještaja o sponzorstvima i donacijama* 64 puta. Ukupno 836 osnovnih rizika odnosi se na *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi, a 58 na neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o poklonima koje primaju javni funkcioneri ili drugi zaposleni). Osim *neprijavljanja korupcije i drugih nezakonitih radnji*, što je procijenjeno kao osnovni rizik 574 puta, u 292 slučaja procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta, ili neadekvatno postupanje po prijavama zviždača*.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2019. godine:

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje principa transparentnosti	1.628	8,22%
2. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	1.551	7,83%
3. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	1.502	7,58%
4. Narušavanje integriteta institucije	1.446	7,29%
5. Sukob interesa	1.339	6,76%
6. Donošenje nezakonitih odluka	956	4,82%
7. Curenje informacija / Odavanje tajnih podataka	955	4,81%
8. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	836	4,23%
9. Ugrožavanje zaštite podataka / Neadekvatni mehanizmi formalne i faktičke zaštite podataka	827	4,18%
10. Nesavjestan rad	722	3,64%
11. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Neetično i neprofesionalno ponašanje zaposlenih	668	3,38%
12. Nepravilnosti i narušavanje integriteta u postupcima javnih nabavki / Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki / Nepoštovanje pravila i postupaka utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama	654	3,3%
13. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	654	3,3%
14. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	574	2,9%
15. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	568	2,86%
16. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	568	2,86%
17. Nestručan i neprofesionalan rad / Nedovoljna stručnost kadrova	546	2,75%
18. Neadekvatno strateško planiranje rada institucije / Nepostojanje jasne strategije upravljanja, misije i vizije / Odstupanje u sprovođenju strategije razvoja institucije	492	2,49%
19. Zloupotreba službenih podataka i informacija / Zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija o korisnicima usluga/strankama	393	1,99%
20. Diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta / Neadekvatno postupanje po prijavama zviždača	292	1,46%
21. Nesavjesno čuvanje podataka i dokumenata od strane zaposlenih u njihovom radu / Nesavjesno postupanje sa dokumentacijom / Neadekvatno čuvanje, postupanje i	281	1,43%

rukovanje sa podacima, dokumentima, informacijama / Gubitak dokumentacije		
22. Nezakonit proces planiranja i sprovođenja procedure zapošljavanja / Nezakonito donošenje odluka pri procesu zapošljavanja	220	1,11%
23. Neefikasna i neracionalna kadrovska politika	190	0,96%
24. Narušavanje integriteta zaposlenih	184	0,93%
25. Zloupotreba finansijskih ovlašćenja	156	0,79%
26. Zloupotreba diskrecionih ovlašćenja / Široka diskreciona ovlašćenja	95	0,48%
27. Neblagovremen i netačan unos podataka u informacioni sistem	83	0,42%
28. Neuredno vođenje arhive/pisarnice	83	0,42%
29. Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera / Neblagovremeno, nepotpuno ili netačno izvještavanje o prihodima i imovini	83	0,42%
30. Nepodnošenje izvještaja o sponzorstvima i donacijama / Neblagovremeno, nepotpuno ili netačno izvještavanje o sponzorstvima i donacijama / Primanje sponzorstava i donacija suprotno zakonskim odredbama / Neevidentiranje primljenih sponzorstava i donacija i njihove vrijednosti	64	0,33%
31. Neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona	58	0,29%

Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u usvojenim planovima integriteta



Grafikon 10: Pregled deset najzastupljenijih osnovnih rizika u planovima integriteta usvojenim do kraja 2019. godine

4. Izvještaji o sprovodenju planova integriteta

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

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

Agencija je 2019. godine prikupila **671 izvještaj** o sprovodenju planova integriteta za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji planiranih mjera i promjeni statusa rizika.

Ukupno je 613 izvještaja o sprovodenju planova integriteta za 2018. godinu unijeto u aplikaciju (91,4% podnijetih izvještaja). Organi su putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 10.412 rizika i realizaciji 21.560 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika**. Izvještaji koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađeni statistički, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

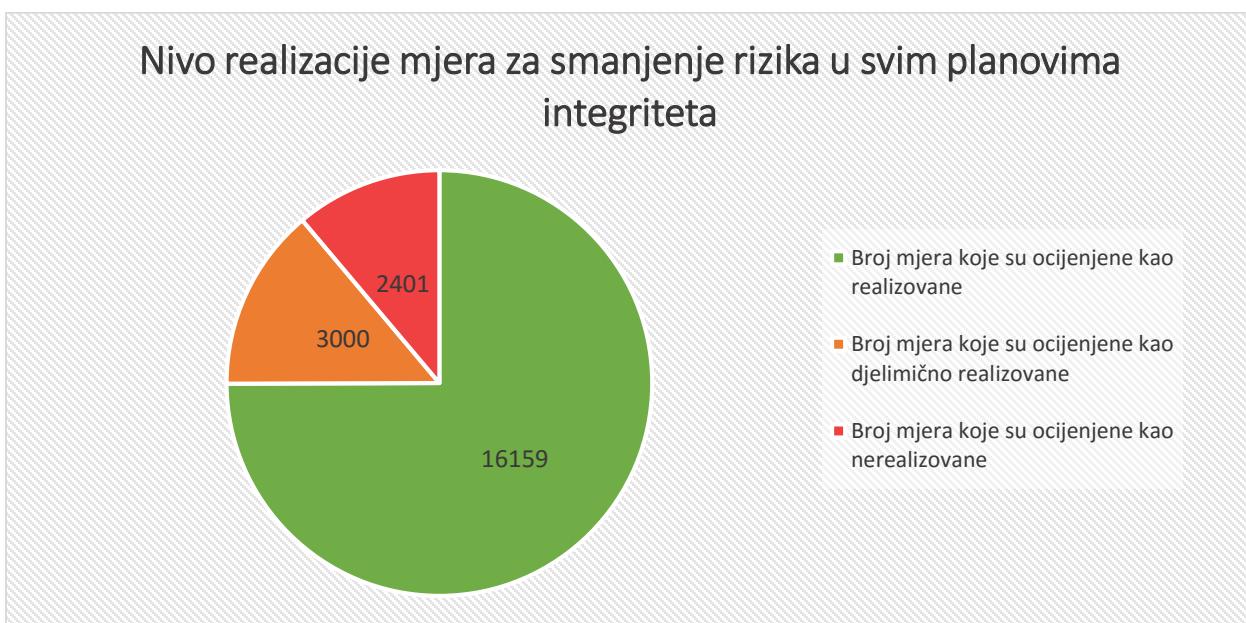
5. Stepen realizacije mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika

U ovom dijelu izvještaja dat je prikaz nivoa realizacije mjera koje su predviđene usvojenim planovima integriteta. Podaci su dobijeni iz 613 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su unijeti u aplikaciju za planove integriteta tokom 2019. godine.

Za organe koji su plan integriteta usvojili 2016. godine, ovo je **treća godina izvještavanja o sprovođenju plana integriteta**.

Organi vlasti su putem aplikacije izvjestili o realizaciji ukupno 21.560 mjera za savladavanje rizika. Od tog broja, ocijenjeno je da je **16.159 mjera realizovano (74,9%)**, **3.000 mjera djelimično realizovano (13,9%)**, dok je za **2.401 mjeru izvješteno da nije realizovana (11,1%)**.

U odnosu na sumarne podatke iz prethodne godine, zabilježeno je da je u trećoj godini sprovođenja planova integriteta došlo do porasta udjela realizovanih mjera za oko 2,5% (prethodne godine je bilo realizovano 72,2% mjera, ako se zanemare mjerne o čijoj realizaciji nije bilo adekvatno izvješteno).

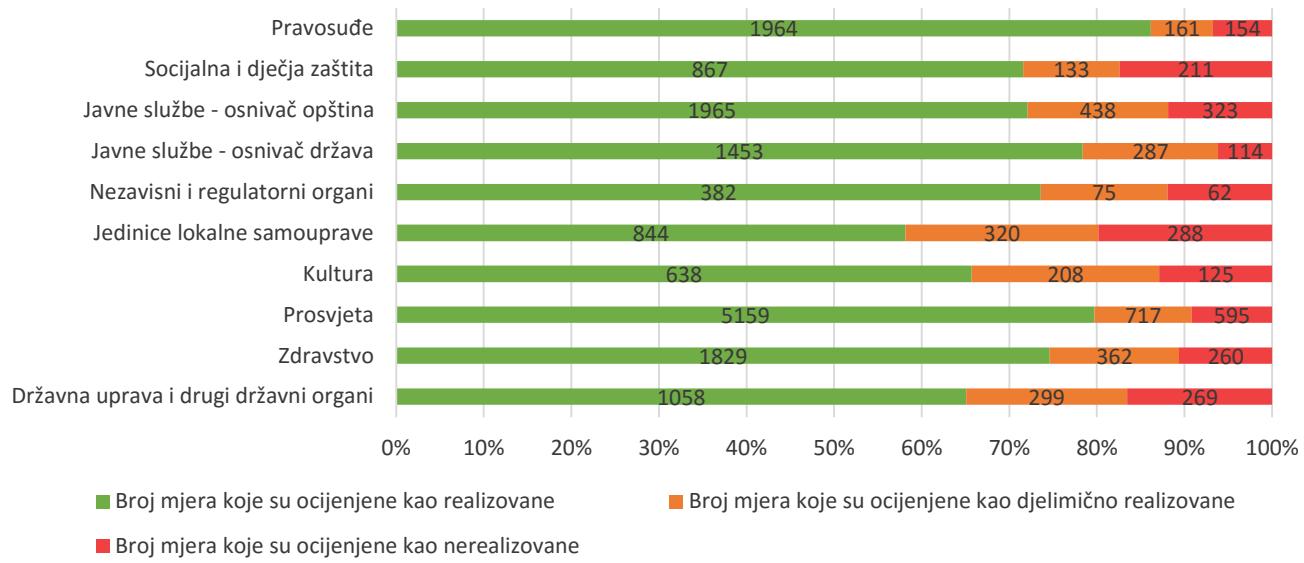


Grafikon 11: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta

Posmatrano po sistemima u koje su svrstani svi organi vlasti, najveći stepen realizacije mjera postignut je u pravosuđu (86,2% realizovanih mjera), prosvjetnim institucijama (79,7%) i javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (78,4%). Realizovano je 74,6% u oblasti zdravstva i 73,6% u nezavisnim i regulatornim tijelima. Najmanji procenat realizovanih mjera ostvaren je u jedinicama lokalne samouprave, u kojima je u potpunosti realizovano oko 58% svih mjera, dok oko 20% nije realizovano (ostale mjerne su ocijenjene kao djelimično realizovane). Relativno visok nivo nerealizovanih mjera zabilježen je i u oblasti socijalne i dječje zaštite (17,4%) i državnoj upravi i drugim državnim organima (16,5%).

Najveći napredak u odnosu na prethodnu godinu, kada je u pitanju udio realizovanih mjera, ostvaren je u javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država. Naime, udio realizovanih mjera je za oko 10% veći u odnosu na prethodnu godinu (ako se ne uzmu u obzir mјere za koje u prethodnom izvještajnom periodu nije adekvatno izviješteno).

Nivo realizacije mјera u svim planovima integriteta (po sistemima)



Grafikon 12: Nivo realizacije mјera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta (po sistemima)

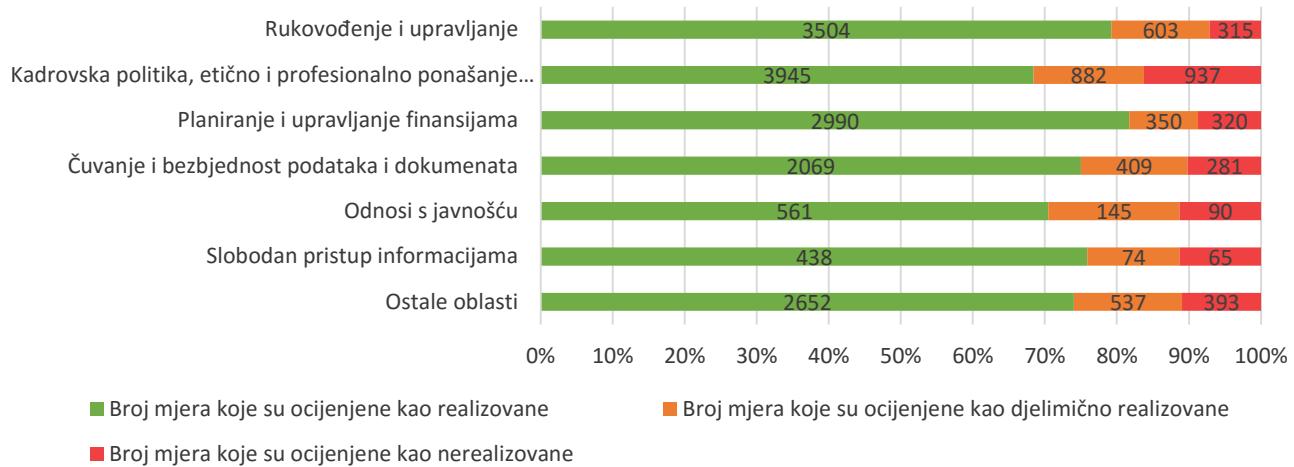
Od opštih oblasti rizika, najveći stepen realizacije mјera ostvaren je u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ (81,7% je realizovano, što je za 2,3% veći procenat u odnosu na prethodni izvještajni period, ako se zanemare mјere o čijoj realizaciji tada nije bilo adekvatno izviješteno) i „Rukovođenje i upravljanje“ (79,2% realizovanih mјera, što je za 2,3% više u odnosu na prethodni izvještajni period).

Na narednom grafikonu se takođe može vidjeti da je realizovano 75% mјera u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (napredak za 5,5% u odnosu na prethodnu godinu, što predstavlja najveći napredak u odnosu na ostale opšte oblasti rizika), a 68,4% u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (što je za 2,2% više nego u prethodnom izvještajnom periodu). Za oblast kadrovske politike je karakterističan i najveći procenat nerealizovanih mјera (16,3%, što je za 1,8% veći procenat nego prethodne godine), pa bi posebnu pažnju u narednom periodu trebalo obratiti na ovu oblast. Ipak, potrebno je pogledati analizu svakog sistema zasebno kako bi se dobio detaljan uvid u uspješnost realizacije mјera, a posebno su istaknute mјere koje su organima vlasti bile najzahtjevnije u trećem izvještajnom periodu.

Od posebnih oblasti rizika, izdvajaju se „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“, koje je veliki broj organa vlasti obradio i uključio u plan integriteta vodeći se modelom objavljenim

na internet stranici Agencije početkom 2016. godine. U oblasti „Odnosi s javnošću“ realizovano je 70,5% mjera, što je značajan napredak u odnosu na prethodnu godinu, dok je 11,3% mjera ostalo nerealizovano. U oblasti „Sloboden pristup informacijama“ postignut je nešto veći stepen realizacije mjera – za 75,9% mjera je ocijenjeno da su u potpunosti realizovane. Ostale posebne oblasti rizika se uglavnom odnose na glavne nadležnosti organa vlasti, pa je potrebno pogledati svaki od sistema radi dobijanja precizne slike o sprovođenju mjera za savladavanje rizika u tim oblastima.

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



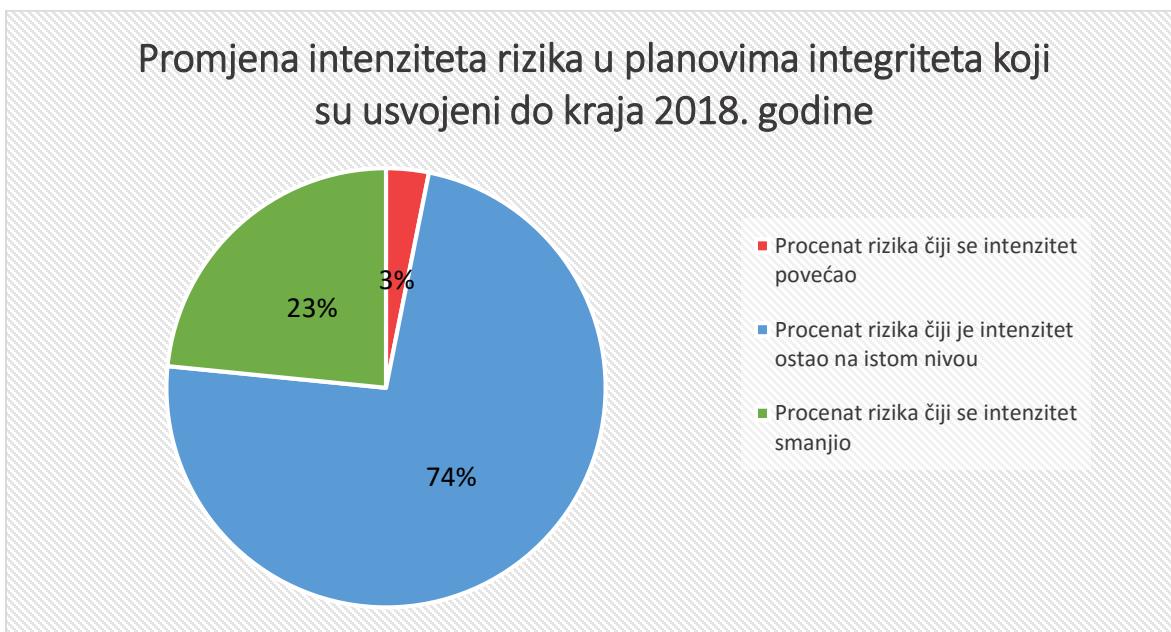
Grafikon 13: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u usvojenim planovima integriteta (po oblastima rizika)

6. Promjena statusa rizika

U ovom dijelu izvještaja dat je prikaz eventualne promjene statusa (intenziteta) rizika identifikovanih u usvojenim planovima integriteta. Podaci su dobijeni iz 613 izvještaja o sprovođenju plana integriteta koji su 2019. godine unijeti u aplikaciju za planove integriteta. Izvještaji sadrže novu brojčanu procjenu rizika, koju su organi bili dužni da utvrde prilikom sačinjavanja izvještaja, pa je moguće uporediti trenutni intenzitet rizika sa njihovom prethodnom procjenom.

Organii su 2019. godine putem aplikacije **izvijestili o statusu ukupno 10.412 rizika**. Od tog broja, ocijenjeno je da se intenzitet 2.439 rizika smanjio (23,4%), intenzitet 7.646 rizika ostao na istom nivou (73,4%), dok je za ukupno 327 rizika izviješteno da su povećanog intenziteta u odnosu na početnu procjenu rizika (3,1% rizika).

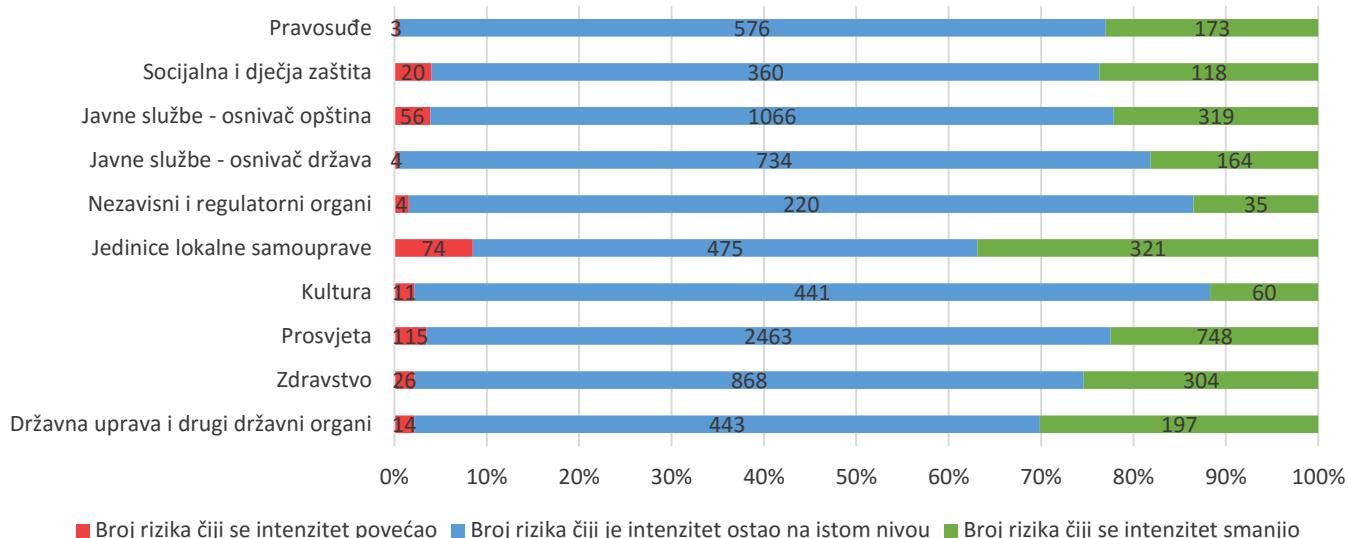
U odnosu na prethodnu godinu, značajno je veći procenat rizika za koje je izviješteno da su nepromijenjenog intenziteta, ali treba imati u vidu da je većina organa vlasti izvještavala o statusu rizika iz planova koji su usvojeni u drugoj polovini 2018. godine, pa zbog relativno kratkog perioda za sprovođenje novih planova integriteta (do kraja godine) nije bilo očekivano da će doći do značajne promjene intenziteta rizika, naročito u poređenju sa promjenama statusa koje su utvrđene završetkom prethodna dva izvještajna perioda. Ipak za četvrtinu svih rizika u važećim planovima integriteta unijeta je nova brojčana procjena rizika, odnosno izviješteno je da je došlo do određene promjene intenziteta rizika – smanjenja ili povećanja visine rizika, što se može vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 14: Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta koji su usvojeni do kraja 2018. godine (prema podacima iz izvještaja dostavljenih 2019. godine)

Posmatrano po sistemima, najveći udio smanjenih rizika zabilježen je u jedinicama lokalne samouprave (kao i nakon prvog izvještajnog perioda, dok je najviše smanjenih rizika na kraju drugog izvještajnog perioda bilo u pravosuđu). Prema izvještajima opština, 36,9% rizika je smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu, uglavnom kao rezultat realizacije planiranih mjera za savladavanje rizika. Relativno velik broj rizika smanjenog intenziteta karakterističan je i za: organe državne uprave (koji su u prosjeku za 30,1% rizika ocijenili da je došlo do određenog smanjenja intenziteta rizika), zdravstvene institucije (25,4%) i organe u oblasti socijalne i dječje zaštite (23,7% rizika smanjenog intenziteta).

Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta (po sistemima)



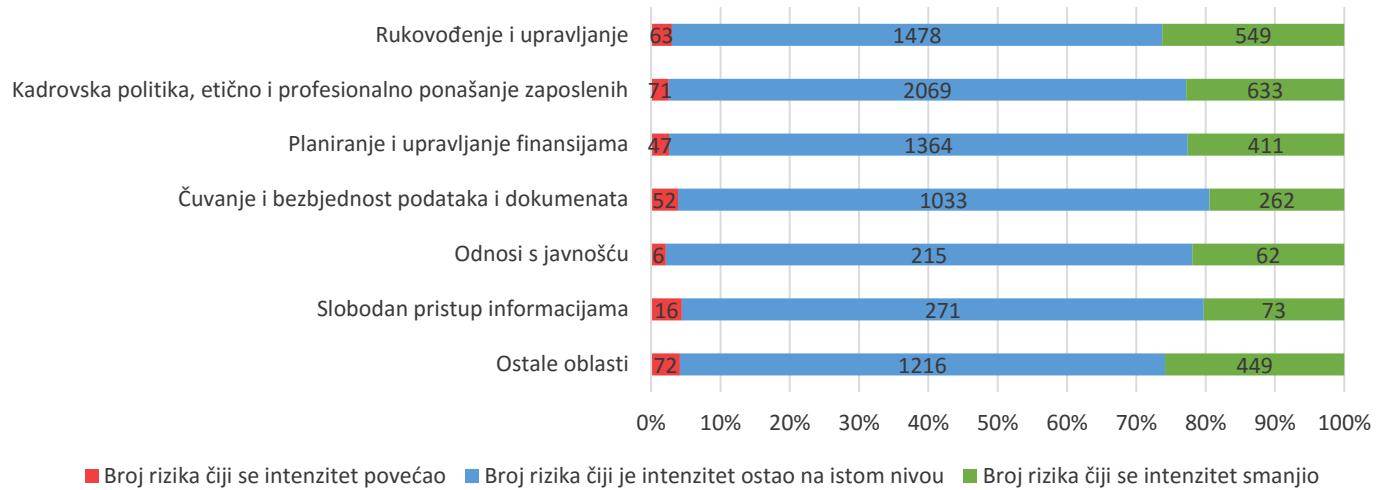
Grafikon 15: Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta (po sistemima)

Iako može biti iznenadjujući podatak da najviše rizika smanjenog intenziteta ima u sistemu u kojem je ostvaren najniži stepen realizacije, treba imati u vidu da sistem lokalne samouprave takođe karakteriše i najveći broj rizika za koje je procijenjeno da su povećanog intenziteta (u odnosu na prethodnu procjenu). Naime, za čak 8,5% rizika u opštinama je unijeta nova brojčana procjena prema kojoj je intenzitet rizika povećan u odnosu na prvobitnu procjenu, dok procenat rizika povećanog intenziteta u ostalim sistemima ne prelazi 4%. Stoga, opštine su za skoro polovinu svih identifikovanih rizika u planovima integriteta procijenile da je došlo do promjene statusa rizika, bilo da se radi o povećanju ili smanjenju nivoa rizika. Ovo može ukazati na to da su jedinice lokalne samouprave u najvećoj mjeri, u odnosu na ostale organe vlasti, izradile izvještaje o sprovođenju plana integriteta na propisan način, imajući u vidu da su organi po prvi put imali mogućnost da, podnoseći izvještaj putem aplikacije, unesu novu brojčanu vrijednost rizika i da na taj način prate intenzitet rizika tokom vremena. Ovo je naročito pozitivan podatak za jedinice lokalne samouprave imajući u vidu da je njihove izvještaje prethodne godine karakterisao značajan broj rizika o čijem statusu nije izviješteno, najčešće zbog neadekvatnog korišćenja simbola kojima su organi vlasti te godine označavali eventualnu promjenu intenziteta rizika.

Imajući u vidu da su 2019. godine korisnici aplikacije bili u mogućnosti da podnesu izvještaj i u slučaju da nijesu unijeli nove brojčane vrijednosti za procjenu rizika, veliki broj organa nije ispunio ovu komponentu izvještavanja, ili je za sve rizike u planu integriteta procijenio da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, pa se svim organima preporučuje da obavezno prilikom podnošenja izvještaja o sprovođenju plana integriteta izvrše ponovnu procjenu svakog identifikovanog rizika i unesu njenu vrijednost ukoliko je došlo do promjene.

Nakon jedinica lokalne samouprave, nešto veći udio rizika za čiji je intenzitet procijenjeno da je povećan zabilježen je u oblasti socijalne i dječje zaštite (4%), javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (3,9%) i prosvjetnim institucijama (3,5%).

Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta (po oblastima rizika)



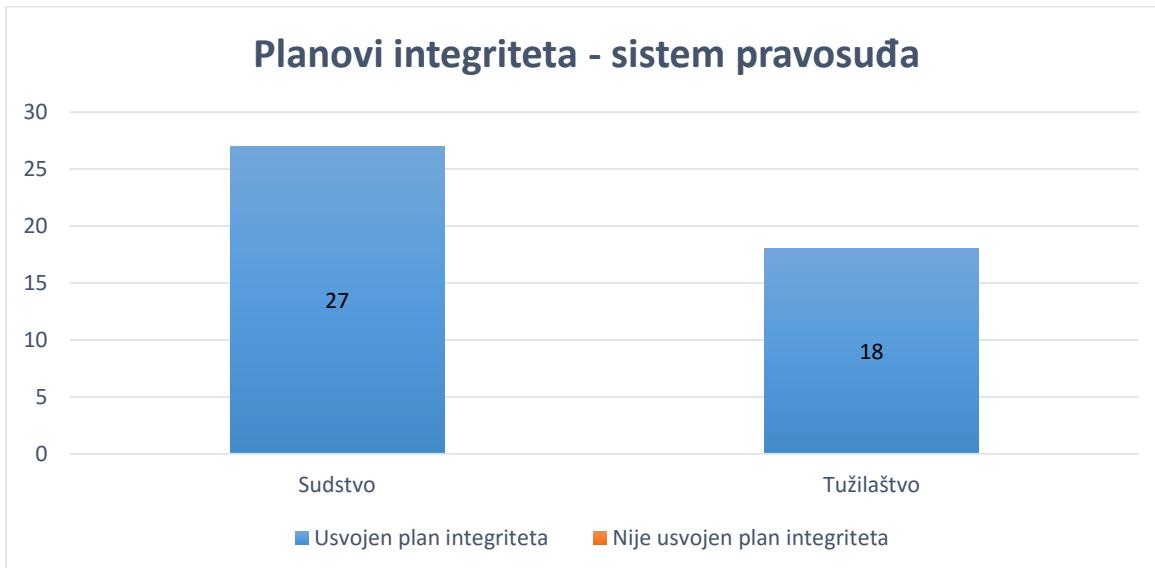
Grafikon 16: Promjena intenziteta rizika u svim planovima integriteta (po oblastima rizika)

Podaci o promjeni intenziteta rizika prilično su ujednačeni u svim oblastima rizika u planovima integriteta, s tim što je za oblast koja se odnosi na čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata, u odnosu na ostale oblasti rizika, karakterističan nešto veći udio rizika čiji se intenzitet povećao (3,9% svih rizika u toj oblasti), kao i manji procenat rizika čiji se intenzitet smanjio (19,5% svih rizika u toj oblasti). Oblast koja se odnosi na rukovođenje i upravljanje karakteriše najveći udio rizika za koji je procijenjeno da su smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, što je u skladu sa relativno visokim nivoom realizacije mjera u toj oblasti.

Oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju karakteriše najniži stepen realizacije mjera od opštih oblasti rizika, prethodne godine je imala značajno veći broj rizika povećanog intenziteta nego ove godine. Ipak, imajući u vidu kratak period za koji je trebalo izvijestiti o promjeni statusa rizika, kao i podatak da ovu oblast i dalje karakteriše relativno mali broj rizika smanjenog intenziteta, u narednom periodu treba postaviti oblast kadrovske politike kao prioritet prilikom sprovođenja planova integriteta, u zavisnosti od situacije u svakoj posebnoj instituciji i stepena uspješnosti sprovođenja plana integriteta u toj instituciji.

I. Pravosuđe

Sistem pravosuđa obuhvata dva podsistema: sudstvo i tužilaštvo.



Grafikon 17: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu pravosuđa



Grafikon 18: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu pravosuđa

1. Sudstvo

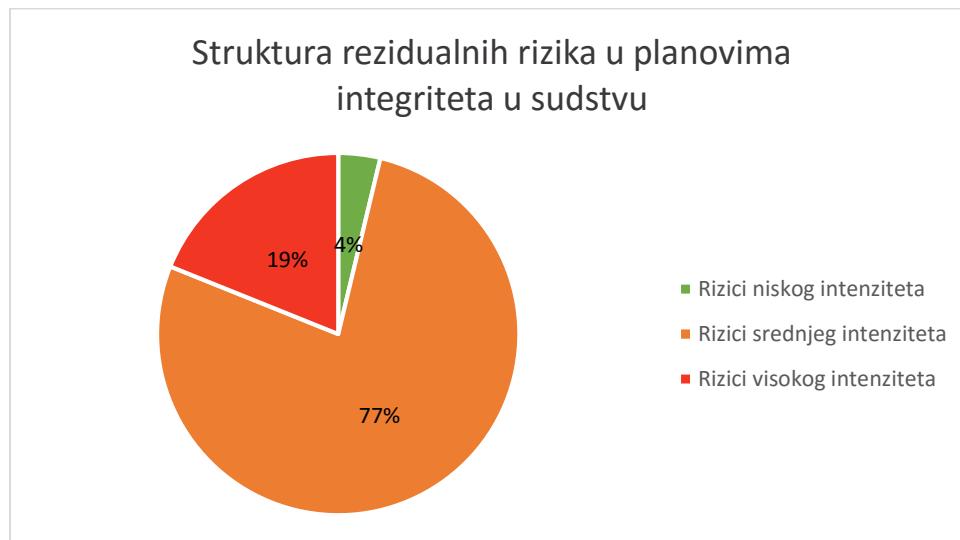
Oblast sudstva obuhvata 27 organa vlasti: 26 sudova i Sudski savjet. Svi organi obuhvaćeni ovim podsistom su 2016. godine donijeli plan integriteta.¹

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, svi sudski organi ažurirali su odnosno usvojili novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period.

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

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta sudskih organa identifikovano je ukupno 587 rezidualnih rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u sudskim organima je srednjeg intenziteta, ukupno 454 (77,3%). Identifikovano je 111 rizika visokog intenziteta (18,9%) i 22 rizika niskog intenziteta (3,7%).



Grafikon 19: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu sudstva

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

U odnosu na planove integriteta usvojene 2016. godine, za ažurirane planove integriteta je karakterističan značajno smanjeni intenzitet rizika. Naime, u prethodnoj generaciji planova integriteta preovladavali su rizici visokog intenziteta – čak 86,5% visokih rizika, dok je u novim planovima procenat tako procijenjenih rizika svega 18,9%. Prosječni intenzitet rizika u svim sudskim organima je 2016. godine bio 60,4 (na skali 1-100), a u planovima integriteta usvojenim 2018. godine iznosi 34,7 (nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 33,2). Došlo je do smanjenja vrijednosti obje komponente procjene rizika, vjerovatnoče nastanka rizika, a naročito uticaja rizika. U novim planovima integriteta prosječna vrijednost za uticaj/posljedice rizika iznosi 6,9 na skali od 1 do 10, dok je u prethodnim planovima integriteta iznosila 9,5.

Jedan od mogućih razloga ovakve promjene u strukturi rizika može se naći u prethodnom godišnjem izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta, u kojem je notiran relativno visok stepen realizacije mjera iz planova integriteta usvojenih 2016. godine. Istovremeno je za više od polovine rizika navedeno da je do kraja drugog izvještajnog perioda (do kraja 2017. godine) došlo do smanjenja intenziteta u odnosu na prvu procjenu. To je potvrđeno ponovnom procjenom rizika izvršenom uoči izrade novih planova, koju karakterišu rizici znatno nižeg intenziteta. Takođe, prilikom izrade novih planova integriteta, vjerovatno je uzet realističniji i praktičniji pristup u procjeni rizika, koji podrazumijeva ujednačenu zastupljenost sve tri grupe rizika (niski, srednji i visoki rizici), u cilju rangiranja rizika i adekvatnijeg određivanja prioriteta i rokova tokom sprovođenja odgovarajućih mjera iz plana integriteta.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u oblasti sudstva je *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj*. Ukupno 108 osnovnih rizika, odnosno svaki deset rizik, može se podvesti pod tu kategoriju (9,6% svih osnovnih rizika). Slijede *sukob interesa* (101 rizik), *povrede profesionalnih i etičkih pravila i pristrasno ponašanje / neetično i neprofesionalno ponašanje* prema strankama u postupku (96 rizika), *narušavanje integriteta institucije* (82 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (78 rizika) i *curenje informacija* (75 osnovnih rizika).

U planovima integriteta usvojenim 2016. godine najzastupljeniji osnovni rizici bili su *sukob interesa, primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi, kao i povrede profesionalnih i etičkih pravila i pristrasno ponašanje*. Sva tri osnovna rizika su među deset najčešćih rizika u novim planovima integriteta.

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* procijenjen je sedam puta. Osim *neprijavljanja korupcije i drugih nezakonitih radnji* (40 osnovnih rizika), u 21 slučaju procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti sudstva:

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	108	9,57%
2. Sukob interesa	101	8,95%
3. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad / Neetično i neprofesionalno ponašanje prema strankama u postupku	96	8,5%
4. Narušavanje integriteta institucije	82	7,27%
5. Narušavanje principa transparentnosti	78	6,91%
6. Curenje informacija	75	6,65%
7. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	64	5,67%
8. Nesavjestan rad	63	5,58%
9. Ugrožavanje zaštite podataka	53	4,7%
10. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	40	3,54%

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2019. godine prikupila 26 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u oblasti sudstva za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 24 (92% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 529 rizika i realizaciji 1,668 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Dva izvještaja koja nisu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nisu obrađena statistički, ali su uzeta u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvjestili da su ukupno 1.503 mjere realizovane (90,1%), 73 mjere djelimično realizovane (4,4%), a da su 92 mjere neizvodljive (5,5%).



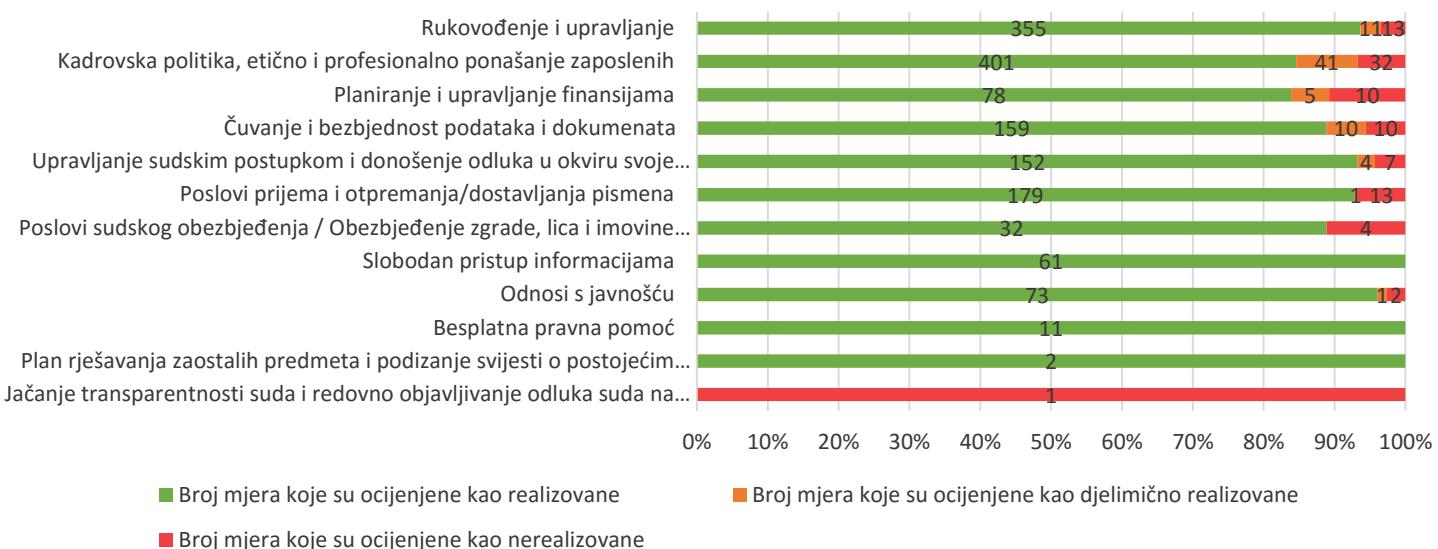
Grafikon 20: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u oblasti sudstva

Svi sudski organi su 2018. godine ažurirali odnosno donijeli novi plan integriteta, a 2019. godine prvi put izvijestili o sprovоđenju tog plana. Veliki broj sudova je uveo nove mјere u plan integriteta, pa se broj mјera u prethodnim i novim planovima prilično razlikuje. Naime, planovi integriteta koji su usvojeni 2016. godine sadržali su 1331 mјeru, a sudski organi su 2019. godine putem aplikacije izvijestili o realizaciji 1.668 mјera. Stoga, poređenje stepena realizacije mјera između posljednja dva izvještajna perioda ne može biti u potpunosti precizno.

U svakom slučaju, zabilježen je porast broja realizovanih mјera u odnosu na prethodnu godinu. Visok stepen realizacije mјera u ovom sistemu može se djelimično objasniti činjenicom da je značajan broj mјera u planovima integriteta sudova kontinuirane prirode ili predstavljaju indikatore uspjeha (mada je ovo u određenoj mjeri izmijenjeno i unaprijeđeno u novim planovima integriteta).

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mјera u sudskim organima po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mјera ostvaren je, kao i prethodne godine, u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“. U ovoj oblasti ocijenjeno je kao realizovano 94% mјera. U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 89% mјera, u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 85% mјera, a u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ 84% mјera.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti sudstva



Grafikon 21: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti sudstva

Od posebnih oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima „Slobodan pristup informacijama“, „Besplatna pravna pomoć“ (100% realizovanih mjera u obje oblasti), „Odnosi s javnošću“ (96%), „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ (93%) i „Poslovi prijema i otpremanja/dostavljanja pismena“ (93%). U oblastima „Poslovi sudskog obezbjeđenja“ i „Obezbeđenje zgrade, lica i imovine suda“ realizovano je 88% mjera. Realizovane su i obje mjere u oblasti „Plan rješavanja zaostalih predmeta i podizanje svijesti o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi“, koju je jedan sud analizirao i unio u plan integriteta po preporuci Agencije. Isti sud je po preporuci Agencije uveo i jednu mjeru usmjerenu na „Jačanje transparentnosti suda i redovno objavljivanje odluka suda na sajtu“, ali ta mjeru nije realizovana u izvještajnom periodu.

Kada je u pitanju oblast „**Rukovođenje i upravljanje**“, pet sudova je izvjestilo da nije realizovalo mjeru koja se odnosi na popunjavanje slobodnih radnih mjesta u sudu, shodno planu sistematizacije i upražnjenim radnim mjestima. Kao glavni razlog, sudovi su naveli da je Pravilnik o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta za 2018. godinu usvojen od strane Vlade CG u martu 2019. godine, te da će nakon stupanja na snagu Pravilnika biti izvršeno popunjavanje upražnjenih mesta.

Većina organa u ovom sistemu je predvidjela mjeru u cilju jačanja transparentnosti rada suda i u izvještajima navela načine na koje su te mjeru realizovane. Jedan sud je izvjestio da odgovarajuća mjeru nije realizovana, navodeći da plan integriteta nije objavljen na internet stranici institucije.

Jedan sud za prekršaje je naveo da je za transparentan rad suda neophodno što hitnije uvesti PRIS (pravosudni informacioni sistem) i na istom redovno obavještavati građane o rasporedima suđenja, te i dostupnosti javnosti da prisustvuje suđenjima. Taj sud je naveo da mjeru nije realizovao, dodajući da postojeći PRIS, koji postoji u drugim sudovima, u konkretnom суду još uvijek nije instaliran, jer je zastario i ne može se na taj sud primijeniti. Dalje se navodi da je u toku reforma PRIS-a jer je na istom uočen veliki broj manjkavosti, a kada nedostaci budu otklonjeni, PRIS će biti uveden i u tom sudu. Osim toga, još jedan sud za prekršaje je naveo da PRIS nije uведен.

Veliki broj nerealizovanih mjera u oblasti „**Kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih**“ odnosi se na redovno godišnje ocjenjivanje zaposlenih. Osam sudova je izvjestilo da mjera nije realizovana u izvještajnom periodu, navodeći da podzakonski akti Zakona o državnim službenicima i namještenicima (koji je stupio na snagu 1. jula 2018. godine) još uvijek nijesu bili donijeti. Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika donijeta je u martu 2019. godine, pa je ocjenjivanje izvršeno nakon izvještajnog perioda. Iz ovog razloga su pojedini sudovi i mjeru „Broj žalbi na rješenja o ocjenjivanju“ ocijenili kao nerealizovanu, dok su drugi izvjestili da nije bilo žalbi. Osim toga, Sudski savjet je planirao povećanje transparentnosti prilikom ocjenjivanja i nagrađivanja službenika, ali je izviješteno da mjera nije realizovana iz gore pomenutih razloga, te da nije vršeno nagrađivanje službenika shodno rezultatima ocjenjivanja.

U vezi sa mjerom „Dostaviti Agenciji za sprječavanje korupcije izvod iz evidencije poklona na propisanom obrascu od kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu“, tri organa su izvjestila da mjera nije realizovana jer nije bilo poklona. S druge strane, devet organa je mjeru označilo kao realizovanu, navodeći takođe da nije bilo poklona. Manji broj sudova je izvjestio da je mjera realizovana na način što je Agenciji dostavljen izvod iz evidencije poklona.

Jedan organ je izvjestio da nije realizovao mjerne koje se odnose na donošenje internog uputstva o vođenju evidencije primljenih poklona zaposlenih i donošenje internog uputstva za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa, navodeći da je formirana radna grupa za izradu knjige procedura. Takođe, dva suda su prvu od te dvije mjere označila kao djelimično realizovanu, navodeći da je donošenje internog uputstva u fazi pripreme.

Dva suda su izvjestila da nijesu odredila lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Jedan sud je izvjestio da je realizacija mjerne u toku, a drugi da rok za realizaciju mjerne nije dospio, iako je zakonska obaveza da svi organi vlasti imaju određeno lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Svi ostali sudovi koji su predvidjeli ovu mjeru u svom planu integriteta izvjestili su da je ona realizovana.

Jedan sud je mjeru „Postupati po preporukama Agencije za sprječavanje korupcije i izvještavati Agenciju o preduzetim radnjama“ ocijenio kao nerealizovanu, obrazlažući da nije bilo preporuka, dok je većina drugih organa istu mjeru, u slučajevima kada nije bilo preporuka ili prijava, ocjenjivala kao realizovanu. Određeni organi su izvjestili da su postupili po preporukama Agencije.

Mjera „Edukacija odgovornog lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača“ ostala je nerealizovana kod dva organa. Takođe, dva organa nijesu do kraja godine realizovala mjeru „Edukacija zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji“. Ipak veliki broj sudova je ovu mjeru ocijenio kao realizovanu, navodeći podatke o obukama, seminarima, konferencijama i drugim vidovima edukacije koji su na ovu temu organizovani za zaposlene u sudovima.

Jedan organ je izvjestio da nije donio interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu.

Svi sudovi koji su kroz mjere u planu integriteta predvidjeli provjedu prijava o korupciji i nedozvoljenom lobiranju ili uticaju, izvjestili su da u prethodnoj godini nije bilo prijava. Ipak, samo dva suda su ovu mjeru ocijenila kao nerealizovanu, dok su ostali organi naveli da je mjera realizovana, iako je i jedna i druga grupa organa navela isti odgovor. Takođe, u pojedinim slučajevima se radi o indikatoru uspjeha, a ne o mjeri („Broj prijava“ umjesto „Provjera prijava“). Među organima vlasti je, kroz konsultacije sa menadžerima integriteta, primjećeno da postoji nedoumica kada je u pitanju izvještavanje o ovoj vrsti mjeri, u slučajevima kada je vrijednost indikatora uspjeha nula. Agencija preporučuje da indikatori uspjeha, ukoliko se uvode u plan integriteta, uvijek budu prateća komponenta mjerama, koja će omogućiti organima da bolje procijene da li je mjeru realizovana i u kom stepenu, ali da indikatore (kao što je „broj prijava“, „broj žalbi na rješenja o ocjenjivanju“ itd.) ne treba unositi u plan integriteta kao samostalnu kategoriju, a to je posebno učestalo u planovima integriteta sudstva.

Slična je situacija sa praćenjem zahtjeva za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga i postupanjem po tim zahtjevima. Veliki broj sudova je ovu mjeru ocijenio kao realizovanu, uz navođenje informacije da nije bilo zahtjeva u izvještajnom periodu. Jedan sud je predviđao mjeru „Odrediti lice zaduženo za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing)“, ali je nije realizovao u izvještajnom periodu, dok su određeni sudovi dostavili informaciju da su odredili to lice.

Četiri suda su izvjestila da u izvještajnom periodu nijesu sprovođene obuke zaposlenih o etici, integritetu, profesionalnom i kancelarijskom poslovanju. Jedan od tih sudova je naveo obrazloženje da vršenje ovih obuka nije u nadležnosti suda. Međutim, iako je nekoliko sudova navelo konkretne informacije o sprevedenim obukama, određeni sudovi su mjeru usmjerenu na edukaciju zaposlenih o etici i integritetu ocijenili kao realizovanu, iako je u izvještajima navedeno jedino da je zaposlenima podijeljen etički kodeks.

Jedan sud je dodatno planirao mjeru u cilju objavljivanja najvažnijih informacija o obukama, seminarima, studijskim posjetama i usavršavanjima na sajtu suda, ali je ipak izvjestio da mjeru nije realizovana, navodeći da objavljivanje tih podataka vrši Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

U oblasti „**Planiranje i upravljanje finansijama**“, kao nerealizovano ocijenjeno je deset mjeru, a one se uglavnom odnose na edukaciju zaposlenih koji rade na poslovima finansija i

računovodstva. Naime, pet sudskega organa je izvijestilo da u izvještajnom periodu nijesu organizovani seminari na teme iz ovih oblasti. Osim toga, dvije nerealizovane mjeru odnose se na edukaciju finansijskih nalagodavaca i službenika o upravljanju finansijama.

Jedan sud je planirao da unaprijedi transparentnost trošenja budžeta na kvartalnom nivou, kroz objavljivanje podataka na sajtu. Sud je izvijestio da još uvjek nije realizovao mjeru, ali da Sudski savjet može u svakom trenutku da provjeri trošenje budžeta kroz svoje programe kontrole.

„Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola“ je mjeru koju je predvidjelo 9 sudskega organa, od kojih je većina izvijestila da se kontrole redovno sprovode. Jedan sud je mjeru ocijenio kao djelimično realizovanu, navodeći da je u nadležnosti Sekretarijata Sudskog savjeta, dok je jedan sud izvijestio da 2018. godine nijesu sprovedene unutrašnje finansijske kontrole.

U okviru oblasti „**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**“, određeni sudovi su predvidjeli kontrolu pristupa službenim prostorijama i dokumentaciji. Gotovo svi sudovi su izvijestili da su mjeru realizovali, odnosno kontinuirano sprovodili, dok su iz jednog suda naveli okolnosti zbog kojih mjeru nije realizovana i predočili mjeru koje planiraju da preduzmu kako bi otklonili poteškoće i realizovali mjeru u narednom periodu.

Dva organa su izvijestila da nije bilo obuka za zaposlene o bezbjednom rukovođenju podacima u elektronskoj formi. Ostali sudovi koji su predvidjeli takvu mjeru, izvijestili su da su je realizovali ili djelimično realizovali, dodajući u nekim slučajevima da je mjeru u nadležnosti Sudskog savjeta.

Sličan je slučaj sa mjerom „Izvršiti analizu da li su mjeru fizičke i tehničke bezbjednosti efikasne i primjenljive“, za koju su svi organi izvijestili da je realizovana, dok su dva organa navela da analiza nije izvršena ili da je u toku.

Kada je u pitanju mjeru „Donijeti odluke kojima će se označiti stepen tajnosti podataka koji su u posjedu institucije“, dvije institucije su izvijestile da je ista nerealizovana, navodeći da je donošenje odluka u toku ili da institucija nije imala u posjedu dokumenta sa oznakom „tajno“. Drugi sudovi su izvijestili da je mjeru realizovana, iako su neki od njih izvijestili da nije bilo podataka koji su u izvještajnom periodu označeni stepenom tajnosti.

Dva suda su izvijestila da su u izvještajnom periodu prošireni prostorni kapaciteti, dok je jedan sud izvijestio da nije realizovao ovu mjeru.

Jedan sud je planirao uvođenje posebnog IT sistema za elektronsku bazu podataka – dokumenata u posjedu institucije, ali je izvijestio da mjeru nije realizovana jer budžetom nijesu određena sredstva za ovu namjenu.

Prema izvještajima sudskega organa, gotovo sve mjeru u posebnoj oblasti rizika „**Odnosi s javnošću**“ su realizovane. Kada su u pitanju nerealizovane mjeru, jedan sud je izvijestio da još uvjek nije imenovao lice za odnose s javnošću, a drugi da 2018. godine nije sproveo ispitivanje javnog mnjenja o radu institucije. Takođe, veći broj sudova je planirao da, po sopstvenoj inicijativi

i na zahtjev medija i javnosti, poveća broj informacija o radu suda, i svi sudovi osim jednog su izvjestili da je mjera realizovana.

Dva suda su u okviru oblasti rizika „**Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti**“ izvjestila da nijesu sačinila izvještaj o dužini trajanja postupka i blagovremenosti izrade sudskih odluka, dok su drugi sudovi tu mjeru ocijenili kao realizovanu, navodeći da je izvještaj izrađen u okviru godišnjeg izvještaja za 2018. godinu.

Većina sudova je kroz mjere u planu integriteta predvidjela izradu izvještaja o broju predmeta u kojima su se sudije izuzele zbog zakonom propisanih razloga. Samo jedan sud je izvjestio da nije realizovao ovu mjeru.

U okviru oblasti „**Poslovi sudskog obezbjeđenja**“, tri suda su izvjestila da još uvijek nije formirano sudske obezbjeđenje, već da je isto u nadležnosti Vrhovnog suda Crne Gore. Stoga, sudovi koji su planirali mjeru „Postojanje i dostava sudske uprave evidencije o upotrebi sredstava prinude, oduzetim predmetima i oružju i druge obavezne evidencije“, istu nijesu realizovali. Jedan sud je izvjestio da nijesu realizovane obuke za obezbjeđivanje lica i prostorija, kao i da još uvijek nije uveden video nadzor ispred suda i u sudu, ali da je u toku procedura uvođenja video nadzora.

U planovima integriteta sudstva su sa stanovišta statistike sporne mjere kao što su „Pokretanje postupaka za razrješenje sudija“, „Pokretanje disciplinskih postupaka i izrečenih sankcija protiv ostalih zaposlenih“ i „Pokrenuti krivični postupci i izrečene krivičnih sankcije zbog koruptivnog ponašanja sudija“, jer su sudovi u najvećem broju slučajeva te mjere ocjenjivali kao realizovane, iako su navodili da postupaka ili sankcija nije bilo. Ovo je jedan od razloga zbog kojih statistika pokazuje da je stepen realizacije mjera najveći u pravosuđu (u odnosu na druge sisteme), i zbog čega je stvarna uspješnost realizacije mjera na nešto nižem nivou od one na koju ukazuje statistika, imajući u vidu da veliki broj realizovanih mjera predstavlja indikatore uspjeha, a da postoji različita praksa ocjenjivanja takvih mjera, što bi u narednom periodu trebalo unaprijediti na način što će indikatori uspjeha biti uvedeni u planove integriteta jedino kao prateći element mjerama za savladavanje rizika, a ne kao zasebne mjere.

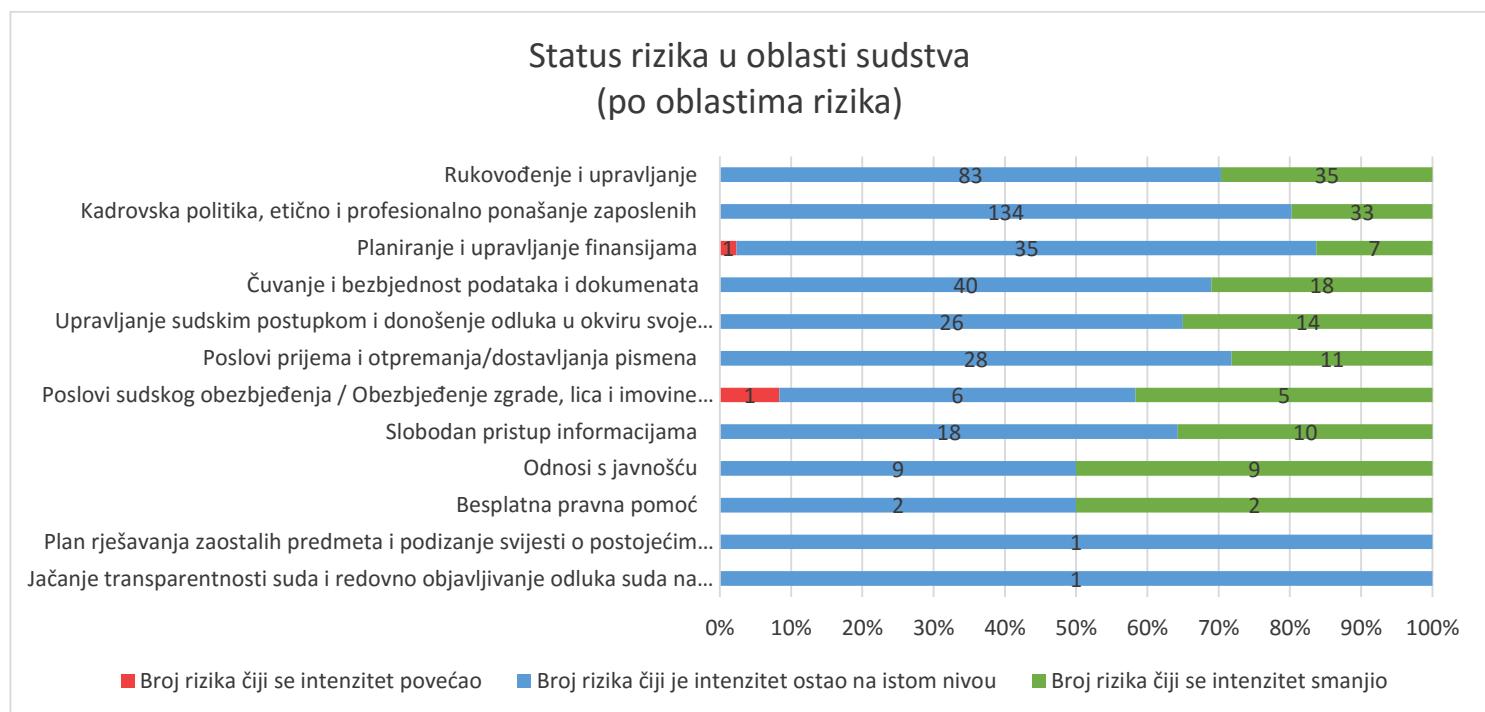
Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta sudske organa izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, u izvještajima iz 2019. godine ocijenjeno je da se intenzitet 144 rizika smanjio (27,2%), da je intenzitet 383 rizika ostao na istom nivou (72,4%), a za 2 rizika (0,4%) je procijenjeno da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu (izvršenu 2018. godine).



Grafikon 22: Status rizika u planovima integriteta u oblasti sudstva

Od 24 sudska organa koja su putem aplikacije podnijela izvještaj, njih 14 je navelo da nije došlo do promjene intenziteta niti jednog rizika.



Grafikon 23: Status rizika u planovima integriteta u sudstvu (po oblastima rizika)

U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Kada su opšte oblasti rizika u pitanju, „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“

karakteriše nešto veći procenat rizika smanjenog intenziteta, u odnosu na ostale dvije opšte oblasti, što je u skladu sa nivoom realizacije mjera u tim oblastima rizika. Slična je situacija sa posebnim oblastima rizika „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“, u kojima je za veliki broj rizika izviješteno da je do kraja 2018. godine došlo do smanjenja intenziteta, dok je za većinu mjera u tim oblastima izviješteno da su realizovane u istom periodu.

Za oblast rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ karakterističan je niži procenat rizika čiji se intenzitet smanjio po isteku izvještajnog perioda, što je u skladu sa najvećim udjelom nerealizovanih mjera u ovoj oblasti, u odnosu na ostale oblasti rizika.

Ostali nalazi i preporuke

Imajući u vidu da je jedan sudski organ izvjestio da nije objavio plan integriteta, preporučuje se svim sudovima da, u cilju unapređenja transparentnosti, učine plan integriteta dostupnim na svojoj internet stranici, shodno obavezi propisanoj u članu 75 Zakona o sprječavanju korupcije. Svakako treba imati u vidu da je, prema podacima iz upitnika koji su analizirani prethodne godine, čak 39 od 41 pravosudnog organa plan integriteta objavilo na svojoj internet stranici, što je značajno iznad procenta zabilježenog u ostalim sistemima. Svim organima vlasti se preporučuje da na internet stranici objavljuju i godišnje izvještaje o sprovođenju plana integriteta.

Veliki broj mjera koje se odnose na donošenje internih procedura i uputstava nije realizovan, iako su iste mjere bile planirane i u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, pa se preporučuje organima koji ove mjere još uvijek nijesu realizovali da tokom 2020. godine preduzmu aktivnosti u cilju njihove realizacije (ukoliko mjere nijesu realizovane u međuvremenu) ili da razmotre da li je su mjere i dalje od značaja za savladavanje identifikovanih rizika.

Takođe je zabilježeno da se jedan dio nerealizovanih mjera odnosi na određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača, lica zaduženog za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing) ili lica za odnose s javnošću, pa se preporučuje organima da imenuju ova lica u narednom periodu. To naročito važi za lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača, imajući u vidu obavezu iz člana 49 Zakona o sprječavanju korupcije, po kome je svaki organ vlasti dužan da odredi ovo lice.

Mjere usmjerene na edukaciju zaposlenih, bilo da se radi o etici i integritetu ili konkretnim temama u vezi sa nadležnošću organa, od izuzetne su važnosti za podizanje nivoa integriteta i profesionalnog ponašanja zaposlenih, pa se prepočaje da se posebna pažnja posveti uvođenju odgovarajućih mjer i njihovom efiksanom sprovođenju, imajući u vidu značajan broj nerealizovanih mjer u ovom sistemu koje se odnose na razne vidove edukacije zaposlenih. Posebno se preporučuje intenziviranje saradnje i komunikacije sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u zavisnosti od potreba za edukacijama u ovim organima. Ocjena je Evropske komisije da postoji potreba za daljim unapređenjem stručnih, menadžerskih i administrativnih kapaciteta Centra, kao i njegovih kapaciteta za strateško planiranje, ali i saradnje

sa Sudskim i Tužilačkim savjetom². Evropska komisija je 2019. godine konstatovala i da su mjere za poboljšanje kapaciteta Centra za identifikovanje potreba za obukom i promovisanje obuka u toku, ali da je potrebno još raditi na tome³.

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

Preporučuje se uvođenje PRIS-a u sudovima u kojima on još uvijek nije instaliran, nakon njegove reforme i otklanjanja primijećenih nedostataka, odnosno uvođenje novog IKT sistema koji je nabavljen u junu 2019. godine (u skladu sa IKT strategijom za pravosuđe za period 2016-2020. godine), kao i redovno obavještavanje građana o rasporedima suđenja i dostupnosti javnosti da istima prisustvuje. Kako preporučuje Evropska komisija, dok novi IT sistem i svi njegovi elementi ne budu u funkciji, potrebna su alternativna rješenja. Takvi prelazni aranžmani treba da posluže u svrhe efikasnijeg opredjeljivanja ljudskih resursa i postavljanja realističnijih standarda za obim posla za sudije na osnovu rezultata i preporuka iz studije mjerjenja opterećenosti sudija koja je izrađena 2015. godine⁴.

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

Određene institucije su prilikom obrazlaganja zbog čega planirana mjeru nije realizovana navodile da budžetom nijesu određena sredstva za tu namjenu. Ovo potvrđuje potrebu da radna grupa za izradu plana integriteta, prilikom procjene koje mjeru treba da se nađu u planu integriteta, treba da vodi računa i o drugim dokumentima i procesima u instituciji. Osim drugih strateških dokumenata, akcionalih planova, uspostavljenih sistema kontrole i interne revizije, vrlo je bitno da plan integriteta bude usklađen sa budžetom institucije, odnosno da njime budu predviđena sredstva za realizaciju definisanih mjeru. Uvođenje kompleksnijih i zahtjevnijih mjeru treba da bude blagovremeno i pažljivo planirano, kako bi one mogle biti podržane budžetom institucije.

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

² Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 4

³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17

⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17

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

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

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

Uvođenje indikatora uspjeha u planove integriteta je dobra praksa i Agencija podstiče i organe u ostalim sistemima da za određene mjere uvede indikatore uspjeha, s tim da oni treba da budu sastavni dio mjere, a ne zasebno uvođeni i ocjenjivani, kao što je prisutno u izvještajima sudskih organa. Umjesto toga, indikatori treba da služe kao pokazatelj da li je određena mjera realizovana i u kom stepenu. Npr. ako mjera u planu integriteta glasi „sprovoditi kampanje za podizanje javne svijesti/informisanosti (o određenoj temi)“, indikatori uspjeha kao što su „broj distribuiranih brošura“, „broj emitovanja TV spota“ i „broj postavljenih bilborda“, mogu ukazati organu da li je navedena mjera realizovana, djelimično realizovana ili nije realizovana. Indikatori mogu takođe pomoći organima da prate uspješnost realizacije mjere i njen uticaj kroz više izvještajnih perioda. U slučaju gore navedene mjere, indikator bi mogao da glasi „sprovedeno istraživanje javnog mnjenja koje pokazuje povećanu javnu svijest/informisanost“ ili „broj poziva/prijava građana“, u zavisnosti od toga koja tema je predmet javne kampanje.

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

Rezidualni rizici u pojedinim planovima integriteta zapravo predstavljaju faktore rizika (npr. velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi, nerazumljivi i nedorečeni propisi, neadekvatne zarade zaposlenih itd), pa se tim organima preporučuje da razrade formulaciju rezidualnih rizika tako da oni predstavljaju konkretnе i precizne rizike koji se mogu javiti u instituciji, i u skladu sa time da formulišu adekvatne mјere. Faktori rizika u svakom slučaju mogu biti iskazani u planu integriteta kao dio formulacije rezidualnih rizika, i svakako su bitan dio analize rizika. Navedeni nedostatak je u određenoj mjeri otklonjen prilikom izrade novih planova integriteta u sudstvu.

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

Prilikom unosa plana integriteta u web aplikaciju, potrebno je voditi računa da se osnovni rizici unose iz šifarnika, ukoliko su oni već dostupni u bazi podataka, a u suprotnom ih je potrebno unijeti u aplikaciju. Osim toga, radi dobijanja tačnih i preciznih podataka bitno je da svaki osnovni rizik bude unijet zasebno. Preporučuje se da kao osnovne rizike organi unose opšte tipove rizika, a da odgovarajući rezidualni rizici budu što preciznije i konkretnije formulisani, jer se oni u najvećem broju slučajeva mogu posmatrati kao konkretizacija osnovnog rizika. Takođe je prilikom rada u aplikaciji bitno da mjere za savladavanje rizika budu unijete zasebno, kako bi organima bilo omogućeno da u odnosu na svaku od njih unesu posebnu ocjenu i opis realizacije.

Izvještaji Evropske komisije sadrže veliki broj ocjena i preporuka za oblast pravosuđa, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta ovih organa, tokom ažuriranja odnosno donošenja novog plana integriteta.

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

Prema izvještaju Evropske komisije, treba obezbijediti bolje upravljanje kadrovima i pravosudnom infrastrukturom⁵, pa se preporučuje unapređenje mjera koje se odnose na te oblasti. Evropska komisija je takođe ocijenila da ukupni institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije ostaje nedovoljan i da su mu potrebna poboljšanja, naročito kroz specijalizovanu i dugoročnu obuku⁶.

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i Policijska akademija donijeli su plan obuke za sudije, tužioce i službenike organa za sprovođenje i on se sprovodi. Međutim, potrebne su dalje obuke da bi se izgradio jači administrativni kapacitet⁷, navodi se u Izvještaju Evropske komisije za 2019. godinu.

Kako je navedeno u Nezvaničnom radnom dokumentu EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, iz novembra 2019. godine, još uvijek postoje upražnjena radna mjesta u sekretarijatima Sudskog i Tužilačkog savjeta, ali njihovi operativni kapaciteti nastavljaju da se unapređuju. Navodi se da je još uvijek potrebno dalje jačanje sekretarijata oba savjeta i unapređenje stručnih

⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 18

⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 23

⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 44

kapaciteta članova savjeta⁸, pa bi ovo trebalo uzeti u obzir prilikom planiranja i sprovođenja mjera u planu integriteta. Prema Evropskoj komisiji, dva savjeta tek treba da u potpunosti realizuju vršenje svoje funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja, na centralnom nivou i na nivou sudova.

Transparentnost rada ova dva savjeta treba da se osjetno poboljša, mišljenje je Evropske komisije, naročito objavljinjem u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima i imenovanjima i o disciplinskim postupcima, pa se preporučuje da Sudski savjet prilikom planiranja i sprovođenja mjera iz plana integriteta posebnu pažnju posveti mjerama za jačanje transparentnosti. Prema izvještaju EK, članovi oba savjeta treba da poboljšaju svoje profesionalne kapacitete, odvoje više vremena i pokažu punu posvećenost obavljanju svoje funkcije⁹.

Izvještaji o sadržaju i kvalitetu intervjuja s kandidatima za sudije u okviru konkursa iz 2019. godine, kao i navodi o sukobu interesa nekih članova Sudskog savjeta u odnosu na određene kandidate, ukazuju na preostale izazove u dijelu transparentnog i meritokratskog izbora sudija, navodi se u Nezvaničnom radnom dokumentu EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, iz novembra 2019. godine¹⁰, što može dodatno ukazati da je potrebno unaprijediti mjere za savladavanje rizika iz kategorije sukoba interesa i kršenja principa transparentnosti.

U cilju daljeg jačanja transparentnosti, svim sudovima se preporučuje uvođenje mjera koje se odnose na redovno objavljinjanje odluka, ažuriranih propisa i informacija od značaja za rad institucije. Takođe, preporučuje se uvođenje mjere „Proaktivno objavljinjanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama“, u cilju daljeg unapređenja transparentnosti rada sudova.

Bilans rezultata u odnosu na disciplinske i etičke standarde za sudije i državne tužioce ostaje ograničen, prema ocjeni Evropske komisije¹¹. Sudska praksa, kako za disciplinsku odgovornost tako i za povrede etičkog kodeksa, tek treba da se izgradi, kao i u odnosu na pravne ljekove protiv odluka komisija za etički kodeks koji su predviđeni zakonom. Obje disciplinske komisije koje prate sprovođenje Etičkog kodeksa imaju nedosljedan pristup u rješavanju predmeta, a pravni lijek protiv njihovih odluka treba da se predviđi zakonom, navodi se u izvještaju Evropske komisije za 2019. godinu, i dodaje se da su potrebni dodatni i održivi napor na promovisanju etike i profesionalnog postupanja u pravosuđu, te na podizanju svijesti javnosti o postojećim mehanizmima za pritužbe¹². U skladu sa tim, preporučuje se uvođenje mjera usmjerenih na podizanje svijesti (putem raspoloživih modela komunikacije) o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi.

⁸ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 2

⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

¹⁰ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 2

¹¹ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 3

¹² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 16

Veliki broj sudova je kroz posebnu oblast „Upravljanje sudskim postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti“ planirao praćenje broja pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa sudija, sastavljanje izvještaja Komisije za etički kodeks sudija i praćenje broja pokrenutih disciplinskih i postupaka za razrješenje sudija i izrečenih sankcija. U planu integriteta Sudskog savjeta iz 2016. godine je kao jedan od rezidualnih rizika bilo navedeno nepoštovanje Etičkog kodeksa, i planirano je praćenje broja pokrenutih disciplinskih postupaka i izrečenih sankcija, kao i edukacija službenika o etičnom i profesionalnom poslovanju. U novom planu integriteta Sudskog savjeta izostaju ti rizici i mjere, pa se preporučuje da se razmotri ponovna procjena i uvođenje odgovarajućih rizika i mjer. Sudski savjet je u novom planu predviđao mjeru „Sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu“.

Mišljenje je Evropske komisije da ocjena sudija i tužilaca treba da bude temeljiti na kriterijumima za ocjenu koji su revidirani 2017. godine¹³. Preporučuje se puno obrazlaganje i objavljivanje ocjena o unapređenjima i imenovanjima sudija, dosljedno sprovođenje Odluke o redovnom ocjenjivanju sudija i nastavak prakse uređivanja ove oblasti posebnim aktima na godišnjem nivou.

U septembru 2019. godine, Vlada je usvojila Strategiju reforme pravosuđa 2019-2022. i prateći Akcioni plan za implementaciju Strategije za period 2019-2020.¹⁴ Prilikom izrade novih planova integriteta 2020. godine, preporučuje se usklađivanje mera za savladavanje rizika sa pomenutim akcionim planom, gdje je to moguće. Takođe, ukoliko se procijeni da je to svrshishodno, preporučuje se uvođenje mera koje se odnose na praćenje sprovođenja ovog i drugih relevantnih akcionih planova. Prema ocjeni Evropske komisije, proces izrade strategije i pratećih akcionih planova treba da omogući istinsko i konstruktivno učešće svih relevantnih aktera, uključujući i organizacije civilnog društva¹⁵.

Isto se može odnositi i na inovirani Akcioni plan za sprovođenje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa za period 2016-2020, koji je usvojen u septembru 2019. godine. Novi IKT podsistem za sudove nabavljen je u junu 2019. godine. Prema navodima Evropske komisije¹⁶, otvorena pitanja ostaju u dijelu pouzdanosti i dostupnosti statističkih podataka za pravosuđe, dok smjernice Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) neće biti implementirane u potpunosti sve dok ne bude u funkciji novi IKT sistem.

Uputstva za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama CEPEJ-a još nisu u potpunosti u primjeni, i u tom smislu nije ostvaren napredak, navodi se u izvještaju Evropske komisije. Podaci o ukupnoj dužini postupka još uvek nisu dostupni, a statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematicno niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike, ocjena je Evropske komisije. Planovi integriteta sudskog sistema ne sadrže

¹³ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17

¹⁴ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 2

¹⁵ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

¹⁶ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 3

rizike i mjere koji se odnose na analizu statistike u cilju unapređenja strateškog planiranja i upravljanja, pa se preporučuje dopuna planova u tom pravcu.

U redovnoj pravosudnoj inspekciji koju vrši Ministarstvo pravde utvrđene su nepravilnosti u vođenju registara u sudovima¹⁷, pa je ovo potrebno uzeti u obzir prilikom ažuriranja planova integriteta sudova u cilju otklanjanja evidentiranih nepravilnosti.

Prema ocjeni Evropske komisije, Crna Gora preduzima konkretne mjere za smanjenje broja zaostalih predmeta, kojima se daje prioritetni status. U pripremi je analiza za razumijevanje razloga za kašnjenja sudova i definisanje mjera za njihovo rješavanje¹⁸. U cilju praćenja zaostatka u rješavanju predmeta i smanjivanja broja neriješenih predmeta, sudovima se preporučuje uvođenje mjera kao što su „Izraditi plan rješavanja zaostalih predmeta“ i „Pratiti sproveđenje plana rješavanja zaostalih predmeta“, ili uskladjivanje sa mjerama koje će biti definisane u okviru gore pomenute analize za razumijevanje razloga za kašnjenja sudova.

Preporučuje se i uvođenje mjera usmjerenih na dalje promovisanje upotrebe medijacije među sudijama i strankama u sporovima, u skladu sa preporukama Evropske komisije¹⁹, kao i evidentiranje predmeta upućenih na medijaciju.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu ocijenjeno je da, u nedostatku jasnih kriterijuma, praksa preraspodjeli velikog broja predmeta između sudova radi smanjenja broja zaostalih predmeta, dovodi u rizik princip nasumične dodjele predmeta²⁰, pa se preporučuje Vrhovnom суду i Sudskom savjetu da procijene odgovarajući rizik i uvedu mјere koje će imati za cilj definisanje jasnih kriterijuma za preraspodjelu predmeta između sudova.

Preporučuje se procjena rizika i uvođenje mjera u cilju unapređenja saradnje sa međunarodnim institucijama i pravosudnim organima drugih država. Kako se navodi u izvještaju Evropske komisije²¹, broj pravosudnih zahtjeva po kojima Crna Gora postupa, kako u građanskim, tako i u krivičnim stvarima, i dalje se neprestano povećava, sa većim brojem zahtjeva sa Zapadnog Balkana u krivičnim stvarima i većim brojem zahtjeva iz država članica EU u građanskim stvarima. Generalno, zahtjevi se rješavaju u zakonom definisanim rokovima, ali bi se mogli brže obrađivati kada bi se češće koristila direktna saradnja između sudova, ocijenili su u Evropskoj komisiji, uz konstataciju da je Crna Gora nastavila aktivnu saradnju sa Eurojust-om, kao i da je nastavila da igra pozitivnu ulogu na regionalnom nivou organizovanjem nekoliko regionalnih radionica o pravosudnoj saradnji.

U cilju daljeg jačanja integriteta sudstva preporučuje se i uvođenje mjera u planovima integriteta koje se odnose na:

¹⁷ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 16

¹⁸ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 3

¹⁹ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 18

²⁰ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

²¹ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 14

- kontinuitet i jačanje aktivnosti i mjera usmjerenih na smanjenje broja neriješenih predmeta i ukupne dužine sudskih postupaka;
- sprovođenje obuka i izrada smjernica za postizanje opšteg nivoa usaglašenosti sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde;
- efikasno upravljanje kadrovima kako bi se poboljšala izgradnja kadrovske kapaciteta;
- izrada informatora/brošure za informisanje građana o mogućnostima dobijanja informacija od strane pravosudnih institucija, o njihovim pravima i mogućnostima (sudske zaštite zviždača, besplatne pravne pomoći, zaštite svjedoka, mehanizmima podnošenja pritužbi itd);
- objavljivanje svih odluka na web stranici Ustavnog suda;
- uspostavljanje web stranice sudova za prekršaje;
- unapređenje prostornih kapaciteta i bezbjednosti pravosudnih objekata.

2. Tužilaštvo

Oblast tužilaštva obuhvata 18 organa vlasti: 17 tužilaštava i Tužilački savjet. Svi organi vlasti obuhvaćeni ovim podsistom su 2016. godine donijeli plan integriteta.²²

Takođe, na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, sva tužilaštva i Tužilački savjet ažurirali su odnosno usvojili novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period.

Planovi integriteta svih tužilačkih organa unijeti su u aplikaciju, pa naredna statistika obuhvata sve planove integriteta u ovom sistemu.

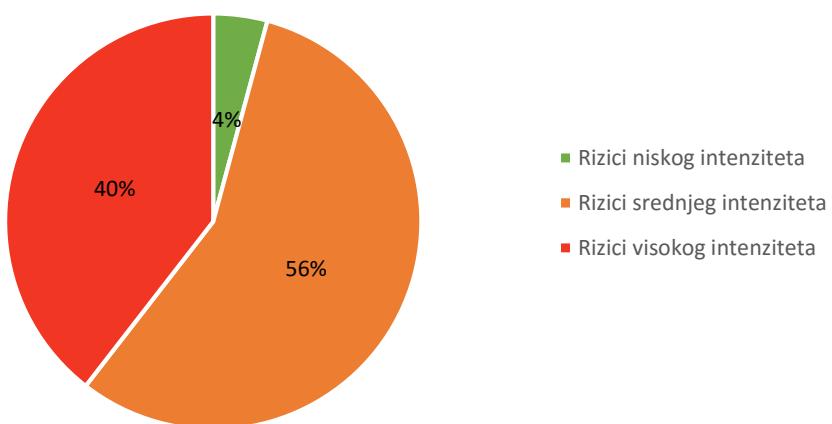
Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta tužilačkih organa identifikovano je ukupno 238 rezidualnih rizika, što je dvostruko manji broj rizika nego u planovima integriteta koji su usvojeni 2016. godine, kada su identifikovana 472 rizika. Smanjeni broj rizika međutim odražava činjenicu da su tužilaštva, unoseći plan integriteta u aplikaciju, često tretirala i procijenila veći broj srodnih rizika kao jedan rizik, pa je broj rizika zapravo veći nego što statistika prikazuje.

Najveći broj rizika prepoznatih u tužilačkim organima je srednjeg intenziteta, ukupno 134 (56,3%). Identifikovana su 94 rizika visokog intenziteta (39,5%) i 10 rizika niskog intenziteta (4,2%).

²² **Plan integriteta su donijeli:** Vrhovno držano tužilaštvo Crne Gore, Više državno tužilaštvo Podgorica, Više državno tužilaštvo Bijelo Polje, Specijalno državno tužilaštvo, Osnovno državno tužilaštvo Bar, Osnovno državno tužilaštvo Berane, Osnovno državno tužilaštvo Bijelo Polje, Osnovno državno tužilaštvo Cetinje, Osnovno državno tužilaštvo Herceg Novi, Osnovno državno tužilaštvo Kolašin, Osnovno državno tužilaštvo Kotor, Osnovno državno tužilaštvo Nikšić, Osnovno državno tužilaštvo Plav, Osnovno državno tužilaštvo Pljevlja, Osnovno državno tužilaštvo Podgorica, Osnovno državno tužilaštvo Rožaje, Osnovno državno tužilaštvo Ulcinj i Tužilački savjet.

Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu tužilaštva



Grafikon 24: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu tužilaštva

U odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2016. godine, za ažurirane planove integriteta je karakterističan nešto veći udio rizika visokog intenziteta. Naime, u prethodnim planovima je za oko 35% rizika procijenjeno da su visokog intenziteta, a u novim planovima integriteta je tako procijenjenih rizika oko 40%.

Povećanje intenziteta rizika u ovom sistemu je evidentno i ako se posmatraju brojčane vrijednosti za intenzitet rizika. Prosječni intenzitet rizika u svim tužilačkim organima je 2016. godine bio 42,1 (na skali 1-100), a u planovima integriteta usvojenim 2018. godine iznosi 43,2. Iako se nakon ponovne procjene rizika, prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost donekle smanjila i trenutno iznosi 42,2, ovu grupu organa i dalje karakteriše najveći intenzitet rizika u poređenju sa drugim organima vlasti, odnosno sa ostalim sistemima i podstistemima obrađenim u ovom izvještaju. Kada su u pitanju planovi integriteta koji su usvojeni 2016. godine, tada su najveći rizici identifikovani u planovima integriteta sudova.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u oblasti tužilaštva je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 60 osnovnih rizika spada u tu kategoriju (9% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj (na državne tužioce i zaposlene u tužilaštvu)* (53 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (49 rizika), *gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije* (48 rizika) i *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje* (45 osnovnih rizika).

Narušavanje integriteta institucije je bilo najzastupljeniji osnovni rizik i u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, a pet narednih najčešćih rizika u prethodnim planovima integriteta takođe su često identifikovani prilikom nove procjene rizika 2018. godine, odnosno prilikom izrade novih planova integriteta.

U planovima integriteta su zastupljeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljanje podataka o sponsorstvima i donacijama* procijenjen je šest puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* pet puta. Osam osnovnih rizika odnosi se na *neprijavljanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o javnim funkcionerima ili drugim zaposlenima). Osim *neprijavljanja korupcije i drugih nezakonitih radnji*, koje obuhvata 17 osnovnih rizika, u osam slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti tužilaštva:

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	60	9,03%
2. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	56	8,43%
3. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj / Nedozvoljen uticaj na državne tužioce i zaposlene u tužilaštvu	53	7,98%
4. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	48	7,22%
5. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	45	6,78%
6. Ugrožavanje zaštite podataka	43	6,48%
7. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	37	5,58%
8. Sukob interesa	37	5,58%
9. Curenje informacija	33	4,97%
10. Donošenje nezakonitih odluka	33	4,97%

Iзвјештаји о спровођењу планова integriteta

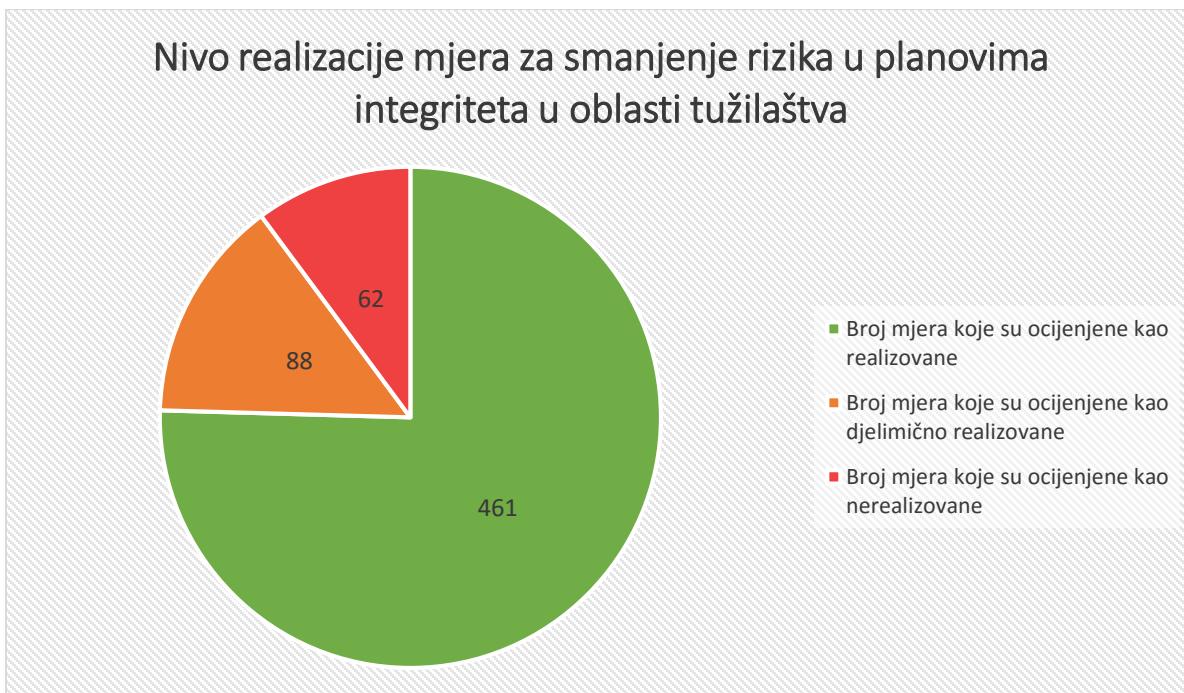
Agencija je 2019. godine prikupila 16 izvještaja o spровођenju planova integriteta u oblasti tužilaštva za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Svi izvještaji koji su dostavljeni Agenciji su unijeti i u web aplikaciju za planove integriteta. Organi u ovom sistemu su izvjestili o statusu ukupno 223 rizika i realizaciji 611 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvijestili da je 461 mjera realizovana (75,5%), 88 mjera djelimično realizovano (14,4%), a da 62 mjere nijesu realizovane (10,1%).



Grafikon 25: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u oblasti tužilaštva

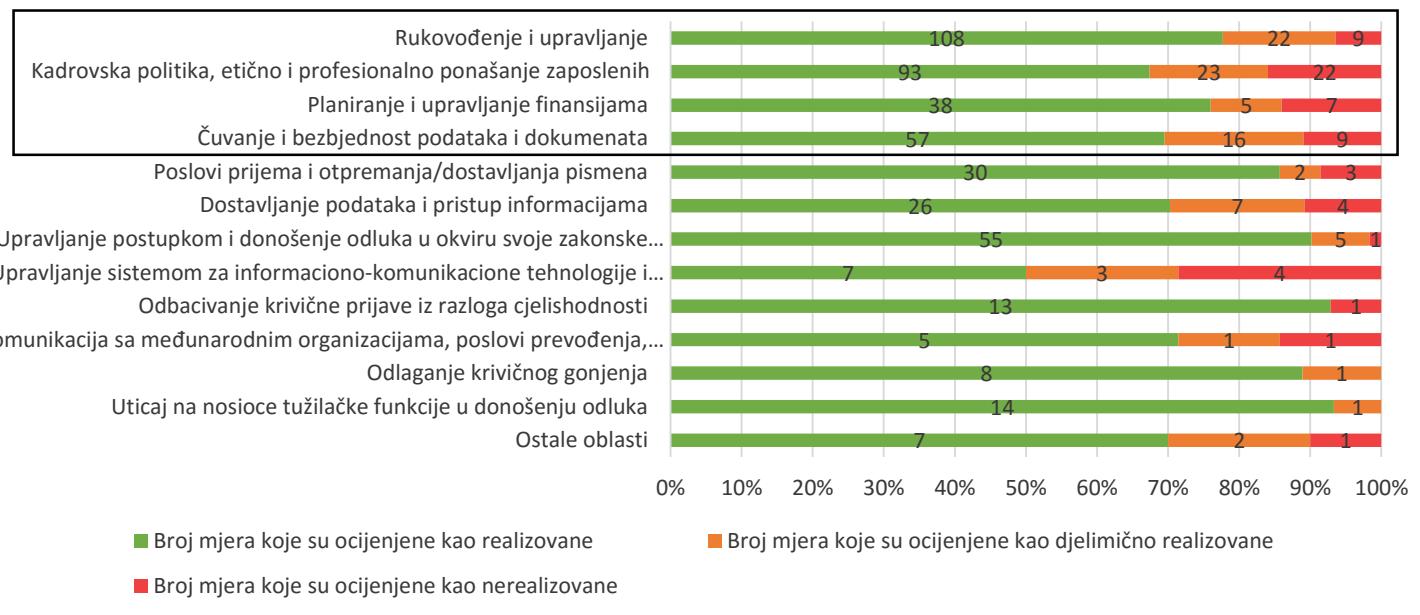
Realizacija mjera je prema najnovijim izvještajima tužilačkih organa na nešto većem nivou nego u prethodna dva izvještajna perioda. Međutim, za tužilaštva je u prošlom izvještajnom periodu bio karakterističan veliki broj mjera o čijoj realizaciji nije adekvatno izviješteno, pa se po statistici ne može sa sigurnošću znati u kojoj mjeri je došlo do napretka u sprovođenju planova integriteta ovih organa.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u tužilačkim organima po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ (77,7%) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ (76%). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 69,5% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 67,4% mjera. Oblast kadrovske politike karakteriše i najveći broj nerealizovanih mjera.

Kada su posebne oblasti rizika u pitanju, tužilaštva su prema dostavljenim izvještajima bila najuspješnija u realizaciji mjeru koje se odnose na upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru svoje zakonske nadležnosti. U toj oblasti je realizovano 90,2% mjera. Realizovane su i gotovo sve mjeru u oblastima „Odbacivanje krivične prijave iz razloga cjelishodnosti“, „Uticaj na nosioce tužilačke funkcije u donošenju odluka“ i „Odlaganje krivičnog gonjenja“. Najmanji udio

realizovanih mjera karakterističan je za oblast koja se odnosi na upravljanje sistemom za informaciono-komunikacione tehnologije i čuvanje i bezbjednost digitalnih podataka, u okviru koje je realizovana svaka druga mjera.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti tužilaštva



Grafikon 26: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti tužilaštva

U okviru oblasti rizika „**Rukovođenje i upravljanje**“, veći broj tužilaštava je kao mjeru predvidio godišnje ocjenjivanje zaposlenih. Dva tužilaštva su izvjestila da mjera nije realizovana u izvještajnom periodu.

Jedno tužilaštvo je izvjestilo da mjera „Razmotriti usvajanje procedura o diskrecionom odlučivanju“ nije realizovana, dok su tri tužilaštva istu mjeru ocijenila kao djelimično realizovanu, ne navodeći konkretne korake koji su eventualno preduzeti prilikom realizacije mjere.

Kada je u pitanju vođenje evidencije poklona koje su primili nosioci tužilačke funkcije, jedno tužilaštvo je izvjestilo da takva evidencija ne postoji. Dva tužilaštva su takođe mjeru ocijenila kao nerealizovanu, obrazlažući da nije određen službenik koji bi vodio evidenciju primljenih poklona, ili da nije donijet interni akt o primanju poklona. Većina drugih tužilaštava koja su predviđjela ovu mjeru izvjestila su da je ista realizovana. Ti organi su dodali da u izvještajnom periodu nije bilo primljenih poklona ili da je vođena evidencija, ne navodeći informaciju o tome da li je bilo poklona.

Jedno tužilaštvo je izvjestilo da mjera „vođenje evidencije prijavljenih sponzorstava i donacija“ nije realizovana 2018. godine, već da se realizacija očekuje tokom 2019. godine. Drugi organi su

izvjestili da je vođena evidencija ili da u izvještajnom periodu nije bilo sponzorstava i donacija, ocjenjujući mjeru kao realizovanu ili djelimično realizovanu.

Mjera koju je veliki broj tužilaštava predvidio u okviru oblasti „**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih**“ je unapređenje materijalnog položaja zaposlenih, a 11 ih je izvjestilo da mjera nije realizovana, odnosno da u izvještajnoj godini nije bilo povećanja zarada. Jedno od tih 11 tužilaštava je mjeru predvidjelo radi savladavanja šest različitih rizika. Nekoliko tužilačkih organa je izvjestilo da je mjeru realizovalo, ali većina je izvjestila da unapređenje materijalnog položaja zaposlenih nije u nadležnosti konkretnog tužilaštva, pa se preporučuje uvođenje i drugih vrsta mjera za savladavanje identifikovanih rizika. Dva tužilaštva su izvjestila da se, iako mjera nije realizovana, kontinuirano radi na realizaciji iste (učešće u radu sindikata, izvještavanje o stambenim potrebama zaposlenih i slično).

Rotacija zaposlenih je takođe jedna od čestih mjera u planovima integriteta tužilaštava, i ona je takođe u najvećem broju slučajeva ocijenjena kao nerealizovana. Određena tužilaštva su mjeru ocijenila kao djelimično realizovanu iako su izvjestila da rotiranje zaposlenih nije izvršeno. U svakom slučaju, rotacija zaposlenih može biti u odnosu na poslove, a može se vršiti i rotacija članova tima ili teritorijalna rotacija, pa treba razmotriti svrshodnost i izvodljivost ovakve mjere u organima vlasti u kojima svi zaposleni imaju svoja zaduženja po opisu poslova, kako je navedeno u jednom od odgovora na ovu mjeru.

Jedno tužilaštvo je izvjestilo da je donijelo interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa, dok je jedno izvjestilo da je u toku izrada i donošenje uputstva. Osim toga, jedno tužilaštvo, koje je ovu mjeru predvidjelo za savladavanje četiri različita rizika, izvjestilo je da nije donijeto interno uputstvo.

Jedno tužilaštvo je izvjestilo da nije realizovalo mjeru „Jačanje kadrovskih kapaciteta u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji (popunjavanje upražnjenih radnih mesta potrebnim kadrovima)“, navodeći da je u izvještajnom periodu stupio na snagu novi pravilnik, ali da nije došlo do popunjavanja upražnjenih radnih mesta.

Tri tužilaštva su navela da nisu realizovala proširenje postojeće sistematizacije radnih mesta, odnosno povećenje broja izvršilaca za konkretna radna mesta, navodeći obrazloženje da je fiskalnom strategijom Vlade CG utvrđena potreba smanjenja fonda bruto zarada, te da zato proširenje sistematizacije radnih mesta nije moguće. Određena tužilaštva su navedenu mjeru ocijenila kao realizovanu, iako su navela da nije proširena sistematizacija zbog plana racionalizacije i optimizacije državne uprave, pa se preporučuje pažljivije i objektivnije ocjenjivanje realizacije planiranih mjera.

Da nije bilo organizovanih seminara na temu etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih izvjestila su tri tužilaštva koja su predvidjela tu mjeru u planu integriteta.

Jedno tužilaštvo je kao mjeru planiralo određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača i izvjestilo da je nije realizovalo do kraja godine. Kao posljedica toga, isti organ je kao

nerealizovane ocijenio još dvije mjere, koje se odnose na zaštitu zviždača i postupanje po preporukama Agencije u vezi sa prijavama zviždača. Zakonska obaveza je da svi organi vlasti imaju određeno lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača.

Takođe, jedno tužilaštvo je izvjestilo da nije donijelo uputstvo za prijavu i evidenciju slučajeva korupcije unutar institucije, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu, što je jedna od mjera u planu integriteta tog tužilaštva.

U okviru oblasti rizika „**Planiranje i upravljanje finansijama**“, jedno tužilaštvo je planiralo redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola, ali je izvjestilo da je mjera nerealizovana, jer se finansijska kontrola vrši u sekretarijatu Tužilačkog savjeta u službi za računovodstvo i finansije.

Dva tužilaštva su predvidjela mjeru proširenja prostornih kapaciteta i oba su izvjestila da u izveštajnom periodu ista nije realizovana.

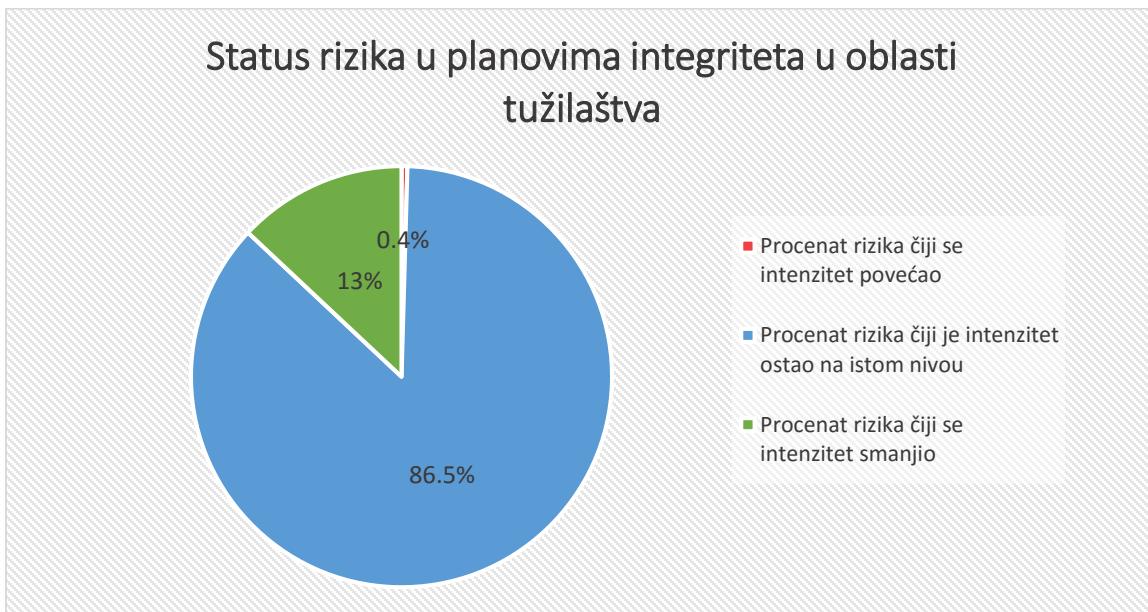
Takođe, u okviru ove oblasti rizika, dva tužilaštva su planirala pohađanje obuka i seminara na temu planiranja budžeta, a jedno je mjeru ocijenilo kao nerealizovanu, navodeći da kalendарom obuka UZK nije obuhvaćena tema koja se odnosi na planiranje budžeta. Drugo tužilaštvo je mišljenja da je mjera realizovana iako u opisu mjeru nema informacija o sprovedenim obukama, već samo konstatacija da se potrošnja vrši u okviru projektovanih raspoloživih sredstava po pozicijama, u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, pa je potrebno voditi računa da se izvještava što preciznije i uvijek u odnosu na formulaciju planirane mjeru.

Četiri nerealizovane mjeru u oblasti rizika „**Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata**“ odnose se na uvođenje ili unapređenje interne elektronske baze podataka. Četiri tužilaštva su navela da nijesu uvela poseban sistem za internu bazu podataka, od kojih je jedno navelo da mjeru nije njegovoj nadležnosti. Nekoliko tužilaštava je mjeru ocijenilo kao realizovanu, iako je u opisu realizacije takođe navelo da mjeru nije u njihovoj nadležnosti. S druge strane, tužilaštva su izvještavala da je u upotrebi IBM Case Manager, sistem za kreiranje i evidenciju svih predmeta u radu. Osim toga, jedno tužilaštvo je planiralo mjeru „**Vođenje upisnika u elektronskom obliku – dodjeljivanje i oduzimanje predmeta**“ ali je izvjestilo da se upisnici i dalje vode u pisanim oblicima, te da mjeru nije realizovana.

U okviru oblasti rizika „**Upravljanje sistemom za informacione tehnologije i čuvanje i bezbjednost digitalnih podataka**“, određeni broj tužilaštava planirao je usvajanje internih procedura koje će definisati sistem kontrole službenika, radi suzbijanja rizika „**nemogućnost kontrole uslijed nedostatka stručnog znanja u oblasti informacionih tehnologija**“. Jedan organ je izvjestio da takve procedure ne postoje, dok je drugi izvjestio da nije uspostavljen sistem kontrole službenika. Jedno tužilaštvo je izvjestilo da je realizovalo mjeru i usvojilo pomenute procedure. Takođe, u izveštaju jednog tužilaštva navedeno je da mjeru nije u potpunosti realizovana uslijed nedostatka stručnih znanja kako bi se procedura normirala.

Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta tužilačkih organa izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, u izvještajima iz 2019. godine ocijenjeno je da se intenzitet 29 rizika smanjio (13%), da je intenzitet 193 rizika ostao na istom nivou (86,5%), a za 1 rizik (0,4%) je procijenjeno da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu (izvršenu 2018. godine).

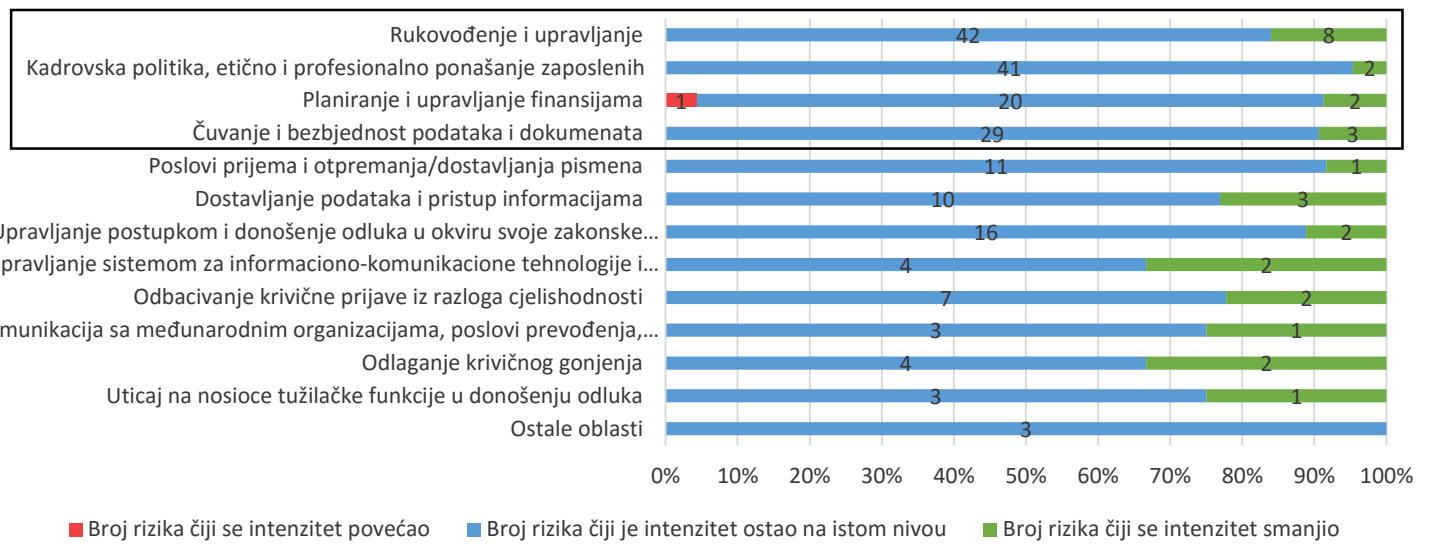


Grafikon 27: Status rizika u planovima integriteta u oblasti tužilaštva

Od 16 tužilačkih organa koji su putem aplikacije podnijeli izvještaj, njih 10 je navelo da nije došlo do promjene intenziteta nijednog rizika.

U prošlom izvještajnom periodu je za znatno veći broj rizika izviješteno da je na kraju dvogodišnjeg sprovođenja prvog plana integriteta došlo do smanjenja nivoa rizika, ali ovdje treba imati u vidu da su sva tužilaštva i Tužilački savjet donijeli novi plan integriteta 2018. godine i da nije bilo za očekivati da dođe do značajne promjene statusa rizika u relativno kratkom periodu sprovođenja novih planova integriteta. Ipak, u određenim oblastima je ostvaren visok nivo realizacije mjera, pa bi trebalo preispitati svrshodnost mjera u slučajevima kada je procijenjeno da one nijesu uticale na promjenu intenziteta rizika.

Promjena intenziteta rizika u oblasti tužilaštva (po oblastima rizika)



Grafikon 28: Status rizika u planovima integriteta u tužilaštvu (po oblastima rizika)

U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Kada su opšte oblasti rizika u pitanju, jedino oblast „Rukovođenje i upravljanje“ karakteriše nešto veći procenat rizika smanjenog intenziteta, što je u skladu sa nivoom realizacije mjera u toj oblasti rizika. Jedini rizik za koji je procijenjeno da je povećanog intenziteta odnosi se na oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“.

Ostali nalazi i preporuke

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

Određeni broj mjera koje se odnose na donošenje internih procedura i uputstava nije realizovan, iako su iste mjere bile planirane i u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, pa se preporučuje organima koji ove mjere još uvijek nijesu realizovali da tokom 2020. godine preduzmu aktivnosti u cilju njihove realizacije (ukoliko te mjere nijesu realizovane u međuvremenu) ili da razmotre da li je su mjere i dalje od značaja za savladavanje identifikovanih rizika.

Veliki broj mjera za savladavanje rizika u planovima integriteta u tužilaštvu predstavlja indikatore uspjeha (npr. broj pokrenutih postupaka, broj prijava licu za prijem i postupanje po prijavi

zviždača, broj primljenih poklona itd.) i često su takve mjere ocijenjene su kao realizovane, iako je u pojedinim slučajevima izviješteno da indikator uspjeha ima vrijednost nula („nije bilo pokrenutih postupaka“, „nije bilo prijava“, „nije bilo prijavljenih poklona“ i sl). Ipak, veći broj tužilaštava je ovakve mjere formulisao na pravilan način i uveo indikator uspjeha kao dodatak mjeri, pa je jedna od čestih mjera „vođenje evidencije i broj prijavljenih poklona“. Preporučuje se tužilaštima koja su tu mjeru definisali u obliku indikatora uspjeha („broj prijavljenih poklona“), da prošire njenu formulaciju na gore opisani način. Slična je situacija sa mjerom „vođenje evidencije prijavljenih sponzorstava i donacija“, i isto se preporučuje za ostale mjere koje zapravo predstavljaju indikatore uspjeha.

Mjera koju je veliki broj tužilaštava planirao je unapređenje materijalnog položaja zaposlenih, a jedno tužilaštvo je mjeru predvidjelo radi savladavanja šest različitih rizika. Nekoliko tužilačkih organa je izvjestilo da je mjeru realizovalo, ali većina je navela da unapređenje materijalnog položaja zaposlenih nije u nadležnosti konkretnog tužilaštva, pa se preporučuje uvođenje i drugih vrsta mjera za savladavanje identifikovanih rizika. Ova konkretna mjera je najčešće usmjerena na savladavanje rizika „nedostatak motivacije uslijed lošeg materijalnog položaja“, koji zapravo predstavlja faktor rizika. Iako je planiranje mjera za eliminisanje faktora rizika dobra praksa i treba je nastaviti, potrebno je što preciznije identifikovati rizike do kojih prepoznati faktori rizika mogu uticati i pronaći i alternativne načine i mjere da se ti rizici spriječe, pogotovo u slučajevima kada eliminisanje faktora, odnosno izvora rizika, nije bilo moguće ili ako nije dalo željene rezultate.

Rotacija zaposlenih je takođe jedna od učestalih mjera u planovima integriteta tužilaštava, i ona je takođe u najvećem broju slučajeva ocijenjena kao nerealizovana. Treba razmotriti izvodljivost ovakve mjeru u organima ili pojedinačnim radnim procesima u kojima svi zaposleni imaju svoja zaduženja po opisu poslova, kako je navedeno u jednom od izještaja o sprovođenju plana integriteta.

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

Česta je situacija da su određene mjeru ocijenjene kao realizovane, iako je u izještajima navedeno da nije sprovedena aktivnost koja je tom mjerom planirana, ili opis realizacije mjeru ne pruža dovoljno podataka da bi se data ocjena realizacije mogla potkrijepiti, pa se preporučuje pažljivije i objektivnije ocjenjivanje realizacije planiranih mjeru.

Mjere usmjerene na edukaciju zaposlenih, na temu etike i integriteta ili teme u vezi sa nadležnošću organa, od velike su važnosti za podizanje nivoa integriteta i profesionalnog ponašanja zaposlenih, pa se prepočaje da se posebna pažnja posveti uvođenju odgovarajućih mjeru i njihovom efikasnom sprovođenju. Veliki broj tužilaštava je predvidio sprovođenje obuka

na temu etike i integriteta, a tri su izvjestila da ta mjera nije realizovana u prethodnoj godini, dok je određeni broj tužilaštava naveo da je mjera realizovana na način što je zaposlenima podijeljen Etički kodeks, pa treba precizirati intenciju mjere ili izvještavanje o istoj. Posebno se preporučuje intenziviranje saradnje i komunikacije sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u zavisnosti od potreba za edukacijama u pravosudnim organima. Ocjena je Evropske komisije da postoji potreba za daljim unapređenjem stručnih, menadžerskih i administrativnih kapaciteta Centra, kao i njegovih kapaciteta za strateško planiranje, ali i saradnje sa Sudskim i Tužilačkim savjetom²³. Evropska komisija je 2019. godine konstatovala i da su u toku mjere za poboljšanje kapaciteta Centra za identifikovanje potreba za obukom i promovisanje obuka, ali da je potrebno još raditi na tome²⁴.

Skoro sva tužilaštva koja imaju odgovarajuće mјere u planu integriteta, izvjestila su da su imenovala lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača, lice zaduženo za posredovanje u slučajevima zlostavljanja na radu (mobing) ili lice za odnose s javnošću. Jedno tužilaštvo je izvijestilo da nije imenovalo prvo od ta tri lica, pa se preporučuje da mјeru realizuje u što skorijem periodu, imajući u vidu obavezu iz člana 49 Zakona o sprječavanju korupcije, koji definiše da je svaki organ vlasti dužan da odredi lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača.

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

Preporučuje se svim tužilaštвима da, u cilju unapređenja transparentnosti, učine plan integriteta dostupnim na svojoj internet stranici, shodno obavezi propisanoj u članu 75 Zakona o sprječavanju korupcije. Svakako treba imati u vidu da je, prema podacima iz upitnika koji su analizirani prethodne godine, čak 39 od 41 pravosudnog organa plan integriteta objavilo na svojoj internet stranici, što je značajno iznad procента zabilježenog u ostalim sistemima. Organima vlasti se preporučuje da na internet stranici objavljuju i godišnje izvještaje o sprovođenju plana integriteta.

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

²³ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 4

²⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17

Preporučuje se da se, umjesto zajedničke procjene intenziteta velikog broja rezidualnih rizika, vrši pojedinačna procjena intenziteta svakog rezidualnog rizika ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, te da se za svaki rizik (ili grupu rizika) u skladu sa takvom procjenom definišu odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i rokovi za realizaciju mjera. Ovo je u određenoj mjeri ispravljeno i unaprijeđeno u planovima integriteta tužilaštava usvojenim 2018. godine, ali je i dalje zastupljeno u pojedinim planovima.

Za određeni broj mjera nijesu unijeti rokovi za realizaciju mjera, pa je potrebno što preciznije definisati rokove, uzimajući u obzir da je plan integriteta dvogodišnji dokument. Ukoliko se radi o mjerama koje se po pravilu sprovode u kontinuitetu (kao što može biti edukacija), preporučuje se navođenje kvantitativnih podataka prilikom izvještavanja o realizaciji mjera (npr. broj obuka i polaznika), kako bi menadžer integriteta mogao da ocijeni uspješnost sprovođenja mjerne u dužem vremenskom periodu i eventualno procijeni uticaj mjerne na smanjenje rizika.

Iзвјештај Европске комисије за 2019. godinu и Незванични радни документ ЕК о стању у поглављима 23 и 24 у Црној Гори, из новембра 2019. године, садре већи број оцена и препорука за област правосуда, које би требало размотрити ради eventualног укључivanja нових ризика и мјера у план интегритета. Препоруке из извјештаја се нарочито однose на унапређење не зависности, одговорности, професионализма и укупне ефикасности правосудног система.

Prema Izvještaju EK, treba obezbijediti bolje управљање кадровима и правосудном инфраструктуром²⁵, па се препоручује унапређење мјера које се однose на те области. ЕК је takođe ocijenila да укупни институционални и оперативни капацитет туžilaca, судија и полиције за борбу против корупције остaje недоволjan и да су му потребна побољшања, нарочито кроз специјализовану и dugoročну обuku²⁶.

Центар за обуку у судству и државном туžilaštvu и Полicijska akademija donijeli су план обуке за судије, туžioce и službenike органа за спровођење и он се спроводи. Међутим, потребне су даље обуке да би се изградио јачи административни капацитет, navodi се у Izvještaju EK²⁷.

Kako je navedено у Незваничном радном документу ЕК о стању у поглављима 23 и 24, још увик постоје upražnjena radna mjesta u sekretarijatima Sudskog i Tužilačkog savjeta, али njihovi operativni kapaciteti nastavljaju да се унапређују. Navodi се да је још увик потребно даље јачање секретаријата оба savjeta и унапређење стручних капацитета чланова savjeta²⁸, па би ово требало узети у обзир приликом планирања и спровођења мјера у плану интегритета. Prema истом документу, два savjeta тек треба да у потпуности реализују вршење своје функције budžetskog i finansijskog upravljanja.

²⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 18

²⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 23

²⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 44

²⁸ Nezvanični radni dokument EK o stању u pоглављима 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 2

Transparentnost rada ova dva savjeta treba da se poboljša, mišljenje je Evropske komisije, naročito objavljivanjem u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i o disciplinskim postupcima²⁹. EK je i mišljenja da ocjena sudija i tužilaca treba da bude temeljitija i u skladu sa kriterijumima za ocjenu koji su revidirani 2017. godine³⁰. Preporučuje se dodavanje mjera koje za cilj imaju unapređenje transparentnosti rada Tužilačkog savjeta, kao što su: puno obrazlaganje i objavljivanje ocjena o unapređenjima i imenovanjima, disciplinskim postupcima, puna transparentnost prilikom zapošljavanja kadrova, objavljivanje zapisnika sa sastanaka i dr. U cilju obezbjeđivanja profesionalnog ocjenjivanja rada državnih tužilaca, preporučuje se uvođenje mjere „dosljedna primjena Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava“.

Članovi oba savjeta treba da poboljšaju svoje profesionalne kapacitete, odvoje više vremena i pokažu punu posvećenost obavljanju svoje funkcije, ocijenjeno je u Izvještaju EK³¹. Iako su u prethodnom periodu ojačani kadrovski i operativni kapaciteti Tužilačkog savjeta, preporučuje se uvođenje mjera usmjerениh na dalje jačanje administrativnih i profesionalnih kapaciteta, te kapaciteta za strateško i budžetsko planiranje, planiranje ljudskih resursa, kao i komunikaciju s javnošću (u okviru oblasti plana integriteta „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, „Planiranje i upravljanje finansijama“ i „Odnosi s javnošću“).

Bilans rezultata u odnosu na disciplinske i etičke standarde za sudije i državne tužioce ostaje ograničen, prema ocjeni Evropske komisije³². Obje disciplinske komisije koje prate sprovođenje Etičkog kodeksa imaju nedosljedan pristup u rješavanju predmeta, a pravni lijek protiv njihovih odluka treba da se predvidi zakonom, navodi se u izvještaju EK i dodaje se da su potrebni dodatni i održivi napori na promovisanju etike i profesionalnog postupanja u pravosuđu, te na podizanju svijesti javnosti o postojećim mehanizmima za pritužbe³³. U skladu sa tim, preporučuje se uvođenje mjera usmjerениh na podizanje svijesti (putem raspoloživih modela komunikacije) o postojećim mehanizmima podnošenja pritužbi.

Veliki broj tužilaštava je u plan integriteta uveo mjere koje se odnose na praćenje broja pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa državnih tužilaca, dostavljanje izvještaja Komisije za Etički kodeks, kao i na edukaciju službenika o etičnom i profesionalnom poslovanju. Planirano je i praćenje broja pokrenutih disciplinskih i postupaka za razrješenje i izrečenim sankcijama. U planu integriteta Tužilačkog savjeta iz 2016. godine nije bilo odgovarajućih rezidualnih rizika i mera, ali je u plan integriteta iz 2018. godine uvedena mera koja se odnosi na pripremu i sprovodenje plana obuke za zaposlene o etičkim standardima i integritetu.

²⁹ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

³⁰ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17

³¹ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

³² Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 3

³³ Izvještaj Evropske komisija o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 16

U septembru 2019. godine, Vlada je usvojila Strategiju reforme pravosuđa 2019-2022 i prateći Akcioni plan za implementaciju Strategije za period 2019-2020³⁴. Prilikom izrade novih planova integriteta 2020. godine, preporučuje se usklađivanje mjera za savladavanje rizika sa pomenutim akcionim planom, gdje je to moguće, ili uvođenje mjera koje se odnose na praćenje sprovođenja Akcionog plana. Prema ocjeni Evropske komisije, proces izrade strategije i pratećih akcionih planova treba da omogući istinsko i konstruktivno učešće svih relevantnih aktera, uključujući i organizacije civilnog društva³⁵.

Isto se može odnositi i na inovirani Akcioni plan za sprovođenje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa za period 2016-2020, koji je usvojen u septembru 2019. godine. Prema ocjenama Evropske komisije, informacioni sistem tužilaštva je i dalje nedovoljno napredan³⁶. Otvorena pitanja ostaju u dijelu pouzdanosti i dostupnosti statističkih podataka za pravosuđe, dok smjernice Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) neće biti implementirane u potpunosti sve dok ne bude u funkciji novi IKT sistem³⁷.

Finansijske istrage se sada pokreću u ranijim fazama krivične istrage, ali i dalje se ne pokreću sistematicno u predmetima korupcije, mišljenje je Evropske komisije³⁸. U Nezvaničnom radnom dokumentu je navedeno da mimo Specijalnog državnog tužilaštva, osnovni i viši tužioci skoro da nijesu pokrenuli nijednu finansijsku istragu. Praksa finansijske istrage i dalje se razlikuje od prakse EU i standarda Radne grupe za finansijsko djelovanje (FATF), jer se koristi samo kao način za realizaciju takozvane „proširene konfiskacije“, a ne kao podrška sprovođenju same kriminalističke istrage, navodi se dalje u izvještaju³⁹. Ekonomski ekspertiza u policiji i tužilaštvu i dalje nije dovoljna, mišljenje je EK⁴⁰. Shodno tome, preporučuje se uključivanje mjera za organizovanje specijalizovanih obuka u ovoj oblasti.

Ocjena EK iz 2019. godine je da nijesu tretirana pitanja malih plata eksperata u SDT koji podržavaju tužioce sa specijalizovanim znanjem, što čini SDT manje atraktivnim radnim mjestom za stručnjake koji su izuzetno potrebni – na primjer za podršku složenim finansijskim istragama. Stanje radnih prostorija SDT je i dalje loše, ocjena je iz Radnog dokumenta⁴¹, dok se u ranijem izvještaju EK iz iste godine navodi da se oduka o prostorijama za SDT i dalje se čeka, te da to treba riješiti bez odlaganja, i da je od najvećeg značaja da SDT može da zaposli najprikladnije stručnjake⁴². Planom integriteta Specijalnog državnog tužilaštva predviđeni su proširenje i izmjena postojeće sistematizacije radnih mesta, obezbjeđenje opreme i adekvatnih prostornih kapaciteta, kao i edukacija zaposlenih u nekoliko različitih oblasti.

³⁴ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 2

³⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 15

³⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 17

³⁷ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 3

³⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 23

³⁹ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 16

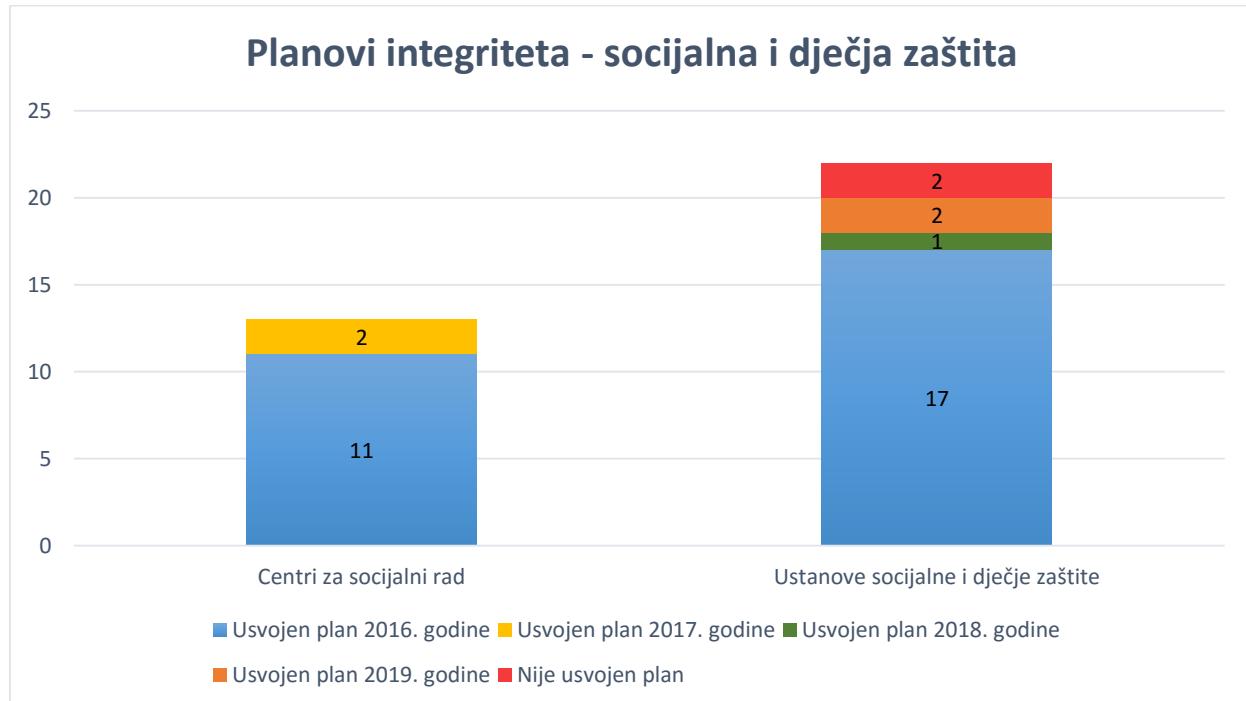
⁴⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 37

⁴¹ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 15

⁴² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 23

II. Oblast socijalne i dječje zaštite

Oblast socijalne i dječje zaštite obuhvata 35 organa vlasti: 13 centara za socijalni rad i 22 ustanove socijalne i dječje zaštite. Svi centri za socijalni rad i 20 ustanova socijalne i dječje zaštite usvojili su do kraja 2019. godine plan integriteta.⁴³



Grafikon 29: Broj usvojenih planova integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite

⁴³ **Plan integriteta su donijeli:** JU Centar za socijalni rad za opštine Berane, Andrijevica i Petnjica, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Bijelo Polje, JU Centar za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj, JU Centar za socijalni rad za Prijestoniku Cetinje, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Herceg Novi, JU Centar za socijalni rad za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik, JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva, JU Centar za socijalni rad za opštine Plav i Gusinje, JU Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Rožaje, JU Centar za socijalni rad za opštine Pljevlja i Žabljak, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Berane, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Podgorica, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju u Prijestonici Cetinje, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Mojkovac, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Nikšić, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju „Lipa“ Plav, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Pljevlja, JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju „Tisa“ Bijelo Polje, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju „Sirena“ Ulcinj, JU Dječji dom „Mladost“ Bijela, JU Centar za podršku djeci i porodici Bijelo Polje, JU Dom starih „Grabovac“ Risan, JU Zavod „Komanski most“ Podgorica, JU „Lovćen-Bečići“ Cetinje, JU za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci Podgorica, JU Centar „Ljubović“ Podgorica, JU Centar za socijalni rad za Opštinu Danilovgrad, JU Centar za socijalni rad za opštine Mojkovac i Kolašin, JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju – Rožaje, JU Centar za profesionalnu rehabilitaciju Podgorica i JU Dom starih „Pljevlja“. **Plan integriteta nijesu donijeli:** JU Dom starih „Bijelo Polje“ i JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Budva.

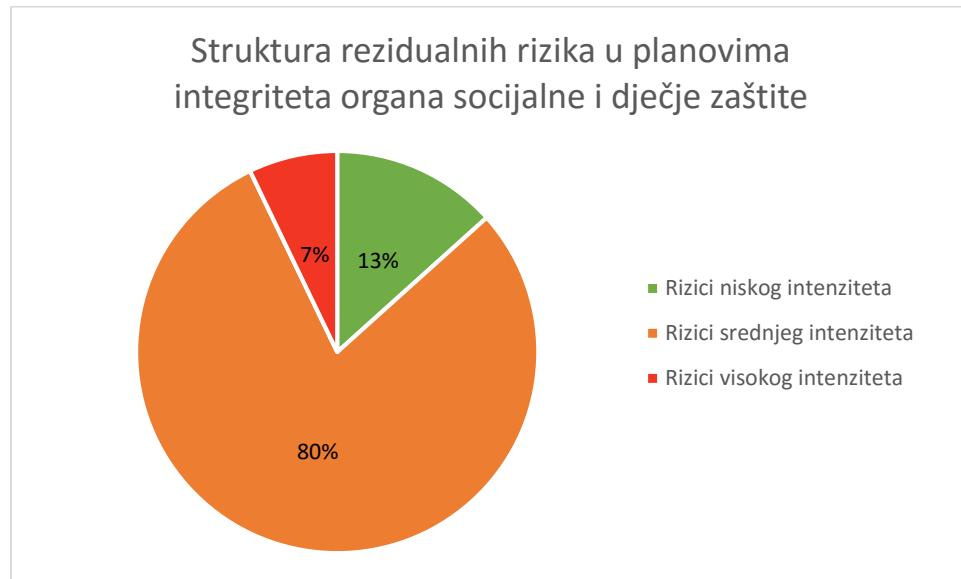
Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 26 organa socijalne i dječje zaštite (devet centara za socijalni rad i 15 ustanova socijalne i dječje zaštite) ažuriralo je odnosno usvojilo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 28 planova integriteta u ovom sistemu (84,8% svih usvojenih planova u sistemu socijalne i dječje zaštite). Pet planova integriteta koji su dostavljeni Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađeni, ali su obuhvaćeni kvalitativnim dijelom analize.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite identifikovana su ukupno 532 rezidualna rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u organima socijalne i dječje zaštite je srednjeg intenziteta, ukupno 423 (79,5%). Identifikovano je 38 rizika visokog intenziteta (7,1%) i 71 rizik niskog intenziteta (13,3%).



Grafikon 30: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio visokih (za 5%) i niskih rizika (3%), a povećan udio rizika srednjeg intenziteta (za 8%). Detaljnijim uvidom u statistiku, dolazi se do podatka da je došlo do smanjenja intenziteta rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim organima u ovom sistemu 2016. godine bio je 29,9 (na skali 1-100), a u planovima integriteta usvojenim 2018. godine iznosi 26,5 (nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i

trenutno iznosi 23,5). Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u ovoj oblasti.

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite su *povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / nestručan i neprofesionalan rad*. Ukupno 86 osnovnih rizika se može podvesti pod tu kategoriju (9% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (76 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti* (75 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (69 rizika) i *narušavanje integriteta institucije* (65 osnovnih rizika).

U planovima integriteta usvojenim 2016. godine najzastupljeniji osnovni rizik bio je *primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi*, koji je sada na devetom mjestu najzastupljenijih rizika. Slijedili su osnovni rizici *sukob interesa i povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje*.

U planovima integriteta su procijenjeni i rizici koji se odnose na određene obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljivanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je tri puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* pet puta. Tri osnovna rizika odnose se na *neprijavljivanje poklona i odsustvo evidencije poklona*. *Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 27 osnovnih rizika, a u devet slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti socijalne i dječje zaštite:

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad	86	8,96%
2. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	76	7,94%
3. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	75	7,82%
4. Narušavanje principa transparentnosti	69	7,19%
5. Narušavanje integriteta institucije	65	6,78%
6. Donošenje nezakonitih odluka	60	6,25%
7. Nesavjestan rad	57	5,94%
8. Ugrožavanje zaštite podataka	49	5,11%
9. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	45	4,69%
10. Curenje informacija	44	4,59%

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2019. godine prikupila 31 izvještaj o sprovođenju planova integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 28 (90% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 498 rizika i realizaciji 1,211 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Tri izvještaja koja nijesu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađena statistički, ali su uzeta u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvjestili da je ukupno 867 mjera realizovano (71,6%), 133 mjere djelimično realizovane (11%), a da je 211 mjera nerealizovano (17,4%).



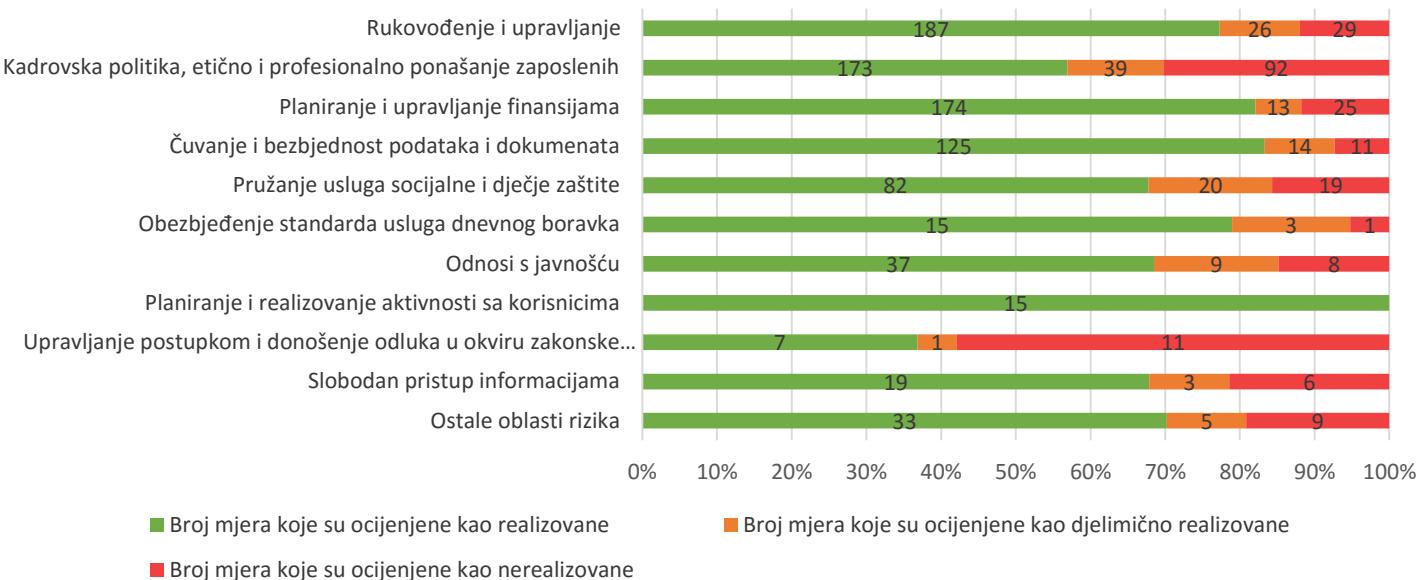
Grafikon 31: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera se znatno razlikuje između centara za socijalni rad i ustanova socijalne i dječje zaštite. Dok je u centrima realizovano 66% mjera, u ustanovama za socijalnu i dječju zaštitu uspješno je sprovedeno 78% mjera, prema izvještajima tih institucija.

Kod obje grupe organa vlasti došlo je do povećanja stepena realizacije mjera u odnosu na prethodne dvije godine.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Od opštih oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (83% realizovanih mjera) i „Planiranje i upravljanje finansijama (82%), što je bio slučaj i prethodne godine. Relativno visok nivo realizacije mjera ostvaren je i u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ (77%), dok je najmanji udio mjera realizovan u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (57%), pa se ponavlja preporuka iz prethodnih izvještaja da je potrebno posebnu pažnju posvetiti ovoj oblasti.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite



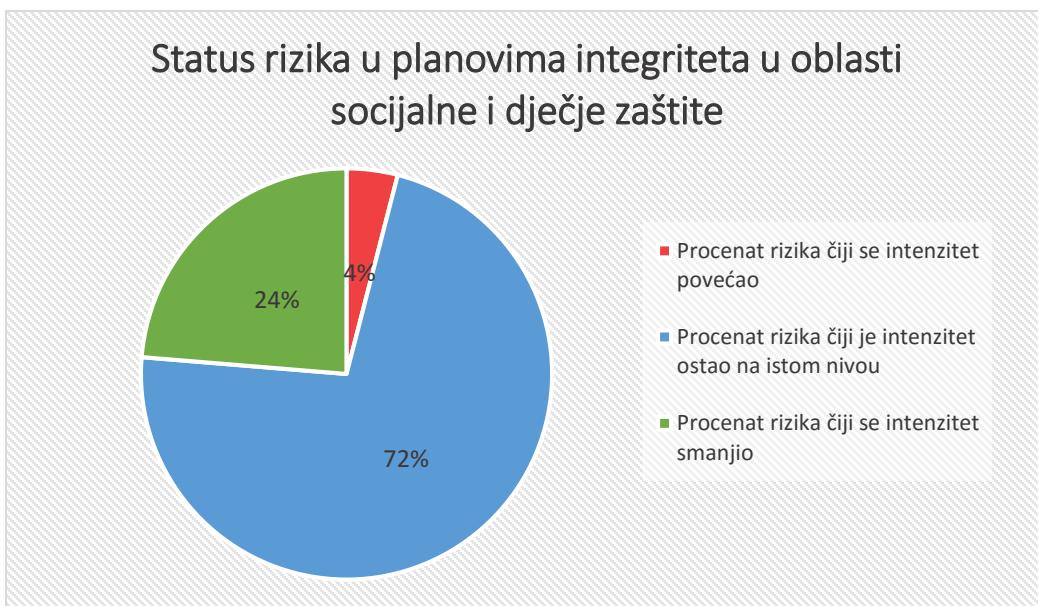
Grafikon 32: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite

Od posebnih oblasti rizika, visok stepen uspješnosti sprovođenja mjera ostvaren je u oblastima „Obezbeđenje standarda usluga dnevног boravka“ (79%), „Odnosi s javношћу“ (69%), „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ (68%) i „Slobodan pristup informacijama“ (68%). Realizovano je i svih 15 mjera koje su planirane u cilju smanjenja rizika u oblasti „Planiranje i realizovanje aktivnosti sa korisnicima“. Najveći broj mjera koje nijesu realizovane do kraja 2018. godine zabilježen je u oblasti „Upravljanje postupkom i donošenje odluka u okviru zakonske nadležnosti“ (37% realizovanih mjera).

Takođe, realizovane su tri mјere koje su unijete u plan integriteta po preporuci Agencije, u cilju savladavanja rizika u oblasti „Nedovoljna transparentnost socijalnih davanja i procesa zapоšljavanja tokom izborne kampanje“.

Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa socijalne i dječje zaštite izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno 360 rizika (72,3%) nije procijenjeno da je došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 118 rizika (23,7%) izviješteno je da su smanjenog, a za 20 rizika (4%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.



Grafikon 33: Status rizika u planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite

I u prethodnim izvještajima su preovladavali rizici nepromijenjenog intenziteta ali je njihov udio znatno veći u izvještajima dostavljenim 2019. godine. Glavni razlog je vjerovatno činjenica da su novi planovi integriteta usvojeni uglavnom u drugoj polovini 2018. godine, pa u relativno kratkom periodu nije moglo doći do značajne promjene intenziteta rizika.

Promjena statusa rizika se, kao i stepen realizacije mјera, razlikuje između centara za socijalni rad i ustanova za socijalnu i dječju zaštitu. Većina rizika povećanog intentiteta odnosi se na centre za socijalni rad, a u ustanovama je za veći broj rizika izviješteno da su smanjenog intenziteta (za 37% rizika je to procijenjeno u ustanovama, u poređenju sa 11% smanjenih rizika u centrima), što je u skladu sa većim stepenom realizacije mјera u ustanovama za socijalnu i dječju zaštitu u odnosu na centre za socijalni rad, prema izvještajima ove dvije grupe organa.

Status rizika u oblasti socijalne i dječje zaštite (po oblastima rizika)



Grafikon 34: Status rizika u planovima integriteta u oblasti socijalne i dječje zaštite (po oblastima rizika)

Od opštih oblasti rizika, najveći udio rizika smanjenog intenziteta zastupljen je u oblasti „Rukovođenje i upravljanje“, a najmanji u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju karakteriše i najmanji stepen realizacije mjera. Određeni broj rizika povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu prisutan je u svim opštim oblastima rizika, kao i u oblasti „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“, pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja visine tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje.

Ostali nalazi i preporuke

Dva organa su u okviru dokumentacije plana integriteta detaljno navela rezultate upitnika za utvrđivanje radnih procesa posebno ugroženih korupcijom. Izradu i sprovođenje upitnika Agencija ističe kao primjer dobre prakse, jer isto može značajno unaprijediti kvalitet plana integriteta.

Osim opštih oblasti rizika, potrebno je da plan integriteta sadrži dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti. Organima u ovoj oblasti se preporučuje uvođenje jedne ili više posebnih oblasti rizika u okviru kojih će posebno biti procijenjeni rizici koji se direktno odnose na glavne nadležnosti institucije, npr. oblast rizika „Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite“ ili „Obezbeđenje standarda usluga dnevнog boravka“ i sl. U odnosu na te rizike, potrebno je planirati odgovarajuće mjere za smanjenje ili uklanjanje rizika.

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

Pojedini rezidualni rizici u određenim planovima integriteta zapravo predstavljaju faktore rizika (npr. velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi, zaposleni nijesu upoznati sa propisima, nerazumljivi i nedorečeni propisi, neadekvatne zarade zaposlenih itd), pa se tim organima preporučuje da razrade formulaciju rezidualnih rizika tako da oni predstavljaju konkretne i precizne rizike, i u skladu sa njima da formulišu adekvatne mjere. Faktori rizika mogu biti iskazani u planu integriteta kao dio formulacije rezidualnih rizika. Zbog nedovoljno konkretno iskazanih rizika, ponekad se jedino iz mjera za savladavanje rizika može prepostaviti koji rizik postoji u instituciji.

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

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

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

Prilikom procjene efikasnosti plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir i ocjene iz **Izvještaja Evropske komisije**, gdje je to primjenjivo.

U oblasti socijalne inkluzije i zaštite u aprilu 2017. godine usvojeni su Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja za period 2017–2021. godine i prateći akcioni plan. Pored toga, u septembru 2017. godine usvojene su strategije za razvoj sistema socijalne i dječje zaštite i sistema

zaštite starijih osoba za period 2018–2022. godine, zajedno s odgovarajućim akcionim planovima za 2018. godinu⁴⁴. Preporučuje se da se planovi integriteta uslaglase sa navedenim akcionim planovima, ako je to moguće, ili da se kao mjeru u planu integriteta predviđi redovno izvještavanje o sprovođenju akcionih planova.

Proces deinstitucionalizacije polako se nastavlja i treba da se ubrza i dobije podršku alternativnih usluga, između ostalog jačanjem sistema za dječju zaštitu i razvoj hraniteljskog staranja, navodi se u Izvještaju EK za 2019. godinu⁴⁵, i dodaje se da ukupni pristup i kvalitet usluga dječje i socijalne zaštite i inkluzivnog obrazovanja za djecu sa smetnjama u razvoju treba da se poboljša zajedno sa uslugama ranog otkrivanja, intervenisanja i rehabilitacije na nacionalnom nivou. Prema EK, usluge alternativne mjege treba ojačati i proširiti kako bi se završila reforma deinstitucionalizacije⁴⁶.

Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu još uvijek nedostaju adekvatni resursi i kapaciteti za efikasan nadzor i osiguranje kvaliteta usluga, a kontinuitet i opseg socijalnih usluga, posebno na lokalnom nivou, i dalje je neadekvatan, ocjena je EK⁴⁷. U Izvještaju je konstatovano da je nastavljeno sprovođenje druge faze informacionog sistema socijalnih kartica/socijalne zaštite.

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

Analiza je ukazala na potrebu sveobuhvatne reforme centara za socijalni rad u cilju povećanja broja i profesionalne nadgradnje kapaciteta zaposlenih, potrebe uvođenja novih metodologija rada, neophodnosti teritorijalne reorganizacije rada i dr⁴⁸. Preporučuje se svim centrima za socijalni rad da razmotre nalaze, preporuke i zaključke iz Analize, radi eventualnog unapređenja planova integriteta u ovoj oblasti.

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

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

- Unaprijediti dostupnost i preglednost relevantnih dokumenata i informacija na internet stranicama Ministarstva rada i socijalnog staranja i organa vlasti u ovoj oblasti

⁴⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 77

⁴⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 30

⁴⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 86

⁴⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 86

⁴⁸ Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori, 2019

- Izraditi posebne internet stranice svih centara i ustanova
- Objavljiti na internet stranici / oglasnoj tabli sve relevantne informacije i regulativu
- Edukacija zaposlenih o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije
- Odrediti lice zaduženo za organizaciju i sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja
- Obezbijediti stručnim radnicima i saradnicima stručno usavršavanje, u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, prema planu i programu stručnog usavršavanja
- Sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu
- Pratiti sprovođenje Etičkog kodeksa za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite
- Vršiti periodičnu kontrolu sertifikata o položenim stručnim ispitima i licencama za rad ustanove
- Obezbijediti primjenu Zakona o zaštiti ličnih podataka i povećati nadzor nad zaštitom povjerljivih podataka
- Pojednostaviti određene procedure dodjele prava iz socijalne i dječje zaštite
- Obezbijediti transparentne i jasne kriterijume u odlučivanju
- Obezbijediti blagovremeno rješavanje zahtjeva za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite
- Definisati jasne i precizne kriterijume za određivanje fizičkog lica koje pruža uslugu porodičnog smještaja-hraniteljstva i porodičnog smještaja
- Uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka popisa imovine lica lišenih poslovne sposobnosti
- Edukacija zaposlenih u ustanovi koji pružaju usluge koje se odnose na savjetovanje, terapiju, medijaciju, SOS telefon i drugo
- Objezbijediti adekvatne uslove za smještaj korisnika u ustanovu
- Unaprijediti saradnju sa Fondom za zdravstveno osiguranje
- Vođenje evidencije o žalbama na službenike, na osnovu koje će se definisati određene kontrolne mjere ili sankcije
- Sprječavanje diskriminacije korisnika po osnovu bilo kojeg ličnog svojstva
- Definisanje jasnih kriterijuma za vršenje procjene i izradu individualnih planova pružanja usluga
- Povećati transparentnost prilikom sprovođenja ugovora sa korisnicima koji učestvuju u plaćanju usluga
- Obezbijediti kvalitetnu izradu analiza i izvještaja i predlaganje mjere za unaprjeđenje u oblasti socijalne i dječje zaštite.

Potrebno je razmotriti definisanje i sljedećih mjera u planovima integriteta:

- Uspostaviti sistem kratkoročnog i dugoročnog strateškog planiranja (npr. kroz donošenje strategija razvoja institucije u četvorogodišnjem periodu uz mjerjenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije strategije)

- Donijeti uputstvo za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju
- Donijeti uputstvo o dodjeli sponzorstava i jednokratne pomoći
- Redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera
- Sačinjavanje plana budžeta i izvještaja o budžetskoj potrošnji, na način da se jasno prikaže potrošnja po potrošačkim jedinicama, sa prikazom šta je ostvareno za utrošeni novac
- Donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci
- Obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki.

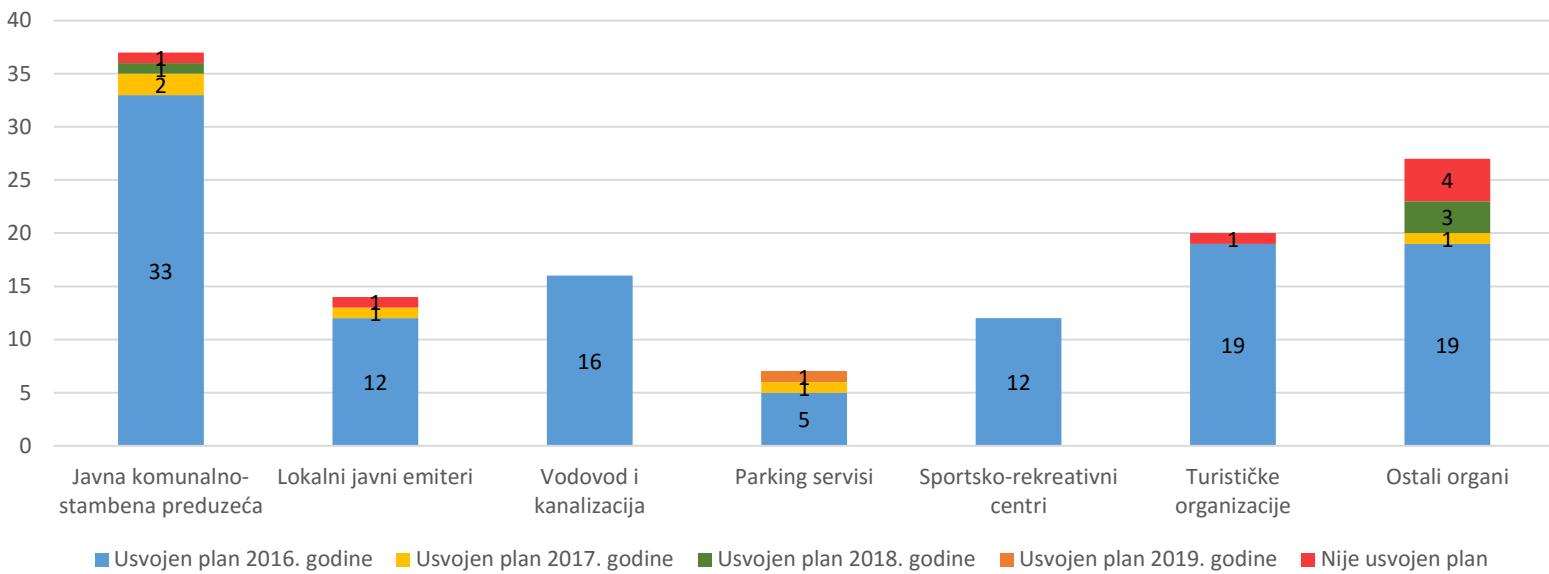
III. Javne ustanove, javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih javnih ustanova, javnih preduzeća ili drugih privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, a koji nijesu obuhvaćeni ostalim sistemima u ovom izvještaju.

Sistemom su obuhvaćena 134 organa: 37 javnih komunalno-stambenih preduzeća, 14 lokalnih javnih emitera, 16 preduzeća u čijoj su nadležnosti vodovod i kanalizacija, 7 parking servisa, 12 sportsko-rekreativnih centara, 20 turističkih organizacija i 28 drugih organa. Od njih, plan integriteta je do kraja 2019. godine donijelo 126 organa⁴⁹.

⁴⁹ **Plan integriteta su donijeli:** Komunalne usluge doo Podgorica, Komunalne usluge doo Pljevlja, Komunalno doo Kotor, Komunalno doo Tivat, Komunalno doo Budva, Komunalno doo Nikšić, Komunalno Lim doo Bijelo Polje, Komunalno doo Cetinje, Komunalno doo Berane, Komunalno doo Danilovgrad, Komunalno doo Rožaje, Komunalno doo Andrijevica, Komunalno doo Kolašin, Komunalne usluge Gradac doo Mojkovac, Komunalno-stambeno doo Herceg Novi, Komunalne djelatnosti doo Plav, Komunalne djelatnosti doo Šavnik, Komunalno i vodovod doo Žabljak, Stambeno-komunalno doo Plužine, Deponija doo Podgorica, Putevi doo Podgorica, Zelenilo doo Podgorica, Čistoća doo Podgorica, Tržnice i pijace doo Podgorica, Pogrebne usluge doo Podgorica, Agencija za stanovanje doo Podgorica, Čistoća doo Herceg Novi, Možura doo Bar, Pogrebne usluge doo Budva, Lovanja doo Kotor, Čistoća doo Pljevlja, Lokalni putevi doo Pljevlja, Agencija za stambeno-poslovni fond doo Pljevlja, Komunalne djelatnosti doo Ulcinj, JP Komunalna djelatnost Petnjica, JP "Komunalne djelatnosti Bar" Bar, Lokalni javni emiter „Radio Andrijevica, Lokalni javni emiter „Radio Berane“, Lokalni javni emiter „Radio Bijelo Polje“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Budva“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Cetinje“, Lokalni javni emiter „Radio Danilovgrad“, Javni radio-difuzni servis „Radio televizija Herceg Novi“, Lokalni javni emiter „Radio Kotor“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Nikšić“, Lokalni javni emiter „Radio i televizija Pljevlja“, Lokalni javni emiter „Radio Tivat“, Lokalni javni emiter „Radio televizija Ulcinj“, Lokalni javni emiter „Radio Bar“, Vodovod i kanalizacija Andrijevica, Vodovod Bar, Vodovod i kanalizacija Berane, Vodovod „Bistrica“ Bijelo Polje, Vodovod i kanalizacija Budva, Vodovod i kanalizacija Cetinje, Vodovod i kanalizacija Danilovgrad, Vodovod i kanalizacija Herceg Novi, Vodovod i kanalizacija Kolašin, Vodovod i kanalizacija Kotor, Vodovod i kanalizacija Nikšić, Vodovod i kanalizacija Podgorica, Vodovod Pljevlja, Vodovod i kanalizacija Rožaje, Vodovod i kanalizacija Tivat, Vodovod i kanalizacija Ulcinj, Parking servis Podgorica, Parking servis Bijelo Polje, Parking servis Herceg Novi, Parking servis Nikšić, Parking servis Budva, Parking servis Berane, Parking servis Ulcinj, Sportsko-rekreativni centar Bar, Sportski centar Berane, Centar za sport i rekreaciju Bijelo Polje, Sportsko-rekreativni centar Budva, Mediteranski sportski centar Budva, Sportski centar Cetinje, Sportski centar Igalo, Herceg Novi, Sportski centar Nikšić, Centar za sport i rekreaciju Pljevlja, Sportski objekti Podgorica, Sportski centar Rožaje, Sportska dvorana Tivat, Turistička organizacija Bar, Turistička organizacija Berane, Turistička organizacija Bijelo Polje, Turistička organizacija Budva, Turistička organizacija Cetinje, Turistička organizacija Danilovgrad, Turistička organizacija Herceg Novi, Turistička organizacija Kolašin, Turistička organizacija Kotor, Turistička organizacija Mojkovac, Turistička organizacija Nikšić, Turistička organizacija Plav, Turistička organizacija Pljevlja, Turistička organizacija Podgorica, Turistička organizacija Rožaje, Turistička organizacija Šavnik, Turistička organizacija Tivat, Turistička organizacija Žabljak, Turistička organizacija Ulcinj, AD „Plodovi Crne Gore“ Podgorica, JP „Autobuska stanica“ Nikšić, AD „Luka Kotor“ Kotor, JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica, DOO „Akademija znanja“ Budva, Preduzeće za konsulting i inženjeringu "Budva-Sv. Stefan-Petrovac" Budva, AD „Marina Bar“ Bar, AD „Institut za crnu metalurgiju“ Nikšić, DOO za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba Danilovgrad, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice“ Podgorica, DOO „Mediteran reklame“ Budva, JP za uzgoj i zaštitu divljači Ulcinj, DOO „Grijanje“ Pljevlja, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja“ Ulcinj, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Berane“ Berane, DOO „Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog“ Herceg Novi, DOO „Agencija za gazdovanje gradskom lukom“ Herceg Novi, Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture u Opštini Herceg Novi, Agencija za razvoj i zaštitu

Planovi integriteta - javne ustanove, javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač opština



Grafikon 35: Broj usvojenih planova integriteta u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 102 organa u ovom sistemu ažurirala su odnosno donijela novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (31 javno komunalno-stambeno preduzeće, 9 lokalnih javnih emitera, 15 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 4 parking servisa, 9 sportsko-rekreativnih centara, 19 turističkih organizacija i 15 drugih organa).

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 109 planova integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik opština (86,5% svih usvojenih planova u ovom sistemu). Ukupno 17 planova integriteta je dostavljeno Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije. Ti planovi nijesu statistički obrađeni, ali su obuhvaćeni kvalitativnim dijelom analize.

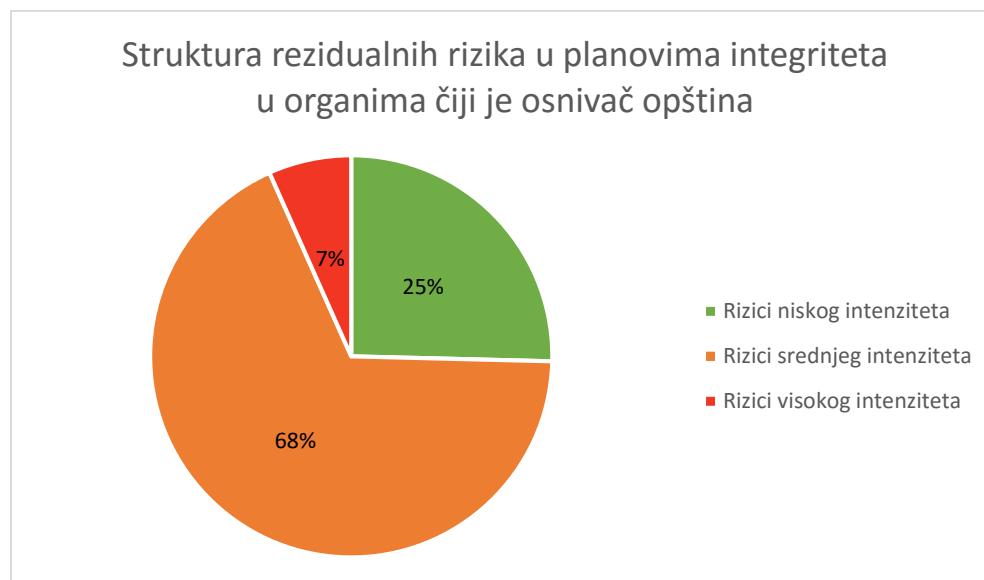
Preciznije, plan integriteta su u web aplikaciju unijeli: 32 javna komunalno-stambena preduzeća, 11 lokalnih javnih emitera, 15 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 6 parking servisa, 9 sportsko-rekreativnih centara, 18 turističkih organizacija i 18 drugih organa u ovom sistemu.

Orjena Herceg Novi, DOO „Regionalni park Piva“ Plužine, DOO „Benergo“ Berane, „Lovstvo“ d.o.o. Bar i AD Fudbalski klub „Budućnost“ Podgorica. **Plan integriteta nijesu donijeli:** doo "Komunalne djelatnosti" Gusinje, Lokalni javni emiter „Radio televizija Rožaje“, Turistička organizacija Petnjica, Vaterpolo klub „Budvanska rivijera“ Budva, DOO „Budva Holding“ Budva, DOO „Centar za razvoj durmitorskog područja“ Žabljak i DOO Autobuska stanica Tivat.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 1.650 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 1.121 (67,9%). Identifikovano je 419 rizika niskog intenziteta (25,4%) i 110 rizika visokog intenziteta (6,7%).



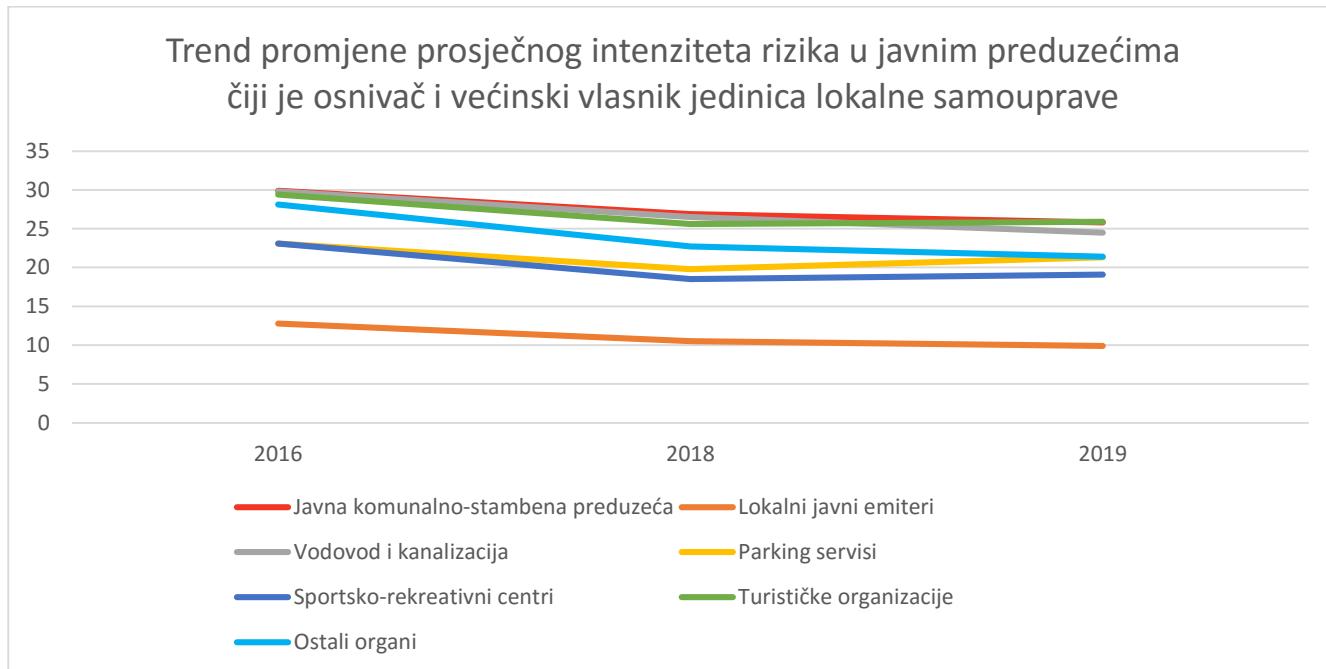
Grafikon 36: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta javnih ustanova, javnih preduzeća i drugih privrednih društava čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio rizika visokog intenziteta za oko 4%. Kao posljedica toga, procenat rizika srednjeg intenziteta povećan je za 3%, a niskog intenziteta za 1%. Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju brojčane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 26,9 (na skali 1-100), a u planovima usvojenim 2018. godine iznosi 23,8. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 22,6. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u ovoj oblasti.

Struktura rizika se ipak značajno razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je u lokalnim javnim emiterima zastupljeno 72% rizika niskog intenziteta, dok je rizika te visine u komunalno-stambenim preduzećima svega 16%. Takođe, u lokalnim javnim emiterima nije identifikovan nijedan rizik visokog intenziteta, dok se udio visokih rizika u ostalim podsistemima kreće od 2% do skoro 10% (u parking servisima).

Najveći intenzitet rizika 2016. godine, kao i 2019. godine, zabilježen je u javnim komunalno-stambenim preduzećima, preduzećima za vodovod i kanalizaciju, kao i turističkim organizacijama.

U svim podsistemima je od 2016. do 2019. godine došlo do opadanja prosječnog nivoa identifikovanih rizika, što se može vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 37: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

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

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika		
	2016	2018	2019	2016	2018	2019
Javna komunalno-stambena preduzeća	19,66%	72,78%	7,56%	29,9	26,9	25,8
Lokalni javni emiteri	74,38%	25,62%	0,00%	12,8	10,5	9,9
Vodovod i kanalizacija	25,42%	67,08%	7,50%	29,8	26,5	24,5
Parking servisi	49,51%	40,78%	9,71%	23,1	19,8	21,3
Sportsko-rekreativni centri	51,58%	46,32%	2,11%	23,1	18,5	19,1
Turističke organizacije	24,69%	66,05%	9,26%	29,4	25,6	25,9
Ostali organi	30,67%	65,13%	4,20%	28,1	22,7	21,4

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u ovom sistemu je *Narušavanje principa transparentnosti*. Ukupno 249 osnovnih rizika se može podvesti pod tu kategoriju (9% svih osnovnih rizika). Slijede *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (240 rizika), *narušavanje integriteta institucije* (199 rizika), *iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja* (188 rizika) i *donošenje nezakonitih odluka* (144 osnovna rizika).

U planovima integriteta usvojenim 2016. godine najzastupljeniji osnovni rizik bio je *nedozvoljeno lobiranje, drugi nejavni uticaj ili drugi oblici kršenja principa transparentnosti*, koji je sada na prvom i drugom mjestu najzastupljenijih rizika.

Određeni organi u ovom sistemu su procijenili i rizike koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije. Osnovni rizik *neprijavljanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je deset puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* dvanaest puta. Osam osnovnih rizika odnose se na *neprijavljanje poklona i odsustvo evidencije poklona* (bilo da se radi o javnim funkcionerima ili drugim zaposlenima). *Neprijavljanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 80 osnovnih rizika, a u 32 slučaja procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u javnim ustanovama, preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik opština, Prijestonica ili Glavni grad:

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje principa transparentnosti	249	8,95%
2. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	240	8,62%
3. Narušavanje integriteta institucije	199	7,15%
4. Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja / Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	188	6,75
5. Donošenje nezakonitih odluka	144	5,18%
6. Sukob interesa	138	4,96%
7. Curenje informacija	137	4,92%
8. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	126	4,53%
9. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad	88	3,16%
10. Ugrožavanje zaštite podataka	85	3,05%
11. Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	84	3,02%
12. Neprijavljanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	80	2,87%

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

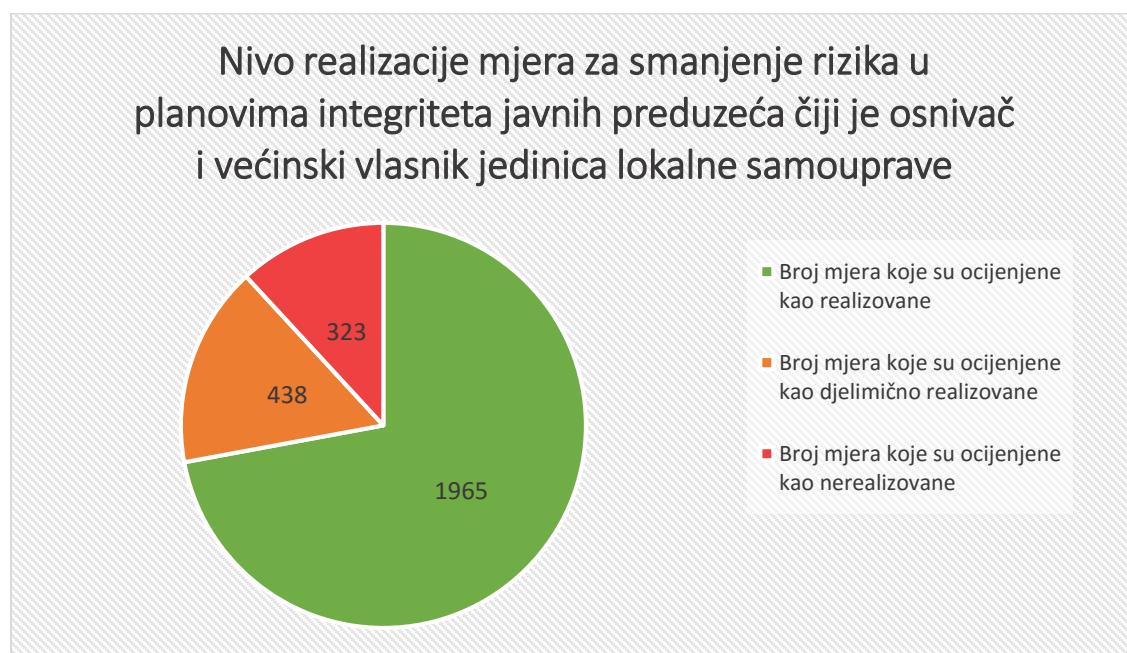
Agencija je 2019. godine prikupila 121 izvještaj o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 34 komunalno-stambenih preduzeća, 13 lokalnih javnih emitera, 16 preduzeća za vodovod i kanalizaciju, 6 parking servisa, 12 sportsko-rekreativnih centara, 19 turističkih organizacija i 21 drugi organ) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 95 (78,5% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). Organi su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 1.441 rizika i realizaciji 2.726 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Ukupno 26 izvještaja koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađeni statistički, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvjestili da je ukupno 1.965 mjera realizovano (72,1%), 438 mjera djelimično realizovano (16,1%), a da 323 mjera nijesu realizovane (11,8%).



Grafikon 38: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

Iako je procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim 2019. godine, znatno veći od onog ostvarenog prethodne dvije godine, taj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na to da je prethodne izvještaje karakterisao izrazito visok procenat mjera o čijoj realizaciji organi u ovom sistemu nijesu adekvatno izvijestili. Od 2019. godine, unos informacija u web aplikaciju o svim mjerama obavezan je uslov kako bi organi bili u mogućnosti da podnesu izvještaj. Ako se, ipak, iz statistike prethodnih izvještaja isključe mјere o kojima nije izviješteno, i dalje je evidentan značajan napredak u broju realizovanih mjer. Naime, na kraju 2016. godine realizovano je 62,1% mjeru (zanemarujući mјere o kojima nema dovoljno podataka o realizaciji), na kraju 2017. godine 66,1% mjeru, a na kraju 2018. godine (kada su organi po prvi put podnosili izvještaj putem aplikacije) 72,1% mjeru. Treba svakako uzeti u obzir i da veliki broj organa u ovom sistemu nije 2019. godine podnio izvještaj putem aplikacije, već u štampanoj formi, pa stvarni procent realizacije može u određenoj mjeri odstupati od navedenog.

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjeru se razlikuje među podsistemima u okviru ovog sistema. Tako je najveći nivo realizacije ostvaren u parking servisima (76,9%) i turističkim organizacijama (75,3%), a najmanji u sportsko-rekreativnim centrima (62,7%), u kojima je zabilježen i najveći udio nerealizovanih mjeru (17,6%) u odnosu na druge grupe organa u okviru ovog sistema. U svim podsistemima je ostvaren određeni napredak u poređenju sa dva prethodna izvještajna perioda.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjeru u organima ovog sistema po oblastima rizika. Nivo realizacije mjeru u opštim oblastima rizika je sličan kao prethodne godine, s tim što je u svakoj od tih oblasti došlo do određenog napretka. Najuspješnija oblast je i dalje „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 82% mjeru (u prethodnom periodu je bilo realizovano 77% mjeru). Slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 75% realizovanih mjeru (66% prethodne godine, pa je u ovoj oblasti ostvaren najveći napredak), „Čuvanje i bezbjednost podataka“ sa 69% (66% prethodne godine) i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju ponovo karakteriše najmanji udio realizovanih mjeru, oko 66% (58% prethodne godine). U oblasti kadrovske politike zabilježen je i najveći broj mjeru koje do kraja 2018. godine nijesu realizovane. Stoga, potrebno je 2020. godine obratiti posebnu pažnju na ovu oblast, ukoliko se navedena zapažanja odnose i na konkretnu instituciju.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave



Grafikon 39: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

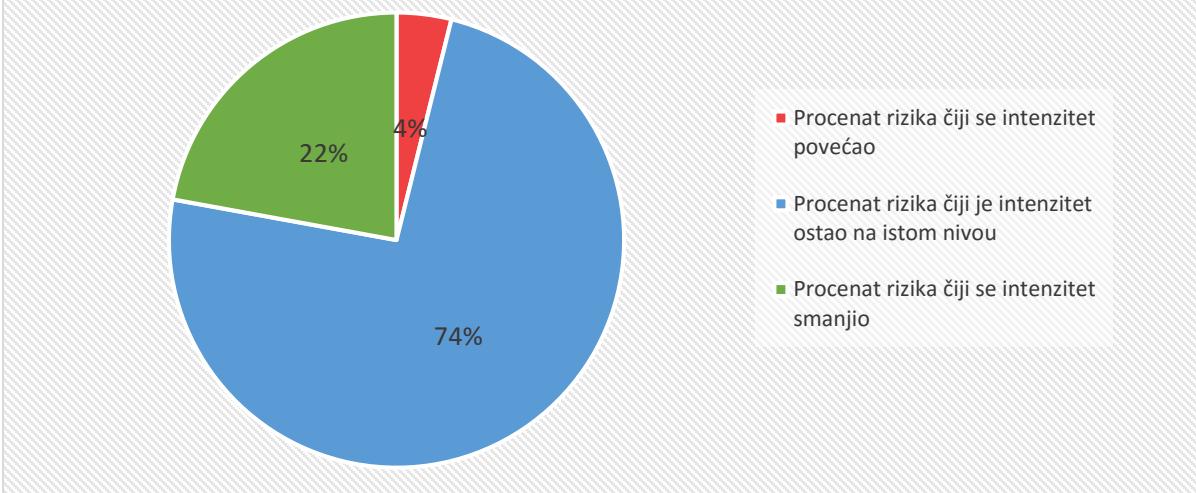
Kada su posebne oblasti rizika u pitanju, jedino su „Slobodan pristup informacijama“ i „Odnosi s javnošću“ oblasti koje su zajedničke većem broju organa. Oblast „Slobodan pristup informacijama“ karakteriše veliki broj mjera, od kojih je realizovano 71% (u poređenju sa 73% prethodne godine). Za razliku od te oblasti, u oblasti „Odnosi s javnošću“ ostvaren je određeni napredak u odnosu na prethodnu godinu, kada je bilo realizovano svega 53% mjera, jer je prema najnovijim izvještajima taj procenat porastao na 68%.

Imajući u vidu širok raspon nadležnosti organa u ovom sistemu, one su na grafikonu predstavljene pod kategorijom „Ostale oblasti“, i njih karakteriše nešto niži stepen realizacije u odnosu na ostale opšte i posebne oblasti rizika. Posebno je uočljivo da je u tim oblastima u prosjeku došlo do pada udjela realizovanih mjera u odnosu na prethodni izvještajni period (sa 77% na 67%). Osim toga, broj mjera u ovim oblastima je dvostruko manji u odnosu na prve planove integriteta, uprkos preporukama Agencije da je potrebno posebnu pažnju posvetiti posebnim oblastima rizika, u okviru kojih bi trebalo analizirati specifične nadležnosti ovih institucija.

Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno 1.066 rizika (74%) procijenjeno je da nije došlo povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 319 rizika (22,1%) izviješteno je da su smanjenog, a za 56 rizika (3,9%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.

Status rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave



Grafikon 40: Status rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave

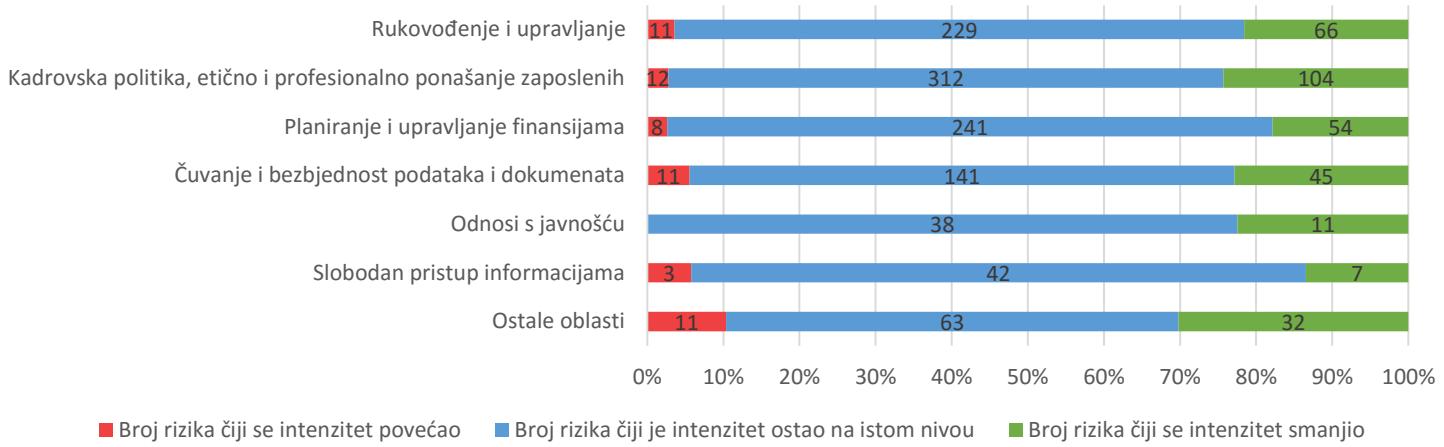
Iako u odnosu na prethodni izvještajni period, kada su preovladavali rizici smanjenog intenziteta, sada preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta, udio smanjenih rizika takođe je znatan, pa kao što je u prethodnom dijelu analize zabilježen trend smanjenja prosječnog intenziteta rizika, tako se može zaključiti i u ovom dijelu izvještaja da je u trećoj godini sprovođenja planova integriteta došlo do daljeg smanjenja intenziteta identifikovanih rizika, što može ukazati na efikasnost određenih mjera u planovima integriteta. U svakom slučaju, potrebno je analizirati svaki plan integriteta kako bi se taj zaključak mogao donijeti i za pojedinačne institucije koje pripadaju ovom sistemu.

Promjena statusa rizika se, kao i stepen realizacije mjera, razlikuje između podistema na koje je moguće podijeliti ovaj sistem. Tako je najveći udio rizika smanjenog intenziteta zabilježen u lokalnim javnim emitterima (32,5% takvih rizika), javnim komunalno-stambenim preduzećima (26,1%), preduzećima za vodovod i kanalizaciju (23,7%) i turističkim organizacijama (23,6%). U sportsko-rekreativnim centrima, s druge strane, procijenjeno je za 15,8% rizika da je intenzitet opao kao rezultat sprovođenja odgovarajućih mjera. Takođe, u parking servisima je isto procijenjeno za svega 4,6% rizika, dok ni za jedan drugi rizik u tim organima nije izviješteno da je došlo do promjene statusa.

U odnosu na ostalih pet grupa organa, u turističkim organizacijama je za najveći procenat rizika procijenjeno da je došlo do povećanja intenziteta rizika (4,8% takvih rizika), pa je potrebno razmotriti da li su mjere planirane za savladavanje tih rizika odgovarajuće i da li je potrebna njihova izmjena ili uvođenje novih mjera. Osim u slučajevima kada je rast intenziteta rezultat

spoljašnjih faktora rizika, na koje institucija ne može da utiče, efikasnost predloženih mjera je potrebno razmotriti u svakom slučaju kada organ procijeni da intenzitet rizika raste.

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



Grafikon 41: Status rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave (po oblastima rizika)

Posmatrano po opštim oblastima rizika, promjena intenziteta rizika nije u potpunosti u skladu sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera u istim oblastima, pa tako oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je ostvaren najveći stepen realizacije mjera, istovremeno karakteriše i najmanji udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu (17,8% rizika). Osim toga, najviše rizika smanjenog intenziteta je u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ (24,4%), uprkos tome što tu oblast karakteriše i najmanji stepen uspješnosti realizacije mjera. Ipak, u svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjere nijesu dale dovoljno efekta (imajući u vidu da su novi planovi integriteta uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2018. godine), iako je većina tih mjera realizovana, pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, procijeniti njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu. Ovo se manje odnosi na određeni broj mjera koje su kontinuirane prirode i kojima je potreban duži period sprovođenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

U svakoj od četiri opšte oblasti rizika prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu, pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja visine tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje.

Ostali nalazi i preporuke

Različite vrste nedostataka uočene su u planovima integriteta koje su organi u ovom sistemu usvojili 2016. godine, pa je Agencija uputila pojedinačne preporuke svim organima u šest specifičnih podsistema koji pripadaju ovom sistemu. Veliki broj organa je djelimično ili u potpunosti usvojio preporuke i u skladu sa njima unaprijedio planove integriteta prilikom njihovog ažuriranja 2018. godine.

Od ukupnog broja organa u ovom sistemu koji su dobili preporuke, oko 15% je u potpunosti usvojilo preporuke Agencije, 45% je prihvatio određeni broj datih preporuka, a 40% nije usvojilo preporuke. Gledano po podsistemima, svi parking servisi koji su 2018. godine usvojili novi plan integriteta unaprijedili su plan shodno preporukama Agencije (dva parking servisa usvojila su određeni broj preporuka, a dva organa sve preporuke). Najveći broj organa koji su u potpunosti prihvatili preporuke Agencije prilikom ažuriranja plana integriteta karakterističan je za podistem „Turističke organizacije“ (5 organa). S druge strane, najveći procenat organa koji nijesu prihvatili preporuke Agencije zabilježen je u podstemu „Lokalni javni emiteri“ (60% svih organa u podstemu), a najmanji u podsistemima „Parking servisi“ (0%), „Javna komunalno-stambena preduzeća“ (32%) i „Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti“ (33%).

Javna komunalno-stambena preduzeća

Iako većina planova integriteta u ovom podstemu sadrži posebne oblasti rizika, one se uglavnom odnose na sloboden pristup informacijama i odnose sa javnošću, dok često izostaju oblasti koje se odnose na ključne nadležnosti institucija, pa se preporučuje tim komunalno-stambenim preduzećima da prilikom ažuriranja plana integriteta uvedu nove oblasti rizika.

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

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

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

Imajući u vidu sličnost određenog broja planova integriteta komunalno-stambenih preduzeća sa primjerom plana integriteta koji je Agencija izradila 2016. godine (kao i međusobnu sličnost jednog dijela planova integriteta), potrebno je dodatno procijeniti da li su postojeće mјere za

savladavanje rizika efikasne i svrshishodne, i prije svega da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način.

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

Lokalni javni emiteri

Planove integriteta određenih lokalnih javnih emitera karakteriše nešto manji broj identifikovanih rizika i predloženih mera, pa se tim organima preporučuje da prilikom ažuriranja plana integriteta izvrše procjenu rizika u većem broju radnih procesa u instituciji. Čest je slučaj da nijedna od opštih oblasti rizika nije dovoljno razrađena, pa je potrebno izvršiti procjenu rizika u svim radnim procesima koje podrazumijevaju ove četiri oblasti rizika. Uglavnom je to slučaj sa onim dijelom lokalnih javnih emitera koji su u planu integriteta iskazali sva sistematizovana ili popunjena radna mjesta i procijenili zasebne rizike za svako od njih. Zbog navedenog pristupa, ti planovi sadrže obimne planove integriteta, ali je broj konkretnih rizika i mera manji ili neadekvatan, pa je posebno bitno da ovaj dio organa na temeljan način pristupi procjeni rizika i izradi planova integriteta. Taj nedostatak je u određenoj mjeri otklonjen u novima planovima integriteta, koje su ovi organi usvojili 2018. godine.

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

Preporučuje se lokalnim javnim emitерима da se, u cilju poštovanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, procijene rizici koji se odnose na objavljivanje cjenovnika usluga i oglašavanje političkih subjekata na lokalnom javnom emiteru tokom izborne kampanje, te da se plan integriteta dopuni mjerama koje se odnose na monitoring i implementaciju utvrđenih zakonskih rješenja.

Prilikom analize dostavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta lokalnih javnih emitera, kod određenog broja izvještaja utvrđeni su nedostaci u pogledu neusklađenosti sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta. U pojedinim slučajevima se opis realizacije mera ne može u potpunosti dovesti u vezu sa mjerama za koju se izvještava, pa se preporučuje da se preciznije navode informacije o sprovođenju mera ili da se razmotri dopuna, izmjena ili uklanjanje određenih mera ukoliko one nijesu adekvatne.

U pojedinim izvještajima o sprovođenju planova integriteta nedostaju adekvatne informacije o realizaciji mera ili se iz opisa mera ne može zaključiti da su one realizovane odnosno djelimično

realizovane, iako je tako navedeno u izveštaju, pa se preporučuje što objektivnija ocjena realizacije mjera prilikom izveštavanja i navođenje većeg broja informacija.

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

Vodovod i kanalizacija

Planove integriteta većine organa u ovom podsistemu karakteriše određena sličnost sa primjerom plana integriteta koji je Agencija izradila 2016. godine, pa je potrebno dodatno procijeniti da li su postojeće mjerne za savladavanje rizika efikasne i svrshodne, i prije svega da li su rizici u planu integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način. Ukoliko institucija smatra da određene mjerne nijesu primjenjive ili svrshodne, potrebno ih je revidirati prilikom ažuriranja plana integriteta, odnosno ukloniti ih ili zamijeniti novim mjerama koje bi efikasnije doprinijele savladavanju rizika.

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

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

U određenom broju izveštaja o sprovođenju plana integriteta je u prva dva izveštajna ciklusa nedostajala ocjena ili opis realizacije mjer za savladavanje rizika, ali je u trećem izveštajnom periodu ovaj nedostatak u velikoj mjeri otklonjen, dijelom zahvaljujući aplikaciji za planove integriteta, koja korisniku daje mogućnost da podnese izveštaj tek nakon što je ocijenio realizaciju svih mjer, a dijelom kao posljedica preporuka Agencije, koje je oko polovina organa u ovom podsistemu usvojilo i shodno njima unaprijedilo plan integriteta i prateće izveštaje.

Parking servisi

Planovi integriteta sadrže sve opšte oblasti rizika, ali većina planova u ovom podsistemu ne sadrži posebne oblasti rizika ili se one odnose na slobodan pristup informacijama ili odnose sa javnošću,

dok nema oblasti koje se odnose na ključne nadležnosti institucije, pa se preporučuje parking servisima da prilikom ažuriranja plana integriteta uvedu dodatne posebne oblasti rizika.

Kada su u pitanju nedostaci koji se odnose na izvještaje o sprovođenju planova integriteta, u pojedinim izvještajima nedostaju informacije o sprovođenju većeg broja mjera. Ukoliko pojedine mjere nije moguće sprovesti ili nijesu primjenjive na instituciju, preporučuje se izmjena ili uklanjanje tih mjera, ili dodavanje novih mjera za savladavanje identifikovanih rizika.

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

Sportsko-rekreativni centri i sportski objekti

Dva plana integriteta nijesu sadržala sve četiri opšte oblasti rizika, ali su oba organa taj nedostatak ispravila 2018. godine, prilikom izrade novog plana integriteta. Takođe, dok je jedna polovina organa u ovom podsistemu analizirala i uključila u plan integriteta i posebne oblasti rizika koje se odnose na glavne nadležnosti institucije, u drugoj polovini organa takve oblasti izostaju, ili su obrađene samo posebne oblasti koje su u vezi sa slobodnim pristupom informacijama i odnosima s javnošću, pa se tim organima preporučuje da u plan integriteta uvede dodatne oblasti rizika.

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

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

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

Turističke organizacije

Četrnaest organa nije u dovoljnoj mjeri analiziralo posebne oblasti rizika koje bi se odnosile na glavne nadležnosti turističkih organizacija, prilikom izrade prvih planova integriteta, pa su ovi organi 2018. godine dobili preporuku da u plan uvedu dodatne oblasti rizika. Većina turističkih

organizacija je djelimično ili u potpunosti usvojila preporuke Agencije, pa je određeni broj turističkih organizacija dopunio plan integriteta novim oblastima rizika. Oblasti koje bi organi u ovom podsistemu trebalo da razmotre su npr. organizovanje manifestacija i prijava boravka stranih turista, prema primjeru jednog dijela turističkih organizacija koje su te oblasti uključile u plan integriteta.

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

U pojedinim izvještajima o sprovođenju plana integriteta, primjećeno je da opis realizacije mjerne ne odgovara u potpunosti mjeri za koju se izvještava, pa se preporučuje da se što preciznije navode informacije o sprovođenju mjera (npr. mjera koja se odnosi na proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama često je ocjenjivana kao realizovana, iako opis realizacije ne odgovara toj mjeri).

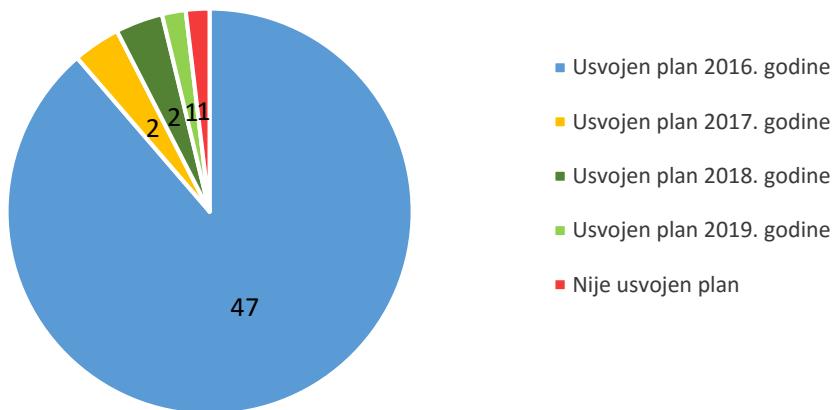
Veliki broj organa je u ranijim izvještajima unosio sumarnu ocjenu realizacije za veći broj mjera, umjesto pojedinačne ocjene realizacije, što je u značajnoj mjeri ispravljeno u trećem izvještajnom periodu, jer je većina turističkih organizacija, prateći korisničko uputstvo za web aplikaciju za planove integriteta, 2019. godine izvještavala o svakoj planiranoj mjeri pojedinačno.

IV. Javne ustanove, javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Plan integriteta u ovom sistemu, prema evidenciji Agencije, usvojili su ukupno 52 javne ustanove, javna preduzeća ili druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država. Od ovog broja, 47 organa vlasti je donijelo plan integriteta u toku 2016. godine, dok su po dva organa donijela plan integriteta u 2017., odnosno 2018. godini, a jedan organ je plan usvojio 2019. godine.⁵⁰

⁵⁰**Plan integriteta su donijeli:** Inženjerska komora Crne Gore, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada, Fond za zaštitu depozita, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za obeštećenje, Centar za posredovanje, Centralna banka Crne Gore, JU Službeni list Crne Gore, JU Zavod za geološka istraživanja, JU Specijalistička veterinarska laboratorija, JU Regionalni centar za obuku ronilaca za podvodno razminiranje, pružanje pomoći, spašavanje i kontrolu na moru, AD „Pošta Crne Gore“ Podgorica, AD „13. jul Plantaže“ Podgorica, AD „Održavanje željezničkih voznih sredstava“ Podgorica, AD „Željeznički prevoz Crne Gore“ Podgorica, AD „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ Podgorica, AD „Businessmontenegro“ Podgorica, AD „Montecargo“ Podgorica, AD „Montenegro Airlines“ Podgorica, AD „Aerodromi Crne Gore“ Podgorica, AD „Elektroprivreda Crne Gore“ Nikšić, AD „Crnogorski elektroprenosni sistem“ Podgorica, DOO „Radio difuzni centar“ Podgorica, AD „Investiciono-razvojni fond Crne Gore“ Podgorica, AD „Luka Bar“ Bar, AD „Crnogorska plovidba“ Kotor, AD Hotelska grupa „Budvanska rivijera“ Budva, AD HTP „Ulcinjska rivijera“ Ulcinj, AD „Castello Montenegro“ Pljevlja, DOO „Centar za ekotoksikološka ispitivanja“ Podgorica, DOO „Project – Consulting“ Podgorica, DOO „Crnogorski operator tržišta električne energije“ Podgorica, DOO „Monteput“ Podgorica, DOO „Montenegro Bonus“ Cetinje, DOO „Turistički centar Durmitor“ Žabljak, DOO „Vodacom“ Tivat, JP Radio i televizija Crne Gore, Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore, JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ Budva, Institut za razvoj i istraživanje u oblasti zaštite na radu, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore, Institut za standardizaciju Crne Gore, Barska plovidba AD Bar, AD Institut za fizikalnu medicinu, rehabilitaciju i reumatologiju „Dr Simo Milošević“ Igalo, Herceg Novi, DOO „Crnogorski elektrodistributivni sistem“ – CEDIS Podgorica, DOO „Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis“ Nikšić i DOO „Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju“ Podgorica. Plan integriteta 2019. godine usvojio je D.O.O. „Skijališta Crne Gore“ Mojkovac, koji ima zakonsku obavezu da izvještaj o sprovođenju plana podnese do 15. aprila 2020. godine. U toku je izrada plana integriteta „Univerzitsko sportsko-kulturnog centra d.o.o. Podgorica“.

Planovi integriteta - javna preduzeća čiji je osnivač država



Grafikon 42: Broj usvojenih planova integriteta u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 47 organa u ovom sistemu ažurirala su odnosno donijela novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period. Samo jedan organ vlasti u ovom sistemu nije ažurirao plan integriteta u 2018. godini, već će to učiniti u narednom periodu.

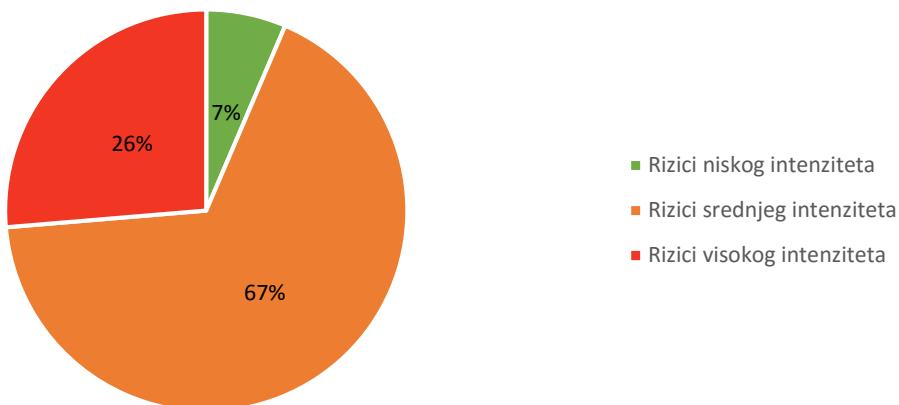
Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovodenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 50 planova integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država (96,1% svih usvojenih planova u ovom sistemu).

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 980 rezidualnih rizika. Najviše rizika u planovima integriteta usvojenim 2018. godine sadržano je u planu Pošte Crne Gore A.D. Podgorica (ukupno 112 rizika).

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 659 (67%). Identifikovano je 258 rizika niskog intenziteta (26%) i 63 rizika visokog intenziteta (7%). Jedan organ vlasti predvio je samo rizike niskog intenziteta (25 rizika, Centar za posredovanje Podgorica), dok je najviše rizika srednjeg intenziteta zastupljeno kod sljedećih organa: Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Crnogorska plovidba a.d. Kotor, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Nacionalna turistička organizacija Crne Gore, itd.

Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa čiji je osnivač država



Grafikon 43: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta javnih ustanova, javnih preduzeća i drugih privrednih društava čiji je osnivač država

Naziv sistema	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Ukupan broj rizika
Javne službe čiji je osnivač ili većinski vlasnik država (planovi integriteta usvojeni 2016. godine)	323 (23%)	856 (62%)	202 (15%)	1381
Javne službe čiji je osnivač ili većinski vlasnik država (planovi integriteta usvojeni 2018. godine)	258 (27%)	659(67%)	63(7%)	980

Tabela: Uporedni prikaz strukture rizika u planovima usvojenim 2016. godine i 2018. godine

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio rizika visokog intenziteta za oko 8%. Kao posljedica toga, procenat rizika srednjeg intenziteta povećan je za 5%, a niskog intenziteta za 4%. Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju brojčane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 29,9 (na skali 1-100), a u planovima usvojenim 2018. godine iznosi 24,75. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 22,77. Ovaj podatak može da ukaže na uspješnost u realizaciji mjera za smanjenje rizika u tom sistemu.

Prikaz prosječnog intenziteta rizika u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Prosječni intenzitet rizika		
2016	2018	2019
29,9	24,75	22,77

Tabela osnovnih rizika

Redni broj	Osnovni rizik	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	189	8.54
2	Sukob interesa	129	5.83
3	Narušavanje principa transparentnosti	128	5.78
4	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaji	127	5.73
5	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	106	4.79
6	Nesavjestan rad	104	4.69
7	Curenje informacija	87	3.98
8	Donošenje nezakonitih odluka	86	3.88
9	Ugrožavanje zaštite podataka	84	3.80
10	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	80	3.61

Statistički posmatrano, tri najzastupljenija osnovna rizika u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim privrednim društvima čiji je osnivač i većinski vlasnik država su: narušavanje integriteta institucije, sukob interesa i narušavanje principa transparentnosti. Ti organi vlasti prepoznali su osnovne rizike koji se odnose na primjenu Zakona o sprječavanju korupcije u dijelu primanja poklona i drugih nedozvoljenih koristi (4.79% svih osnovnih rizika).

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2019. godine prikupila 51 izvještaj o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu i obradila podatke o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

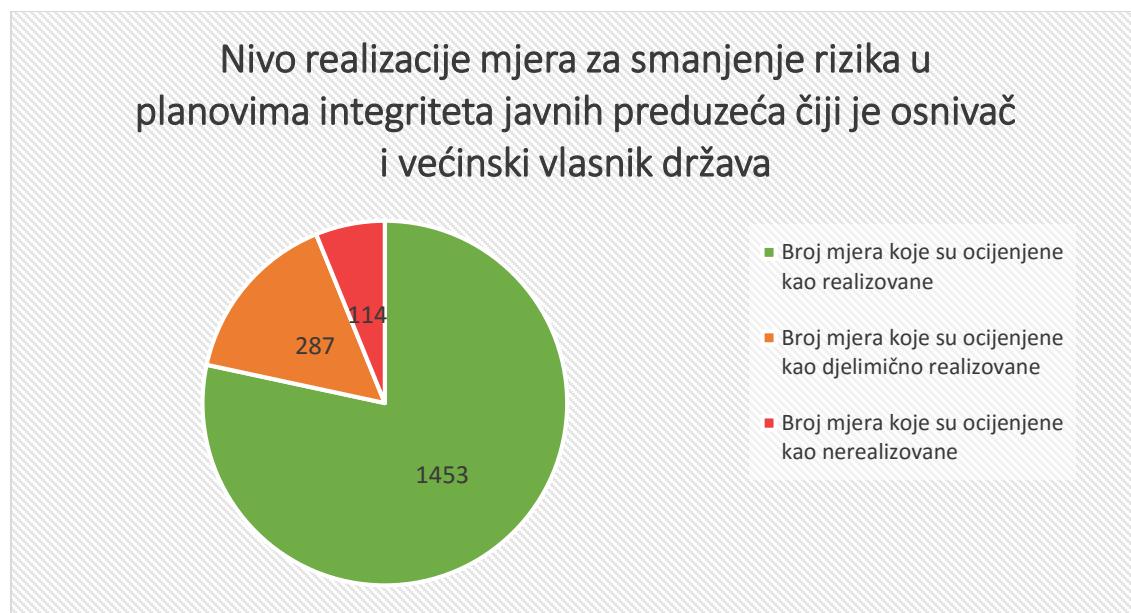
U izvještajima o sprovođenju planova integriteta organi vlasti su ocijenili stepen realizacije mjera, dali kratak opis realizacije mjera, i procijenili da li je došlo do promjene intenziteta prepoznatih rizika u planovima integriteta.

Organji u ovom sistemu su bili u obavezi da prilikom izrade izvještaja o sprovođenju planova integriteta izvijeste o statusu ukupno 902 rizika i realizaciji 1.854 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 47 (92,15% podnijetih izvještaja u ovom sistemu). Jedan izvještaj nije unijet u aplikaciju, već je dostavljen Agenciji u štampanoj formi, pa taj izvještaj nije obrađen statistički, ali je obuhvaćen kvalitativnim dijelom analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera, organi su izvjestili da je ukupno 1.453 mjera realizovano (78,4%), 287 mjera djelimično realizovano (15,5%), a da 114 mjera nije realizovano (6,1%).



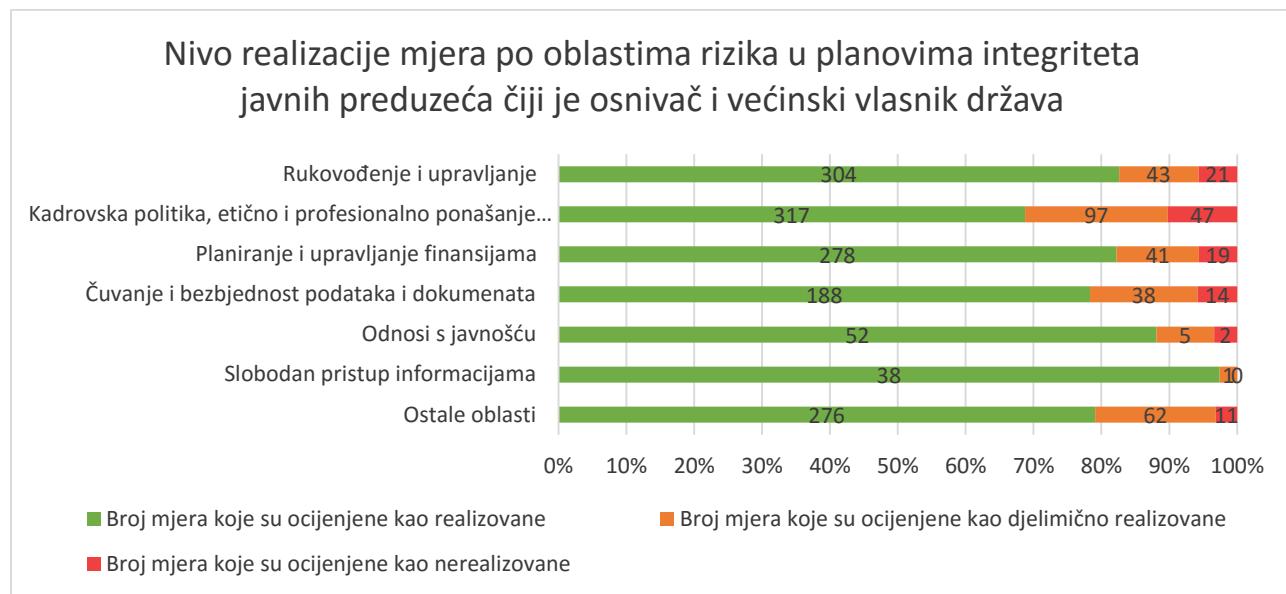
Grafikon 44: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Iako je procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim 2019. godine, znatno veći od onog ostvarenog prethodne dvije godine, taj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na to da je u prethodnim izvještajima zastupljen visok procenat mjera o čijoj realizaciji organi vlasti nisu adekvatno izvijestili. Iz tabele se može uočiti da je na kraju 2016. godine realizovano 56,5% mjera, na kraju 2017. godine 61% mjera, a na kraju 2018. godine (kada su organi po prvi put podnosili izvještaj putem aplikacije) 65,3% mjera. Najviše mjera u ažuriranim planovima

integriteta predložili su Pošta Crne Gore (112 mjera), zatim Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom (109) i Elektroprivreda Crne Gore (105 mjera).

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2017.	56.5%	20.3%	8.4%
2018.	61%	20%	8.8%
2019.	65.3%	12.9%	5.1%

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Nivo realizacije mjera u opštim oblastima rizika je znatno povećan u odnosu na prethodnu godinu, pa se može konstatovati da je u svakoj od tih oblasti došlo do određenog napretka.



Grafikon 45: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Najuspješnije oblasti su „Rukovođenje i upravljanje“ (82.61%) i „Planiranje i upravljanje finansijama“ u kojoj je realizovano 82.25% mjera. Slijede „Čuvanje i bezbjednost podataka“ sa 78.33% realizovanih mjera (48.57% prethodne godine, pa je u ovoj oblasti ostvaren najveći napredak), i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, koju ponovo karakteriše najmanji udio realizovanih mjera, oko 68.76% (51.21% prethodne godine). Kao i u prethodnim izvještajima, iz opisa realizacije pojedinih mjera ne može se zaključiti da su predviđene mjerne zaista realizovane, a u drugim slučajevima se, i pored visokog nivoa realizacije mjera, uglavnom radi o kontinuiranim aktivnostima, koje su istovremeno planirane za veći broj

rizika, pa broj realizovanih mjera u tim slučajevima ne znači i da je velik i broj aktivnosti koje su sprovedene u cilju savladavanja identifikovanih rizika.

Četiri organa u ovom sistemu su izvijestila da su realizovane sve predložene mjere za smanjenje rizika (PROCON, JP Regionalni vodovod crnogorsko primorje Budva, Pošta Crne Gore, Turistički centar Durmitor DOO Žabljak).

U oblasti kadrovske politike uočen je i najveći broj mjera koje do kraja 2018. godine nijesu realizovane (udio nerealizovanih mjera iznosi preko 10%), pa se u narednom periodu određenim organima vlasti preporučuje intenziviranje aktivnosti u ovoj oblasti rizika.

U oblasti kadrovske politike nalaze se rizici koji se odnose na prijave korupcije, te su organi vlasti uglavnom izvještavali da nije bilo prijava zviždača unutar institucije, te s toga nije bilo potrebe za njihovom zaštitom. Većina zaposlenih u tim institucijama nije pohađala obuke na temu etike i integriteta, kao ni o mehanizmima prijavljivanja korupcije unutar institucije. Međutim, jedan organ vlasti je izvjestio da je tom organu podnijeta prijava i da je sproveden postupak i blagovremeno obaviješten podnositac prijave. Prilikom ažuriranja Plana integriteta u 2018. godini taj organ je usvojio preporuke ASK.

Javna preduzeća su izvijestila i da se svi zaposleni dva puta godišnje (po potrebi i češće) napominju o obavezi poštovanja Etičkog kodeksa javnog preduzeća, internih i eksternih pravila o potrebi održavanja ugleda preduzeća, plana integriteta preduzeća i integriteta, što je praksa koju bi trebalo da slijede i drugi organi u ovom sistemu sistema. Ukazali su i na potrebu za dodatnom edukacijom zaposlenih u vezi sa registrom rizika.

Jedan organ vlasti je izvjestio da je vršeno povremeno testiranje integriteta zaposlenih, međutim nije precizirano na koji način.

Prema podacima nadležnog Odsjeka ASK, u institucijama ovog sistema utvrđeno je postojanje ugrožavanja javnog interesa vezano za oglašavanje slobodnih radnih mesta u trajanju od jednog dana ili u danima vikenda, te su tim organima date preporuke da prilikom ažuriranja plana integriteta u okviru oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašenje zaposlenih“ izvrše procjenu rizika „nedovoljna transparentnost prilikom oglašavanja slobodnih radnih mesta“ i da planiraju mjere za savladavanje pomenutog rizika: donošenje internog akta kojim se preciziraju procedure zapošljavanja u pogledu trajanja oglasa, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i slično. Preporuke su date za 10 organa za koje je ASK utvrdila ta kršenja, pa je pet organa uvrstilo navedeni rizik u nove planove integriteta. U izvještajnom periodu, nijesu svi organi donijeli interni akt kojim se uređuje ova oblast.

Nadalje, organi su izvijestili da nije bilo pokrenutih žalbenih postupaka zbog sukoba interesa. Neki organi nijesu donijeli interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa i periodičnu kontrolu zahtjeva za izuzeće.

Takođe, institucije su uglavnom izvještavale da nije bilo primljenih poklona javnih funkcionera te su te mjere ocijenjene kao nerealizovane. S toga je ASK u cilju informisanja zaposlenih u organima vlasti izradila brošuru o obavezi prijavljivanja poklona, donacija i sponsorstava.

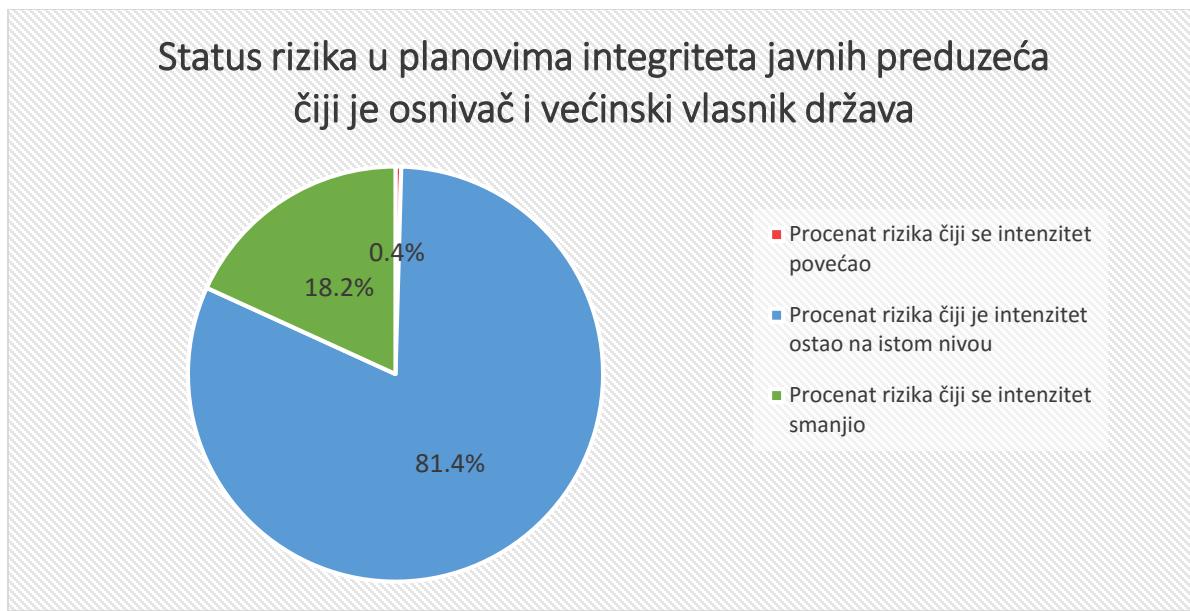
U cilju transparentnog upravljanja prihodima i troškovima društava, određenim organima vlasti (njih 9) u ovom sistemu ASK je dala preporuke da razmotre potrebu za procjenom rizika koji se odnosi na davanje donacija i sponsorstava i razmotre dodavanje adekvatnih mjeru kao što je „donošenje internog akta kojim će se propisati kriterijumi za dodjelu i visina iznosa donacija, stipendija i pomoći koji se mogu dodijeliti na zahtjev fizičkih i pravnih lica“, kao i razmotre potrebu transparentnog objavljivanja iznosa navedenih donacija i sponsorstava. Jedan organ je izvijestio da je usvojen Pravilnik o sponsorstvima i donacijama, te da je dodjela pomoći regulisana Kolektivnim ugovorom. Drugi organ je izvijestio da odbor direktora nije usvojio predloženi akt o visini iznosa donacija i pomoći iz razloga sprovođenja mera štednje finansijskih sredstava u tom Društvu.

Organi vlasti u ovom sistemu su postigli veći stepen realizacije mera u posebnim oblastima rizika u odnosu na opšte oblasti, posebno u oblasti „Slobodan pristup informacijama“, gdje procenat uspješnosti realizacije iznosi 97,44%. Na narednom grafikonu prikazano je da je najviše mera koje nijesu ocijenjene zastupljeno u oblasti odnosa s javnošću. U okviru „Ostalih oblasti rizika“ obrađeni su rizici i mjeru koje se odnose na posebne organizacione jedinice organa vlasti, i to naročito one koje imaju veliki broj sistematizovanih radnih mesta, pa su ti organi kroz plan integriteta posebno obradili svaku organizacionu jedinicu. U posebnoj oblasti rizika „Poštansko-logistički centar“ realizovane su sve predložene mera (ukupno 21).

Promjena statusa rizika

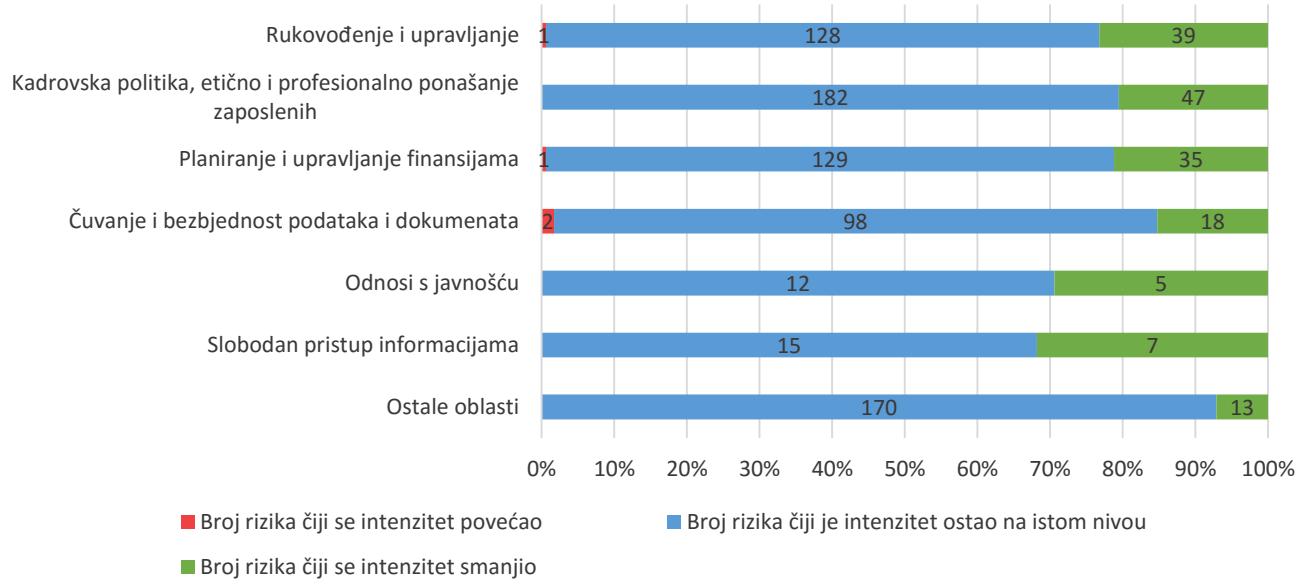
Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta izvješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, u izvještajima iz 2019. godine ocijenjeno je da se intenzitet 164 rizika smanjio (18%), da je intenzitet 734 rizika ostao na istom nivou (81,4%), a za 4 rizika (0,4%) je procijenjeno da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu.

Kao i u prethodnom izvještajnom periodu, najzastupljeniji su rizici nepromijenjenog intenziteta, ali je njihov udio znatno veći u izvještajima dostavljenim 2019. godine, dok je udio povećanih rizika neznatan. Jedno od objašnjenja tog podatka jeste činjenica da su novi planovi integriteta u većoj mjeri usvojeni u drugoj polovini 2018. godine, tako da nije moglo doći do značajne promjene intenziteta rizika.



Grafikon 46: Status rizika u planovima integriteta javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država

Status rizika u javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (po oblastima rizika)



Grafikon 47: Status rizika u planovima integriteta u oblasti javnih preduzeća čiji je osnivač i većinski vlasnik država (po oblastima)

Upoređujući podatke koji se odnose na stepen realizacije mjera po oblastima sa podacima o promjeni intenziteta rizika (posmatrano po opštim oblastima rizika), može se uočiti da oblast „Rukovođenje i upravljanje“, u kojoj je ostvaren najveći stepen realizacije mjera, istovremeno karakteriše i najveći udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu (23.21% rizika). Ipak, u svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjere nijesu dale dovoljno efekta (imajući u vidu da su novi planovi integriteta uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2018. godine), iako je većina tih mjera realizovana, pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, procijeniti njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu.

U odnosu na opšte oblasti rizika, samo u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ nije bilo rizika povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu, mada je u ostalim oblastima taj broj zanemarljiv.

U posebnim oblastima rizika preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta dok nije bilo rizika čiji se intenzitet povećao u odnosu na prethodnu godinu. Posmatrajući posebne oblasti rizika, u oblasti odnosi s javnošću i slobodan pristup informacijama zabilježen je identičan udio rizika čiji se intenzitet smanjio, ali je većina ostalih rizika u posebnim oblastima nepromijenjenog intenziteta, uprkos visokom stepenu realizacije mjera u tim oblastima.

Ostali nalazi i preporuke

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

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

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

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

Agencija je u razmatranje i nalaze iz Godišnjih izvještaja Državne revizorske institucije za 2018.⁵¹ godinu, koji su dati organima koji pripadaju ovom sistemu, a koje bi trebalo razmotriti prilikom ažuriranja planova integriteta i to u dijelu:

- *Rukovođenja i upravljanja* („blagovremeno podnosići Upravnom odboru Godišnji izvještaj o poslovanju preduzeća koji sadrži podatke o ostvarivanju programa razvoja i plana rada –Izvještaj o radu; donijeti interno pravilo za izvještavanje, kojim se bliže propisuje postupak pripreme i dostavljanja finansijskih izvještaja i Izvještaja o radu Preduzeća“)
- *Kadrovske politike* („uskladiti prekovremeni rad sa čl. 49 Zakona o radu; obezbijediti primjenu odredbi kojima je propisan način realizacije zaključenih sporazuma sa Agencijom za privremeno ustupanje zaposlenih; donijeti odluku o limitima za korišćenje mobilnih telefona, vršiti kontrolu troškova mobilne telefonije i pripremati i dostavljati evidencije o službenim mobilnim telefonima i izvještaj o telefonima na propisanom obrascu“)
- *Planiranja i upravljanja finansijama* („donijeti interno pravilo za pripremu i donošenje plana rada i finansijskog plana; unaprijediti tehničke mogućnosti softvera za knjigovodstvo, obezbijediti elektronsku evidenciju ulaznih i izlaznih faktura; postupati u skladu sa članom 5 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja; postupati u skladu sa internim procedurama određenim Pravilnikom o blagajničkom poslovanju i Pravilnikom o službenom putovanju; uskladiti način vođenja računovodstvene evidencije sa članom 19 Zakona o računovodstvu; plan javnih nabavki sačiniti na osnovu realnih potreba i prioriteta nabavke za godinu dana; vršiti usaglašavanje obaveza i potraživanja prema svim dobavljačima u cilju usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem; ugovore o javnoj nabavci zaključivati na period koji ne može biti duži od godinu dana; sprovoditi postupke koji će se realizovati u godini za koju je donešen Plan i za koju se podnosi izvještaj o realizovanim javnim nabavkama“)
- *Čuvanja i bezbjednosti podataka* („donijeti Pravilnik o kancelarijskom poslovanju kojim bi se bliže propisao način prijema, evidentiranja, otpremanja i arhiviranja upravnih i neupravnih akata, kako ulaznih tako i izlaznih; uspostaviti softversku evidenciju pokretne i nepokretne imovine“).

Potrebno je razmotriti definisanje sljedećih mjera u planovima integriteta:

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

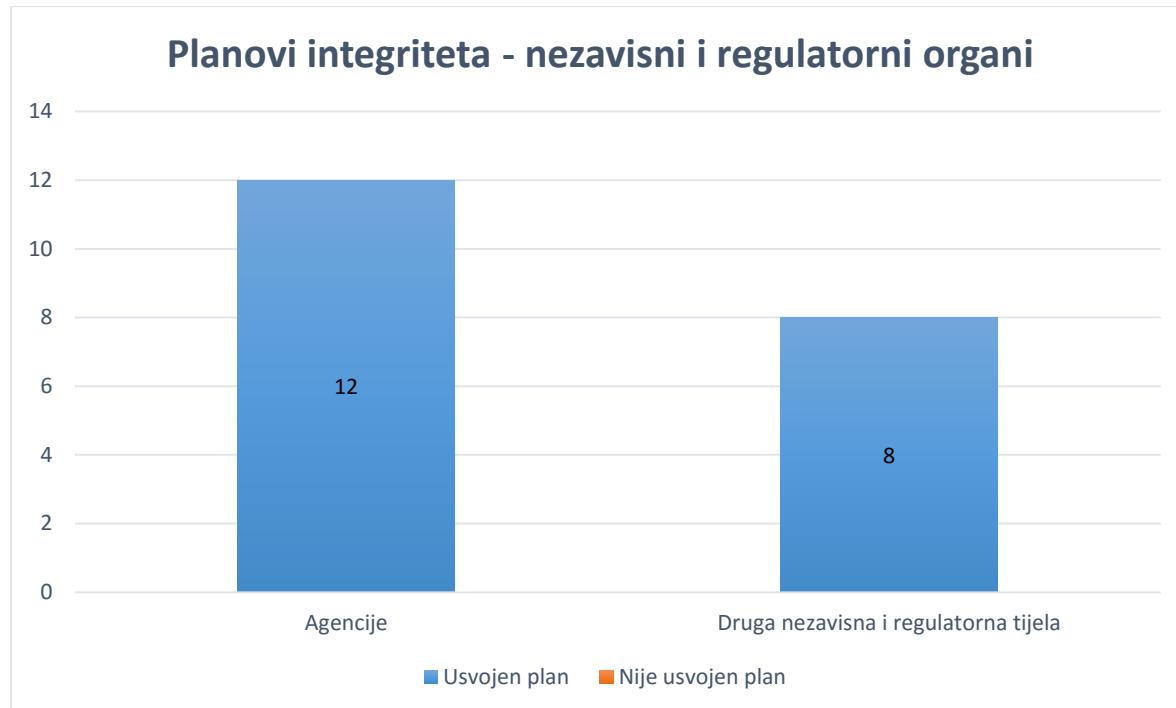
⁵¹ Godišnji izvještaji o reviziji, dostupni na linku www.dri.co.me

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

V. Nezavisni i regulatorni organi

Ovaj sistem obuhvata dvadeset nezavisnih i regulatornih organa. Svi organi u okviru sistema su ispunili obavezu donošenja plana integriteta.⁵²

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, 17 organa vlasti je ažuriralo odnosno donijelo novi plan integriteta.



Grafikon 48: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu nezavisna i regulatorna tijela

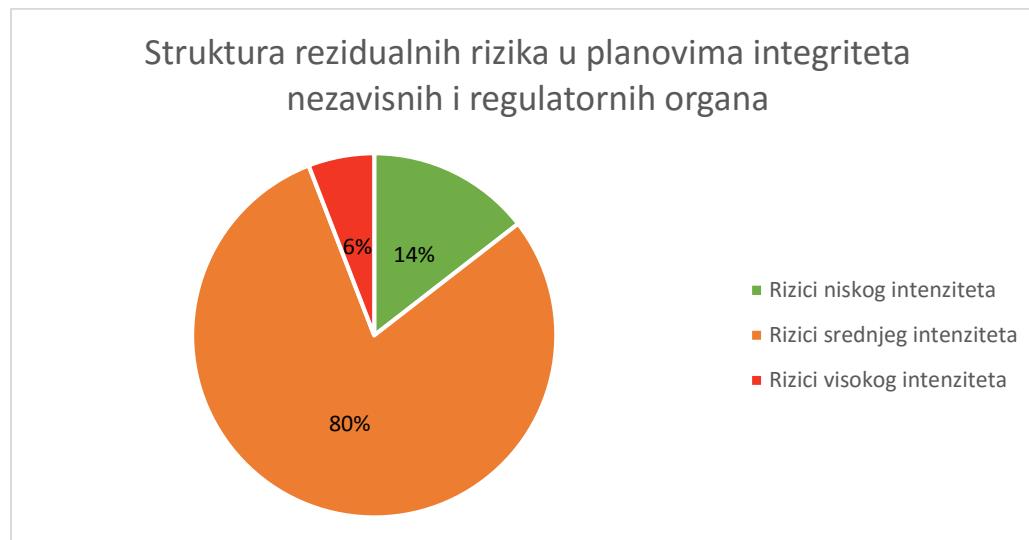
Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Svi organi vlasti koji su ažurirali plan integriteta 2018. godine unijeli su plan integriteta u aplikaciju (85% svih usvojenih planova u ovom sistemu).

⁵²**Plan integriteta su donijeli:** Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Agencija za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama, Agencija za sprječavanje korupcije, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Agencija za zaštitu konkurenkcije, Agencija za elektronske medije, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za promociju stranih investicija, Agencija za nacionalnu bezbjednost (plan integriteta i izveštaj o njegovom sprovođenju nijesu dostavljeni ASK, jer su označeni stepenom tajnosti „tajno“, i stoga nijesu obuhvaćeni analizom), Regulatorna agencija za energetiku, Centralno klirinško depozitarno društvo, Državna revizorska institucija, Komisija za tržište kapitala, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, Državna izborna komisija, Akreditaciono tijelo, Revizorsko tijelo, Zaštitnik ljudskih i manjinskih prava i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa identifikovano je ukupno 324 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 258 (80%). Identifikovana su i 47 rizika niskog intenziteta (14%), kao i 19 rizika visokog intenziteta (6%).



Grafikon 49: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu nezavisna i regulatorna tijela

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio rizika visokog intenziteta za 8%. Kao posljedica toga, procenat rizika srednjeg intenziteta povećan je za 7%, a niskog intenziteta za 1%. Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju brojčane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 31,56 na skali 1 do 100, a u planovima usvojenim 2018. godine iznosi 31,55. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 25,8. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u ovoj oblasti.

Prosječni intenzitet rizika		
2016	2018	2019
31.56	31.55	25,8

Iz naredne tabele se može uočiti da je u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela koji su usvojeni 2018. godine najzastupljeniji osnovni rizik *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 54 osnovnih rizika se mogu podvesti pod tu kategoriju (11.34% svih osnovnih rizika). Slijede nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj narušavanje integriteta institucije (7.77% svih osnovnih rizika), narušavanje principa transparentnosti (7.14%) i sukob interesa (5.88%). Od

ostalih osnovnih rizika koje su prepoznali organi u ovom sistemu, izdvajaju se zloupotreba službenog položaja/javnih ovlašćenja i ugrožavanje službenog lica kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta.

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

Tabela osnovnih rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa:

Redni broj	Osnovni rizik	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	54	11.34
2	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	37	7.77
3	Narušavanje principa transparentnosti	34	7.14
4	Sukob interesa	28	5.88
5	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	26	5.46
6	Curenje informacija	18	3.78
7	Donošenje nezakonitih odluka	18	3.78
8	Neprijavljanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	21	4.41
9	Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	21	4.41
10	Ugrožavanje zaštite podataka	19	3.99

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2019. godine prikupila 18 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u ovom sistemu za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Statističkom analizom je obuhvaćeno 14 izvještaja koji su podnijeti putem elektronske aplikacije za planove integriteta (77.77% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 259 rizika i realizaciji 519 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Četiri izvještaja koja nijesu unijeta u aplikaciju, već su dostavljena Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu statistički obrađena, ali su ti izvještaji uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika

Nezavisni i regulatorni organi su bili u obavezi da prilikom sačinjavanja izvijeste o realizaciji 519 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, na način što je ukupno 382 mjera realizovano (73,6%), 75 mjera djelimično realizovano (14,5%), a da 62 mjere tokom 2018. godine nijesu realizovane (11,9%).

U odnosu na podatke iz prethodnog izvještaja, došlo je do povećanja broja realizovanih mjera za 6,9%, dok se za 1.4% povećao broj nerealizovanih mjera.

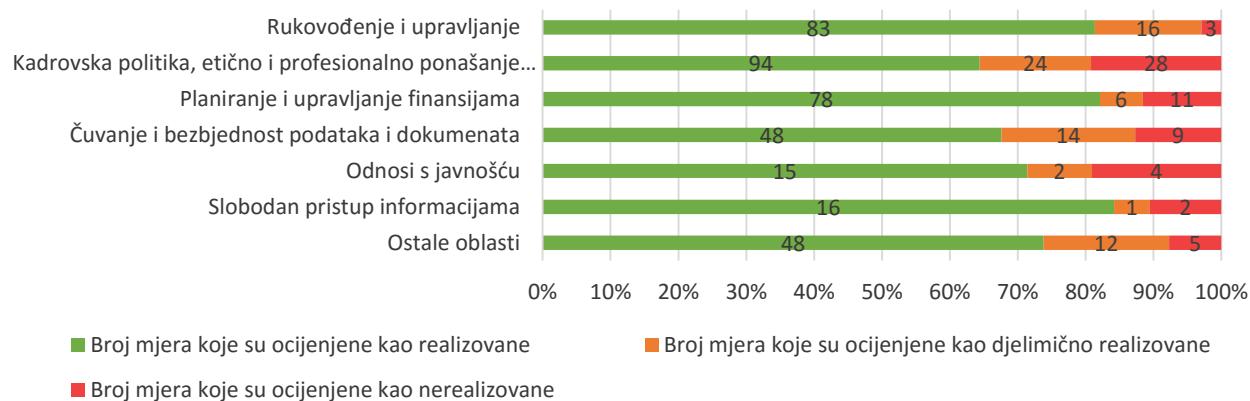
Tabela o stepenu realizacije mjera za 2017-2019. godinu

Godišnji izvještaj o sprovođenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2017.	60.1%	10.8%	13.7%
2018.	66.7%	10.4%	10.5%
2019.	73.6%	14.5%	11.9%



Grafikon 50: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa



Grafikon 51: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih organa

Posmatrano po opštim oblastima rizika, najveći procenat realizacije mjera za savladavanje rizika ostvaren je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ (82.11%). U ovoj oblasti 11 mjera je ocijenjeno kao nerealizovano što je više u odnosu na druge dvije opšte oblasti. Najveći broj nerealizovanih mjera je zabilježen u oblasti kadrovske politike (ukupno 28), gdje je zabilježen i najmanji stepen realizacije mjera (64.38% mjera).

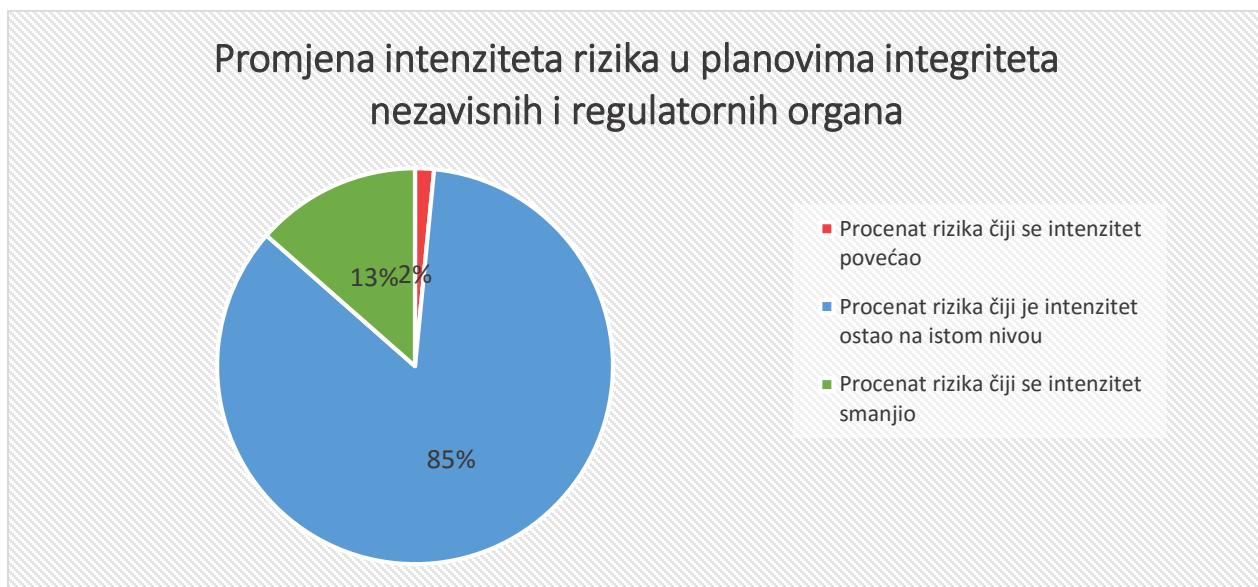
Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ ostvarena je najveća uspješnost realizacije mjera (84.21%). Naime, za 16 mjera ocijenjeno da su realizovane, dok je jedna mjera djelimično realizovana advije su nerealizovane. U oblasti „Odnosi s javnošću“, za 15 mjera je izvješteno da su realizovane, dok je preostalih šest djelimično realizovano ili nerealizovano. U ostalim oblastima rizika, koje su različite za svaki organ u ovoj grupi, realizovano je 48 mjera, dok je broj mjera koje su nerealizovane smanjen u odnosu na prethodni izvještaj – ukupno 5. Upoređujući podatke iz prethodnog izvještaja koje se odnose na kategoriju „Ostale oblasti“, uočeno je da je prilikom ažuriranja planova integriteta u ovom sistemu došlo do dvostrukog pada broja mjer u odnosu na planove integriteta iz 2016. Agencija je svim organima dala preporuku da je potrebno posebnu pažnju posvetiti posebnim oblastima rizika, u okviru kojih bi trebalo analizirati specifičnosti rada svake od tih institucija.

Prema podacima iz prošlogodišnjeg izvještaja najuspješnija oblast bila je „Rukovođenje i upravljanje“ (86,96% realizovanih mjera).

Promjena statusa rizika

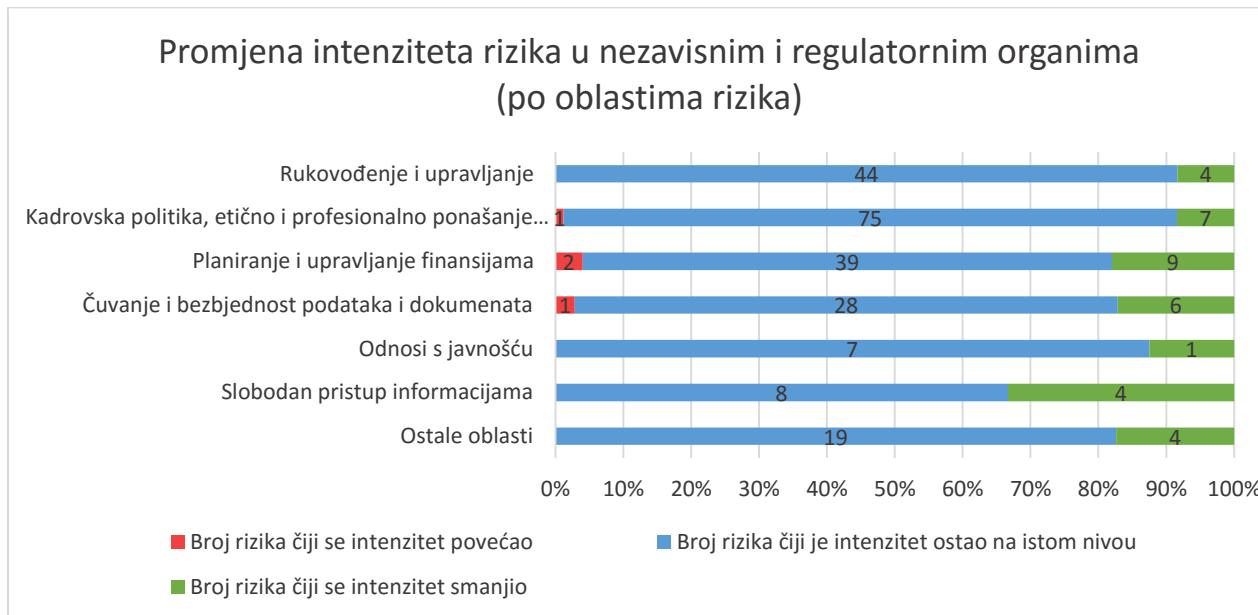
Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izvješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno

220 rizika (84.9%) procijenjeno je da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 35 rizika (13.5%) izviješteno je da su smanjenog, a za samo 4 rizika (1,5%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.



Grafikon 52: Status rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela

Slično kao u prethodnom izvještajnom periodu, preovladavaju rizici čiji je intenzitet ostao na istom nivou (85%), dok je udio smanjenih rizika u ovom izvještaju smanjen. Udio rizika čiji se intenzitet povećao je neznatan i iznosi 2%.



Grafikon 53: Status rizika u planovima integriteta nezavisnih i regulatornih tijela (po oblastima rizika)

Posmatrano po opštim oblastima rizika, u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je ostvaren najveći stepen realizacije mjera, istovremeno karakteriše i najveći udio rizika smanjenog

intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu (18% rizika). U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjere nijesu dale dovoljno efekta (imajući u vidu da su novi planovi integriteta uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2018. godine), iako je većina tih mjer realizovana, pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjer, procijeniti njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu. Ovo se manje odnosi na određeni broj mjer koje su kontinuirane prirode i kojima je potreban duži period sprovođenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

U svakoj od četiri opšte oblasti rizika prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu, pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja visine tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjeru za njihovo savladavanje.

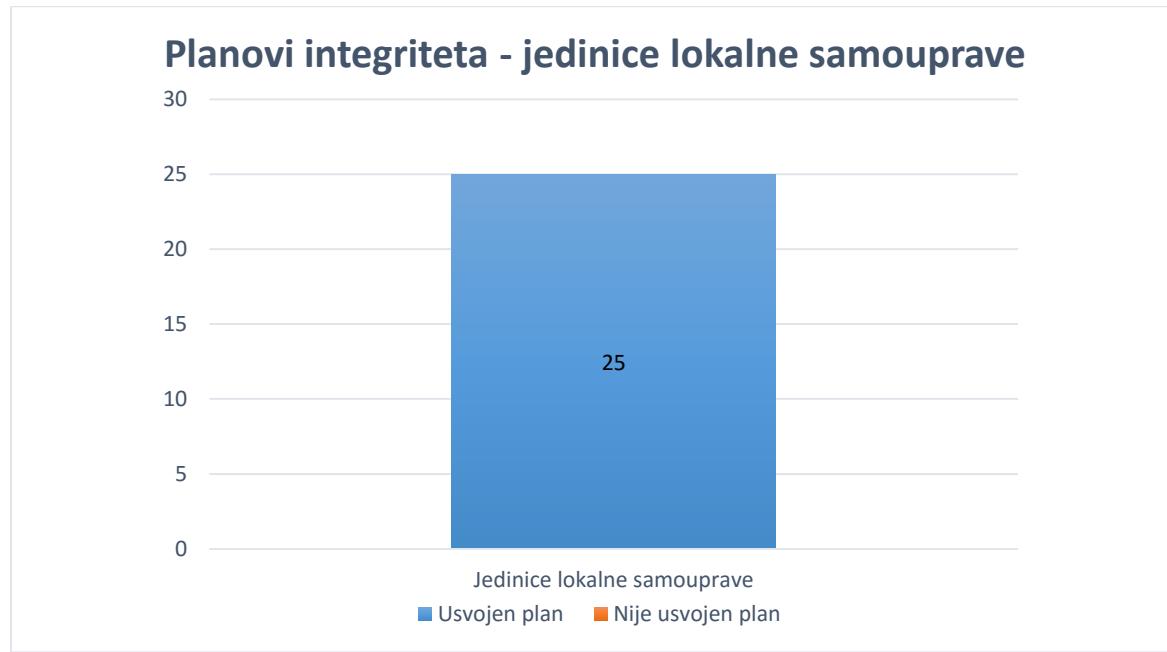
U cilju daljeg jačanja integriteta nezavisnih i regulatornih tijela preporučuje se uvođenje mjer u planovima integriteta koje se odnose na:

- smanjenje mogućnosti diskrecionih ovlašćenja prilikom odlučivanja;
- razmatranje i procjena rizika koji se odnose na nedostatak kolektivnog liderstva, efikasnog upravljanja i transparentnosti, ograničene administrativne i stručne kapacitete, jačanje saradnje sa relevantnim subjektima u društvu itd;
- dosljednu primjenu Zakona o lobiranju;
- uspostavljanje unutrašnje revizije na način kako je to predviđeno članom 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
- planirati izdatke za otplatu obaveza – vođenje sudskih sporova;
- voditi evidenciju sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora, shodno Zakonu o javnim nabavkama;
- dostavljati izvještaje o kršenju antikorupcijskih pravila;
- isplaćivati naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor u skladu sa odredbama člana Zakona o radu;
- obezbijediti evidenciju o prisustvu na poslu i evidenciju o prekovremenom radu zaposlenih kojom bi dokumentovali rad van redovnog radnog vremena;
- obezbjeđivanje zaštite zviždača od svih oblika diskriminacije i ograničenja i uskraćivanja prava zviždača, obavještavanje zviždača o mjerama koje su preduzete po njihovoj prijavi;
- sprovođenje obuka za službenike za obradu i analizu prijava, kao i postupanje po prijavama zviždača i narušavanje zaštite identiteta i prava zviždača;
- izvještavanje o primjeni etičkih kodeksa, pravila ponašanja zaposlenih;
- podizanje stepena bezbjednosti podataka i dokumenata;
- objavljivanje na internet stranici sponzorstava i donacija fizičkim i pravnim licima.

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

Članom 3 Zakona o sprječavanju korupcije definisani su organi vlasti koji su u obavezi da usvoje plan integriteta, i oni uključuju sve organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave. Agencija je početkom 2016. godine obavijestila sve opštine, Prijestonicu i Glavni grad da je na nivou jedinice lokalne samouprave potrebno donijeti jedan plan integriteta, koji sadrži procjenu rizika organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave, kao i posebnih i stručnih službi.

Sve jedinice lokalne samouprave (22 opštine, Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica i Gradska opština Golubovci) donijele su plan integriteta kojim su obuhvaćeni svi organi lokalne uprave i samouprave. U pitanju su obimni dokumenti, koji sadrže posebno iskazane rizike i mjere za svaki sekretarijat, direkciju i upravu koji su odlukama o organizaciji i načinu rada lokalne uprave definisani kao organi lokalne uprave. Veliki broj planova sadrži i posebne oblasti rizika koje se odnose na stručne službe skupštine, predsjednika opštine, menadžera i glavnog administratora.



Grafikon 54: Broj usvojenih planova integriteta u jedinicama lokalne samouprave

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sproveđenja plana usvojenog 2016. godine, 23 jedinice lokalne samouprave ažurirale su odnosno donijele novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period.

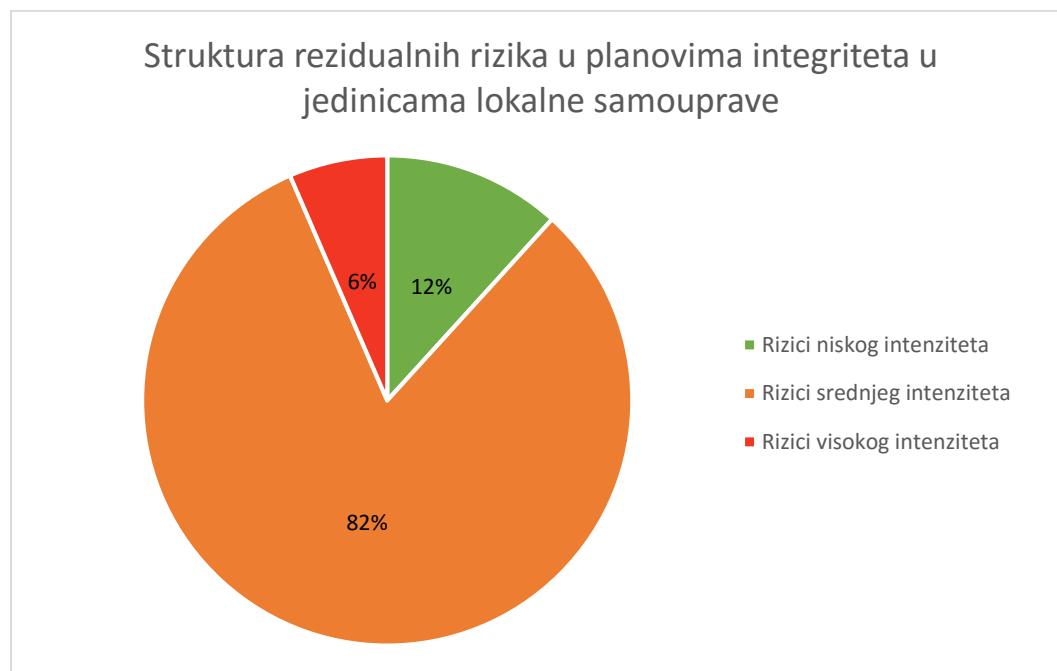
Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izvještaje o njihovom sproveđenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijet 21 plan integriteta jedinica lokalne samouprave (84% svih usvojenih planova u ovom sistemu). Četiri plana integriteta koja su

dostavljena Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu statistički obrađena, ali su obuhvaćena kvalitativnim dijelom analize.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta jedinica lokalne samouprave identifikovano je ukupno 1.047 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u opštinama je srednjeg intenziteta, ukupno 856 (81,8%). Identifikovana su i 123 rizika niskog intenziteta (11,7%), kao i 68 rizika visokog intenziteta (6,5%).



Grafikon 55: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, za nove planove integriteta je karakteristična dvostruko manja zastupljenost rizika visokog intenziteta. Takođe, udio niskih rizika veći je za 2%, a udio srednjih rizika za 5%. Prosječni intenzitet rizika u jedinicama lokalne samouprave 2016. godine iznosio je 32,78 na skali 1-100, s tim što se intenzitet rizika značajno razlikovao među opštinama, ali i među organima lokalne uprave u okviru iste opštine. U planovima integriteta usvojenim 2018. godine ova vrijednost se smanjila i iznosila je 29,6. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 29. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u sistemu lokalne samouprave.

Planove integriteta u jedinicama lokalne samouprave karakteriše veliki broj rizika koji se odnose na kapacitete zaposlenih i njihovo profesionalno i etično djelovanje. Naime, najčešćaliji osnovni rizik je *neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova*. Ukupno 248 osnovnih rizika se

može podvesti pod tu kategoriju (14,8% svih osnovnih rizika), a slijede *nesavjestan rad* (222 rizika), *narušavanje principa transparentnosti* (150 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (141 rizik) i *nestručan i neprofesionalan rad / povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje* (133 osnovna rizika).

U planovima integriteta usvojenim 2016. godine su takođe bili najzastupljeniji osnovni rizici u vezi sa kapacitetima zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Naime, trećina rizika se odnosila na nesavjestan, nestručan rad, neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova.

Kada su u pitanju rizici koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, osnovni rizik *neprijavljanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je dva puta, kao i rizik *neprijavljanje poklona i odsustvo evidencije poklona*, dok je *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* identifikованo tri puta. *Neprijavljanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 35 osnovnih rizika, a u tri slučaja procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u jedinicama lokalne samouprave:

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Neblagovremeno i neažurno obavljanje povjerenih poslova	248	14,79%
2. Nesavjestan rad	222	13,12%
3. Narušavanje principa transparentnosti	150	8,94%
4. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	141	8,42%
5. Nestručan i neprofesionalan rad / Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje	133	7,94%
6. Narušavanje integriteta institucije	120	7,16%
7. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	111	6,63%
8. Sukob interesa	66	3,94%
9. Donošenje nezakonitih odluka	57	3,4%
10. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	50	2,99%
11. Curenje informacija	38	2,27%
12. Neprijavljanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	35	2,09%

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

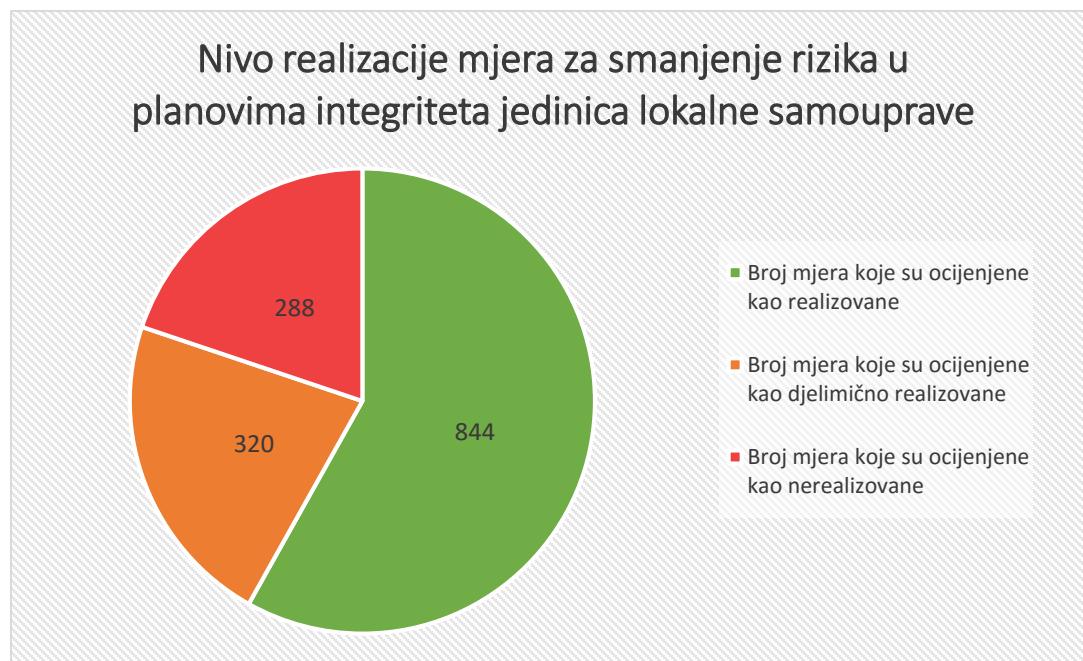
Agencija je 2019. godine prikupila 24 izvještaja o sprovođenju planova integriteta jedinica lokalne samouprave za prethodnu godinu i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 19 (79% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 870 rizika i realizaciji 1,452 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Pet izvještaja koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađeni statistički, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, opštine su izvijestile da su realizovale ukupno 844 mjere (58,1%), djelimično realizovale 320 mjera (22%), a da je 288 mjera ostalo neiznovano (19,8%).

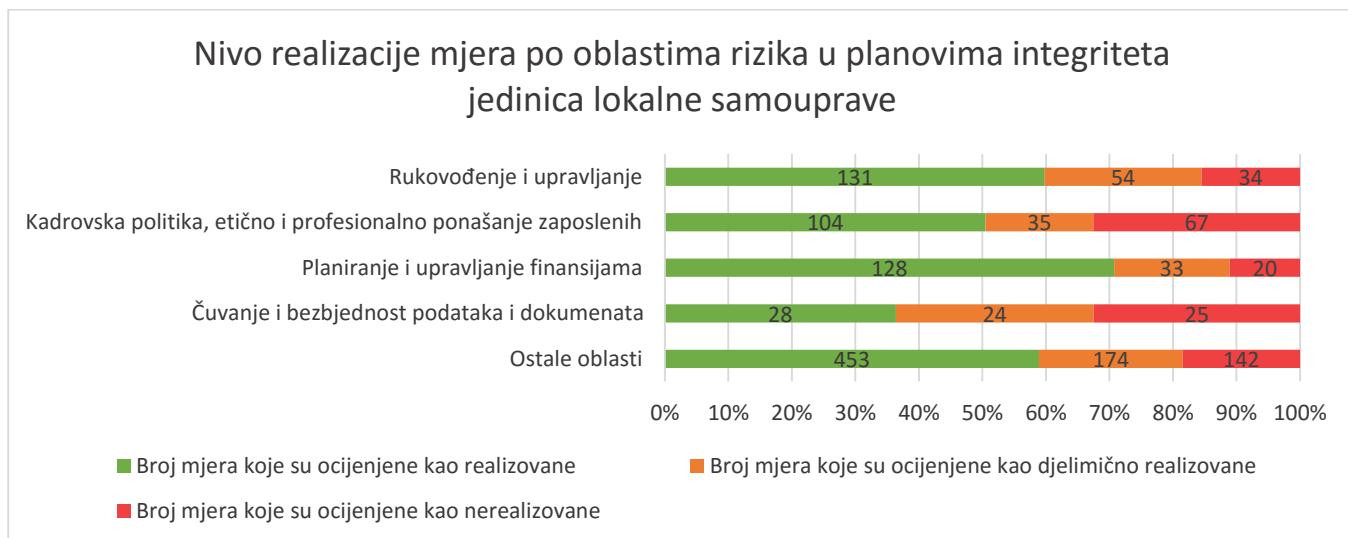


Grafikon 56: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Nivo realizacije mjera u opština je približno na istom nivou kao u prethodnim izvještajnim periodima. Naime, prethodne dvije godine bilo je realizovano 57% (do kraja 2016. godine)

odnosno 57,5% mjera (do kraja 2017. godine), dok je do kraja 2018. godine taj procenat porastao na 58,1%. Ipak, došlo je do značajnog porasta udjela nerealizovanih mjera. Dok je prema izvještajima dostavljenim 2019. godine svaka peta mjera ostala nerealizovana (19,8%), taj procenat se prethodne dvije godine kretao između 12% i 15%. Ipak, u prethodnim godinama bio je zastupljen veliki broj mjera za koje nije adekvatno izviješteno (do 10%), pa nije dostupan podatak da li su te mjere realizovane. U svakom slučaju, nešto veći udio nerealizovanih mjera u posljednjim izvještajima može se objasniti činjenicom da su novi planovi integriteta (u odnosu na koje je izvještavano) usvojeni u drugoj polovini 2018. godine, pa se realizacija većine mjera očekuje tokom 2019. godine (o čemu će opštine izvještavati tokom 2020. godine).

Na narednom grafikonu prikazan je nivo uspješnosti realizacije mjera u opština, po opštim oblastima rizika. Najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblasti „Planiranje i upravljanje finansijama“ (70,7%). U oblasti „Rukovođenje i upravljanje“ realizovano je 59,8% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 50,5% mjera. Najmanji udio realizovanih mjera zabilježen je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (36,4%). U toj oblasti, kao i u „Kadrovske politici“, zastupljen je najveći procenat nerealizovanih mjera. Naime, svaka treća mjera usmjerena na savladavanje rizika iz te dvije oblasti ostala je nerealizovana do kraja 2018. godine, pa bi posebnu pažnju trebalo obratiti na te oblasti.



Grafikon 57: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Na narednom grafikonu predstavljen je nivo realizacije mjera po organima lokalne uprave. Od sekretarijata, najveći procenat realizovanih mjera ostvaren je, kao i prethodne godine, u sekretarijatima za kulturu, mlade, sport, društvene djelatnosti i socijalno staranje. U prosjeku su u ovim sekretarijatima realizovane tri četvrtine mjera (75% mjera), što predstavlja napredak u odnosu na prethodnu izvještajni period, kada su bile realizovane dvije trećine mjera.

Nivo realizacije mjera po organima lokalne uprave u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave



Grafikon 58: Nivo realizacije mjera u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave po organima lokalne uprave i posebnim i stručnim službama

Relativno visok nivo realizacije mjera ostvaren je i u sekretarijatima za komunalno-stambene djelatnosti i saobraćaj (65%) i sekretarijatima za finansije, ekonomski razvoj i lokalne prihode (63,3%). U određenim grupama sekretarijata, kao što su sekretarijati za opštu upravu / lokalnu samoupravu i društvene djelatnosti, a naročito sekretarijati za prostorno planiranje, održivi razvoj i zaštitu životne sredine, postignut je niži nivo realizacije mjera nego na kraju prethodne godine, ali svakako treba imati u vidu da je ovdje predstavljena statistika iz prve godine sprovođenja novih planova integriteta, koji su uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2018. godine i koji sadrže nove mjere za savladavanje rizika, te je poređenje podataka najbolje izvršiti po isteku dvogodišnjeg perioda sprovođenja planova integriteta usvojenih 2018. godine.

Kada su u pitanju direkcije, uprave, biroi, agencije i centri, najviše realizovanih mjera zabilježeno je u centrima za informacioni sistem i u direkcijama za uređenje prostora, izgradnju, investicije i razvoj. U prvoj grupi organa realizovano je 80%, a u drugoj 70% mjera, što u oba slučaja

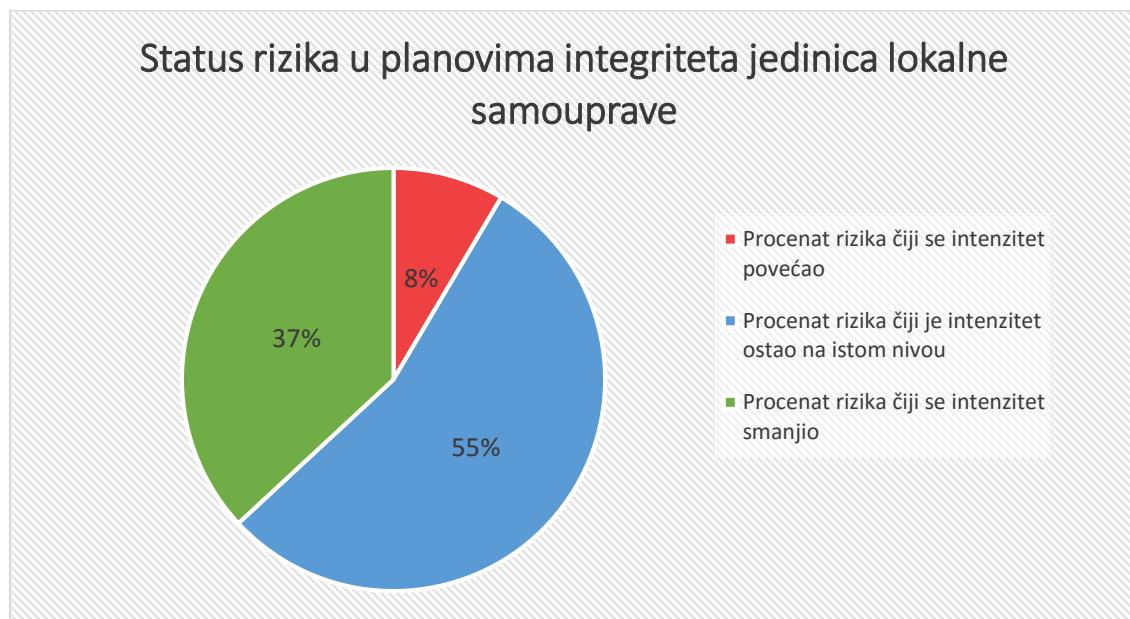
predstavlja napredak u odnosu na prethodni izvještajni period. U direkcijama za imovinu i upravama za naplatu lokalnih javnih prihoda je ostalo nerealizovano po šest mjera, i ostvaren je nešto niži stepen realizacije mjera u odnosu na prethodni period.

Od stručnih službi, najviše mjera realizovano je u službama predsjednika jedinice lokalne samouprave (oko 69% svih mjera koje se odnose na te službe, što je skoro isto kao prethodne dvije izvještajne godine). Stepen realizacije mjera u službama za skupštinske poslove i treću godinu zaredom ostaje na relativno niskom nivou, mada je ove godine zabilježen određeni napredak: 13 mjera je realizovano (54,2%, što je za oko 10% više nego u drugom izvještajnom periodu), 5 je djelimično realizovano, a 6 mjera nije realizovano. U službama glavnog administratora realizovano je 14 mjera, a 8 je ocijenjeno kao nerealizovano.

Kada su u pitanju posebne službe, najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u službama zaštite imovine i lica. Realizovano je ukupno 18 mjera u ovim službama (72% mjera), dok prema dostavljenim izvještajima 4 mjere nijesu realizovane. U službama za unutrašnju reviziju realizovano je oko 65,7% mjera, a u službama komunalne policije 62,5% mjera. Nešto manji udio mjera realizovan je u službama za zajedničke odnose i informacione sisteme (58,3%).

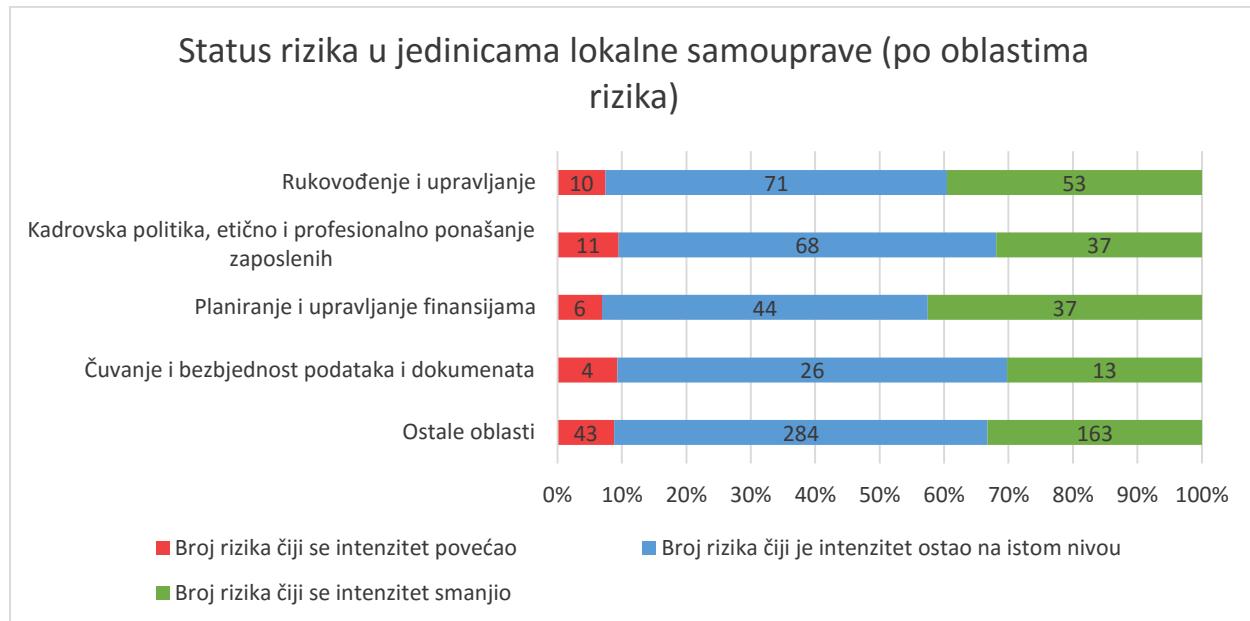
Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta opština izvješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, u izvještajima iz 2019. godine ocijenjeno je da se intenzitet 321 rizika smanjio (36,9%), da je intenzitet 475 rizika ostao na istom nivou (54,6%), a za 74 rizika (8,5%) procijenjeno je da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu.



Grafikon 59: Status rizika u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave

Od 19 opština koje su putem aplikacije podnijele izvještaj, svega njih dvije nijesu ni za jedan rizik navele da je došlo do promjene intenziteta, što može ukazivati na visok stepen poštovanja obaveze u ovom sistemu da se svake godine ponovo procijeni intenzitet identifikovanih rizika.



Grafikon 60: Status rizika u planovima integriteta u jedinicama lokalne samouprave (po oblastima rizika)

Posmatrano po opštim oblastima rizika, promjena intenziteta rizika je u skladu sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera, pa oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je ostvaren najveći stepen realizacije mjera, istovremeno karakteriše i najveći udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu (42,5% rizika). Slično tome, najmanje takvih rizika je u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ (30,2%), u kojoj je realizovan najmanji procenat mjera za savladavanje rizika. U svakoj od četiri opšte oblasti rizika prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.

Ostali nalazi i preporuke

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da među članove radne grupe za pripremu i izradu plana integriteta (prilikom izrade novog plana integriteta) uključe predstavnike svih organa lokalne uprave, ukoliko se procijeni da bi to olakšalo i unaprijedilo koordinaciju menadžera integriteta sa drugim zaposlenima u procesima izrade, sprovođenja i izvještavanja o sprovođenju plana integriteta, imajući u vidu da broj članova radne grupe nije ograničen, a da je planom integriteta potrebno obuhvatiti sve organe lokalne uprave. Nekoliko opština je već uspostavilo ovu praksu, pa njihove radne grupe uključuju sve ili gotovo sve organe lokalne uprave, kao i posebne i stručne službe. Drugačije, jedinice lokalne samouprave mogu odlučiti da ne mijenjaju strukturu i sastav radne grupe, već da u svim organima lokalne uprave odrede lica koja će biti

kontakt tačka za menadžera integriteta u procesu izrade i sprovođenja plana integriteta, što je takođe praksa uspostavljena u određenom broju opština.

Preporučuje se da se izvrši procjena rizika u svim organima lokalne uprave (i prikaže kroz posebna poglavlja plana integriteta), kao i u posebnim i stručnim službama, uključujući službu predsjednika opštine / gradonačelnika, službu za skupštinske poslove i službe menadžera i glavnog administratora.

Prilikom analize dostavljenih izvještaja o sprovođenju planova integriteta jedinica lokalne samouprave utvrđeni su određeni nedostaci u pogledu neusklađenosti sa Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Određeni broj opština je u aplikaciju za planove integriteta unosi veći broj mjera za savladavanje rizika kao grupu mjera, umjesto svaku mjeru pojedinačno, pa te opštine nijesu mogle izvijestiti o svakoj mjeri zasebno, niti unijeti adekvatan opis realizacije za svaku mjeru. Preporučuje se dosljedno praćenje korisničkih uputstava za unos plana integriteta i izvještaja u aplikaciju, kako bi se navedeni nedostatak otklonio. Takođe, potrebno je za sve mjere iz plana integriteta navesti ocjenu i opis realizacije, dok je za nerealizovane mjere potrebno navesti razloge zbog kojih mjere nijesu realizovane u planiranom roku.

Većinu izvještaja o sprovođenju plana integriteta opština karakterišu sadržajne i precizne informacije o preduzetim aktivnostima, ali s obzirom na to da određeni broj opština nije dovoljno obrazložio ocjenu realizacije svih mjera (realizovano ili djelimično realizovano), preporučuje se navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjera u izvještajima, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije, kao i da bi se pružilo što više informacija koje bi usmjerile dalje sprovođenje plana integriteta i njegovu eventualnu izmjenu.

Svim opštinama se preporučuje da prilikom opisa realizacije mjera unose konkretne, kvantitativne pokazatelje ispunjenosti mjera, gdje je to moguće. Ovo je određeni broj opština učinio i prilikom prva tri ciklusa izvještavanja o sprovođenju plana integriteta. Na primjer, ukoliko mjera glasi: „vršiti kontinuiranu obuku zaposlenih na temu etike i integriteta“, potrebno je navesti u izvještaju ili na drugi način voditi evidenciju o broju organizovanih obuka i broju službenika koji su te obuke pohađali, kako bi se mogao procijeniti stepen ispunjenosti mjere, a kasnije i efekat realizacije mjere na instituciju, odnosno na smanjenje ili eliminisanje identifikovanog rizika.

Preporučuje se svim jedinicama lokalne samouprave da procijene rizik „Nepostojanje pravnog akta kojim je utvrđena forma i sadržaj putnog naloga, odnosno uslovi i način korišćenja prevoznih sredstava u svojini Opštine“ i eventualno planiraju mjeru „Donijeti pravilnik/odluku o uslovima i načinu korišćenja službenih vozila u vlasništvu Opštine, kojim će biti definisan jedinstveni obrazac putnog naloga na nivou opštine (za organe i javna preduzeća na području opštine), po uzoru na Uredbu o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore“.

Procjena istog rizika se preporučuje i svim javnim preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik jedinica lokalne samouprave, kao i planiranje mjere „Donijeti pravilnik/odluku o uslovima i načinu korišćenja službenih vozila u vlasništvu organa, kojim će se definisati obrazac putnog naloga na isti način na koji je standardizovan na nivou opštine“.

Jedinicama lokalne samouprave se preporučuje da procijene rezidualne rizike „Nepostojanje adekvatnog strateškog antikorupcijskog okvira na lokalnom nivou“ i „Neadekvatno sprovođenje akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou i izvještavanje o istom“ i planiraju mjere kao što su „Usvojiti novi akcioni plan za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, na osnovu modela koji je izradila Zajednica opština“ i „Sačinjavati šestomjesečne izvještaje o realizaciji akcionog plana i objavljivati ih na internet stranici jedinice lokalne samouprave“.

Preporučuje se usaglašavanje planova integriteta sa Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Operativnim dokumentom za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, kao i drugim relevantnim strateškim i antikorupcijskim dokumentima, posebno imajući u vidu da Evropska komisija u Nezvaničnom radnom dokumentu o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori ocjenjuje da sveukupni uticaj antikorupcijskih mjera u posebno osjetljivim oblastima (lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, zdravstvena zaštita i obrazovanje) tek treba dokazati vidljivim rezultatima na strani prevencije i represije, kao i smanjenjem percipiranih nivoa korupcije.⁵³

Preporučuje se i procjena rezidualnog rizika „Nedovoljna transparentnost nalaza iz izvještaja komercijalnih revizorskih kuća“ i dodavanje mjera kao što je „Objavljivati u posebnoj rubrici na internet stranici jedinice lokalne samouprave izvještaje komercijalnih revizorskih kuća o reviziji završnih računa ili druge vrste revizorskih izvještaja“.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu se navodi da zakonodavni okvir za lokalnu samoupravu postoji i treba da se implementira kroz jačanje kapaciteta, profesionalizaciju i usaglašavanje funkcija na lokalnom nivou⁵⁴, pa se preporučuje da se posebna pažnja posveti planiranju adekvatnih i što efikasnijih mjera u oblasti kadrovske politike, etičnog i profesionalnog ponašanja zaposlenih, posebno imajući u vidu da je i u planovima integriteta jedinica lokalne samouprave oblast kadrovske politike procijenjena kao posebno rizična.

Preporučuje se uvođenje mjera u cilju osnaživanja saradnje između nevladinih organizacija i lokalnih vlasti, imajući u vidu da EK u svojim izvještajima zaključuje da ta saradnja nije dovoljno razvijena. U Izvještaju iz 2019. godine je navedeno da su potrebni značajni napor da se obezbijedi smisленo konsultovanje sa akterima civilnog društva koje bi bilo dio inkluzivnog dijaloga o politici i na centralnom i na lokalnom nivou⁵⁵. Prema ocjeni EK, često se organizacijama civilnog društva ne daje dovoljno informacija ili obavještenja da bi one mogle smisleno da doprinose procesu ili se njihov doprinos ignoriše. Za konsultovanje je u praksi potrebno bolje planiranje,

⁵³ Nezvanični radni dokument EK o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019. godine, str. 6

⁵⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 8

⁵⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 9

transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva da bi te konsultacije bile istinski inkluzivne. Saradnja između civilnog društva i lokalne uprave tek treba da se razvije⁵⁶, zaključuje se u Izvještaju.

Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliraju, kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou⁵⁷, pa se preporučuje da ovi nalazi budu formulisani kroz odgovarajuće mјere u planovima integriteta. Mada je u Izvještaju EK iz 2018. godine ocijenjeno da u oblasti upravljanja otpadom Crna Gora nije u izvještajnom periodu ostvarila napredak, u Izvještaju EK iz 2019. godine konstatovano je da je postignut određeni napredak u upravljanju komunalnim otpadom i odvojenom sakupljanju otpada u opštinama Gusinje, Danilovgrad i Tivat, te da je potrebno hitno djelovanje kako bi se riješilo pitanje nelegalnih odlagališta otpada i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje u svim opštinama, kao i da je potrebno uspostaviti infrastrukturu za odvojeno sakupljanje i recikliranje otpada⁵⁸. Takođe, ocijenjeno je da je neophodno obezbijediti adekvatne finansijske i ljudske resurse, između ostalog i za aktivnosti inspekcije⁵⁹, pa se preporučuje da se razmotri uvođenje odgovarajućih mјera u planove integriteta.

Nedostatak administrativnih kapaciteta i finansijskih resursa na nacionalnom i lokalnom nivou je prema ocjeni Evropske komisije prisutan i u oblasti zaštite životne sredine, što usporava sprovođenje Nacionalne strategije za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njeno implementiranje u oblasti životne sredine i klimatskih promjena za period 2018-2020⁶⁰. U toj oblasti je poboljšana saradnja s civilnim društvom, ali su potrebni dalji napor da se postigne djelotvorno učešće građana i konsultovanje u donošenju odluka. Treba poboljšati sprovođenje procjena uticaja na životnu sredinu i javnih konsultacija, posebno na lokalnom nivou, ocjena je EK⁶¹.

Novi Etički kodeks državnih službenika i namještenika donesen je u julu 2018. godine, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. U skladu sa ovim zakonom sve opštine su donijele svoje etičke kodekse⁶². Posebne komisije treba da prate sprovođenje oba kodeksa koja postoje na lokalnom nivou: etičkog kodeksa za izabrane predstavnike i funkcionere i etičkog kodeksa za lokalne službenike i namještenike. Preporučuje se uvođenje mјera u cilju kontinuiranog praćenja sprovođenja navedenih etičkih kodeksa, uz navođenje statističkih indikatora, kao i javnog objavljivanja svih podataka o radu etičkih komisija.

⁵⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 10

⁵⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 89

⁵⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 96

⁵⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 85

⁶⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 95

⁶¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 84

⁶² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 9

U Izvještaju EK iz 2018. godine bilo je konstatovano da se mala i srednja preduzeća suočavaju sa brojnim izazovima, kao što je složenost zakonodavstva vezanog za biznis, naročito na lokalnom nivou, ili nedostatak pristupa finansijskim sredstvima⁶³, pa se preporučuje da se i ova ocjena uzme u obzir prilikom ažuriranja plana integriteta.

Kada je u pitanju oblast energetske efikasnosti, Evropska komisija je ocijenila da treba značajno ojačati administrativne kapacitete, naročito za inspekcijski nadzor i administraciju na lokalnom nivou⁶⁴, pa se preporučuje uvođenje odgovarajućih rizika i mjera u planove integriteta.

Agencija za lokalnu demokratiju je sprovedla istraživanje „Indeks transparentnosti lokalnih samouprava”, koristeći 70 indikatora transparentnosti. Od 10 analiziranih opština, podaci su pokazali da je Herceg Novi najtransparentnija opština u Crnoj Gori, sa indeksom 52 od mogućih 82. Druga najotvorenija opština je Nikšić, sa indeksom 49, slijede Bar i Budva sa po 39, Berane sa 36, Ulcinj sa 35, Podgorica i Bijelo Polje sa po 34, Cetinje sa 32 i Pljevlja sa 29.

U cilju unapređenja transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, preporučuje se da se u planove integriteta uvedu mjere u cilju objavljivanja svih relevantnih dokumenata i informacija na zvaničnoj internet stranici, a naročito sljedećeg:

- budžet za tekuću godinu, predlozi i usvojeni završni računi;
- vodič za građane kroz budžet;
- informacije o zaradama lokalnih javnih funkcionera i službenika;
- odluke koje usvaja lokalni parlament;
- kontakt podaci odbornika lokalnih parlamenta;
- pravilnici o postupcima javnih nabavki;
- godišnji planovi javnih nabavki;
- konkursi za dodjelu sredstava NVO;
- izvještaji o dodjeli imovine u zakup;
- predlozi koje su građani iznijeli na javnim raspravama i razlozi za njihovo prihvatanje ili odbijanje;
- izvještaji o imovini predsjednika opština i drugih lokalnih javnih funkcionera;
- izvještaji o radu lokalnih uprava za prethodnu godinu;
- obrazac/link/uputstvo za prijavu korupcije;
- podaci koji se odnose na postupanje po žalbama i prigovorima građana.

⁶³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 49

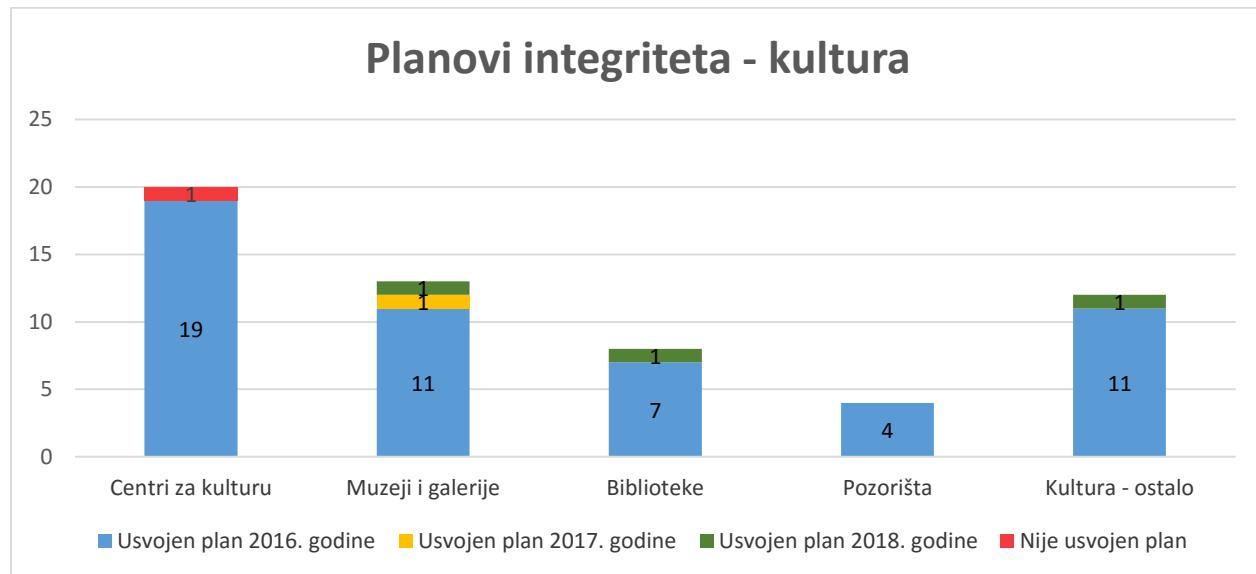
⁶⁴ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 72

U cilju daljeg jačanja integriteta preporučuje se uvođenje mjera za savladavanje rizika u odnosu na sljedeće:

- Nepravilno i nezakonito poslovanje, ali i neekonomično i neefikasno upravljanje javnim sredstvima;
- Nepouzdano i nepotpuno izvještavanje;
- Neadekvatno i neblagovremeno reagovanje na promijenjene normativne okolnosti koje se odnose na djelokrug rada jedinica lokalne samouprave;
- Sistem upravljanja i raspolažanja imovinom (proces evidentiranja imovine, proces upravljanja, raspolažanja, korišćenja, izdavanja, i proces izvještavanja, suprotno odredbama Zakona o imovini, Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini, Zakona o lokalnoj samoupravi i statutima opština);
- Zapošljavanje lica po ugovoru o djelu na sistematizovana radna mjesta duži vremenski period;
- Sistem obračuna i isplate zarada i ostalih primanja zaposlenih suprotno odredbama Zakona o zaradama u javnom sektoru;
- Donošenje internih akata koji regulišu procese u instituciji/organu kao i prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih;
- Netransparentno donošenje budžeta, centralizovanje stavki kako bi se sredstva trošila netransparentno, tj. neprikazivanje potrošnje po organima;
- Sačinjavanje izvještaja o budžetskoj potrošnji, na način da se jasno prikaže potrošnja po organima, tj. potrošačkim jedinicama opština, sa prikazom šta je ostvareno za utrošeni novac.

VII. Oblast kulture

U poglavlju „Oblast kulture“ analizirani su planovi integriteta svih centara za kulturu, muzeja i galerija, biblioteka, pozorišta i drugih organa vlasti koji obavljaju nadležnosti iz oblasti kulture. Ovaj sistem obuhvata 57 organa vlasti, od kojih je 56 do kraja 2019. godine usvojilo plan integriteta.⁶⁵



Grafikon 61: Broj usvojenih planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju u oblasti kulture

⁶⁵ **Plan integriteta su donijeli:** JU Centar za kulturu Tivat, JU Centar za kulturu Danilovgrad, JU Centar za kulturu Žabljak, JU Centar za kulturu Rožaje, JU Centar za kulturu Plav, JU Centar za kulturu Berane, JU Centar za kulturu Kolašin, JU Centar za kulturu Plužine, JU Centar za kulturu Ulcinj, JU Centar za kulturu, sport i medije Šavnik, JU Centar za kulturu i sport „Mihailo Lalić“ Andrijevica, JU Centar za djelatnost kulture „Vojislav Bulatović-Strunjo“ Bijelo Polje, JP Kulturni centar Bar, JU Kulturni centar „Nikola Đurković“ Kotor, JU Centar za kulturu „Nenad Rakočević“ Mojkovac, JU Kulturno-informacioni centar „Budo Tomović“ Podgorica, JU Kulturno-informativni centar „Malesija“ Tuzi, JU Kulturno-informacioni centar „Zeta“ Golubovci, JU Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina Crne Gore, JU „Prirodnjački muzej Crne Gore“ Podgorica, JU „Narodni muzej Crne Gore“ Cetinje, JU „Pomorski muzej Crne Gore“ Kotor, JU Muzeji i galerije Budve, JU Muzeji i galerije Podgorica, JU Polimski muzej Berane, JU Zavičajni muzej Pljevlja, JU Zavičajni muzej „Ganića kula“ Rožaje, OJU „Muzeji“ Kotor, JU Umjetnička galerija „Vitomir Srbljanović“ Pljevlja, JU Gradski muzej „Mirko Komnenović“ i Galerija „Josip Bepo Benković“ Herceg Novi, JU Narodna biblioteka „Radosav Ljumović“ Podgorica, JU Narodna biblioteka „Stevan Samardžić“ Pljevlja, JU Narodna biblioteka Budve, JU Gradska biblioteka i čitaonica Herceg Novi, JU Nacionalna biblioteka Crne Gore „Đurđe Crnojević“ Cetinje, JU „Biblioteka za slike Crne Gore“ Podgorica, JU Narodna biblioteka i čitaonica „Njegoš“ Cetinje, JU Kraljevsko pozorište „Zetski dom“ Cetinje, JU „Nikšićko pozorište“ Nikšić, JU „Gradsko pozorište“ Podgorica, JU „Crnogorsko narodno pozorište“ Podgorica, JU „Centar savremene umjetnosti Crne Gore“ Podgorica, JU „Zahumlje“ Nikšić, JU „Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore“ Cetinje, JU „Ratkovićeve večeri poezije“ Bijelo Polje, JU Crnogorska kinoteka Podgorica, JUK „Herceg fest“ Herceg Novi, JU Međurepublička zajednica za kulturno-prosvjetnu djelatnost Pljevlja, JU „Muzički centar Crne Gore“ Podgorica, JU „Umjetnička kolonija“ Danilovgrad, JU „Grad teatar“ Budva, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Podgorica, JU Muzeji i galerije Nikšić, JU Narodna biblioteka „Njegoš“ Nikšić, JU Filmski centar Crne Gore Podgorica i JU Muzej i galerija Tivat. **Plan integriteta nije donijela:** JU Centar za kulturu Petnjica

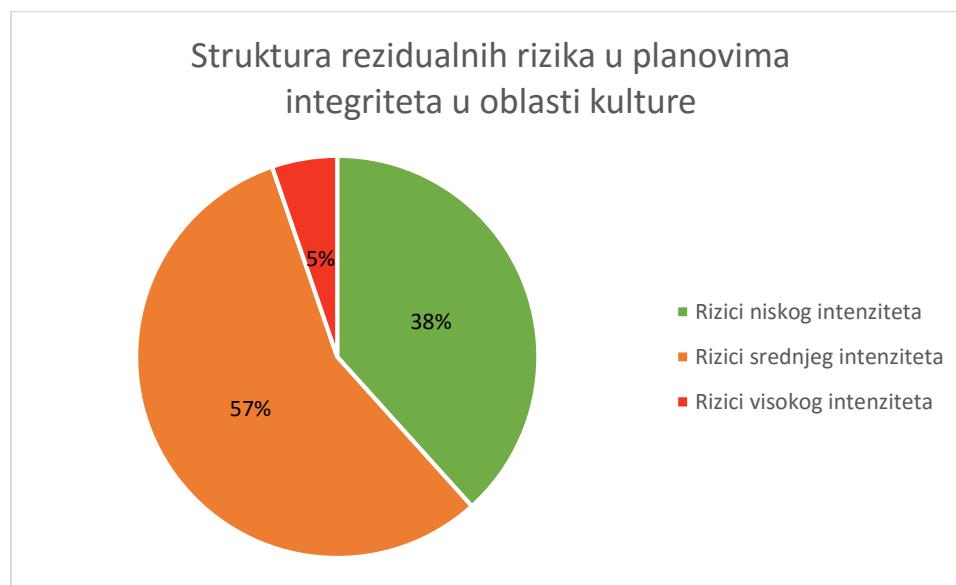
Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 48 organa iz oblasti kulture (18 centara za kulturu, 10 muzeja i galerija, 7 biblioteka, 3 pozorišta i 10 drugih institucija) ažuriralo je odnosno usvojilo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period.

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 50 planova integriteta u ovom sistemu (89,3% svih usvojenih planova u oblasti kulture). Šest planova integriteta koji su dostavljeni Agenciji u pisanoj formi, a ne i putem aplikacije, nijesu obrađeni u statističkom dijelu analize.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u oblasti kulture identifikovano je ukupno 514 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u oblasti kulture je srednjeg intenziteta, ukupno 290 (56,4%), ali je identifikovan i veliki broj rizika niskog intenziteta, ukupno 197 (38,3%). Identifikovano je i 27 rizika visokog intenziteta (5,3%).



Grafikon 62: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta organa u oblasti kulture

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta došlo je do smanjenja udjela rizika niskog intenziteta i povećanja procenta rizika srednjeg intenziteta (za oko 10%), dok je udio visokih rizika ostao na istom nivou. Detaljnijim uvidom u statistiku, takođe se vidi da je došlo do povećanja intenziteta rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim organima u oblasti kulture 2016. godine bio je 19,9 (na skali 1-100), a u planovima integriteta usvojenim 2018. godine iznosi 21,3. Ipak, nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se smanjila i trenutno iznosi 20,3).

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u oblasti kulture je *narušavanje integriteta institucije*. Ukupno 94 osnovna rizika mogu se podvesti pod tu kategoriju (8,5% svih osnovnih rizika). Slijede *prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti* (90 rizika), *sukob interesa* (89 rizika), *nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj* (81 rizik) i *narušavanje principa transparentnosti* (75 osnovnih rizika).

U planovima integriteta usvojenim 2016. godine najzastupljeniji osnovni rizici bili su sukob interesa i narušavanje integriteta institucije i zaposlenih. Četiri najzastupljenija tipa rizika u prethodnim planovima integriteta su, mada u drugačijem redoslijedu, takođe i četiri najčešća osnovna rizika u novim planovima integriteta.

Kada su u pitanju rizici koji se odnose na obaveze predviđene Zakonom o sprječavanju korupcije, osnovni rizik *neprijavljanje podataka o sponzorstvima i donacijama* procijenjen je pet puta, a *nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera* dva puta. *Neprijavljanje korupcije i drugih nezakonitih radnji* procijenjeno je kroz 36 osnovnih rizika, a u 6 slučajeva procijenjen je rizik *diskriminacija, ograničenje i uskraćivanje prava zaposlenog kod otkrivanja i prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta*.

Tabela najzastupljenijih osnovnih rizika u oblasti kulture:

Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1. Narušavanje integriteta institucije	94	8,53%
2. Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti / Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	90	8,16%
3. Sukob interesa	89	8,08%
4. Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	81	7,35%
5. Narušavanje principa transparentnosti	75	6,8%
6. Povrede profesionalnih, etičkih pravila i pristrasno ponašanje / Nestručan i neprofesionalan rad	60	5,44%
7. Curenje informacija	51	4,63%
8. Donošenje nezakonitih odluka	51	4,63%
9. Neadekvatno planiranje i izvršavanje budžeta	50	4,53%
10. Nesavjestan rad	45	4,08%
11. Ugrožavanje zaštite podataka	39	3,54%
12. Zloupotreba službenih podataka i informacija	38	3,45%
13. Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	36	3,26%

14. Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	36	3,26%
------------------------------------------------------------	----	-------

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

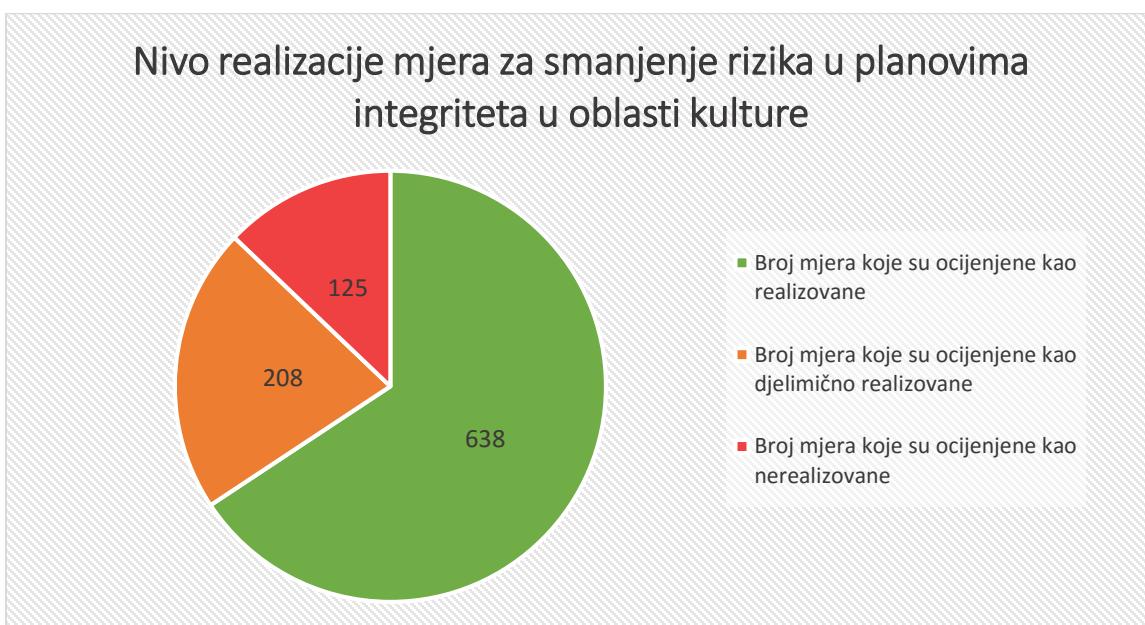
Agencija je 2019. godine prikupila 54 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u oblasti kulture za prethodnu godinu (19 centara za kulturu, 12 muzeja i galerija, 8 biblioteka, 4 pozorišta i 11 drugih institucija) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 49 (90,7% podnijetih izvještaja). Organi u ovom sistemu su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 512 rizika i realizaciji 971 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Pet izvještaja koji nijesu unijeti u aplikaciju, već su dostavljeni Agenciji u štampanoj formi i putem email-a, nijesu obrađeni u statističkom dijelu analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvjestili da je ukupno 638 mjera realizovano (65,7%), 208 mjera djelimično realizovano (21,4%), a da 125 mjera nije realizovano (12,9%).



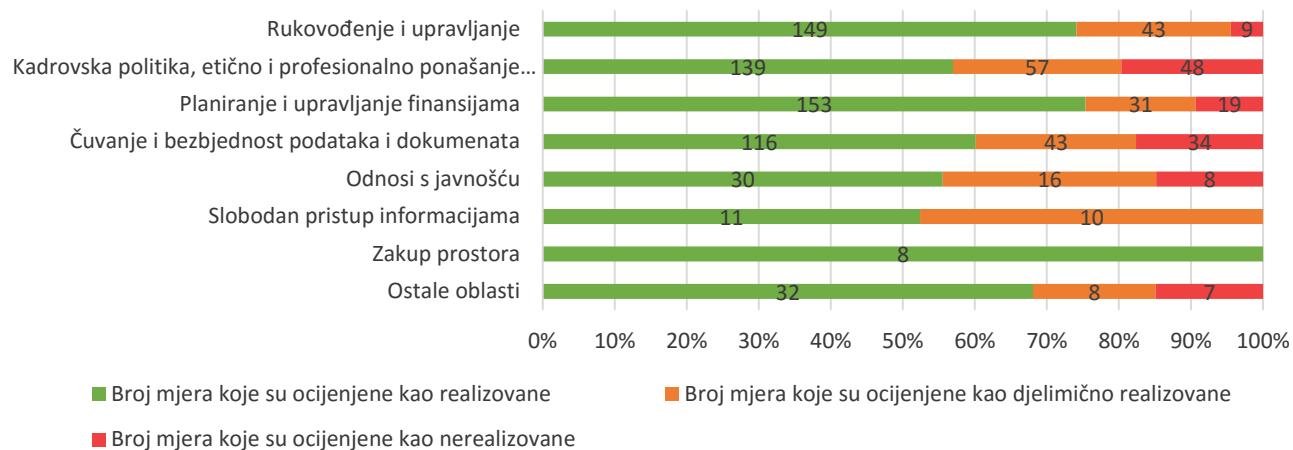
Grafikon 63: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta u oblasti kulture

Nivo realizacije mjera u oblasti kulture je veći u odnosu na prethodna dva izvještaja. Naime, do kraja 2016. godine bilo je realizovano 56,4% mjera (ne računajući mjere o kojima nije izviješteno), do kraja 2017. godine 58,5% mjera, a prema posljednjim izvještajima, taj procenat je do kraja 2018. godine porastao na 65,7%.

Kada su u pitanju grupe organa u okviru ovog sistema, najveću uspješnost u realizaciji mjera, prema dostavljenim izvještajima, ostvarili su centri za kulturu – 74,5% realizovanih mjera, i biblioteke – 66,9% realizovanih mjera. S druge strane, u muzejima i galerijama je realizovano 48,6% mjera, a u pozorištima 51,1%. U pozorištima je zabilježen i najveći procenat nerealizovanih mjera. Naime, za svaku petu mjeru je izviješteno da do kraja 2018. godine nije realizovana. Ipak, najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u institucijama u oblasti kulture koje se ne mogu svrstati ni u jednu od ove četiri grupe organa (te institucije su realizovale 78,8% mjera).

Kada su u pitanju opšte oblasti rizika, najveći procenat ispunjenosti mjera ostvaren je u oblastima „Planiranje i upravljanje finansijama“ (75,4%) i „Rukovođenje i upravljanje“ (74,1%). U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ realizovano je 60,1% mjera, a u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ 57% mjera. Obje oblasti karakteriše i relativno visok nivo nerealizovanih mjera, pa bi fokus 2020. godine trebalo preusmjeriti na te oblasti. U posebnim oblastima rizika „Odnosi s javnošću“ i „Slobodan pristup informacijama“ realizovan je nešto niži procenat mjera (55,6% odnosno 52,4%). Realizovane su sve mjere koje se odnose na zakup prostora.

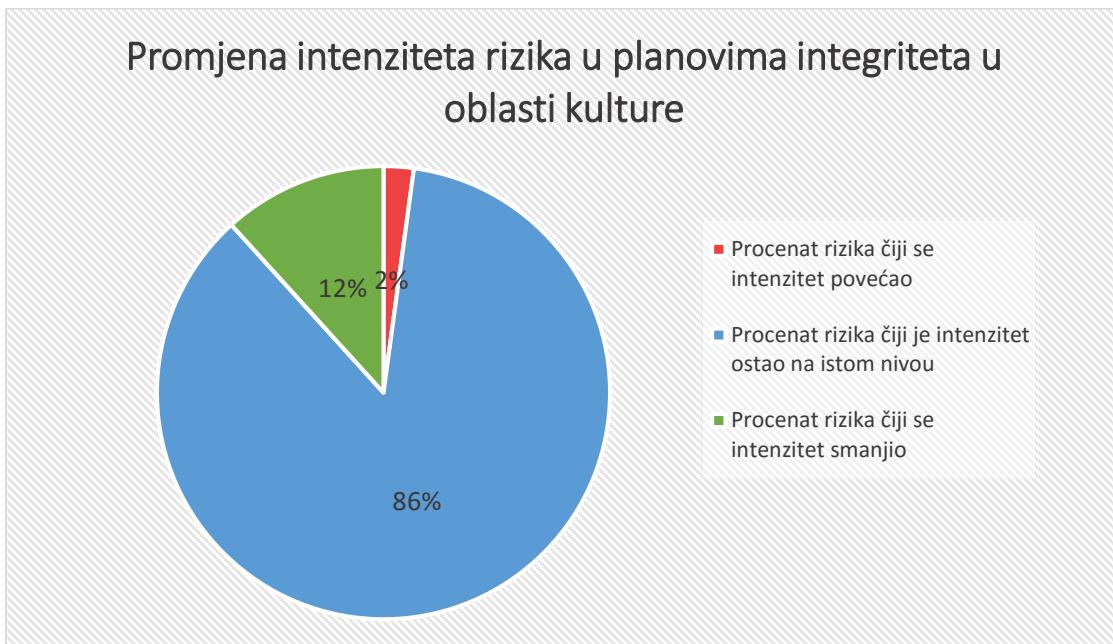
Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u oblasti kulture



Grafikon 64: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta integrata u oblasti kulture

Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u oblasti kulture izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Preciznije, za ukupno 441 rizik (86,1%) je procijenjeno da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 60 rizika (11,7%) izviješteno je da su smanjenog, a za 11 rizika (2,1%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.

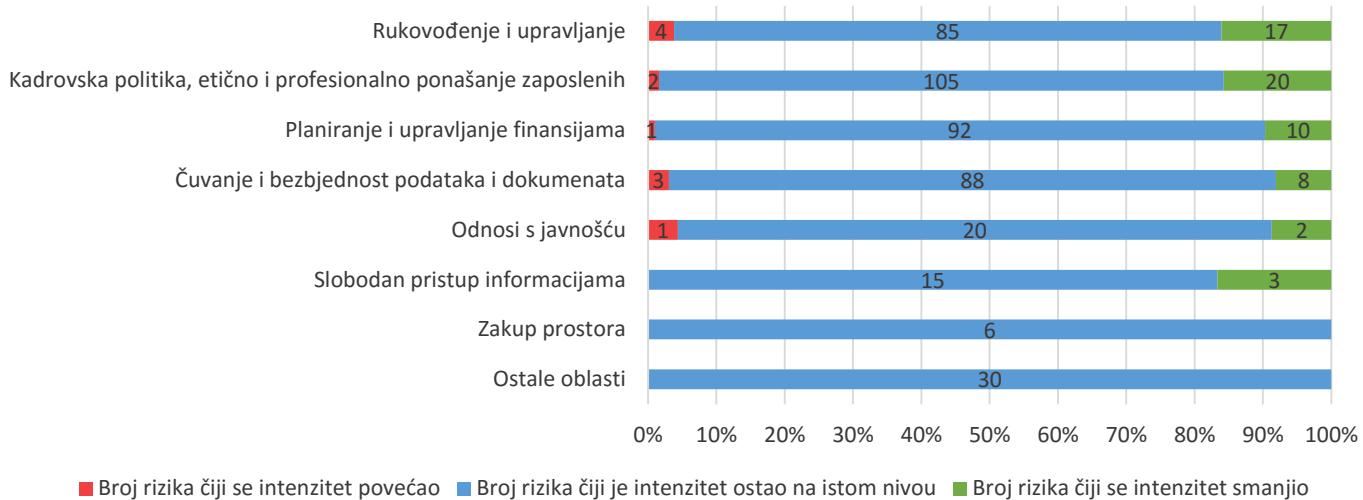


Grafikon 65: Status rizika u planovima integriteta u oblasti kulture

I u prethodnim izvještajima su preovladavali rizici nepromijenjenog intenziteta ali je njihov udio znatno veći u izvještajima dostavljenim 2019. godine. U prethodnim izvještajima su rizici smanjenog intenziteta bili znatno zastupljeniji (32,5% na kraju 2016. godine i 38,3% na kraju 2017. godine). Glavni razlog je vjerovatno činjenica da su novi planovi integriteta usvojeni uglavnom u drugoj polovini 2018. godine, pa u relativno kratkom periodu nije moglo doći do značajne promjene intenziteta rizika.

Rizici za koje je izviješteno da su smanjenog intenziteta najzastupljeniji su u centrima za kulturu i muzejima i galerijama, u odnosu na ostale grupe organa u ovom sistemu, a rizika povećanog intenziteta najviše je u pozorištima.

Promjena intenziteta rizika u oblasti kulture (po oblastima rizika)



Grafikon 66: Status rizika u planovima integriteta u oblasti kulture (po oblastima rizika)

U svim oblastima rizika preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Jedino je u oblastima „Rukovođenje i upravljanje“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ zabilježen nešto veći broj rizika za koje je izviješteno da je došlo do smanjenja intenziteta. Svi rizici povećanog intenziteta odnose se na opšte oblasti rizika ili na oblast odnosa s javnošću, ali takvih rizika u svakoj od navedenih oblasti ima manje od 5%.

Ostali nalazi i preporuke

Oblast „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ se u oba ciklusa sprovođenja planova integriteta u sistemu kulture pokazala kao oblast sa najviše izazova, pa je bitno da se posebna pažnja posveti adekvatnom planiranju mjera i savladavanju rizika u ovoj oblasti. „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ takođe karakteriše veliki broj nerealizovanih mjeru, pa bi i na njih trebalo obratiti pažnju ukoliko ostanu nerealizovane do kraja 2019. godine.

Preporučuje se muzejima i galerijama da procijene rizike kao što su „neadekvatna i neažurna evidencija eksponata i neadekvatna kontrola stvarnog stanja eksponata“ i „neadekvatan sistem zaštite pristupa eksponatima i evidencije pristupa i korišćenja eksponata“ i uvođenje mjera: „vršiti redovan godišnji popis sa ocjenom stanja eksponata i dostavljati ga resornom ministarstvu i Upravi za zaštitu kulturnih dobara“, „uspostaviti elektronsku evidenciju eksponata, kroz poseban registar“ i „uspostaviti adekvatne mjere fizičke i IT kontrole pristupa eksponatima, sa evidencijom svih pristupa/korišćenja“, ili drugih odgovarajućih mjeru. Preporučuje se i bibliotekama da procijene srodne rizike, kao i da u plan integriteta uvedu adekvatne mjere za njihovo savladavanje.

Prilikom ažuriranja plana integriteta, potrebno je uzeti u obzir Nacionalni program za razvoj kulture, Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara, druge strateške dokumente, kao i relevantne izvještaje nadzornih organa.

Određeni broj planova integriteta u oblasti kulture sadrži formalno-tehničke nedostatke, ali u novim planovima integriteta je veliki broj ranije identifikovanih nedostataka otklonjen. U pojedinim planovima i dalje nedostaju posebne oblasti rizika ili rezidualni rizici. Posebne oblasti rizika je potrebno kod većine planova dodatno analizirati i razraditi. U ranije usvojenim planovima integriteta su na određenim mjestima nedostajale i opšte oblasti rizika ili mjere za savladavanje rizika, ali su ti planovi uglavnom ažurirani i dopunjeni 2018. godine.

U određenom broju planova integriteta izvršena je grupna procjena rizika po oblastima, umjesto iskazivanja intenziteta svakog pojedinačnog rezidualnog rizika, ali je ovo prisutno u manjoj mjeri u ažuriranim planovima integriteta. S druge strane, u pojedinim planovima je izvršena posebna procjena rizika za svako radno mjesto, iako su za određena radna mjesta navedeni identični rizici, intenzitet rizika i mjere. Zato treba razmotriti grupisanje tih rizika, odnosno ubuduće unositi jedan rizik (ili grupu rizika) u plan integriteta za više radnih mjesta, ukoliko su ta radna mjesta podložna istom riziku sa istim intenzitetom. Ukoliko, ipak, različita radna mjesta zahtijevaju različite akcije i mjere, onda je to moguće precizirati u odgovarajućoj koloni tabele.

U manjem broju planova, rezidualni rizici nijesu dovoljno konkretno navedeni ili predstavljaju faktore rizika. U drugim slučajevima, ne postoji očigledna logička veza između identifikovanih osnovnih i rezidualnih rizika i mjera za njihovo savladavanje.

Kao i kod drugih grupa organa analiziranih ovim izvještajem, i u sistemu kulture postoje slučajevi gdje su određeni planovi integriteta međusobno slični, pa je neophodno izvršiti reviziju tih planova i pristupiti izradi plana koji će na adekvatan način tretirati probleme koji mogu nastati u instituciji, odnosno spriječiti i otkloniti mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja.

U ranijim izvještajnim periodima je kod velikog broja izvještaja, umjesto pojedinačnog ocjenjivanja realizacije svake mjere, unošena sumarna ocjena realizacije svih mera koje su planirane za savladavanje određenog rizika. Broj takvih izvještaja je značajno smanjen u trećem izvještajnom periodu, koji je predmet ove analize, uglavnom uslijed toga što je organima vlasti skrenuta pažnja da je potrebno, prilikom rada u aplikaciji za planove integriteta, unijeti svaku mjeru zasebno, što omogućava i da se izvještava o realizaciji svake pojedinačne mjeru.

Takođe, u pojedinim izvještajima nedostaje adekvatan opis sprovedenih aktivnosti za određene mjeru. Opisi realizacije mera u tim slučajevima nijesu dovoljno sadržajni ili u određenoj mjeri odstupaju od date ocjene realizacije (npr. mjeru je ocijenjena kao realizovana iako se to ne može zaključiti na osnovu navedene informacije) ili od formulacije same mjeru za koju se izvještava. Iz ovih razloga, svim organima se preporučuje objektivno ocjenjivanje realizacije planiranih mera i navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mera, kako bi iz opisa bilo jasno zbog čega je određena mjeru ocijenjena kao realizovana ili djelimično realizovana. Preporučuje se i da

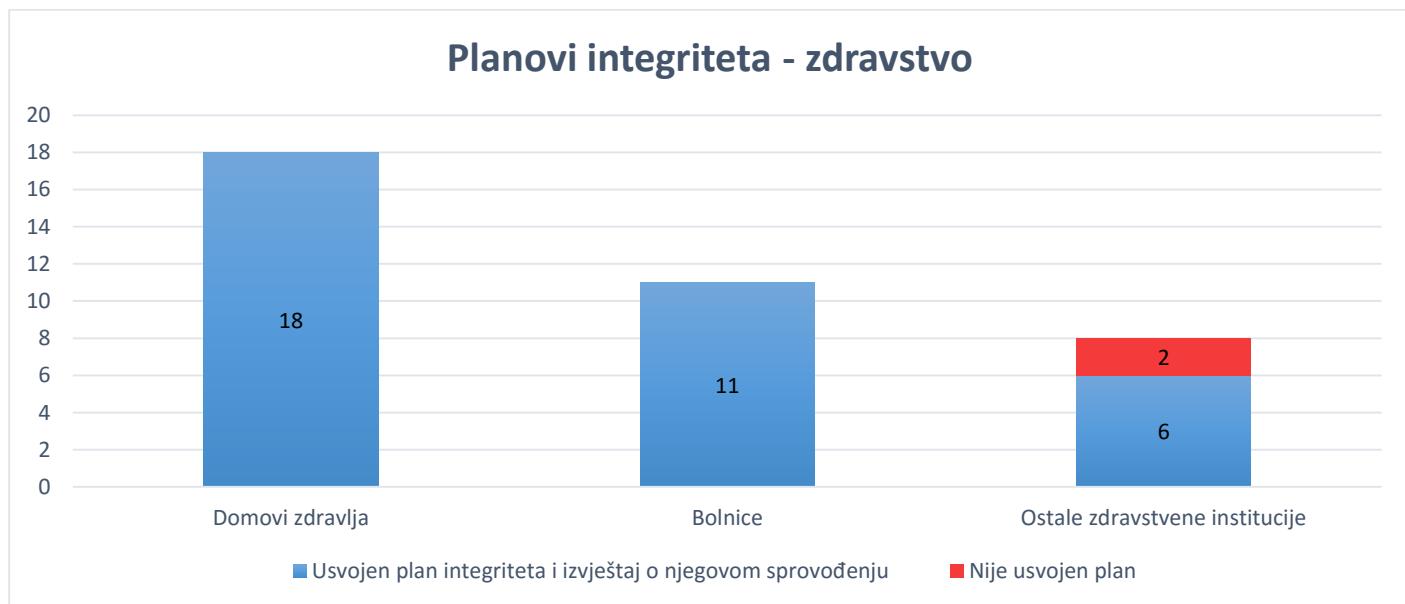
se prilikom opisa realizacije mjera unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera, gdje je to moguće.

VIII. Zdravstvo

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih domova zdravlja, bolnica i ostalih zdravstvenih ustanova.

Sistemom su obuhvaćena 37 organa. Do kraja 2019. godine plan integriteta je donijelo: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 6 ostalih zdravstvenih ustanova⁶⁶.

Plan integriteta nijesu usvojila dva organa: Farmaceutska komora Crne Gore i Ljekarska komora Crne Gore. Ta dva organa su takođe jedine zdravstvene institucije koje nijesu odredile menadžera integriteta.



Grafikon 67: Broj usvojenih planova integriteta u domovima zdravlja, bolnicama i ostalim zdravstvenim ustanovama

⁶⁶ **Plan integriteta su donijeli:** JZU Dom zdravlja Pljevlja, JZU Dom zdravlja Podgorica, JZU Dom zdravlja Tivat, JZU Dom zdravlja Kolašin, JZU Dom zdravlja „Dr Nika Labudović“ Berane, JZU Dom zdravlja Nikšić, JZU Dom zdravlja Bar, JZU Dom zdravlja Bijelo Polje, JZU Dom zdravlja Budva, JZU Dom zdravlja Cetinje, JZU Dom zdravlja Danilovgrad, JZU Dom zdravlja Herceg Novi, JZU Dom zdravlja „Boško Dedejić“ Mojkovac, JZU Dom zdravlja Rožaje, JZU Dom zdravlja Ulcinj, JZU Dom zdravlja „Dr Branko Zogović“ Plav, JZU Dom zdravlja Kotor; JZU Dom zdravlja Andrijevica; JZU Opšta bolnica Berane, JZU Opšta bolnica Bijelo Polje, JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić“ Bar, JZU Opšta bolnica „Danilo I“ Cetinje, JZU Opšta bolnica Kotor, JZU Opšta bolnica Nikšić, JZU Opšta bolnica Pljevlja, JZU Specijalna bolnica za ortopediju, neurohirurgiju i neurologiju „Vaso Ćuković“ Risan, JZU Specijalna bolnica za plućne bolesti „Dr Jovan Bulajić“ Brezovik, JZU Klinički centar Crne Gore; JZU Specijalna bolnica za psihijatriju Kotor; Agencija za ljekove i medicinska sredstva Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, ZU Institut za javno zdravlja, JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć Crne Gore, JZU Zavod za transfuziju krvi Crne Gore i ZU Apoteke Crne Gore „Montefarm“. **Plan integriteta nijesu donijeli:** Ljekarska komora i Farmaceutska komora.

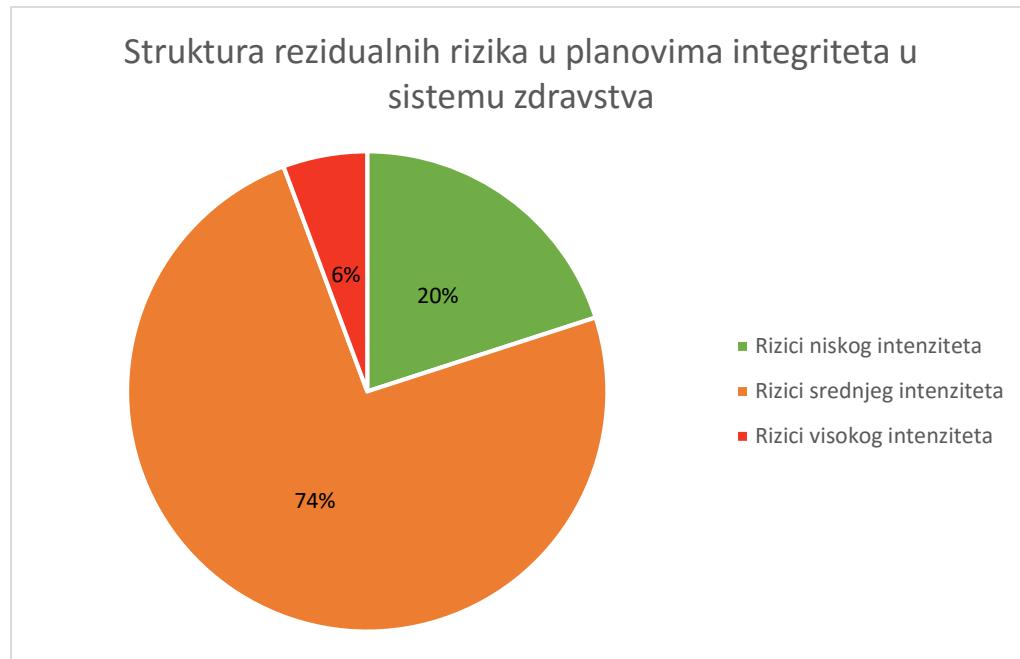
Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana integriteta, 35 organa u ovom sistemu ažuriralo je odnosno donijelo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (18 domova zdravlja, 11 bolnica i 6 ostalih zdravstvenih ustanova).

Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto svih 35 planova integriteta zdravstva (100%) i svi planovi integriteta su dostavljeni Agenciji u pisanoj formi i putem aplikacije.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 1.199 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je srednjeg intenziteta, ukupno 891 (74,3%). Identifikovano je 240 rizika niskog intenziteta (20%) i 68 rizika visokog intenziteta (5,7%).

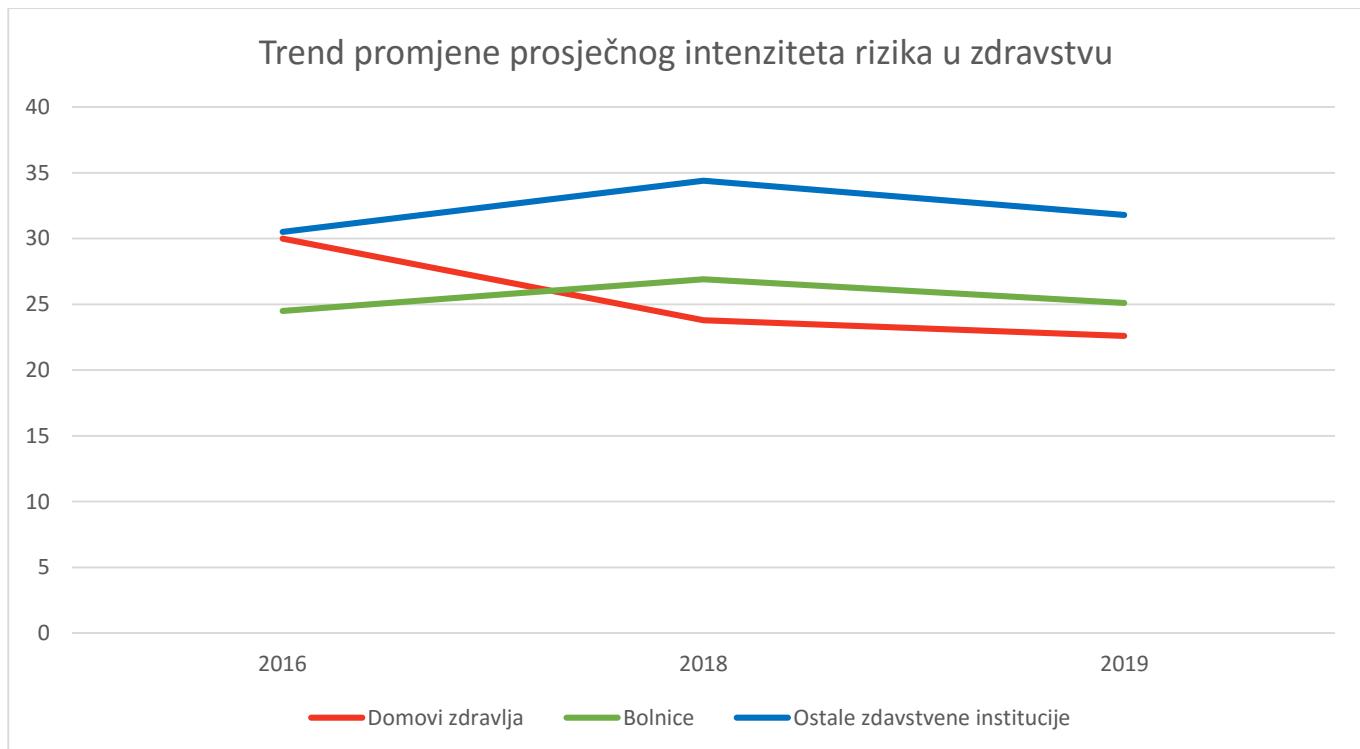


Grafikon 68: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta zdravstva

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio rizika visokog intenziteta za oko 3% i srednjeg intenziteta za oko 9%. Kao posljedica toga, procenat rizika niskog intenziteta povećan je za 8%. Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju brojčane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 26,6 (na skali 1-100), a u planovima usvojenim 2018. godine iznosi 25,5. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izveštavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 24,5. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u ovoj oblasti.

Struktura rizika se ipak značajno razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je u domovima zdravlja zastupljeno 30% rizika niskog intenziteta, dok je rizika te visine u bolnicama i ostalih zdravstvenim ustanovama oko 23%. Takođe, u sva tri podsistema zastupljeno je oko 68% rizika srednjeg intenziteta, dok se udio visokih rizika u ovim podsistemima kreće od 4% do preko 11%.

Najveći intenzitet rizika 2016. godine, kao i 2019. godine, zabilježen je u ostalim zdravstvenim institucijama. Od 2016. do 2019. godine je došlo do opadanja prosječnog nivoa identifikovanih rizika kod domova zdravlja, dok je kod bolnica i ostalih zdravstvenih ustanova došlo do uvećanja oko 2%, što se može vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 69: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u zdravstvu

Tabela zastupljenosti rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u zdravstvu, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika:

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika		
	2016	2018	2019	2016	2018	2019
Domovi zdravlja	30%	65,8%	4,2%	30	23,8	22,6
Bolnice	24%	69,3%	6,75%	24,5	26,9	25,1
Ostale zdravstvene ustanove	22%	67%	11,3%	30,5	34,4	31,8

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu zdravstva je narušanje integriteta institucije, sa 79 osnovnih rizika. Slijedi nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj i sukob interesa sa po 76 rezidualnih rizika, curenje informacija sa 75 i iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja sa 66 osnovnih rizika.

Tabela nazastupljenijih osnovnih rizika u sistemu zdravstva:

Redni broj	Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije	79	4,36%
2	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	76	4,19%
3	Sukob interesa	76	4,19%
4	Curenje informacija	75	4,14%
5	Iskorišćavanje javne funkcije ili službenog položaja	66	3,64%
6	Donošenje nezakonitih odluka	59	3,26%
7	Ugrožavanje zaštite podataka	58	3,20%
8	Narušavanje principa transparentnosti	51	2,81%
9	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	46	2,54%
10	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	40	2,21%
11	Gubitak povjerenja građana u rad službenika i institucije	29	1,60%
12	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	29	1,60%

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

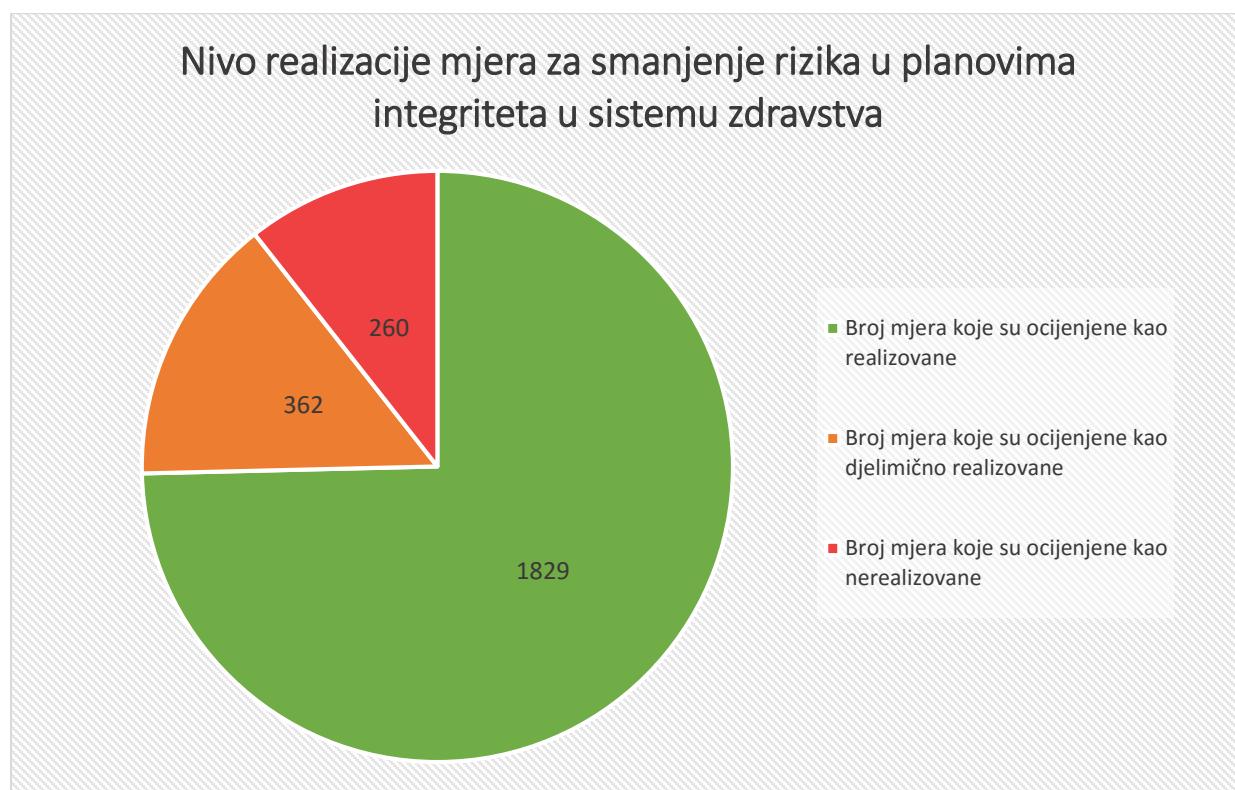
Agencija je 2019. godine prikupila 35 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 18 domova zdravlja, 11 bolnica i 6 ostalih zdravstvenih ustanova) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije. Organi su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 1.165 rizika i realizaciji 2.451 mjeri za smanjenje ili otklanjanje rizika.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvjestili da je ukupno 1.829 mjera realizovano (74,6%), 362 mjere djelimično realizovano (14,77%), a da 260 mjera nije realizovano (10,61%).



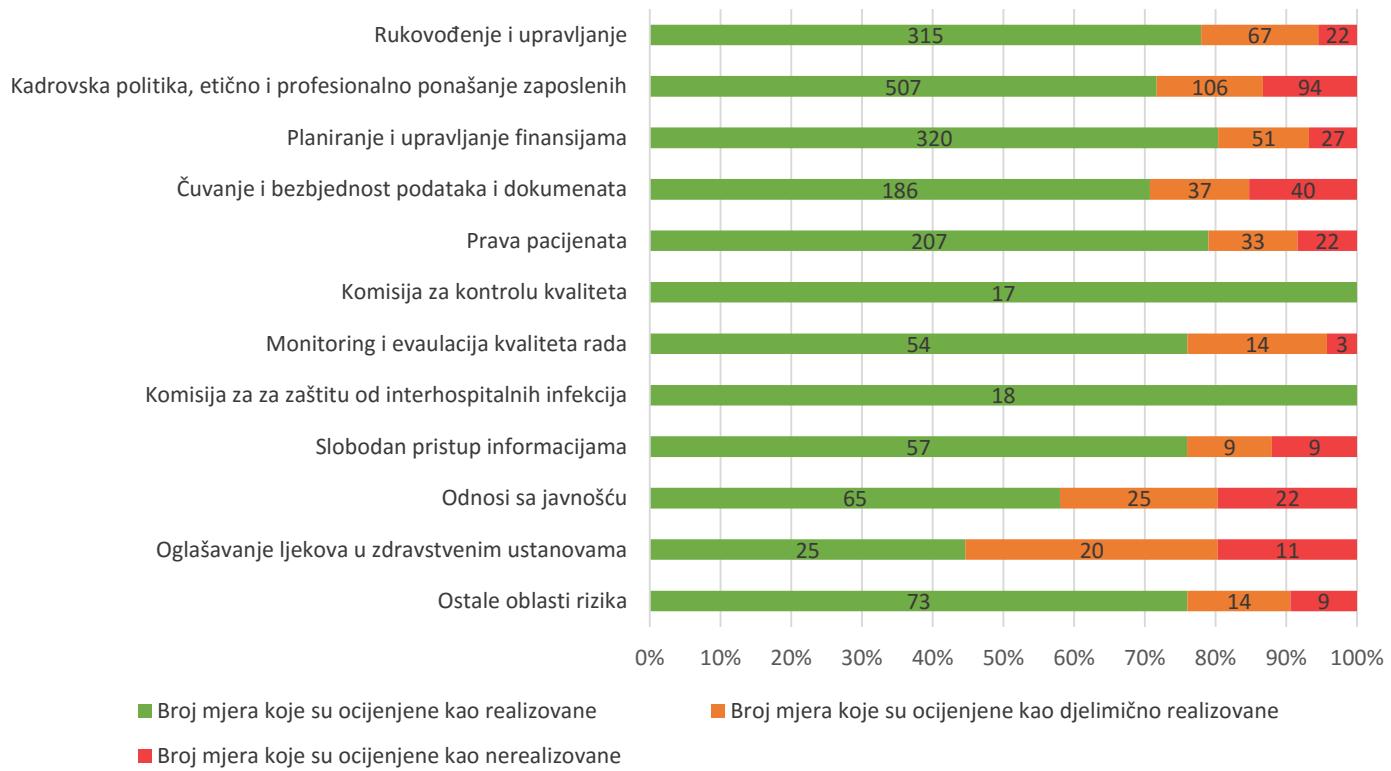
Grafikon 70: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta zdravstva

Iako je procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim 2019. godine, znatno veći od onog ostvarenog prethodne dvije godine, taj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na to da je prethodne izvještaje karakterisao izrazito visok procenat mjera o čijoj realizaciji organi u ovom sistemu nijesu adekvatno izvjestili. Od 2019. godine, unos informacija u web aplikaciju o svim mjerama obavezan je uslov kako bi organi bili u mogućnosti da podnesu izvještaj.

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera je ostao na približno istom nivou među podsistemima u okviru ovog sistema. Najveći nivo realizacije ostvaren je u ostalim zdravstvenim ustanovama (78,23%) i domovima zdravlja (75,42%), a najmanji u bolnicama (71,7%). U svim podsistemima je ostvaren određeni napredak u poređenju sa dva prethodna izvještajna perioda. Tako se u domovima zdravlja povećao broj realizovanih mjera u odnosu na prethodnu godinu za 9%, u bolnicama za 6% i u ostalim zdravstvenim ustanovama za 5%.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast je „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 80,4% mjera i „Rukovođenje i upravljanje“ sa 77,3% realizovanih mjera. Slijede „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sa 71,7% i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ sa 70,7% realizovanih mjera. U tim dvijema oblastima je zabilježen i najveći broj mjera koje do kraja 2018. godine nijesu realizovane. Stoga, potrebno je 2020. godine obratiti posebnu pažnju na ove oblasti.

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta zdravstva



Grafikon 71: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta zdravstva

Procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim 2019. godine, znatno je veći od onog ostvarenog prethodne godine, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

OBLASTI	DOMOVI ZDRAVLJA		BOLNICE		OSTALE ZDRAVSTVENE USTANOVE	
Godine izvještavanja plana integriteta	2017	2018	2017	2018	2017	2018
„Rukovođenje i upravljanje“	76,28%	84,34%	56,77%	70,25%	75%	77,08%
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	64,15%	73,4%	68,49%	65,28%	68,35%	75,38%
„Planiranje i upravljanje finansijama“	73,83%	78,1%	80,53%	83,3%	76,6%	85,42%
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenta“	54,34%	64,8%	71,59%	67,16%	77,77%	81,81%

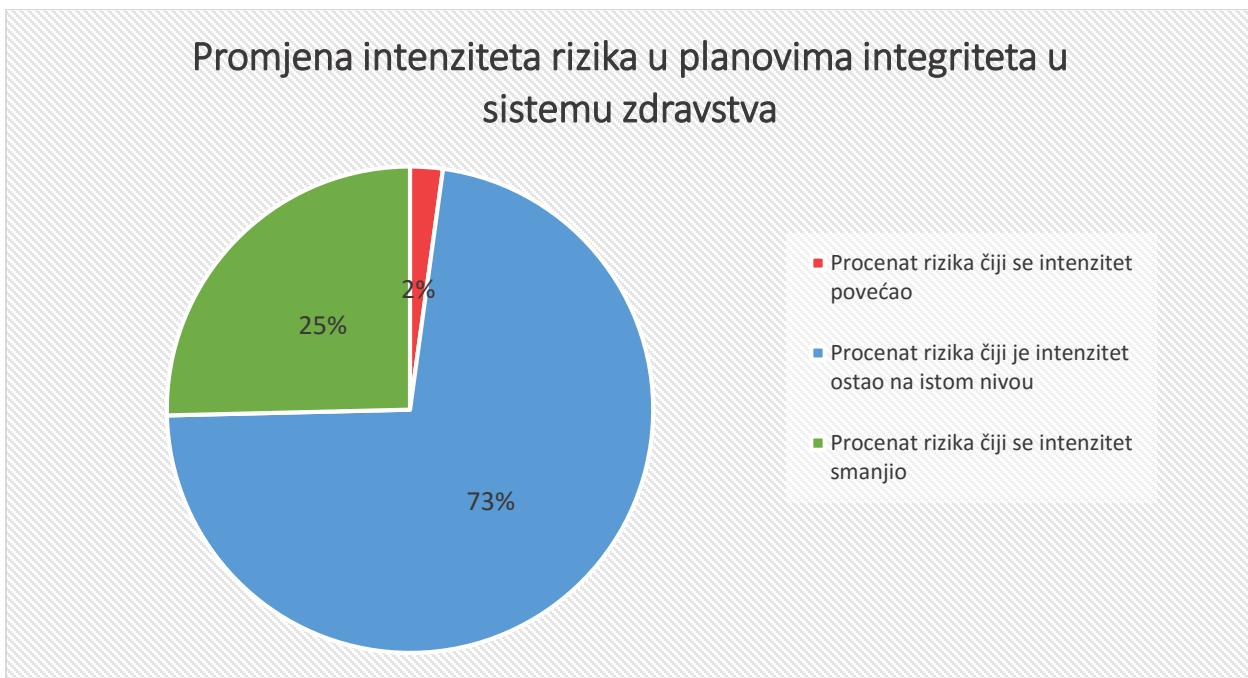
Od posebnih oblasti rizika, institucije u ovom sistemu su predvidjeli najviše mjera u oblasti „Prava pacijenata“, u okviru koje je od 262 predložene mjere, sprovedeno 207, odnosno 80%. Slijedi oblast „Monitoring i evaluacija kvaliteta rada u zdravstvenim ustanovama“, gdje je sprovedeno 76% predloženih mjera.

Oblast „Slobodan pristup informacijama“ karakteriše veliki broj mjera, od kojih je realizovano 76%, dok je u oblasti „Odnosi s javnošću“ realizovao 58% predloženih mjera. Za ove dvije oblasti ostvaren je veliki napredak u odnosu na prethodnu godinu, kada su većinom mjere bile u statusu da su djelimično realizovane.

Na osnovu preporuka Agencije da je potrebno posebnu pažnju posvetiti posebnim oblastima rizika, najveći napredak u novim planovima integriteta je postignut uvođenjem novih oblasti u okviru kojih je trebalo analizirati specifične nadležnosti institucija, kao što su „Komisija za kontrolu kvaliteta rada zdravstvene zaštite“, „Komisija za zaštitu od intrahospitalnih infekcija“ i „Monitoring i evaluacija kvaliteta rada u zdravstvenim ustanovama“, gdje je zabilježen veliki procenat realizovanih mjera.

Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno 868 rizika (72,45%) procijenjeno je da nije došlo do povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 304 rizika (25,38%) izviješteno je da su smanjenog, a za 26 rizika (2,17%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.



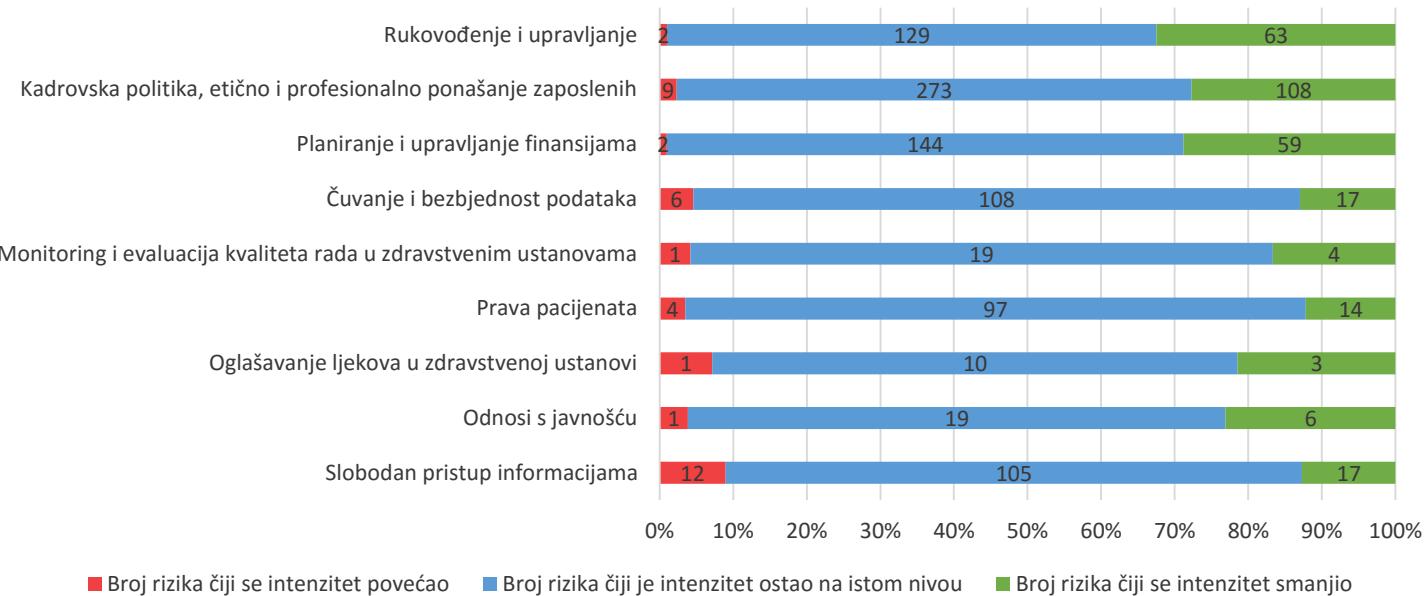
Grafikon 72: Status rizika u planovima integriteta u sistemu zdravstva

Kao i u prethodnom izvještavanju i sada preovladaju rizici nepromijenjenog intenziteta u svim podsistemima (domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene institucije), a kada su u pitanju rizici čiji se intenzitet povećao, upoređujući prethodno izvještavanje, može se reći da je došlo do smanjenja čak za 8% i to najviše u domovima zdravlja, što može značiti da su mjere planirane za savladanje tih rizika odgovarajuće i da je izvršena dobra procjena uvođenjem novih mjer. Ovo može biti rezultat i primjera nacrta novih planova integriteta, gdje su eksperti Regionalnog vijeća sa saradnjom (RCC) u saradnji sa Agencijom za sprječavanje korupcije, sačinili preporuke za unapređenje planova integriteta dvije institucije u zdravstvu, jedne koja pruža usluge na primarnom nivou zdravstvene zaštite (JZU Dom zdravlja Podgorica), a druga na tercijarnom i sekundarnom nivou zdravstvene zaštite (JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić“ Bar). Primjeri novih planova integriteta ove dvije zdravstvene institucije, sa usvojenim preporukama, poslati su svim ostalim domovima zdravlja i bolnicama, kako bi im poslužile prilikom izrade svog plana integriteta za naredni dvogodišnji period.

Promjena statusa rizika, kao i stepen realizacije mjera, razlikuje se između podistema. Tako je najveći udio rizika smanjenog intenziteta zabilježen u bolnicama (30,77% takvih rizika), a zabilježen je isti od 23% i kod domova zdravlja i u ostalim zdravstvenim institucijama.

Na narednom grafiku prikazana je promjena statusa rizika u analiziranim izvještajima po oblastima rizika.

Promjena intenziteta rizika u sistemu zdravstva (po oblastima rizika)



Grafikon 73: Status rizika u planovima integriteta u sistemu zdravstva (po oblastima rizika)

Posmatrano po opštim oblastima rizika, promjena intenziteta rizika je u skladu sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera u istim oblastima, pa tako oblast „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je ostvaren najveći stepen realizacije mjera (80,4%), istovremeno karakteriše i veći udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu (28,78% rizika).

Takođe, kod opšte oblasti rizika „Rukovođenje i upravljanje“, promjena intenziteta rizika je u skladu sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera. U toj oblasti je ostvareno oko 77% realizovanih mjera, i istu oblast karakteriše najveći udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na ostale oblasti rizika – više od 30% rizika smanjenog intenziteta. Relativno visok udio takvih rizika, skoro 30%, zabilježen je i u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“.

U oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka“, promjena intenziteta rizika je takođe u skladu sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera. U toj oblasti je ostvaren najmanji stepen realizacije mjera (70%), i istovremeno je karakteriše i najmanji udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu (12,97%).

Ipak, u svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta u prosjeku od 73%, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjere nijesu dale dovoljno efekta (imajući u vidu da su novi planovi integriteta uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2018. godine), iako je većina tih mjera realizovana, pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, procijeniti

njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu. Ovo se manje odnosi na određeni broj mjera koje su kontinuirane prirode i kojima je potreban duži period sproveđenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

U svakoj od četiri opšte oblasti rizika, a naročito u posebnim oblastima rizika, prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu (u prosjeku do 4%), pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja visine tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje.

Posebne oblasti sistema zdravstva

Analizom dobijenih podataka izvodi se zaključak da su institucije iz sva tri podistema (domovi zdravlja, bolnice i ostale zdravstvene institucije), od posebnih oblasti rizika predviđeli najviše mjera u oblasti „Prava pacijenata“, u okviru koje je od 262 predložene mjere, sprovedeno 207, odnosno 80%. Kao najzastupljenije, izdvojeno je nekoliko konkretnih mjera, i to:

1. Voditi precizne **evidencije o prigovorima pacijenata** i dostavljanje izvještaja Ministarstvu zdravlja o sadržaju prigovora pacijenata, upoznavanje zaposlenih sa rezultatima analize prigovora i datim preporukama za rješavanje nedostatka i redovno obavještavati pacijente o ishodu prigovora, a sve na osnovu prepoznatog rizika od mogućeg nedostatka povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata. Na ove predviđene mjerne, institucije su uglavnom navodile da su mjerne realizovane, na način što su vođene evidencije o prigovorima pacijenata i sačinjavani kvartalni i godišnji izvještaji, a pacijenti su se u pisanoj formi obavještavali o ishodu prigovora.
2. Omogućiti **samostalnost i nezavisnost u radu** Zaštitnika prava pacijenata. Intitucije su ovu mjeru realizovale, time što su obezbjeđivali uslove za nezavisnost u radu Zaštitnika prava pacijenata, koji je preduzimao sve zakonom propisane mjerne, o čemu je redovno obavještavan direktor institucije i Ministarstvo zdravlja.
3. Izraditi i učiniti dostupnim **info materijal o pravima pacijenata**, radi podizanja svijesti o pravima pacijenata na zdravstvenu zaštitu. Intitucije su ovu mjeru realizovale time što su institucije vršile edukativne radionice zdravstvenih radnika, dok su pacijentima dostupni flajeri o njihovim pravima. Intitucije su izvjestile da su ovu mjeru realizovale, time što su istakle na vidnom mjestu ime i kontakt telefon Zaštitnika prava pacijenata.
4. **Sprovoditi edukaciju** i organizovati radionice za sve zaposlene u zdravstvenom sistemu o komunikaciji sa pacijentima, pravu na podnošenje prigovora, jer postoji mogući rizik koji se odnosi na nedostatak/neadekvatnu vještinu komunikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima. Institucije su ovu mjeru ocjenili da je realizovana kroz kontinuirane edukacije Zaštitnika prava pacijenata, praćenje seminara i radionica, a nakon toga i edukaciju zdravstvenih radnika o pravima pacijenata. Takođe se edukacije sprovode na jutarnjim sastancima i kolegijumima.

5. Kontrola pridržavanja utvrđenih procedura za **prijem pacijenata na pregled**, jer je kao rizik prepoznato moguće nepoštovanje procedura za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda. Intitucije su ovu mjeru realizovale, time što su od strane Komisije za kontrolu kvaliteta vršene kontrole rada doktora i o tome izvještavale direktora ustanove i Ministarstvo zdravlja.

Kontrola pridržavanja utvrđenih procedura za prijem pacijenata na pregled, jer je kao rizik prepoznato moguće nepoštovanje procedura za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda. Intitucije su ovu mjeru realizovale, time što su se pridržavale utvrđenih procedura za prijem pacijenata na pregled. Takođe je izviješteno da je pojačana kontrola od strane Komisije za kontrolu kvaliteta.

6. **Nepoštovanje procedura** prilikom obavljanja ljekarskih pregleda i izdavanja dokumentacije, jer je kao rizik prepoznato nepoštovanje zakonske obaveze prilikom pružanja zdravstvenih usluga. Institucije su pretežno navodile da je mjera djelimično realizovana, jer prilikom nadzora i kontrole nezakonitog ili neetičkog postupanja zaposlenih, vrši se povremena kontrola, dok u zdravstvenim ustanovama postoji uvid u aktivnosti i ažurnost rada zdravstvenih radnika, kao i provjera prijava o korupciji.

Kada je u pitanju oblast „**Komisija za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite**“, mjere koje su predložene za smanjenje ili otklanjanje mogućeg nastanka prepoznatog rizika, ocijenjene su kao realizovane, gdje institucije redovno na sastancima tih Komisija razmatraju sva pitanja i probleme koji su od značaja za unaprijeđenje kvaliteta zdravstvene zaštite i svih segmenata procesa rada, kao i da se važeći standardi u zdravstvu CG redovno primjenjuju u ustanovi, kao i preporuke Instituta za javno zdravlje.

U oblasti „**Komisija za zaštitu od itrahospitalnih infekcija**“, sve mjere koje su predložene za smanjenje nastanka rizika ocijenjene su da su realizovane, u dijelu da se redovno održavaju sastanci u skladu sa planom i programom, a svaki sumnjivi slučaj je predmet posebne kontrole i zasjedanja Komisije, pri čemu se uzimaju u obzir sve stavke u utvrđivanju stanja epidemiološke situacije i da su mjere za prevenciju i suzbijanje infekcija utvrđene planom i programom mjera i sve se uredno primjenjuju uz primjenu Zakona o sprječavanju zaraznih bolesti i drugih podzakonskih akata koji regulišu ovu materiju. Takođe, Komisija u saradnji sa Institutom za javno zdravlje uspostavlja kontrolu i praćenje suzbijanja bolničkih infekcija, kroz kontinuiran epidemiološki nazdor, gdje se kroz prethodno navedene aktivnosti bolničke infekcije smanjuju na najniži stepen.

* * *

Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore – Ombudsman⁶⁷, dao je Mišljenje zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta u postupku zapošljavanja u jednoj zdravstvenoj ustanovi u Crnoj Gori.

U cilju utvrđivanja relevantnih Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda pokrenula je ispitni postupak i nakon uvrđenih činjenica dala preporuku za otklanjanje nepravilnosti.

Prilikom donošenja mišljenja Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda vodila se sljedećim relevantnim propisima: Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/2007, 38/2013), Zakon o zabrani diskriminacije („Sl. list CG, 46/2010, 18/2014 i 042/17), Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom („Sl. list CG“, br. 39/11, 035/15 i 044/15), Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom („Sl. list CG“, br. 049/08, 073/10, 039/11, 055/16), Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Sl. list br. 042/11, 032/14, 3 021/17), Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4. novembar 2000), Protokol broj 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom.

Svi pomenuti zakoni i konvencije definišu da je zabranjen svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu, te na osnovu toga Agencija daje preporuku svim organima vlasti da prilikom ažuriranja plana integriteta, u okviru opšte oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, izvrše procjenu rizika „diskriminacija po osnovu invaliditeta prilikom zapošljavanja“ i da planiraju mjere za savladavanje pomenutog rizika u cilju „poštovanja principa jednakosti svih lica prilikom zapošljavanja, a u cilju obezbjeđivanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sva lica sa invaliditetom bez ikakve diskriminacije po osnovu invaliditeta“. Takođe, preporučuje se da se izvrši procjena rizika koji se odnosi na sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom i Konvencija ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom koje priznaju pravo osoba sa invaliditetom, na rad na osnovu jednakosti sa drugima, a ovo uključuje mogućnost da zarađuju za život, obavljaju posao koji su slobodno odabrali ili prihvatali na tržištu rada i u radnom okruženju koji su otvoreni, inkluzivni i pristupačni za osobe sa invaliditetom, imajući u vidu da su Mišljenjem zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore – Ombudsmana utvrđene nepravilnosti prikolicu zapošljavanja u JZU Opšta bolnica Bijelo Polje, i tim je putem ukazano i preporučeno da se prilikom zapošljavanja pod opštim uslovima vodi računa o zapošljavanju osoba sa invaliditetom, te da pod okolnostima da osoba sa invaliditetom ispunjava uslove za zapošljavanja i ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez

⁶⁷ Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, jun 2019. godine, dostupno na <https://www.ombudsman.co.me/Preporuke.html>

invaliditeta, zaposli osobu sa invaliditetom, takođe da u skladu sa internim potrebama, planom zapošljavanja i finansijskim mogućnostima predviđi zapošljavanja osoba sa invaliditetom pod posebnim uslovima, obezbjeđujući razumne adaptacije na radnom mjestu i u radnom okruženju.

Lice koje nije radno angažovano u pomenutoj instituciji ima utvrđen invaliditet u procentu od 50%, a Vlada Crne Gore je u septembru 2019. godine dala primjer drugim organima vlasti da poštaju i stvore prostor za snažnije uključivanje ranjivih kategorija u radne procese, zapošljavanjem osobe sa stoprocentnim invaliditetom.

Fond za zdravstveno osiguranje⁶⁸

Zakonom o zdravstvenom osiguranju uređuju se prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i ostvarivanje tih prava, finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja, dopunsko zdravstveno osiguranje, ugrožavanje zdravstvene zaštite sa davaocima zdravstvenih usluga, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja.

Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata:

1) promociju zdravlja; 2) prevenciju bolesti; 3) dijagnostiku, preglede i liječenje, uključujući mjere rane identifikacije i sprječavanja progresije oštećenja; 4) rehabilitaciju i specijalizovanu medicinsku rehabilitaciju; 5) kontinuiranu zdravstvenu njegu; 6) stomatološku zdravstvenu zaštitu; 7) hitnu i urgentnu medicinsku pomoć; 8) dijalizu; 9) usluge transfuzione medicine; 10) ljekove i medicinska sredstva; 11) medicinsko-tehnička pomagala.

Shodno članu 82. stav 2. Zakona o zdravstvenom osiguranju, za zdravstvene usluge koje ne mogu da se obezbijede u zdravstvenim ustanovama i kod drugih davalaca zdravstvenih usluga koji su u Zdravstvenoj mreži, Fond za zdravstveno osiguranje može da zaključi ugovore i sa zdravstvenim ustanovama i drugim davaocima zdravstvenih usluga van Zdravstvene mreže.

Shodno članu 2 Pravilnika o kriterijumima za zaključivanje ugovora o pružanju zdravstvenih usluga i načinu plaćanja zdravstvenih usluga ("Sl. List CG, br. 09/11), Fond za zdravstveno osiguranje zaključuje ugovor sa davaocem usluga primarne zdravstvene zaštite na osnovu kriterijuma, i to:

- 1) Broja i starosne strukture osiguranih lica kojima se pruža zdravstvena usluga;
- 2) Programa pružanja preventivne zdravstvene zaštite;
- 3) Programa pružanja zdravstvenih usluga prema vrstama;
- 4) Dostupnog pružanja zdravstvenih usluga osiguranim licima na koje, po pravilu osigurano lice ne može da čeka duže od 15 minuta;

⁶⁸ Analiza realizacije ugovora zaključenim sa zdravstvenim ustanovama van mreže, dostupno <http://fzocg.me/izvjestaji>

- 5) Cijena po vrstama zdravstvenih usluga;
- 6) Informatičke podrške koja omogućava evidenciju i fakturisanje pruženih usluga prema potrebama Fonda.

Kada pogledamo koji je prvi kriterijum za bodovanje i izbor davaoca zdravstvenih usluga, može se zaključiti da u ovom postupku dolazi do diskriminacije ostalih učesnika i neravnopravne konkurenkcije, jer u startu se vrši diskvalifikacija onih privatnih zdravstvenih ustanova koje nijesu imale mogućnosti da imaju veći broj pruženih usluga, već samo one ustanove koje su već imale potpisani ugovor za Fondom za zdravstveno osiguranje. Ta praksa se primjenjuje godinama i iz analize realizovanih ugovora sa PZU ustanovama van mreže za 2018. godine, može se vidjeti da se iz godine u godinu ponavljanju iste privatne zdravstvene ustanove, a po prikazanim mjesecnim fakturama, ostvaruju godišnji prihod koji nije zanemarljiv.

Fond za zdravstveno osiguranje je u svom izvještaju naveo da je u 2018. godini izvršio kontrolu ispunjenja ugovorenih obaveza privatnih zdravstvenih ustanova sa kojima Fond ima sklopljen ugovor, da je u periodu od 01.01. do 31.12.2018. godine obavljeno 307 kontrola izvršenja ugovorenih obaveza u 384 zdravstvene ustanove koje imaju ugovor sa Fondom, a da je ukupan finansijski efekat obavljenih kontrola, na osnovu nađenih nepravilnosti, urađenih izvještaja o izvršenim kontrolama i izrečenih mjera umanjenje iznosa faktura i obaveza Fonda u iznosu od 339.916,91€.

Iz izvještaja se može zaključiti da je Fond vršio kontrolu u finansijskom dijelu i izdavanju faktura, a to je samo jedna od obaveza davaoca zdravstvenih usluga privatnih zdravstvenih ustanova (npr. davaoca usluga koji pruža specijalistiko-konsultativne i dijagnostičke zdravstvene usluge), počev od toga da organizuje efikasno pružanje zdravstvenih usluga, u skladu sa utvrđenim protokolima i medicinskom doktinom, da u slučaju privremene spriječenosti i drugog odsustva sa rada doktora specijaliste, obezbijedi odgovarajuću zamjenu i o tome obavijesti Fond, kao i da osiguranom licu pruži zdravstvenu uslugu u roku ne dužem od 15 dana od javljanja osigurnog lica davaocu zdravstvenih usluga, što je i osnova potpisivanja ugovora sa privatnim zdravstvenim ustanovama – da se na brzi i efikasan način pruži prvi specijalistički pregled koji nije bilo moguće ostvariti u javnim zdravstvenim ustanovama.

Iz izvještaja gdje su navedeni podaci o izvršenim kontrolama nema podatka da je u toku 2018. godine bilo slučajeva raskida ugovora zbog nepoštovanja ugovorenih obaveza između Fonda i PZU.

Shodno navedenom, Agencija preporučuje da Fond za zdravstveno osiguranje u dijelu posebnih oblasti u planu integriteta u oblasti „Poslovi kontrole sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga“ izvrši procjenu rizika „Neadekvatno planiranje i vršenje kontrola“, i da kroz već prepoznatu mjeru „Detaljna kontrola poštovanja obaveze izvršavanja ugovornih obaveza kod svih zaključenih ugovora“ u budućem periodu detaljnije primjenjuje zadatu mjeru za efikasnije vršenje kontrole i sankcionisanje davaoca usluga na ukazane nepravilnosti, a sve u cilju ostvarivanja prava osuguranih lica na zdravstvenu zaštitu.

- **Istraživanje javnog mnjenja u oblasti zdravstva**⁶⁹

Centar za monitoring i istraživanje (CEMI) je uz podršku Amabasade SDR Njemačke u Podgorici, 2013. godine, uradila istraživanje javnog mnjenja o percepcijama građana/ki o korupciji u zdravstvu, studiju "Procjena rizika korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore", koja je realizovana u okviru projekta Borba protiv korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore.

Cilj ove studije je bio da ponudi detaljan prikaz osnovnih oblika i uzroka korupcije u zdravstvu, ispita djelotvornost do sada sprovedenih antikorupcijskih politika u ovoj oblasti, identificuje rizike za pojavu korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore. Studije je bila zasnovana na rezultatima istraživanja u okviru koga su kombinovani kvantitativni i kvalitativni metodološki postupci. Od kvantitativnih metoda, sprovedeno je ispitivanje javnog mnjenja na reprezentativnom uzorku od 1005 ispitanika, dok je u okviru kvalitativnih metodoloških postupaka, održano 6 fokus grupa sa pacijentima iz različitih regionalnih zdravstvenih centara Crne Gore i 28 dubinskih intervjuja sa nadležnim funkcionerima, zdravstvenim radnicima, dobavljačima lijekova, medicinskih sredstava i opreme.

Studija je bila podijeljena na četiri poglavlja, i to:

Prvo poglavlje – korupcija u zdravstvu;

Drugo poglavlje – korupcijski rizici u odnosu zdravstveni radnik – pacijent;

Treće poglavlje – korupcijski rizici u odnosu zdravstveni – farmaceutski sektor i

Četvrto poglavlje – korupcijski rizici u oblasti javnih nabavki u zdravstvu

Izdvojićemo četvrto poglavlje „**Korupcijski rizici u odnosu zdravstveni – farmaceutski sektor**“, gdje je korupcija prepoznata u procesu snabdijevanja lijekovima i medicinskim sredstvima i izdvojena je u šest ključnih stadijuma, i to su: proizvodnja, registracija, selekcija, javne nabavke, distribucija i promocija lijekova i medicinskih sredstava.

Proizvodnja lijekova i medicinskih sredstava zahtjeva usvajanje i strogu primjenu principa dobre proizvođačke prakse koja propisuje da se lijekovi i medicinska sredstva konstantno proizvode i kontrolišu u skladu sa standardima kvaliteta odgovarajućim za njihovu namjenu. Odsustvo precizne regulative i kontrolnih mehanizama u ovoj oblasti može dovesti do različitih koruptivnih

⁶⁹ Centar za monitoring i istraživanje (CEMI) – Istraživanje javnog mnjenja o percepcijama građana/ki o korupciji u zdravstvu, Procjena rizika korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore, 2013.godina, dostupno na: <http://www.cemi.org.me/index.php/me/borba-protiv-korupcije/realizovani-projekti/borba-protiv-korupcije-u-zdravstvenom-sistemu-crne-gore>

radnji, kao što su: podmićivanje tijela nadležnih za licenciranje farmaceutskih proizvođača; podmićivanje službenika zaduženih za inspekcijski nadzor i kontrolu kvaliteta; „friziranje“ podataka o sastavu lijeka, njegovom identitetu i porijeklu i podmićivanje carinskih službenika i ilegalan uvoz/izvoz neprovjerenih lijekova.

Na osnovu Zakona o lijekovima ("Službeni list CG" br. 56/11 i br. 06/13) **Agencija za lijekove i medicinska sredstva Crne Gore**⁷⁰ prikuplja, obrađuje i analizira prijave neželjenih dejstava lijekova dostavljene od strane zdravstvenih radnika direktno, ili posredstvom predstavnika nosilaca dozvole za lijek. Od oktobra 2009. godine Crna Gora je punopravna članica Programa SZO za praćenje bezbjedne primjene lijekova (www.who-umc.org), tako da se sve prijave sa teritorije Crne Gore čuvaju u nacionalnoj bazi podataka i prosljeđuju u internacionalnu bazu podataka zajedničku za sve zemlje članice Programa. Prema kriterijumima SZO, optimalan sistem za farmakovigilancu podrazumijeva više od 200 prikupljenih prijava na milion stanovnika godišnje.

CALIMS organizuje brojne aktivnosti vezane za edukaciju zdravstvenih radnika, kako bi broj prikupljenih prijava bio što veći, čime bi sistem spontanog prijavljivanja neželjenih dejstava lijekova postao pouzdan pokazatelj eventualnih problema vezanih za primjenu lijekova u Crnoj Gori.

Početkom svake godine, CALIMS objavljuje Godišnji izvještaj o rezultatima spontanog prijavljivanja neželjenih dejstava lijekova za prethodnu godinu, koji sadrži osnovne podatke o broju i strukturi prikupljenih prijava. Godišnji izvještaj predstavlja prikaz aktivnosti zdravstvenih radnika kada je u pitanju spontano prijavljivanje, ne sadrži lične podatke o zdravstvenim radnicima i pacijentima, a porast ukupnog broja prijava na godišnjem nivou je jedan od indikatora razvoja sistema farmakovigilance.

Na osnovu toga, CALIMS je početkom 2019. godine objavio Godišnji izvještaj o rezultatima **neželjenih dejstava lijekova** u 2018. godini⁷¹. U 2018. godini zabilježen je pad u broju prijava neželjenih dejstava lijekova koje su zdravstveni radnici direktno ili putem predstavnika proizvođača lijekova, proslijedili na adresu CALIMS. U toku 2018. godine CALIMS je primila ukupno 137 prijava spontanim prijavljivanjem od strane zdravstvenih radnika, direktno ili indirektno preko nosioca dozvole. Od ovog broja u 105 slučajeva zdravstveni radnik je direktno poslao prijavu CALIMS. U 31 slučaj CALIMS je prijava dostavljena od strane nosioca dozvole/podnosioca

⁷⁰ Portal CALIMS – Farmakovigilanca – izvještaji, dostupno na:

<https://www.calims.me/Portal/faces/dinamickeStrane>

⁷¹ Izvještaj o rezultatima prijavljivanja neželjenih dejstava lijekova za 2018.godinu, dostupno na:

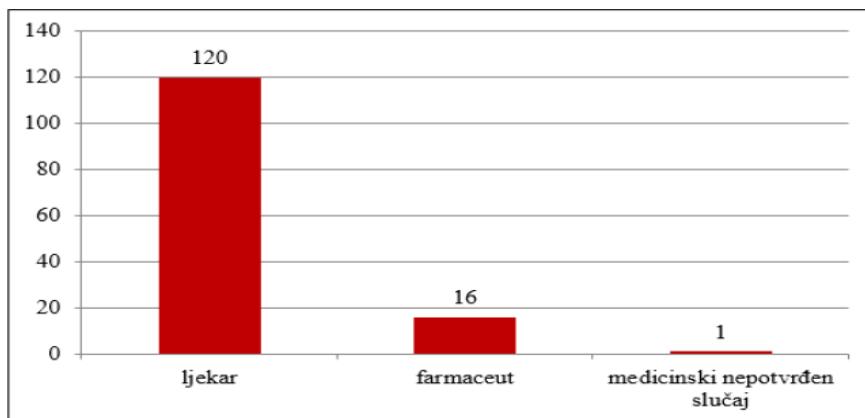
https://www.calims.me/Portal/faces/servlet1?_afrLoop=2684405204785844&_afrWindowMode=0&putanja=Izvjestaj%2520o%2520prijavljenim%2520nezeljenim%2520dejstvima%2520za%25202018%2520godinu_finalno.pdf&_adf.ctrl-state=bfxr7qz7u_131

zahtjeva za dobijanje dozvole za lijek/veledrogerije, što sa 4 prijave dobijene pretraživanjem relevantne stručne i naučne literature, čini ukupno 35 prijava koje su CALIMS proslijedene od strane farmaceutskih kompanija. (Tabela 1.)

Tabela 1. Prikaz broja prijava od strane zdravstvenih radnika i nosilaca dozvole/podnositelja zahtjeva za dobijanje dozvole za lijek/veledrogerije/sponzora ispitivanja

IZVJEŠTAČ	BROJ PRIJAVA
Zdravstveni radnik	105 (74.47%)
Nosilac dozvole/podnositelj zahtjeva za dobijanje dozvole/veledrogerije/sponzor neintervencijskog ispitivanja	35 (24.82%)
Ostalo	1 (0.71%)
UKUPNO PRIJAVA	141

Od ukupno 137 spotano prijavljene sumnje na neželjeno dejstvo lijeka u 120 slučajeva prijavu je poslao ljekar, dok je 16 prijava CALIMS dostavio farmaceut (Slika 2.) Ljekari su, kao i u prethodnim godinama, zdravstveni radnici koji su najveći broj prijava proslijedili CALIMS.



Slika 2. Profil primarnih izvještača o ukupnom broju spontanih prijava

Tokom 2018. godine na adresu CALIMS proslijedimo je ukupno 16 prijava od strane farmaceuta. U pitanju je pad broja prijava u odnosu na 2017. Godinu, što ukazuje na to da i dalje mali broj farmaceuta prijavljuje neželjena dejstva lijekova, uzimajući u obzir njihov broj i značaj u zdravstvenom sistemu. Farmaceuti zaposleni u apotekama, koji obavljaju farmaceutsku zdravstvenu djelatnost, predstavljaju vrlo značajan izvor informacija o bezbjednosti primjene lijekova, u prvom redu lijekova čiji je režim izdavanje bez ljekarskog recepta, u direktnom su

kontaktu sa pacijentima i u značajnom procentu učestvuju u prijavljivanju neželjenih dejstava lijekova u državama sa razvijenim sistemom farmakovigilance.

Takođe, Agencija za lijekove i medicinska sredstva kroz svoj rad vrši nadzor lijekova koji se nalaze u promet u Crnoj Gori, a koji imaju odgovarajuću dozvolu od njihove strane, te je tako krajem 2019. godine Agencija na zahtjev Evropske agencije za lijekove povukla sa tržišta „ranitid“ i „ranisan“, nakon što su testovi pokazali da neki od njih sadrže kancerogene nitrozodimetilamin /NDMA/, zbog čega je sa crnogorskog tržišta povučeno 57 serija.⁷²

Kada pogledamo Plan integriteta Agencije za lijekove i medicinska sredstva „CALIMS“, kroz posebne oblasti nije obuhvaćena nijedna oblast koja obuhvata najznačajnije nadležnosti ovog organa vlasti, pa se preporučuje da u narednom periodu, prilikom unapređenja plana integriteta, Agencija obuhvati i oblasti koje su specifične za taj organ, odnosno da obuhvati nadležnosti ključnih organizacionih jedinica.

Naravno, ne možemo izostaviti da je Agencija za lijekove i medicinska sredstva od dana osnivanja unaprijedila zdravstveni sistem Crne Gore, jer je građanima omogućeno da koriste sigurne lijekove i medicinska sredstva kao u državama Evropske unije (EU). Važna uloga Agencije je u sprječavanju distribucije falsifikovanih lijekova koji prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije na globalnom tržištu dostižu do 10 %, a u nerazvijenim zemljama čak i do 50%.

Takođe, kada pogledamo uporednu praksu u proizvodnji, distribuciji i regulaciji lijekova u sistemima Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država, koje je uradio Centar za monitoring i istraživanje (CEMI), kroz Izveštaj (**Komparativne prakse u proizvodnji, registraciji i distribuciji lijekova i medicinskih sredstava**⁷³), i projekat „Liječenje zdravstvenog sistema Crne Gore“ koji je podržan kroz program „Criminal justice civil society program (SJCSP)“, a koji je finansiran od strana ambasade Sjedinjenim Američkim Državama u Podgorici, gdje je navedeno da je uočen veliki stepen usklađenosti našeg sa sistemom EU i da je veliki broj direktiva već implementiran, ali da je potrebno omogućiti prezentaciju aktivnosti Agencije za lijekove i medicinska sredstava, kako bi se građani što bolje upoznali sa pravilima i procedurama koje se primjenjuju od strane Agencije. Takođe, ovo je jako važno i zbog jačanja svijesti građana o kvalitetu lijekova i sredstava koja se nalaze na tržištu.

⁷² Saopštenje za javnost u vezi sa lijekovima koji sadrže aktivnu supstanцу ranitidin, https://www.calims.me/Portal/faces/glavna.jspx?_afrLoop=1744569379488863&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=gzn1vqr3u_4

⁷³ Centar za monitoring i istraživanje (CEMI), Komparativne prakse u proizvodnji, registraciji i distribuciji lijekova i medicinskih sredstava, septembar, 2016. godine, dostupno na: <http://cemi.org.me/product/komparativne-prakse-u-proizvodnji-registraciji-i-distribuciji-lijekova-i-medicinskih-sredstava/>

Ne možemo izostaviti i treće poglavlje, u okviru istraživanja javnog mnjenja – **korupcijski rizici u oblasti javnih nabavki u zdravstvu**⁷⁴, koje je uradio Centar za istraživanje i monitoring, gdje su najveći rizici prepoznati za koruptivno djelovanje u pojedinim fazama javne nabavke. „Sistem javnih nabavki u zdravstvu podložan je pojavi korupcije, jer predstavlja složen proces sa obrtom značajnih finansijskih sredstava kroz niz etapa u kojima se prepliću interesi farmaceutskih kompanija, proizvođača potrošnog sanitetskog materijala, međunarodnih humanitarnih organizacija, nadležnih funkcionera, službenika u zdravstvenim ustanovama zaduženih za sprovođenje nabavki i samih zdravstvenih radnika (ljekara, farmaceuta i pomoćnog medicinskog osoblja). U postupcima javnih nabavki u zdravstvu javlja se veliki broj različitih privrednih subjekata. U prvom redu, to su privredni subjekti specijalizovani za proizvodnju, odnosno promet ljekova, medicinskih sredstava, medicinske opreme, kao i specifične nemedicinske opreme (npr. bolnički kreveti)“.

Zdravstveni sektor ima i određene specifičnosti koje ga dodatno čine ranjivim na korupciju. To su, pored navedene složenosti sistema nabavki (posebno ljekova), sa puno uključenih aktera: 1. agresivne marketinške kampanje farmaceutskih kompanija koje vremenom uvećavaju potražnju za proizvodima, 2. asimetričnost informacija, što znači da samo uži krug stručnjaka zna pravu vrijednost farmaceutskih inovacija i 3. urgentne situacije koje zahtjevaju brze odluke o nabavkama.

Centar za monitoring i izstraživanje (CEMI) je u septembru 2016. godine, izradio **Smjernice za javne nabavke u oblasti zdravstva**⁷⁵, u okviru projekta „Liječenje zdravstvenog sistema Crne Gore“ koji je podržan kroz program „Criminal justice civil society program“ (CJCSP) i finansiran je od strane ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici.

Potrebno je naglasiti da je postupak javnih nabavki u oblasti zdravstva u cijelokupnom sistemu javnih nabavki prepoznat kao dio koji je potrebno detaljnije zakonski riješiti. Nekoliko je razloga za to:

- Specifičnog planiranja javnih nabavki u zdravstvu;
- Dodatna odgovornost u preciznom planiranju javnih nabavki od strane zdravstvenih institucija, jer je u pitanju javno zdravlje (sa aspekta analize tržišta i sa aspekta procjene realizacije ugovora);

⁷⁴ Centar za monitoring i istraživanje (CEMI) – Istraživanje javnog mnjenja o percepcijama građana/ki o korupciji u zdravstvu, Procjena rizika korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore, 2013.godina, dostupno na: <http://www.cemi.org.me/index.php/me/borba-protiv-korupcije/realizovani-projekti/borba-protiv-korupcije-u-zdravstvenom-sistemu-crne-gore>

⁷⁵ Centar za monitoring i istraživanje (CEMI), Smjernice za javne nabavke u oblasti zdravstva, septembar 2016. godine, dostupno na: <http://cemi.org.me/product/smjernice-za-javne-nabavke-u-oblasti-zdravstva/>

- Moguća pojačana potreba za hitnim nabavkama (epidemije, elementarne nepogode, nestasice), uz analizu učestalosti i prirode ovakvih slučajeva;
- Česta promjena potreba, koje je teško predvidjeti i isplanirati.

Analizirajući postupke javnih nabavki u institucijama zdravstvenog sistema, kao i zakonodavni okvir koji reguliše ovu oblast, uočeni su problemi od strane službenika za javne nabavke iz Uprave za javne nabavke, Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, Ministarstva zdravlja, Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Instituta za javno zdravlje i Agencije za lijekove i medicinska sredstva, koji su činili radnu grupu za izradu smjernica. Tokom istraživanja, Radna grupa je pristupila komparativnoj analizi sistema javnih nabavki u zdravstvu u zemljama sa sličnim sistemom kao i u Crnoj Gori. Prilikom izrade smjernica Radna grupa je iznosila probleme i dolazila do njihovog mogućeg rješenja i tako postavila određene smjernice za javne nabavke u oblasti zdravstva, i to u:

- Trajanju žalbenog postupka;
- Nedostatku finansijskih sredstava;
- Hitnosti određenih nabavki;
- Izvještaju o sprovođenju sklopljenih ugovora sa ponuđačima, gdje je navedeno da su kapaciteti službi za javne nabavke u okviru intitucije koje su bile u radnoj grupi, veoma slabe. Najčešće se radi o samo jednom službeniku i izuzetno je važno da se prošire kapaciteti službi za javne nabavke i da ovaj važan posao bi trebao da bude odgovornost menadžmenta institucije, uz dobijanje informacije od službenika za javne nabavke.

Nalazi iz Izvještaja o prigovorima pacijenata

U Rimu je 2002-e nastala Evropska povelja o pravima pacijenata, koja je krajem iste godine ratifikovana u Briselu i na taj način je postala osnovni dokument za reformu zdravstva u zemljama EU. 2010. godine ustanovljen je Institut zaštitnika prava pacijenata u Crnoj Gori i usvajanjem Zakona o pravima pacijenata („Sl. List CG“, br. 40/2010) , definisan je njihov rad.

Prema Povelji, svako ima pravo na informacije koje se odnose na njegovo zdravstveno stanje, zdravstvene usluge i na način njihovog korišćenja, ali i na sve mogućnosti koje pružaju naučna istraživanja i inovativne tehnologije. Isto tako, svako ima pravo na dostupnost zdravstvenih usluga u skladu sa njegovim zdravstvenim potrebama, bez obzira na pacijentove finansijske mogućnosti, na mjesto boravka ili prirodu bolesti. Pacijent ima pravo da aktivno učestvuje u

odlukama o vlastitom zdravlju, da prihvati ili odbije medicinski postupak ili zahvat, slobodu izbora između različitih postupaka i zahvata, kao i na izbor davaoca zdravstvenih usluga⁷⁶.

Iste godine, u svim javnim zdravstvenim ustanovama su imenovani Zaštitnici prava pacijenata, koji su počeli sa radom početkom 2011-e. Zaštitnici prava pacijenata su prošli odgovarajuće obuke u cilju efikasnog obavljanja svojih obaveza i pomoći pacijentima u ostvarivanju njihovih prava“.

Zakonom o pravima pacijenata je predviđeno da je zdravstvena ustanova dužna da organizuje rad zaštitnika prava pacijenata. Imena zaštitnika prava pacijenata, njihovi kontakt telefoni i e-mailovi se nalaze na web stranicama zdravstvenih ustanova i na web stranici Ministarstva zdravlja.

Direktori javnih zdravstvenih ustanova Ministarstvu zdravlja podnose kvartalni izvještaj i godišnji izvještaj o podnijetima prigovorima pacijenata⁷⁷, koje prikazujemo tabelarno za prethodne četiri godine.

Ukupan broj podnijetih prigovora pacijenata se iz godine u godinu povećavao, što se može vidjeti tabelarnim prikazom:

Prigovor pacijenata:	2016	2017	2018	2019
ZDRAVSTVENIM USTANOVAMA	1.906	2.341	2.460	3.338
MINISTARSTVU ZDRAVLJA	164	207	181	143
UKUPAN BROJ PODNIJETIH PRIJAVA:	2.070	2.134	2.641	3.481

⁷⁶ Izvještaj o prigovorima pacijenata, Uporedna analiza prigovora 2012/2013 sa predlogom mjera, Podgorica, septembar 2014, dostupno

na: <http://www.mzdravlja.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=180303&rType=2>

⁷⁷ Izvještaj o prigovorima pacijenata za 2016.godinu, mart 2016.g.; Izvještaj o prigovorima pacijenata za 2017. godinu, januar 2018.g i Izvještaj o prigovorima pacijenata za 2018. godinu, januar 2019.g.; Izvještaj o prigovorima pacijenata za 2019. godinu, februar 2020. g, dostupno na web sajtu Ministarstva zdravlja:

<http://www.mzdravlja.gov.me/rubrike/prava-pacijenata>.

Najveći broj prijava pacijenata odnosio se na:

Prigovor pacijenata:	2016	2017	2018	2019
na vrijeme čekanja na zdravstvene usluge	545	714	867	1.578
na organizaciju zdravstvene službe	509	318	357	823
na postupak zdravstvenih radnika ili saradnika	389	296	260	158
na kvalitet zdravstvenih usluga	113	220	195	109

U 2019. godinu, najveći broj prigovora, čak 1.578 odnosio se na vrijeme čekanja na zdravstvene usluge, te je na osnovu toga Ministarstvo zdravlja u saradnji sa Fondom za zdravstveno osiguranje uveo jedinstvenu Platformu za zakazivanje specijalističkih pregleda na sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite (jul 2019. godine), koja po njihovom mišljenju omogućavati dostupnost svih termina u opštim bolnicama i Kliničkom centru Crne Gore.

I pored ideje Ministarstva zdravlja da će se na osnovu te Platforme umanjiti vrijeme čekanja na zdravstvene usluge, kod zakazivanja termina kod pojedinih grana medicine i dalje se kontrolni pregled zakazuje na pola godine, jer se neutemeljeno, bez ikakvih dokaza, pacijenti upućuju na specijalističke pregledne i na taj način preuzimaju slobodne termine za pacijente koji imaju već dijagnostikovanu bolest i koja mora biti redovno praćena od strane specijaliste, u dijelu dobijanja adekvatne terapije i praćenje bolesti kod pacijenta. Na osnovu takvih neutemeljenih zakazivanja, mnogi pacijenti odustaju od tih specijalističkih pregleda, te ti termini ne budu odjavljeni, već u sistemu ostaju zakazani, i na osnovu takve prakse i dalje vrijeme čekanja na zdravstvene usluge, ostaje najveći problem kada je u pitanju pružanje zdravstvene zaštite građanima, što se može pokazati kao problem i u 2020. godini, a podaci o tome će biti poznati kada se na kraju godine sumiraju svi prigovori prema zaštitniku prava pacijenata.

Takođe, zakazivanje specijalističkih pregleda, u suprotnosti je sa članom 6. **Zakona o pravima pacijenata** („Sl. list CG”, br. 40/2010“) i članom 11. **Zakona o zdravstvenoj zaštiti** ("Sl. list Crne Gore", br. 003/16 od 15.01.2016, 039/16 od 29.06.2016, 002/17 od 10.01.2017), gdje je navedeno da u ostvarivanju zdravstvene zaštite građanin ima pravo na jednakost u cjelokupnom tretmanu prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite i pravo na: 1) slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije; 2) informacije i obavještavanje o svim pitanjima koja se odnose na njegovo zdravlje; 3) samoodlučivanje (slobodan izbor) (...), što nije omogućeno, jer prilikom zakazivanja **kontrolnog pregleda**, softver ne daje mogućnost zakazivanja termina kod izabranog specijaliste, kod kojeg je već obavljen prvi specijalistički pregled, već samo slobodne termine, i

time su pacijenti dovedeni u situaciju da ne znaju koji će doktor biti na kontrolnom pregledu, a u međuvremenu su prikupili svu potrebnu dokumentaciju i prihvatili savjete od ljekara kod kojeg su već bili i kod kojeg je obavljen prvi specijalisti pregled ili kod doktora specijaliste medicine koji prati stanje bolesti pacijenta godinama unazad.

Kada su u pitanju zdravstvene institucije, najveći broj prigovora se odnosio na Klinički Centar Crne Gore, Dom zdravlja Podgorica i Opštu bolnicu Berane. Unazad tri godine, najviše prigovora za opšte bolnice bilo je za Opštu bolnicu Bar, međutim u 2019. godini taj broj se po prvi put smanjio, što može biti rezultat dobre procjene rizika u njihovoј instituciji, jer su na osnovu nacrta novog plana integriteta eksperți Regionalnog vijeća za saradnju sačinili preporuke na unapređenje plana integriteta, i taj unaprijeđeni plan je poslužio kao primjer ostalim zdravstvenim ustanovama koje pružaju usluge na tercijarnom i sekundarnom nivou zdravstvene zaštite.

Najviše prigovora za bolnice u 2019. godini je imala Opšta bolnica Berane, ukupno 58, što predstavlja veliki broj prigovora, kada se pogleda broj prigovora prema drugim opštim bolnicama u Crnoj Gori.

Na sljedećoj tabeli prikazan je broj prigovora za prethodne četiri godine za ove tri institucije:

Prigovor pacijenata:	2016	2017	2018	2019
KLINIČKI CENTAR CRNE GORE	788	934	1.257	1.931
DOM ZDRAVLJA PODGORICA	871	910	879	1.138
OPŠTA BOLNICA BAR	69	71	65	40

Svi ovi podaci dobijeni od strane Ministarstva zdravlja ukazuju da se pružanje zdravstvenih usluga razvija i unapređuje, ali kada se uporede prijave pacijenata na nepravilnosti koje su uočene u zdravstvenom sistemu Crne Gore, može se konstatovati da i pored napora od strane Ministarstva zdravlja i zdravstvenih institucija problemi ostaju isti iz godine u godinu. Najviše nepravilnosti je uočeno u većim zdravstvenim ustanovama, što ukazuje na veliku preopterećenost sa brojem pacijenata i da je to jedan od razloga da se nepravilnosti ponavaljaju, što je pokazatelj da se te zdravstvene ustanove moraju rasteretiti sa brojem pacijenata i brojem pruženih zdravstvenih usluga. Najveći broj nepravilnosti je uočen u Kliničkom centru Crne Gore, što ukazuje da bi otvaranjem takvog novog centra bilo omogućeno bolje pružanje zdravstvene zaštite pacijenata, smanjenja liste čekanja i bolji postupak od strane zdravstvenih radnika i saradnika prema pacijentima, a to je jedan od osnovih i prvih koraka jačanja integriteta zdravstvenih ustanova.

PREPORUKE ZA SISTEM ZDRAVSTVA

Za sve organe vlasti u sistemu zdravstva, Agencija daje preporuke za unapređenje planova integriteta i njegovog izvještavanja, i to:

Preporučuje se da se umjesto zajedničke procjene intenziteta velikog broja rezidualnih rizika, izvrši procjena intenziteta svakog rezidualnog rizika pojedinačno ili grupe nekoliko blisko povezanih rizika, te da se u skladu sa tim definišu za svaki rizik (ili grupu rizika) odgovarajuće mjere, odgovorne osobe i odgovarajući rokovi za realizaciju mjeru. U slučajevima kad je veliki broj rizika grupisan i procijenjen kao jedan rizik, često ne postoje ni definisane mjeru za savladavanje svakog od tih rizika ili je teško utvrditi uticaj mjeru na identifikovane rizike.

U planovima integriteta u sistemu zdravstva česta je situacija da je jedna mera planirana za savladavanje većeg broja rizika, pa je data preporuka da se za svaki identifikovani rizik planiraju posebne, konkretnе mjeru, u cilju otklanjanja ili smanjenja tog rizika.

Takođe, u planovima integriteta česta je situacija da osnovni i rezidualni rizici nijesu dovoljno precizno određeni, pa se jedino iz predloženih mjeru za smanjenje rizika može zaključiti koji rizik eventualno postoji u instituciji. U nekim planovima su npr. predviđene mjeru, koje se odnose na prijem i postupanje po prijavi zviždača, iako se isto ne pominje u odgovarajućim rizicima. Takođe, u određenom broju slučajeva nije jasna veza između osnovnog i rezidualnog rizika, pa bi trebalo revidirati te djelove plana integriteta. Rezidualni rizici se procjenjuju i u odnosu na njih se predlažu konkretnе mjeru.

Preporučuje se navođenje što sadržajnijeg i preciznijeg opisa realizacije mjeru, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjeru (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano), kao i da pruži više informacija koje bi usmjerile dalje sprovođenje plana integriteta i njegovu eventualnu izmjenu.

Za sve organe vlasti u sistemu zdravstva, preporuka je da se prilikom opisa realizacije mjeru iz plana integriteta unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjeru, gdje je to moguće. Na primjer, ukoliko mjeru glasi: „vršiti kontinuiranu obuku zaposlenih na temu etike i integriteta“, potrebno je navesti broj organizovanih obuka i broj službenika koji su te obuke pohađali, kako bi se mogao procijeniti stepen ispunjenosti mjeru, a kasnije i efekat realizacije te mjeru na instituciju, odnosno njen uticaj na smanjenje ili eliminisanje rizika.

Takođe, u cilju kontinuirane primjene antikorupcijskih zakona, odnosno odredaba čije sprovođenje prati Agencija za sprječavanje korupcije, organima zdravstva preporučujemo da u plan integriteta uključe i mjeru koje podrazumijevaju kontinuiranu primjenu obaveza predviđenih tim zakonima. Agencija je preporučila uvođenje mjeru koje se odnose na dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcijera, izvještaja o primljenim spozorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcijer, obezbjeđivanje adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijavama zviždača.

Potrebno je prilikom ažuriranja plana integriteta, u okviru oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, izvršiti procjenu rizika „nedovoljna transparentnost prilikom oglašavanja slobodnih radnih mjesta“ i da se planiraju mјere za savladavanje pomenutog rizika: donošenje akata kojim se preciziraju procedure zapošljavanja u pogledu trajanja oglasa, provjere radne sposobnosti kandidata, bodovanja i sl.

Kada je u pitanju kontinuirano ispunjavanje obaveza koje su predviđene Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Agencija daje preporuku da se izvrši procjena rezidualnog rizika „Nedovoljna transparentnost trošenja sredstava i zapošljavanja u toku izborne kampanje“ i dodavanje mјere „Redovno u toku izborne kampanje, objavljivati i dostavljati Agenciji za sprječavanje korupcije sve dokumente shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom)“.

Preporuke za opšte oblasti:

U cilju daljeg jačanja integriteta sistema zdravstva, preporučuje se uvođenje mјera u planovima integriteta, koje se odnose na:

- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- voditi evidencije o primljenim spozorstvima i donacijama i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- donijeti uputstvo neophodno za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- definisati procedure prilikom zapošljavanja;
- definisati procedure i utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- izraditi plan stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i saradnika;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- redovno pratiti realizacije preporuka za unapređenje rada institucije;
- objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad institucije;
- donijeti budžetski plan na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije;
- uspostaviti procedure racionalnog trošenja budžetskih sredstava;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- organizovati redovne obuke o planiranju budžeta;
- uspostaviti redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajati nova znanja iz te oblasti;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;

- sačinjiti internu proceduru sačinjavanja plana javnih nabavki sa potrebnim iznosima sredstava u skladu sa važećim materijalnim propisima i standardima iz ove oblasti;
- regulisati informatičku bezbjednost;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;
- razvijati postjeći informacioni sistem u KCCG i u tri specijalne bolnice;
- unaprijediti postojeći IT sistem u cilju kvalitetnijeg upravljanja zdravstvenim sistemom, uspostavljanjem indikatora, racionalnom upotrebom resursa, kao i podizanja kvaliteta zdravstvenih usluga;
- pratiti poštovanje etičkog kodeksa;
- praćenje realizacije ugovora FZZO sa privatnim zdravstvenim ustanovama;
- kontrolisati izdavanje računa u zdravstvenim ustanovama;
- vršiti anketiranje o zadovoljstvu korisnika pruženim zdravstvenim uslugama;
- sprovesti anketno ispitivanje pacijenata i zdravstvenih radnika o korupciji u zdravstvenom sistemu;
- obezbjediti transparentnost u postupku odobravanja i obavljanja specijalizacija;
- Izvještaj DRI: Može se zaključiti da je najveći problem evidentiran kod prvog koraka, tj. kod **strateškog planiranja nabavke**, jer strategija i akcioni plan nabavke medicinske opreme nijesu izrađeni, što je dovelo do neuspostavljanja sistema **funkcionalne povezanosti svih institucija i neefikasnosti cijelog dalje procesa**. Navedeno uzrokuje **nejasnu raspodjelu odgovornosti** u toku procesa nabavke medicinske opreme i **nedostatak zajedničkih konsultacija i koordinacije između svih zdravstvenih ustanova**.
- Ljekarska i Farmaceutska komora treba da donesu plan integriteta (iz razloga što su Ljekarska i Farmaceutska komora, kao strukovana udruženja, obavezna da se staraju o poštovanju prava pacijenata, da disciplinski sankcionisu kršenja standarda struke i etičkih načela, da izdaju licence za rad zdravstvenih radnika i da definišu kriterijume za bodovanje stručnog usavršavanja).
- Kada je u pitanju preporuka za unapređenje planova integriteta kroz obezbjeđivanje transparentnosti u svim fazama javnih nabavki, to je moguće ostvariti na način da sve faze sproveđenja javnih nabavki i dokumentacija koja ih prati budu dostupni javnosti, jer je to jedan od najboljih mehanizama sa sprječavanje koruptivnih radnji. Iako je Zakon o javnim nabavkama precizirao transparentnost postupaka u svim fazama postupka javnih nabavki, odnosno objavljivanje svih dokumenata na portalu za javne nabavke, neophodno je praćenje da li institucije sprovode postupke u skladu sa pomenutim zakonom.

Preporuke za posebne oblasti:

U cilju daljeg jačanja integriteta zdravstva preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta, kao što su:

- usavršiti vještinu komunikacije zdravstvenih radnika sa pacijentima putem edukacije i radionica;
- unaprijediti proceduru za prijem i obavljanje ljekarskog pregleda;
- izraditi plan stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika i saradnika;
- uspostaviti obuke zdravstvenih radnika koji moraju biti u skladu sa savremenim dostignućima;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati procedure na osnovu kojih bi se vršilo ocjenjivanje rada zaposlenih;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole i evidencije odsustva sa posla;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole rada u bolničkim odjeljenjima;
- uspostaviti internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative prilikom reklamiranja ljekova u zdravstvenim ustanovama, koje ustanova potpisuje sa privatnim firmama, a sve u skladu sa Pravilnikom o načinu i uslovima oglašavanja ljekova („Sl. list CG“, br. 2/14);
- usavršiti internu proceduru pri donošenju nalaza i mišljenja prilikom uvida i ocjene kompletne medicinske dokumentacije od strane prvostepene ljekarske komisije;
- unaprijediti sprovođenje predloženih mjera Komisije za kontrolu kvaliteta i time unaprijediti monitoring i evaluaciju kvaliteta rada;
- jačati povjerenje u rad Zaštitnika. Veliki broj prigovora ukazuje na to: rezultatima analize prigovora i datim preporukama za rješavanje nedostatka i redovno obavještavati pacijente o ishodu prigovora, a sve na osnovu prepoznatog rizika od mogućeg nedostatka povjerenja u rad Zaštitnika prava pacijenata.

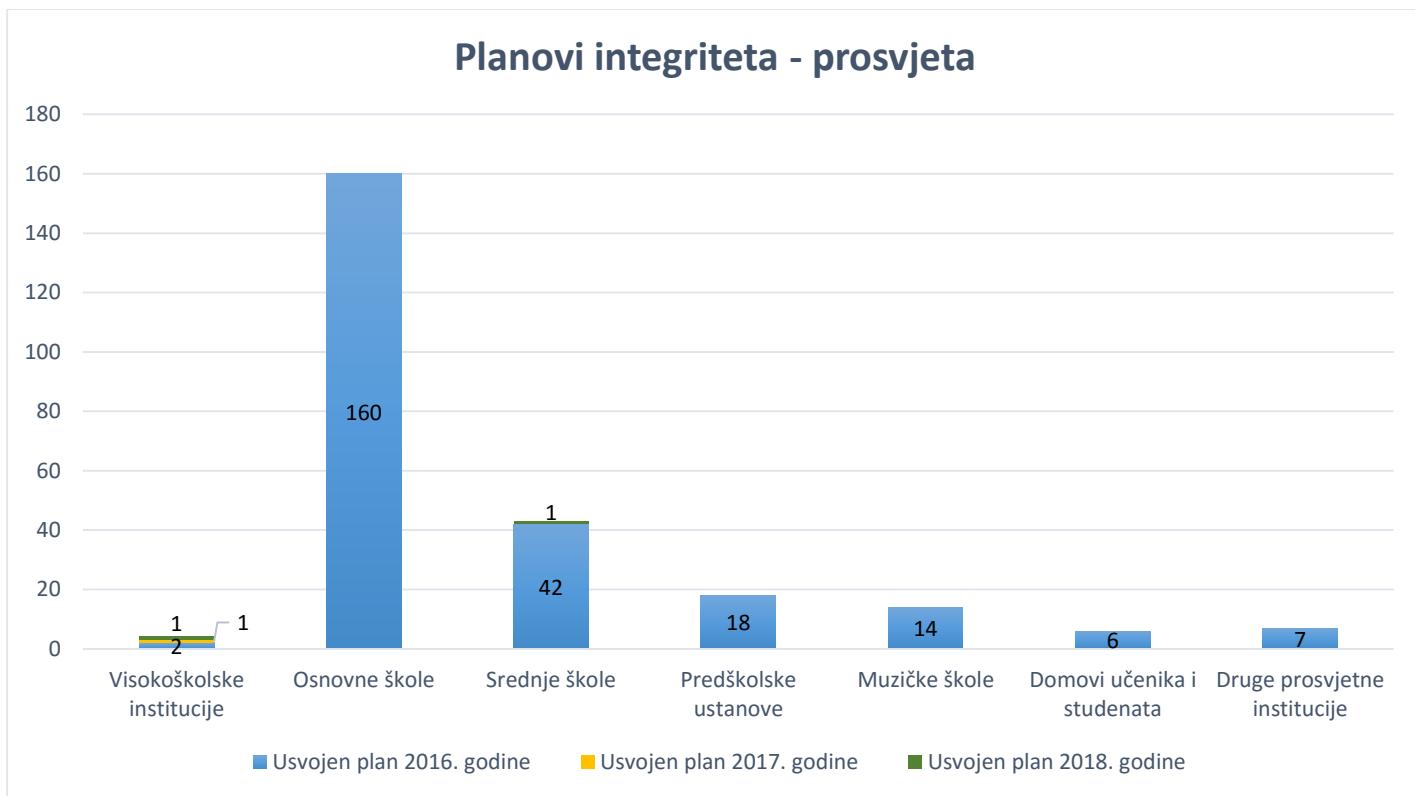
IX. Prosvjeta

Ova grupa obuhvata planove integriteta svih predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola, muzičkih škola, obrazovnih i resursnih centara, Ispitnog centra, viših škola, domova učenika i studenata i visokoškolskih ustanova.

Sistemom su obuhvaćena 252 organa: 18 predškolskih ustanova, 160 osnovnih škola, 43 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove, i svi su do kraja 2019. godine donijeli plan integriteta⁷⁸.

⁷⁸ **Plan integriteta su donijeli:** JU Srednja pomorska škola Kotor, JU Gimnazija „30 septembar“ Rožaje, JU Gimnazija „Niko Rolović“ Bar, JU Gimnazija „Panto Mališić“ Berane, JU Gimnazija „Slobodan Škerović“ Podgorica, JU Gimnazija „Stojan Cerović“ Nikšić, JU Srednja mješovita škola „Vuksan Đukić“ Mojkovac, JU Srednja Mješovita škola Andrijevica, JU Srednja mješovita škola „Bratstvo i jedinstvo“ Ulcinj, JU Elektrotehnička škola „Vaso Aligrudić“ Podgorica, JU Gimnazija „Miloje Dobrašinović“ Bijelo Polje, JU Gimnazija „Tanasije Pejanović“ Pljevlja, JU Gimnazija „25. maj“ Tuzi, JU Gimnazija „Petar I Petrović Njegoš“ Danilovgrad, JU Prva srednja stručna škola Nikšić, JU Škola za srednje i više stručno obrazovanje „Sergije Stanić“ Podgorica, JU Srednja mješovita škola „Braća Selić“ Kolašin, JU Srednja mješovita škola „Bećo Bašić“ Plav, JU Srednja ekonomski-ugostiteljska škola Nikšić, JU Srednja elektro-ekonomski-ugostiteljska škola Bar, JU Srednja ekonomski-ugostiteljska škola Nikšić, JU Srednja elektro-ekonomski-ugostiteljska škola Bijelo Polje, JU Srednja mješovita škola „Danilo Kiš“ Budva, JU Srednja mješovita škola „17. septembar“ Žabljak, JU Srednja mješovita škola „Ivan Goran Kovačić“ Herceg Novi, JU Srednja poljoprivredna škola Bar, JU Srednja stručna škola Cetinje, JU Srednja stručna škola Rožaje, JU Srednja stručna škola „Spasoje Raspopović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Berane, JU Srednja stručna škola Bijelo Polje, JU Srednja stručna škola „Ivan Uskoković“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Pljevlja, JU Srednja medicinska škola „Dr Branko Zogović“ Berane, JU Srednja stručna škola „Vukadin Vukadinović“ Berane, JU Srednja medicinska škola Podgorica, JU Srednja građevinsko-geodetska škola „Marko Radović“ Podgorica, JU Srednja stručna škola Nikšić, JU Gimnazija Cetinje, JU Gimnazija Kotor, JU Srednja likovna škola „Petar Lubarda“ Cetinje, Srednja mješovita škola „Mladost“ Tivat; Srednja mješovita škola Petnjića; JPU „Jevrosima Jevra Rabrenović“ Mojkovac, JPU „Vukosava Ivanović Mašanović“ Bar, JPU „Bambi“ Tivat, JPU „Dječji vrtić“ Plav, JPU „Ljubica Popović“ Podgorica, JPU „Radost“ Kotor, JPU „Dragan Kovačević“ Nikšić, JPU „Dušo Basekić“ Bijelo Polje, JPU „Radmila Nedić“ Berane, JPU „Boško Buha“ Rožaje, JPU „Đina Vrbica“ Podgorica, JPU „Eko Bajka“ Pljevlja, JPU „Irena Radović“ Danilovgrad, JPU „Ljubica V. Jovanović – Maše“ Budva, JPU „Naša radost“ Herceg Novi, JPU „Sestre Radović“ Kolašin, JPU „Solidarnost“ Ulcinj; JPU „Zagorka Ivanović“ Cetinje; Centar za strucno obrazovanje Podgorica, JU Obrazovni centar Plužine, JU Obrazovni centar Šavnik, JU Resursni centar za obrazovanje i ospozobljavanje „1 jun“ Podgorica, JU Resursni centar za sluh i govor „Dr Peruta Ivanović“ Kotor, JU Resursni centar za djecu i mlade Podgorica; Ispitni centar Podgorica; Univerzitet Crne Gore, Fakultet za crnogorski jezik i književnost; JU Viša stručna škola „Policijaska akademija“ Danilovgrad, JU Dom učenika Berane, JU Dom učenika i studenata „Spasić – Mašera“ Kotor, JU Dom učenika i studenata Cetinje, JU Dom učenika i studenata Podgorica, JU Dom učenika i studenata „Braća Vučinić“ Nikšić; JU Dom Učenika „Dušan Marović“ Bar; JU OŠ „Stefan Mitrov Ljubiša“ Budva, JU OŠ „Balotiće“ Balotiće, Rožaje, JU OŠ „Dr Dragiša Ivanović“ Podgorica, JU OŠ „Marko Miljanov“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Berane, JU OŠ „25. maj“ Vrbica, Petnjića, JU OŠ „Njegos“ Kotor, JU „Druga osnovna škola“ Budva, JU OŠ „Ivo Visin“ Prčanj, JU OŠ Vuk Karadžić“ Podgorica, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Kovačevići, JU OŠ „Boro Vukmirović“ Rijeka Crnojevića, JU OŠ „Dušan Bojović“ Župa Nikšića, JU OŠ „Milija Nikčević“ Kličevo, Nikšić, JU OŠ Niko Maraš“ Podgorica, JU OŠ „Salko Aljković“ Pljevlja, JU OŠ „Blažo Mraković“ Donji Zagarač, Danilovgrad, JU OŠ „Vojin Popović“ Drezga, Podgorica, JU OŠ „9. maj“ Sutivan, Bijelo Polje, JU OŠ „Aleksa Đilas Bećo“ Mojkovac, JU OŠ „Bogdan Kotlica“ Boan, JU OŠ „Boško Radulović“ Komani, Podgorica, JU OŠ „Braća Bulajić“ Vilusi, JU OŠ „Branko Božović“ Podgorica, JU OŠ „Branko Brinić“ Radanovići, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Skarepeča, Rožaje, JU OŠ „Dobroslav Bedo Perunović“ Bogetići, Nikšić, JU OŠ „Đoko Prelević“ Ubli, Podgorica, JU OŠ „Drago Milović“ Tivat, JU OŠ „Dušan Đukanović“

Lukovo, Nikšić, JU OŠ „Jakub Kubur“ Boljanići, Pljevlja, JU LOŠ „Janko Mićunović“ Moštanica, Nikšić, JU OŠ „Jovan Drganić“ Petrovići, Nikšić, JU OŠ „Jugoslavija“ Bar, JU OŠ „Lovčenski partizanski odred“ Cetinje, JU OŠ „Mile Pedruničić“ Maoče, Pljevlja, JU OŠ „Milomir Đalović“ Sušica, Bijelo Polje, JU OŠ „Mirko Srzentić“ Petrovac, Budva, JU OŠ „Olga Golović“ Nikšić, JU OŠ „Pavle Kovačević“ Grahovo, Nikšić, JU OŠ „Pavle Žižić, Njegosjevo, JU OŠ „Radoje Čizmović“ Ozrinići, JU OŠ „Radomir Mitrović“ Berane, JU OŠ „21. maj“ Goduša, Bijelo Polje, JU OŠ „25. maj“ Rožaje, JU OŠ „20. novembar“ Dinoša, Podgorica, JU OŠ „Aleksa Bećo Đilas“ Ravna Rijeka, Bijelo Polje, JU OŠ „Anto Đedović“ Bar, JU OŠ „Bajo Jojić“ Andrijevica, JU OŠ „Bajo Pivljanin“ Donja Brezna, JU OŠ „Blažo Jokov Orlandić“ Bar, JU OŠ „Boško Strugar“ Ulcinj, JU OŠ „Božidar Vuković Podgoričanin“ Podgorica, JU OŠ „Braća Ribar“ Zaton, Bijelo Polje, JU OŠ „Đerd Kastrioti Skenderbeg“ Zatrijebač, JU OŠ „Donja Lovnica“ Rožaje, JU OŠ „Džafer Nikočević“ Gusinje, JU OŠ „Ivan Vušović“ Vidovdan, Nikšić, JU „Jagoš Kontić“ Straševina, Nikšić, JU OŠ „Janko Bjelica“ Donje Crkvine, JU OŠ „Jedinstvo“ Skorać, JU OŠ „Jovan Čorović“ Gornja Bukovica, JU OŠ „Kekec“ Sutomore, Bar, JU OŠ „Luka Simonović“ Nikšić, JU OŠ „Maksim Gorki“ Podgorica, JU OŠ „Maršal Tito“ Ulcinj, JU OŠ „Međurječje“ Kolašin, JU OŠ „Meksiko“ Bar, JU OŠ „Milan Vuković“ Golubovci, JU OŠ „Milan Vuković“ Herceg Novi, JU OŠ „Mileva Lajović-Lalatović“ Nikšić, JU OŠ „Mladost“ Kanje, Bijelo Polje, JU OŠ „Mojsije Stevanović“ Manastir Morača, JU OŠ „Nikola Đurković“ Radanovići, JU OŠ „Negoš“ Cetinje, JU OŠ „Njegoš“ Spuž, Danilovgrad, JU OŠ „Orjenski bataljon“ Bijela, Herceg Novi, JU OŠ „Polica, Polica, JU OŠ „Radojica Perović“ Podgorica, JU OŠ „Rifat Burđović“ Tršće, Lozna, JU OŠ „Ristan Pavlović“ Pljevlja, JU OŠ „Savo Pejanović“ Podgorica, JU OŠ „Štampar Makarije“ Podgorica, JU OŠ „Šukrija Međedović“ Godićevo, Bijelo Polje, JU OŠ „Trpezi“ Trpezi, Petnjica, JU OŠ „Vladislav Rajko Korač“ Štitari, JU OŠ „Vlado Milić“ Podgorica, JU OŠ „Vuk Karadžić“ Bistrica, Bijelo Polje, JU OŠ „Vukajlo Kukalj“ Šekular, JU OŠ „Vukašin Radulović“ Berane, JU OŠ „Vuko Jovović“ Danilovgrad, JU OŠ „Zarija Vujošević“ Mataguži, JU OŠ „Šćepan Đukić“ Ljeva Rijeka, JU OŠ „Branko Višnjić“ Krstac, Nikšić, JU OŠ „Bedri Elezaga“ Vladimir, JU OŠ „Braća Ribar“ Nikšić, JU OŠ „Bratstvo jedinstvo“ Đuravci, Bar, JU OŠ „Daciće“ Daciće, Rožaje, JU OŠ „Marko Nučulović“, Štoj, Ulcinj, JU OŠ „Mehmet Lekić“ Tuzi, JU OŠ „Mihailo Žugić“ Odžak, JU OŠ „Milorad Musa Burzan“ Podgorica, JU OŠ „Miroslav Đurović“ Bašča, Rožaje, JU OŠ „Petar Dedović“ Murina, JU OŠ „Rade Perović“ Velimlje, JU OŠ „Radomir Rakočević“ Prošćenje, JU OŠ „Braća Labudović“ Nikšić, JU OŠ „Ilija Kišić, Zelenika, JU OŠ „Milosav Koljenović“ Slap, Danilovgrad, JU OŠ „21. maj“ Podgorica, JU OŠ „Bećko Jovović“ Stabna, JU OŠ „Dašo Pavićić“ Herceg Novi, JU OŠ „Đerd Kastrioti Skenderbeg“ Ostros, JU OŠ „Dušan Ivović“ Kosanica, JU OŠ „Dušan Korač“ Bijelo Polje, JU OŠ „Dušan Obradović“ Žabljak, JU OŠ „Jovan Tomašević“ Virpazar, JU OŠ „Krsto Radojević“ Tomaševvo, JU OŠ „Kruševo“ Pljevlja, JU OŠ „Lubnica“ Berane, JU OŠ „Mataguže“ Mataguže, JU OŠ „Milić Keljanović“ Konjuhe, Andrijevica, JU OŠ „Milovan Jelić“ Pavino Polje, JU OŠ „Milovan Rakočević“ Lepenac, Mojkovac, JU OŠ „Milun Ivanović“ Biševi, Rožaje, JU OŠ „Narodni heroj Savo Ilić“ Kotor, JU OŠ „Oktoih“ Podgorica, JU OŠ „Pavle Rovinski“ Podgorica, JU OŠ „Savin bor“ Petnjica, JU OŠ Vladimir Roločić Šula, JU OŠ „Jovan Gnjatović“ Vračenovići, Nikšić, JU OŠ „Marko Miljanov“ Bijelo Polje, JU OŠ „Dragan Kovačević“ Nudo, JU OŠ „Sutjeska“ Podgorica, JU OŠ „Vladimir Nazor“ Podgorica, JU OŠ „Donja Ržanica“ Berane, JU OŠ „Donja Zeta“ Srpska, Golubovci, JU OŠ „Mahmut Adrović“ Petnjica, JU OŠ „Tucanje“ Petnjica, JU OŠ „Šunja Pešikan“ Trešnjevo, JU OŠ „Boško Buha“ Pljevlja, JU OŠ „Radoje Tosić“ Srdanov Grob, Pljevlja, JU OŠ „Hajro Šahmanović“ Plav, JU OŠ „Vuk Knežević“ Njeguši, JU OŠ „Vojin Čepić“ Dragovića Polje, JU OŠ „Radoslav Jagoš Vešović“ Bare Kranjske, Kolašin, JU OŠ „Vladislav Sl. Ribnikar“ Rasovo, Bijelo Polje, JU OŠ „Mustafa Pećanin“ Rožaje, JU OŠ „Živko Džuver“ Bobovo, Pljevlja, JU OŠ „Radoje Kontić“ Pljevlja, JU OŠ „Srbija“ Stari Bar, JU OŠ „Savo Kažić“ Barutana, JU Muzička škola Tivat, JU škola za osnovno i srednje muzičko obrazovanje „Dara Ćokorilo“ Nikšić, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Berane, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Bijelo Polje, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Budva, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Herceg Novi, JU škola za muzičko obrazovanje Kolašin, JU ŠOSMO „Vida Matjan“ Kotor, JU Umjetnička škola osnovnog i srednjeg muzičko obrazovanja za talente „Andre Navara“ Podgorica, JU Umjetnička škola za muziku i balet „Vasa Pavić“ Podgorica, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Pljevlja, JU škola za osnovno muzičko obrazovanje Ulcinj, JU ŠOMO „Savo Popović“ Cetinje i JU ŠOMO „Petar II Petrović Njegoš“ Bar.



Grafikon 74: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu prosvjete

Na osnovu izvršene procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta, koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovodenja plana integriteta, 249 organa u ovom sistemu ažuriralo je odnosno donijelo novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period (18 predškolskih ustanova, 160 osnovnih škola, 42 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar, 6 domova učenika, jedna viša škola i jedna visokoškolska ustanova). Novi plan integriteta donijeli su 2017. godine Fakultet za crnogorski jezik i književnost i u 2018. godine JU Srednja mješovita škola Petnjica i Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja.

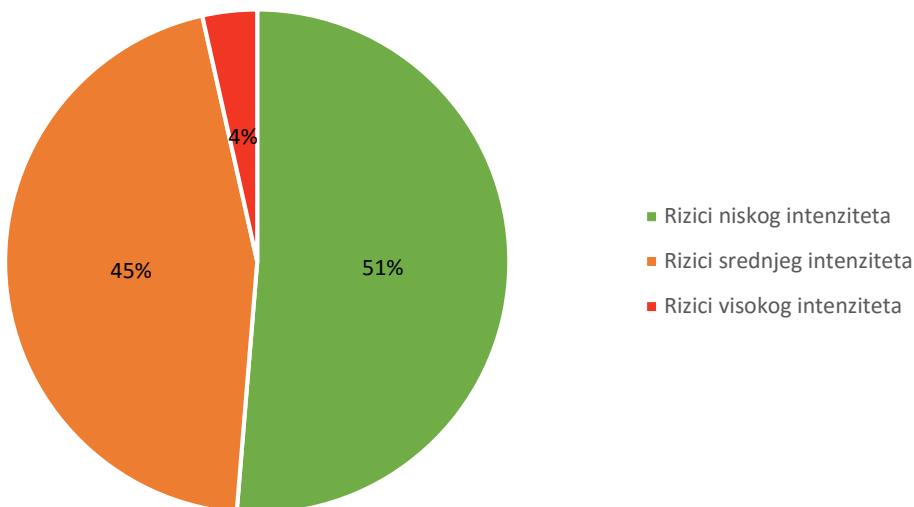
Naredna statistika obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijeto 252 plana integriteta prosvjete (100%) i svi planovi integriteta su dostavljeni Agenciji u pisanoj formi i putem aplikacije.

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u ovom sistemu identifikovano je ukupno 3.339 rezidualnih rizika.

Najveći broj rizika prepoznatih u tim planovima integriteta je niskog intenziteta, ukupno 1.713 (51,3%). Identifikovano je 1.509 rizika srednjeg intenziteta (45,2%) i 117 rizika visokog intenziteta (3,5%).

Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

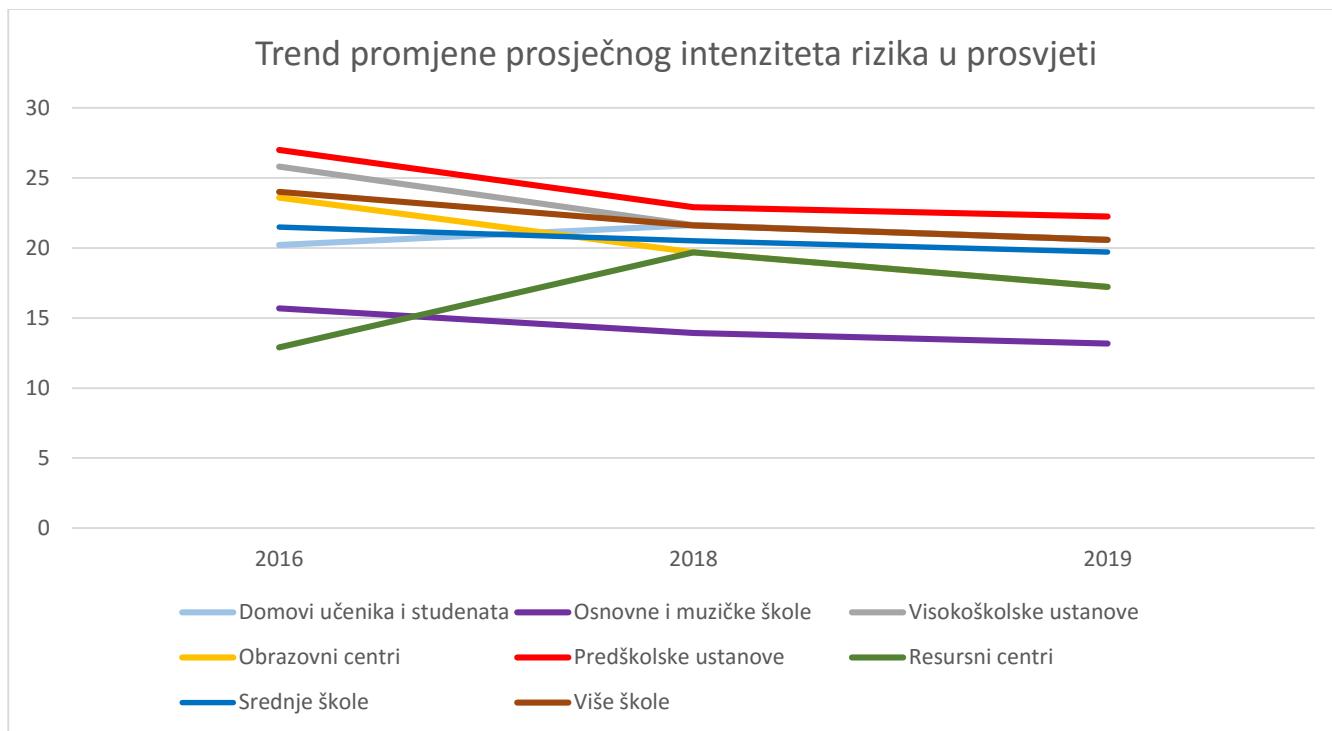


Grafikon 75: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta prosvjete

U odnosu na strukturu rizika u planovima integriteta usvojenim 2016. godine, u novim planovima integriteta je smanjen udio rizika visokog intenziteta za oko 1%, dok je procenat rizika niskog i srednjeg intenziteta ostao na istom nivou. Trend smanjenja intenziteta rizika evidentan je i kada se posmatraju brojčane vrijednosti za procjenu rizika. Naime, prosječni intenzitet rizika u svim planovima integriteta ovog sistema 2016. godine bio je 18,20 (na skali 1-100), a u planovima usvojenim 2018. godine iznosi 16,62. Nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine, ta vrijednost se dodatno smanjila i trenutno iznosi 15,78. Ovo može ukazati na djelotvornost određenih mjera sadržanih u planovima integriteta u ovom sistemu.

Struktura rizika se ipak značajno razlikuje među različitim grupama organa u okviru ovog sistema. Tako je u osnovnim školama zastupljeno 56,7% rizika niskog intenziteta, dok je rizika te visine u ostalih prosjetnim institucijama oko 40%. Takođe, u svih deset podistema zastupljenost rizika srednjeg intenziteta kreće se od 28% do skoro 65%, dok se udio visokih rizika u ovim podsistemima kreće od 1,6% do 7%.

Najveći intenzitet rizika 2016. godine, kao i 2019. godine, zabilježen je podsistemu visokoškolstva i u predškolskim ustanovama. U svim podsistemima je od 2016. do 2019. godine došlo do opadanja prosječnog nivoa identifikovanih rizika, što se može vidjeti na narednom grafikonu.



Grafikon 76: Trend promjene prosječnog intenziteta rizika u prosvjeti

Tabela zastupljenosti rizika niskog, srednjeg i visokog intenziteta u prosvjeti, sa prikazom prosječnog intenziteta rizika:

Podsistem	Rizici niskog intenziteta	Rizici srednjeg intenziteta	Rizici visokog intenziteta	Prosječni intenzitet rizika		
				2016	2018	2019
Dom učenika	45,8%	50%	4,3%	20,22	21,63	20,57
Osnovne škole	56,7%	42,4%	1,6%	15,7	13,92	13,18
Visokoškolstvo	39,3%	53,6%	7,2%	25,8	21,63	20,57
Muzičke škole	57,9%	39,1%	3%	15,7	13,92	13,18
Obrazovni centri	37,1%	50,5%	12,4%	23,6	19,68	17,23
Predškolske ustanove	25,3%	44,6%	13,3%	27	22,9	22,25
Ispitni centar	0%	64,7%	35,3%	42	19,68	17,23
Resursni centri	68,2%	28,1%	3,1%	12,9	19,68	17,23
Srednje škole	42,6%	51,6%	5,8%	21,5	20,5	19,7
Više škole	7,31%	85,4%	7,31%	24	21,61	20,57

Osnovni rizik koji je najučestaliji u planovima integriteta u sistemu prosvjete je sukob interesa, sa 388 osnovnih rizika. Slijedi narušavanja principa transparentnosti, sa 313, nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj, sa 286, narušavanje integriteta institucije, sa 266 i donošenje nezakonitih odluka, sa 255 osnovnih rizika.

Tabela nazastupljenih osnovnih rizika u sistemu prosvjete:

Redni broj	Osnovni rizici	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Sukob interesa	388	6,88%
2	Narušavanje principa transparentnosti	313	5,55%
3	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	286	5,07%
4	Narušavanje integriteta institucije	266	4,71%
5	Donošenje nezakonitih odluka	255	4,52%
6	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	193	3,42%
7	Ugrožavanje zaštite podataka	169	2,99%
8	Curenje informacija	160	2,84%
9	Neadekvatno sprovođenje postupaka javnih nabavki	148	2,62%
10	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji	140	2,48%
11	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	136	2,41%
12	Zloupotreba službenih podataka i informacija	135	2,39%

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2019. godine prikupila 250 izvještaja o sprovođenju planova integriteta organa u ovom sistemu za prethodnu godinu (izvještaj su dostavili: 18 predškolskih ustanova, 159 osnovnih škola, 42 srednje škole, 14 muzičkih škola, 3 obrazovna centra, 3 resursna centra, Ispitni centar,

6 domova učenika, jedna viša škola i tri visokoškolske ustanove) i analizirala informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije. Organi su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 3.322 rizika i realizaciji 6.471 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Statistički nijesu obrađena 2 izvještaja koja nijesu unijeta u aplikaciju⁷⁹.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvjestili da je ukupno 5.159 mjera realizovano (79,7%), 717 mjera djelimično realizovano (11,1%), a da 595 mjera nije realizovano (9,2%).



Grafikon 77: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima prosvjete

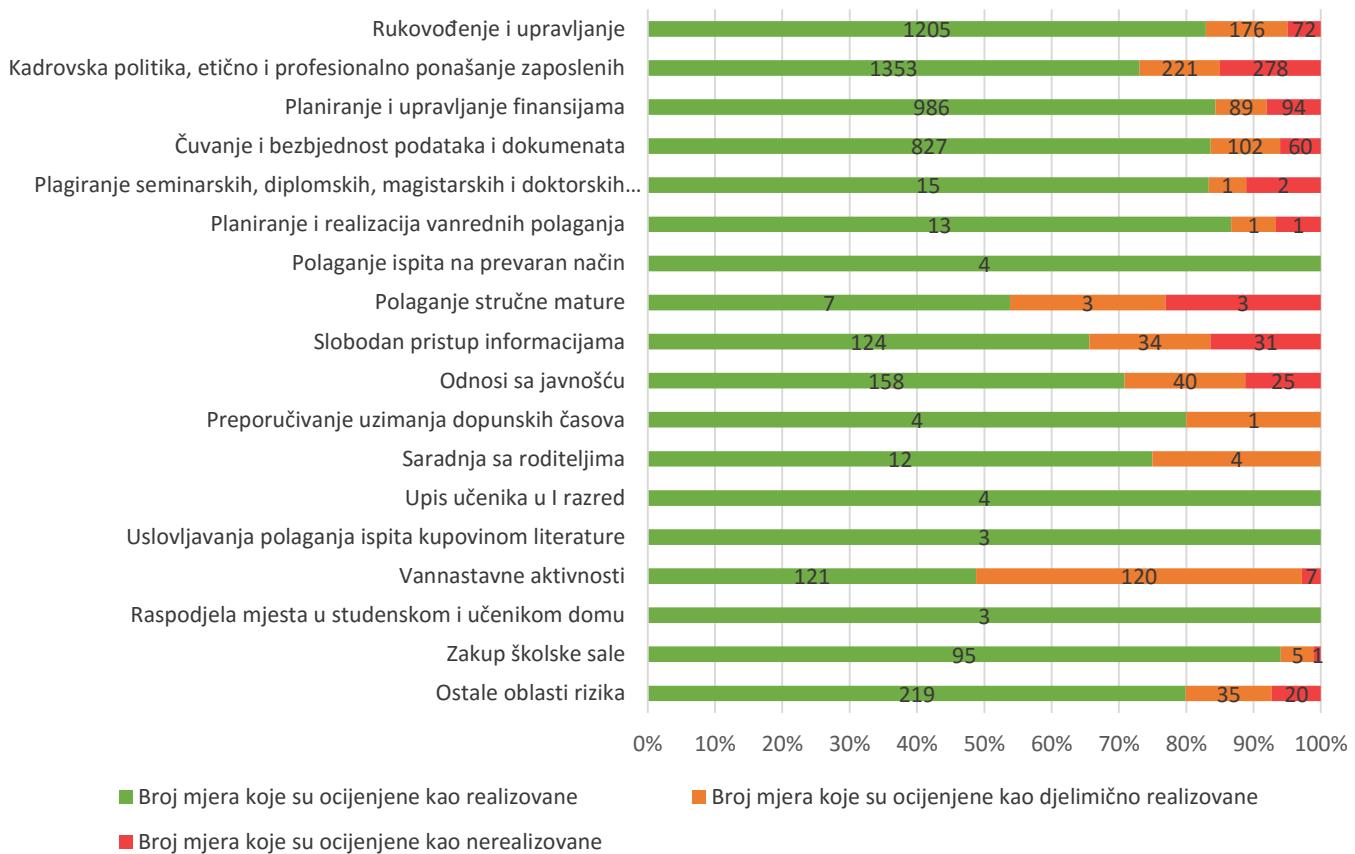
Iako je procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim 2019. godine, znatno veći od onog ostvarenog prethodne dvije godine, taj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na to da je prethodne izvještaje karakterisao visok procenat mjera o čijoj realizaciji organi u ovom sistemu nijesu adekvatno izvjestili. Od 2019. godine, unos informacija u web aplikaciju o svim mjerama obavezan je uslov kako bi organi bili u mogućnosti da podnesu izvještaj.

⁷⁹ Izvještaj o sprovođenju plana nije dostavila: JU OŠ Njegoš Spuž; Izvještaj o sprovođenju plana integrsteta nije unijet kroz aplikaciju: JU OŠ Jugoslavije Bar.

Kao i prethodnih godina, stepen realizacije mjera je na gotovo istom nivou među podsistemima u okviru ovog sistema. Najveći nivo realizacije ostvaren u predškolskim ustanovama (82,85%) i u osnovnim i muzičkim školama (80,86%), slijede podsistemi srednje škole sa 79,15% i visokoškolstvo, više škole i domovi učenika i studenata sa 78,82%, a najmanji je ostvaren u obrazovnim i resursnim centrima i u Ispitom centru sa 62,29%. U svim podsistemima je ostvaren određeni napredak u poređenju sa dva prethodna izvještajna perioda, gdje se povećao broj realizovanih mjera za 3%.

Naredni grafikon prikazuje nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast je „Planiranje i upravljanje finansijama“ u kojoj je realizovano mjera 84,78% i „Čuvanje i bezbjednost podataka“ sa 83,72% realizovanih mjera. Slijede „Rukovođenje i upravljanje“, sa 83,02% i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“ sa 73,06% realizovanih mjera, gdje je zabilježen najveći broj mjera koje do kraja 2018. godine nijesu realizovane (15%). Stoga, potrebno je 2020. godine obratiti posebnu pažnju na ovu oblast.

**Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta
prosvjete**



Grafikon 78: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta prosvjete

Procenat realizovanih mjera u određenim oblastima, prema izveštajima dostavljenim 2019. godine, znatno je veći od onog ostvarenog u prethodnom izveštajnom periodu, što se može vidjeti u narednoj tabeli:

OBLASTI	PREDŠKOLSKE USTANOVE		SREDNJE ŠKOLE		OBRAZOVNI I RESURSNI CENTRI I ISPITNI CENTAR		VISOKOŠKOLSTVO, VIŠE ŠKOLE I DOMOVI UČENIKA I STUDENATA		OSNOVNE I MUZIČKE ŠKOLE	
Godine izvještavanja plana integriteta	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2018	2018
„Rukovođenje i upravljanje“	83,62%	87,03%	86,33%	88%	74,29%	62,12%	80,33%	82,22%	86,60%	82,77%
„Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“	72,34%	82,24%	67,35%	69,30%	68%	61,73%	72,47%	73,20%	80,31%	73,74%
„Planiranje i upravljanje finansijama“	i 90%	89,03%	88,64%	88,04%	61,29%	71,66%	85,37%	80,33%	81,82%	84,15%
„Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenta“	80,52%	68,18%	75,42%	80%	55,10%	56,82%	61,34%	71,28%	72,42%	88,87%

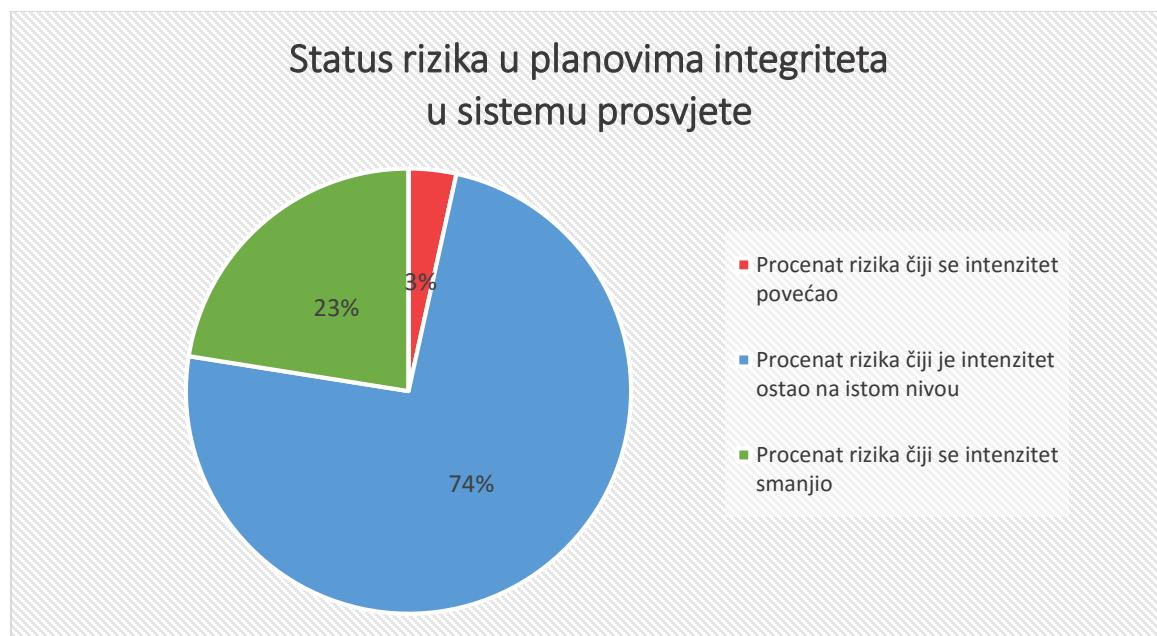
Od posebnih oblasti rizika, institucije u ovom sistemu su predvidjele najviše mjera u oblasti „Vannastavne aktivnosti“, u okviru koje je od 248 predloženih mjera uspješno sprovedena 121, odnosno 48,8%. Slijedi oblast „Zakup školske sale“, gdje je sprovedeno čak 94% predloženih mjera, jer su prosvjetne institucije prilikom ažuriranja plana integriteta pratile preporuku Agencije da prilikom ažuriranja plana integriteta u okviru oblasti „Zakup školskih sala“ ili „Zakup školske imovine“ izvrše procjenu rizika „neadekvatna transparentnost prilikom zakupa školske imovine i evidencije prihoda ostvarenih po tom osnovu“ i da planiraju mjere za savladavanje pomenutog rizika u cilju obezbjeđivanja transparentnosti samog postupka prilikom zakupa školske imovine u skladu sa Zakonom o državnoj imovinu („Sl. list CG“, br. 21/2009 i 40/11) i Uredbom o prodaji davanju u zakup stvari u državnoj imovini („Sl. list CG“, 44/2010), kao i periodično izvještavanje o prikupljenim sredstvima i njihovom trošenju.

Oblast „Odnosi s javnošću“ karakteriše veliki broj mjera, od kojih je realizovano 70,65%, dok je u oblasti „Slobodan pristup informacijama“ realizovano 65,61% predloženih mjera.

Na osnovu preporuka Agencije da je potrebno posebnu pažnju posvetiti posebnim oblastima rizika, najveći napredak u izvještajima o sprovođenju plana integriteta predstavlja podatak da je zabilježen veliki procenat realizovanih mjera u ovim oblastima, kao i da je naveden konkretni opis realizacije tih predloženih mjera.

Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta organa u ovom sistemu izviješteno je da su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Naime, za ukupno 2.463 rizika (74,05%) procijenjeno je da nije došlo povećanja ili smanjenja intenziteta rizika. Za ukupno 748 rizika (22,49%) izviješteno je da su smanjenog, a za 115 rizika (3,46%) da su povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika.



Grafikon 79: Status rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete

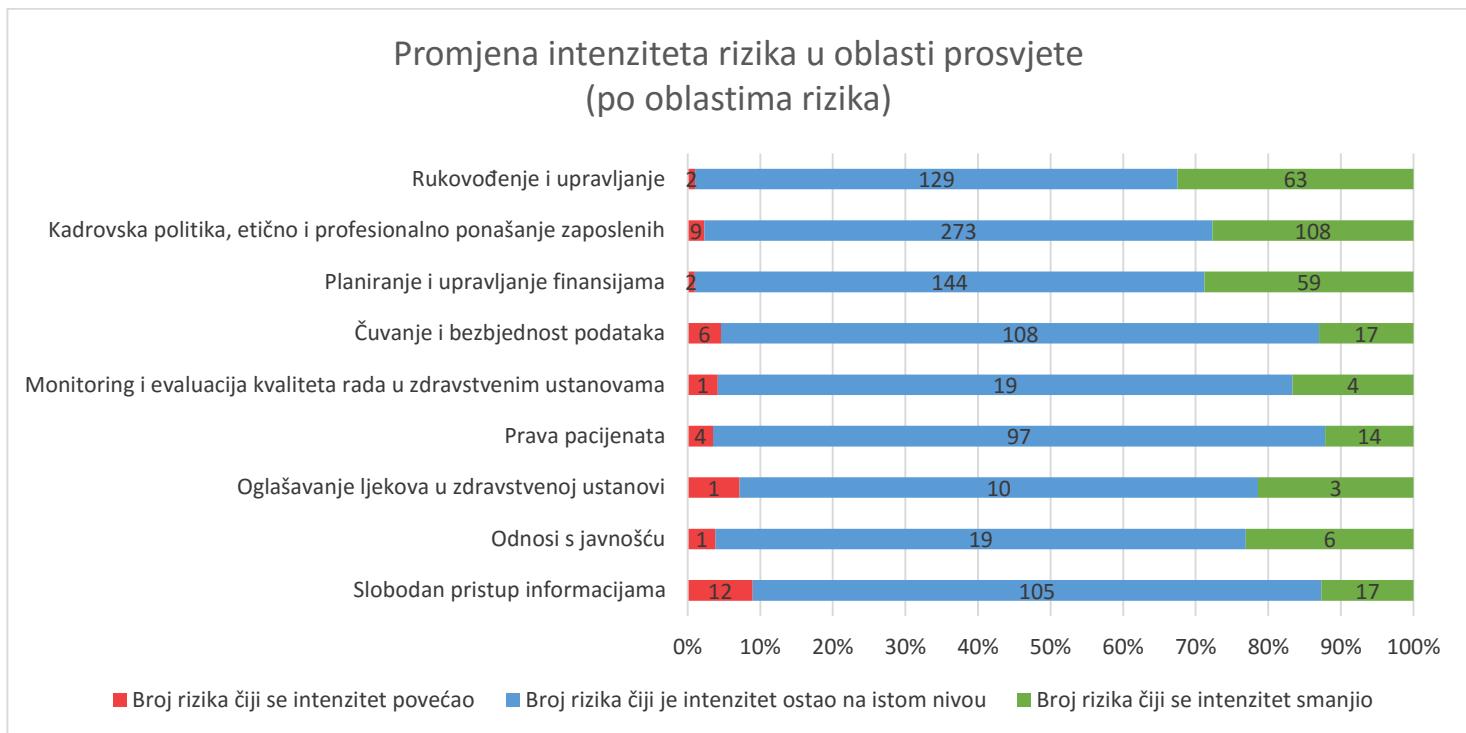
Kao i u prethodnom izvještavanju i sada preovladaju rizici nepromijenjenog intenziteta u svim podsistemima (srednje, osnovne i muzičke škole, predškolske ustanove, visokoškolstvo i obrazovni i resursni centri) u prosjeku od 72 do 86%, a kada su u pitanju rizici čiji se intenzitet povećao, upoređujući sa prethodnim izvještajnim periodom, može se konstatovati da je došlo do smanjenja čak za 7%, što može značiti da su mjere planirane za savladanje tih rizika odgovarajuće i da je izvršena dobra procjena uvođenjem novih mjera.

U podsistemu „Predškolske ustanove“ preovladaju rizici nepromijenjenog intenziteta od 86%, što je najveći procenat u odnosu na ostale podsisteme, a glavni razlog je vjerovatno činjenica da su novi planovi integriteta usvojeni uglavnom u drugoj polovini 2018. godine, pa u relativno kratkom periodu nije moglo doći do značajne promjene intenziteta rizika, ali i pored ove konstatacije,

potrebno je razmotriti da li su mjere planirane za savladavanje tih rizika odgovarajuće i da li je potrebna njihova izmjena ili uvođenje novih mjera.

Najveći udio rizika smanjenog intenziteta zabilježen je u osnovnim i muzičkim školama (25% takvih rizika), dok je nešto manji u ostalim podsistemima.

Na narednom grafiku prikazana je promjena statusa rizika u analiziranim izvještajima po oblastima rizika.



Grafikon 80: Status rizika u planovima integriteta u sistemu prosvjete (po oblastima rizika)

Posmatrano po opštim oblastima rizika, promjena intenziteta rizika nije u potpunosti u skladu sa podacima koji se odnose na stepen realizacije mjera u istim oblastima, pa tako oblast „Čuvanje i bezbjednost podataka“, u kojoj je ostvaren veći stepen realizacije mjera (83,72%), karakteriše najmanji udio rizika smanjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu, dok je udio takvih rizika u drugim opštim oblastima rizika dvostruko veći.

Ipak, u svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta – u prosjeku oko 74%, pa je moguće da su institucije procijenile da određene mjerne nijesu dale dovoljno efekta (imajući u vidu da su novi planovi integriteta uglavnom usvojeni u drugoj polovini 2018. godine), iako je većina tih mjera realizovana, pa je potrebno razmotriti efikasnost određenog broja mjera, procijeniti njihov uticaj na rizik i eventualno pristupiti izmjeni plana integriteta u tom dijelu. Ovo se manje odnosi na određeni broj mjera koje su kontinuirane prirode i kojima je potreban duži period sprovođenja kako bi dale efekta i imale pozitivan uticaj na smanjenje ili otklanjanje rizika.

U svakoj od četiri opšte oblasti rizika, a naročito u posebnim oblastima, prisutan je određeni broj rizika za koje je izviješteno da su, uprkos predviđenim mjerama za savladavanje rizika, povećanog intenziteta u odnosu na prethodnu godinu, u prosjeku do 3,7%, pa je potrebno procijeniti koji su faktori doveli do povećanja visine tih rizika i nastojati da se planiraju adekvatnije mjere za njihovo savladavanje.

Opšte oblasti sistema prosvjete

Analizom dobijenih podataka kroz Izvještaje o sprovođenju plana integristeta sistema prosvjete najuspješnija oblast je „**Planiranje i upravljanje finansijama**“ u kojoj je realizovano 84,78% predloženih mjera. Izdvojićemo nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

Srednje škole – Usvajanje kvartalnih izvještaja na Školskom odboru o realizaciji finansijskog plana i podnošenja izvještaja Ministarstvu prosvjete. Institucije su ovu mjeru ocjenile da je realizovana time što se uspostavlja sistem procedura u finansijskoj službi, koja reguliše tu oblast i redovno se izrađuju kvartalni finansijski izvještaji i nakon toga dostavljaju Ministarstvu prosvjete.

Predškolske ustanove – Neadekvatno planiranje budžeta. Na mjere planirane za savladavanje ovog rizika, institucije su navodile da su realizovane, na način što se poštuje postupak planiranja izrade finansijskog plana ustanove za narednu fiskalnu godinu. Takođe se planira budžet za narednu godinu u saradnji sa koordinatorima vaspitnih jedinica, nutricionistima i glavnom medicinskom sestrom.

Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar – Redovno i blagovremeno dostavljanje Ministarstvu prosvjete predlog budžeta sa adekvatno iskazanim potrebama za narednu finansijsku godinu. Za ovu predloženu mjeru, institucije su navodile da je mjeru djelimično realizovana, na način što se predlozi budžeta blagovremeno dostavljanju Ministarstvu, ali da odobrena sredstva uvije budu niža od predloženih. Takođe, kada je u pitanju usvajanje novih znanja iz oblasti javnih nabavki. Institucije su navodile da je mjeru realizovana, te da su službenici prisustvovali određenim formama edukacije.

Visokoškolstvo, više škole i domovi učenika i studenata – 1. Izrada i primjena uniformnog i centralizovanog sistema za upravljanje finansijama, uniforman pristup obračuna poreza, za ovu mjeru institucije su navodile da je mjeru realizovana, gdje je uveden jedinstven računarski sistem, sa jasnim procedurama i odgovornostima i da je sistem potpuno centralizovan; 2. Uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji u skladu sa propisima. Institucije su navodile da je mjeru djelimično realizovana, jer je u narednom periodu planiranja obuka za sticanje i unapređenje znanja i vještina iz oblasti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Osnovne i muzičke škole - izdvojile su se četiri konkretnе mјere, i to: 1. Redovno sprovođenje unutrašnjih finansijskih kontrola i zapošljavanja potrebnih revizora u jedinici za unutrašnju reviziju, kao i postupanje po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji; 2. Usvajanje novih

znanja iz oblasti javnih nabavki, kao i promjena sistema tako da više eksperata radi na tehničkoj specifikaciji koja ne smije sadržati diskriminatorske kriterijume; 3. Pohađati relevantne obuke i seminare na temu planiranje budžeta i 4. Kontinuirano dostavljati kvartalni finansijski izvještaj o raspolaganju budžetskih sredstava.

Druga oblast je „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumentacije“ u kojoj je realizovano 83,72% predloženih mjera. Izdvojićemo nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

Srednje škole - 1. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i pružanje stručne pomoći i edukacija zaposlenih o MEIS aplikaciji (elektronski dnevničići). Institucije su za ovu mjeru uglavom navodile da je realizovana, jer se redovno pruža stručna pomoć nastavnom osoblju o MEIS aplikaciji uz stručni nadzor; 2. Jačanje transparentnosti rada. Institucije su za ovu mjeru uglavom navodile da je realizovana, jer su sprovedene interne kontrole i svi nastavnici i administrativno osoblje koji unose i koriste elektronske podatke imaju svoj nalog pod šifrom, a svi roditelji mogu da prate uspjeh i vladanje svog djeteta preko svog naloga.

Predškolske ustanove - 1. Nedovoljna zaštita povjerljivih podataka zbog neadekvatnih mjera administrativne zaštite tajnih podataka. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjeru realizovana, time što se dokumenta koja imaju oznaku tajnosti obilježavaju posebnom šifrom, sa čime su upoznati svi zaposleni, a sve u skladu sa Odlukom o tajnosti podataka.

Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar - 1. Redovno održavanje informacione bezbjednosti. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je djelimično realizovana, na način što se redovno prate aktivnosti oko održavanja informacione bezbjednosti, ali se zbog nedostatka sredstava ne mijenja zastarjela oprema; 2. Usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti i čuvanje podataka. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da nije realizovana, te da se primjenjuju postojeće interne procedure.

Visokoškolstvo, više škole i domovi učenika i studenata - 1. Poštovanje propisa o kancelarijskom poslovanju i Zakona o tajnosti podataka. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjeru realizovana, gdje se navelo da ovlašćena službenica se pridržaa svih odredbi Zakona i podzakonskih akata; 2. Izrada i primjena aplikacije na jedinstvenoj bazi za vođenje nastavne evidencije sa magistarskim radovima, doktorskim disertacijama, broju studenata i angažovanju nastavnika po pojedinim predmetima i godinama studija sa proračunima opterećenja. Za ovu mjeru institucije su navodile da je mjeru realizovana, gdje se navodi da na sajtu institucije su napravljene aplikacije u kojima su transparentno dostupni podaci o studentima, magistarskim i doktorskim disertacijama, kao i podaci o angažovanju nastavnika.

Osnovne i muzičke škole - 1. Obučiti zaposlene o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi i pružanje stručne pomoći i edukacija zaposlenih o MEIS aplikaciji (elektronski dnevničići); 2. Jačanje transparentnosti rada i proaktivno objavljivanje iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacija i druge informacije od javnog interesa uz odgovarajući način zaštite ličnih podataka,

koji su od značaja za privatnost i podataka, koji su označeni stepenom tajnosti u skladu sa Zakonom i 3. Redovna kontrola podataka u MEIS aplikaciji i obezbijediti uslove za fizičko obezbjeđenje imovine i time obezbijediti kontinuirani nadzor nad podacima.

U izvještajima o sprovođenju plana integriteta, kao i prethodnim izvještajima i pored datih preporuka, često su se navodile sumarne ocjene realizacije mjera, umjesto posebnog ocjenjivanja realizacije svake mjere, te je navedeno potrebno ispraviti prilikom narednog izvještavanja. Kao posljedica toga, za veliki broj mjera nije naveden opis sprovedenih aktivnosti. Osim toga, iz opisa realizacije u izvještajima nekoliko organa ne može se zaključiti da su određene mjere realizovane, iako je tako navedeno. Ovo je posebno učestalo u slučajevima kada su sve ili gotovo sve mjere iz plana integriteta ocijenjene kao realizovane, pa se preporučuje što preciznije i sadržajnije izvještavanje o sprovođenju mjera i navođenje objektivnih ocjena realizacije. U skladu sa tim, data je preporuka da prilikom sačinjavanja narednih izvještaja o sprovođenju plana integriteta potrebno unositi što konkretniji opis realizacije za svaku mjeru za savladavanje rizika, odnosno što jasnije obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjera, i potrebno je svaku mjeru ocijeniti (realizовано, djelimično realizовано ili nije realizовано) u skladu sa formulacijom planirane mjerne i sa preduzetim aktivnostima, kako bi menadžeru integriteta i ostalim zaposlenima bilo olakšano praćenje realizacije mjera i eventualno ažuriranje plana integriteta.

Treća oblast je „Rukovođenje i upravljanje“ u kojoj je realizovano 83,02% predloženih mjera. Izdvojićemo nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

Srednje škole - 1. Transparentnost u procedurama odlučivanja iz nadležnosti institucije i nadzora direktora škole, kao i izvještavanje na sjednicama, upravnim i stručnim organima škole o realizovanom nadzoru rada profesora. Škole su izvijestile da su ovu mjeru realizovale time što su obezbjeđivali punu transparentnost u procedurama odlučivanja, o čemu je izvještavan Školski odbor, kao i Nastavničko vijeće. Takođe se vrši redovni nadzor i kontrola sprovođenja opštih i pojedinačnih akata, a putem oglasne table i facebook stranice škole ostvaruje se transparentnost. Takođe, zaposlenima su uvijek na raspolaganju zapisnici sa sjednica na kojima se donose odluke, a isti se čitaju na narednoj sjednici; 2. Osigurati učešće svih relevantnih subjekata prilikom kreiranja politike razvoja upravljanja i redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa. Institucije su ovu mjeru ocjenili kao realizovanu, gdje je prilikom kreiranja politike razvoja i upravljanja obezbjeđeno učešće predstavnika lokalne zajednice, savjeta roditelja i nadležnih državnih organa koji su bili uključeni tokom avgusta mjeseca u izradi Godišnjeg plana rada škole.

Predškolske ustanove – donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu, zbog rizika od nepostojanja jasnih propisa za korišćenja diskrecionih ovlašćenja. Za ovu predloženu mjeru, o čijoj realizaciji je izvijestio manji broj institucija, ocijenjeno je da je djelimično realizovana, na način što su razmatrane mogućnosti usvajanja procedura o diskrecionom odlučivanju, ali da procedure još nijesu donešene.

Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar - 1. Poštovanje internih pravila ustanove i uvesti periodičnu obavezu da prevencija korupcije bude tema kolegijuma i sastanaka. Institucije su navodile da mjera nije realizovana, jer tema korupcije nije bila prisutna kao tema na kolegijumima i sastancima i zaposleni nijesu pohađali obuke, kada je u pitanju tema korupcije.

Visokoškolstvo, više škole i domovi učenika i studenata - 1. Snažnija primjena Etičkog kodeksa, transparentnost baze podataka o akademskom osoblju, uz moguće dodatke o srodničkim linijama. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjera realizovana, time se snažnije primjenjuje Etički kodeks i transparentnost baze podataka o akademskom osoblju.

Osnovne i muzičke škole - 1. Jačanje transparentnosti prilikom donošenja odluka, propisa i drugih opštih akata, kao i odluka školskog odbora i učiniti ih dostupnim na uvid svim zaposlenima; 2. Redovno održavanje radnih sastanaka sa školskim odborom i savjetom roditelja i redovno izvještavati o sprovođenju razvojnog plana, realizaciji nastavnih i nenastavnih planova i programa; 3. Slijediti instrukcije Zavoda za školstvo, Ministarstva prosvjete i Prosvjetne inspekcije i poštovati Zakon o opštem obrazovanju i vaspitanju i 4. Promocija načela Etičkog kodeksa i poštovanje istog.

Četvrta oblast je „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanja zaposlenih“ u kojoj je realizovano 73,06% predloženih mjera. Izdvojićemo nekoliko najzastupljenih mjera, po podsistemima:

Srednje škole - 1. Kontrola transparentnosti rada, kao procesa zapošljavanja i sprovođenja nadzornih i kontrolnih mehanizama. Na ove predviđene mjere, institucije su uglavnom navodile da su mjerne realizovane na način, da se proces zapošljavanja vrši prema Pravilniku za zapošljavanja, dok se kontrola zapošljavanja sprovodi od strane Školskog odbora i Ministarstva prosvjete, koje kontrolišu da li se proces zapošljavanja sprovodi u skladu sa Zakonom i Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta; 2. Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti ustanove. Institucije su ovu mjeru redovno sprovodile, na način što je procjena potrebnog kadra izvršena na osnovu normativa u skladu sa pedagoškim normama i broju nedeljne norme za nastavnike; 3. Obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja. Institucije su za ovu predviđenu mjeru dali ocjenu da je realizovana, navodeći da je obezbijeđeno redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i obezbijeđeno učešće nastavnika na seminarima u organizaciji Zavoda za školstvo.

Predškolske ustanove - 1. Zapošljavanje bez javnog oglašavanja suprotno zakonu i Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je ova merna realizovana, time što se sva slobodna radna mesta popunjavaju uz saglasnost resornog ministarstva, kroz postupak javnog oglašavanja u skladu sa Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Nakon sprovedene konkursne procedure direktor ustanove, shodno svojim ovlašćenjima, vrši izbor kandidata donošenjem Odluke o izboru; 2. Nedostatak stručnog

znanja i vještina kadra. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjera realizovana na način što je službenicima omogućeno stručno usavršavanje i redovno pohađanje seminara, što je planirano kroz plan profesionalnog razvoja, gdje su svi zaposleni upoznati sa ponudama edukacija, te se shodno potrebama prijavljuju za iste; 3. Veliki i/ili nekontrolisan prostor donošenja diskrecionih odluka prilikom donošenja prerasporednih rješenja, odluka o varijabilnom dijelu zarade i drugih akata od značaja za rad, edukaciju, usavršavanje i materijalni status zaposlenih. Institucije su navodile da je ova mjera realizovana na način što svaka odluka Upravnog odbora ili direktora istaknuta na oblasnoj tabli ustanove, a obavještenja su istaknuta i na oglašnim tablama u svim vaspitnim jedinicama; 4. Gubitak i smanjenje povjerenja javnosti u rad Ustanove zbog nedovoljne transparentnosti i informisanosti javnosti o radu. Mali broj instituticija je navodilo da je ova mjera realizovana na način što se svi događaji i informacije objavljuju javno na stranici vrtića na facebook i na oglašnoj tabli, dok je druga polovina institucija navodila da mjera nije realizovana, jer zbog tehničkih mogućnosti nije funkcionala internet stranica institucije, ali da se dokumenta objavljuju na oglašnoj tabli.

Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar - 1. Adekvatno popunjavanje radnih mesta i kontrola procesa zapošljavanja. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjera djelimično realizovana usvajanjem novog Pravilnika o sistematizaciji i popunjavanjem radnih mesta sa postojećim kadrom; 2. Kontinuirano usavršavanje zaposlenih, kao i povećan nivo odgovornosti. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjera djelimično realizovana, time što usavršavanje zaposlenih nije na zadovoljavajućem nivou na čemu će se raditi u narednom periodu.

Visokoškolstvo, više škole i domovi učenika i studenata - 1. Transparentan rad Naučnog odbora i procedura rada sa jasnim i uniformnim kriterijumima, praćenje pravila studiranja i procedura vezanih za prijave za konkurs za izbor u zvanja. Institucije za ovu predloženu mjeru su navodile da je mjera realizovana, na način što sprovodi transparentni rad Naučnog odobra i primjenjuje se novi obrazac prijave za konkurs za izbor u zvanje; 2. Praćenje sistematizacije za univerzitetske jedinice, analiza ugovora o radu saradnika i validnost ugovora i mjere usaglašavanja sa zakonskim normama, analiza broja saradnika na osnovu opterećenja i realnih potreba, objavljivanje konkursnog materijala i odluka o konkursima, povećanje transparentnosti postupka. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjera realizovana, jer je uspostavljen jasan pristup preispitivanju zahtjeva za angažovanje saradnika uz apsolutno poštovanje zakonskih normi na svim jedinicama. Redovno se prati i usklađenost angažovanja saradnika sa brojem radnih mesta predviđenih sistematizacijama. Takođe, usvojena je Odluka o politici novog zapošljavanja.

Osnovne i muzičke škole - 1. Vršiti provjeru stečenog znanja na kraju obrazovnog ciklusa i obezbijediti redovno sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i time redovno dostavljati izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontinuiranim edukacijama prosvjetnih radnika; 2. Omogućiti dostupnost relevantnih dokumenata na web stranici škole i na oglašnoj tabli; 3. Uvesti periodičnu obavezu da prevencija korupcije bude tema sastanaka i razgovora i sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu, kao i edukacija zaposlenih o

mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije; 4. Izrada sistematizacije po odsjecima na osnovu broja upisanih đaka, analiza ugovora o dopunskom radu, usaglašavanje sa realnim potrebama i 5. Izraditi Izvještaj o zaposlenima koji su nagrađeni zbog doprinosa na unapređenju kvaliteta nastave i na osnovu radnog učinka.

Posebne oblasti sistema prosvjete

SREDNJE ŠKOLE

U planovima integriteta su obrađeni i rizici koji su specifični za prosvjetne institucije. Svi organi vlasti ovog podistema su obradile posebne oblasti i prepoznali odgovarajuće rizike.

Jedan dio srednjih škola obradio je oblast „Zakup školske sale i prostorija škole“, gdje su identifikovani rizici sa datim mjerama u vidu jačanja transparentnosti rada, što podrazumijeva samu proceduru postupka davanja u zakup školskih prostorija, putem javnog poziva, kao i prikupljanja ponuda i zaključivanja ugovora sa ponuđačem čija ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, date su mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspodjeli sredstava stečenim zakupom imovine i upoznavanje zaposlenih sa postupkom i procedurama zaključivanja ugovora na sjednicama stručnih organa, nastavničkog vijeća i na oglasnoj tabli škole, i da je postojala transparentnost i uvid u odluke o izboru zakupaca, realizacija konkursa i izbora zakupaca.

Manji broj planova integriteta ovog podistema je obradio i oblast „Vanredna polaganja“, gdje je kao mjera predloženo usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme vanrednih polaganja. Za ovu mjeru institucije su navodile da je mjera realizovana, gdje su za sve učenike donijeta rješenja o pripremnoj nastavi sa brojem časova i imenima nastavnika kod kojih se pohađa pripremna nastava, a u skladu sa odlukama nastavničkog vijeća. Takođe, vanredna polaganja se redovno prate od strane direktora i izvještaj se dostavlja Ministarstvu prosvjete.

Slijedi oblast „Vannastavne akvitnosti“ gdje su predložene mjere da se detaljno isplaniraju jednodnevni izleti, ekskurzije i druge vannastavne aktivnosti u godišnjem planu škole i podnošenje izvještaja o realizaciji aktivnosti školskom odboru, nastavničkom vijeću i savjetu roditelja čime bi se omogućilo roditeljima učenika uvid u način organizacije putovanja, plan putovanja i trošenje sredstava. Institucije su za ovu mjeru uglavom navodile da je djelimično realizovana, jer su u godišnjim operativnim planovima djelimično isplanirani jednodnevni izleti i vannastavne aktivnosti. Kada je u pitanju uvid i način organizacije i plan putovanja i trošenja novčanih sredstava, roditeljima je omogućen uvid u vezi sa maturskom ekskurzijom i ta mjeru je ocijenjena kao realizovana.

PREDŠKOLSKE USTANOVE

Kada su u pitanju posebne oblasti rizika, mali broj predškolskih ustanova je prepoznao odgovarajuće rizike. Izdvojili smo oblast „Planiranje i realizacija pripreme prijema djece“, gdje je kao osnovni rizik prepoznat „povrede profesionalnih, etičkih pravila i velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi“, a kao predložene mjere za otklanjanje rizika planirano je usavršavanje internih procedura koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme i realizacije upisa djece. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je realizovana, time što su usavršene interne procedure koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme i realizacije upisa djece, na taj način što su odvojeni procesi produžavanja ugovora za narednu školsku godinu od prijema nove djece, sistem produžavanja ugovora krajnje je pojednostavljen, obučeni su koordinatori u svim objektima za rukovođenje procesom obavještavanja svih roditelja o rokovima i obavezama oko produženja ugovora, propisane procedure i obučeni učesnici procesa prijema dokumenata, potpisivanja ugovora za produženje i ugovora za novi prijem.

OBRAZOVNI CENTRI, RESURSNI CENTRI I ISPITNI CENTAR

Svi organi vlasti ovog podsistema su obradili posebne oblasti rizika i prepoznali odgovarajuće rizike. Za oblast „Saradnja sa roditeljima“, koja je obrađena kroz planove integriteta resursnih centara, data je ocjena da je mjeru djelimično realizovana, jer je saradnja sa roditeljima uglavnom redovna i korektna.

Kada je u pitanju oblast „Planiranje i realizovanje eksternih ispita“, čiju oblast je obradio Ispitni centar i predložio mjere da se usavršavaju interne procedure koje se tiču bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita i redovnog održavanja informacione bezbjednosti i kontrole pristupa, data je ocjena da su mjeru djelimično realizovane, gdje je obrađeno unapređenje softvera i procedura u pristupu bazama podataka i kao i poštovanje internih procedura koje se primjenjuju tokom realizacije eksternih ispita i testiranja.

VISOKOŠKOLSTVO, VIŠE ŠKOLE I DOMOVI UČENIKA I STUDENATA

Pojedini organi vlasti ovog podsistema su obradili posebne oblasti i prepoznali odgovarajuće rizike.

Najveći broj rizika je u posebnoj oblasti „**Raspodjela mjesta u studenskom i učenikom domu**“, gdje su identifikovani rizici i date mjere da se objavi rang lista na web sajtu Ministarstva prosvjete i web sajtu ustanove, kao i vršenje edukacije o načinu bodovanja od strane Komisije za raspodjelu mjesta, zapisnika i same odluke sa pojašnjenjima bodovanja. Za ovu predloženu mjeru institucije su navodile da je mjeru realizovana, na način što su formirane komisije za raspodjelu i kontrolu upisa učenika i studenata, čije bodovanje se objavljuje javno na oglasnoj tabli domova, kao i sve odluke i zapisnici.

Slijedi oblast „**Predsjednik/ca i članovi centralne i stručne komisije za regrutaciju i selekciju**“ (u planu integriteta Policijske akademije), gdje je kao rizik prepoznata mogućnost donošenja odluka pod uticajem internih, eksternih i drugih neprihvatljivih uticaja i gdje su predložene mjere za donošenje jasnih i preciznih uputstava u vezi procesa regrutacije i selekcije. Za ovu predloženu mjeru data je ocjena da je mjera realizovana na način da je usvojen Pravilnik o regrutaciji i selekciji kandidata za upis, te se sve odluke objavljuju na sajtu Akademije koje su od značaja za informisanje svih zainteresovanih lica o procesu regrutacije i selekcije.

Neki od zastupljenijih osnovnih rizika koji se direktno odnose na djelatnost visokoškolskih ustanova, koji su prepoznati u planu integriteta Univerziteta Crne Gore su: različito tumačenje propisa, različit pristup upravljanja finansijama, gdje je kao mjera data izrada i primjena novih pravila studiranja, izrada novog sistema upravljanja finansijama i centralizovanog sistema za praćenje nastavnog procesa, zatim zapošljavanje saradnika, gdje je dat predlog mjera u vidu izrade strategije i sistematizacije za univerzitetske jedinice, analize ugovora o radu saradnika i validnosti ugovora, praćenja broja saradnika na osnovu opterećenja i realnih potreba i povećanje transparentnosti samog postupka.

Što se tiče posebnih oblasti, analizirana je oblast „**Polaganje ispita na prevaran način**“, gdje je naveden rezidualni rizik, da mogu postojati tehnički i organizacioni nedostaci u izvođenju ispita na fakultetima sa velikim brojem studenata, a kao predložena mjeru za otklanjanje tog rizika je promocija načela etičnog ponašanja studenata i nabavka opreme. Za ovu predloženu mjeru, kada je u pitanju promocija načela etičnog ponašanja, navedeno je da mjera realizovana time što se promoviše rad komisija za obezbjeđivanje kvaliteta na nivou univerzitetskih jedinica, kao i kroz saradnju sa Studentskim parlamentom UCG, dok je za nabavku adekvatne opreme, navedeno da mjeru nije realizovana, jer se za nabavku te opreme, traže sredstva kroz evropske fondove.

Druga oblast je “**Plagiranje seminarskih, diplomskih, magistarskih i doktorskih radova**”, gdje je kao mjeru za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika predložena upotreba softvera za provjeru plagijarizma i izrada priručnika za pravilno citiranje i navođenje izvora. Za ovu predloženu mjeru, Univerzitet Crne Gore je izvjestio da je mjera realizovana, jer je nabavljen softver za otkrivanje plagijata i donijeti akti vezani za njegovu primjenu. Univerzitetske jedinice primjenjuju softver. Za sada se plagijarizam reguliše disciplinskim postupkom u okviru fakulteta i Senata – potrebno je formirati Etički odbor u skladu sa Zakonom o akademskom integritetu. Takođe izrađen je i priručnik za pravilno citiranje i navođenje izvora.

Shodno opštem dobru i očuvanju integriteta akademske zajednice Univerzitet Crne Gore, kao naučno obrazovna ustanova koja sprovodi redovne provjere originalnosti magistarskih/master radova, doktorskih disertacija, publikacija koje izdaje u okviru izdavačke djelatnosti, u aprilu mjesecu 2018. godine od strane Senata donijela je Odluku o korišćenju softvera za utvrđivanje plagijata na Univerzitetu Crne Gore, kojom se uređuje način korišćenja softvera za utvrđivanje plagijata, a cilj provjere je da se utvrdi da li je i u kojoj mjeri publikacija/autorsko djelo originalan rad i koliko su poštovana pravila citiranja, navođenja izvora i sl.

Univerzitet Crne Gore je od dana korišćenja softvera realizovao veći broj provjera, prilikom čega je vraćeno na korekciju nekoliko magistarskih radova i par doktorskih disertacija, gdje je bilo riječ o dodatnim pojašnjenjima i ispravkama. Takođe, od novembra mjeseca 2018. godine na sajtu univerzitetskih jedinica, mogu se naći ponuđeni linkovi, koji su ponuđeni profesorima, saradnicima i studentima da u cilju unapređenja akademskog pisanja vrše provjeru rada putem softvera koji su dostupni za besplatno korišćenje i na taj način se u ranoj fazi može uvidjeti da li postoji preklapanje, odnosno da li je potrebno da se izvrše određene korekcije u radovima.

U izvještaju o sprovodenju plana integriteta Univerziteta Crne Gore, navodi se da se Akademski integritet provodi kroz seminare, okrugle stolove, treninge i dr. i tim se studenti upoznaju sa načelima akademskog integriteta. Takođe se vrši i priprema on-line kurseva za oblast akademskog integriteta za studente i akademsko osoblje, koje je i najavljeni preko završenog programa „Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u visokom obrazovanju“, da će Univerzitet Crne Gore realizovati onlajn kurseve za studente o načelima etičnog ponašanja u visokom obrazovanju, a sve u cilju podizanja svijesti o značaju akademskog integriteta na svim nivoima visokog obrazovanja. Projekat se sprovodio preko Savjeta Evrope, dio programa „Horizontal Facility“ za Zapadni Balkan i Tursku, koji finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope. Tom prilikom je i najavljen nastavak podrške za jačanje dimenzije visokog obrazovanja projektom „Kvalitetno obrazovanje za sve“.

OSNOVNE I MUZIČKE ŠKOLE

Veoma mali broj organa vlasti ovog podsistema je obradio posebne oblasti i prepoznao odgovarajuće rizike. Iako je mali broj obradio posebne oblasti, izdvojili smo nekoliko njim koji se najviše ponavljaju u ovom podsistemu, i to:

U oblast „**Vannastavne aktivnosti**“ predložene su mjere, da se detaljno isplaniraju jednodnevni izleti i druge vannastavne aktivnosti u godišnjem planu rada škole i omogući roditeljima učenika uvid u način organizacije putovanja, plan putovanja i trošenje novčanih sredstava, jer je najčešće identifikovan rizik „Neadekvatna cijena za pružanje usluga“. Za ovu predloženu mjeru organi vlasti su navodili da je mjeru realizovana na način da se detaljno planiraju sve vannastavne aktivnosti godišnjim programom ustanove, kao i da je roditeljima učenika omogućen uvid u način organizacije putavanja, plana putovanja i trošenja novčanih sredstava. Izvješteno je i da se redovno podnose izvještaji Savjetu roditelja o svim planiranim i realizovanim aktivnostima, o čemu postoje zapisnici.

Sljedeća oblast je „**Nastava**“, gdje je kao rezidualni rizik definisana moguća zloupotreba pri ocjenjivanju i ispitivanju učenika, a kao mjeru za suzbijanje tog rizika planirana je objektivna evaluacija znanja kroz redovno, javno i obrazloženo ocjenjivanje, periodičan nadzor rada zaposlenih i pregled pedagoške dokumentacije. Takođe, u ovoj oblasti kao mogući rizik, navedeno je, da kriterijumi za raspodjelu fonda časova nastavnicima nijesu jasno i precizno definisani, pa je

predložena mjera donošenja internog akta za odobrenje i sproveđenje izborne nastave, što znači da ovaj rizik ukazuje na mogućnost diskrecionog odlučivanja o fondu časova nastavnika.

U oblasti „**Davanje u zakup školskih prostora**“ planirane su mjere u cilju jačanja transparentnosti rada, što podrazumijeva samu proceduru postupka, putem javnog poziva i prikupljanja ponuda i zaključivanja ugovora sa ponuđačem čija ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, date su mjere za redovno podnošenje izvještaja o raspoljjenosti sredstava stečenim zakupom imovine prema Ministarstvu prosvjete kome prethodi traženje saglasnosti, zbog sprječavanja moguće zloupotrebe trošenja ostvarenih sredstava. Kada je u pitanju ova oblast, institucije su navodile da je mjera realizovana, ali se kroz opis realizacije mjere to ne može zaključiti, jer opisi realizacije mjere nijesu dovoljno sadržajni i često ne odgovaraju predloženoj mjeri.

Na osnovu ove oblasti Agencije je svim organima vlasti u sistemu prosvjete još 2017. godine davala preporuku da se prilikom ažuriranja plana integriteta u okviru oblasti „Zakup školskih sala“ ili „Zakup školske imovine“ izvrši procjena rizika „neadekvatna transparentnost prilikom zakupa školske imovine i evidencije prihoda ostvarenih po tom osnovu“ i da se planiraju mjere za savladavanje pomenutog rizika u cilju obezbjeđivanja transparentnosti samog postupka prilikom zakupa školske imovine u skladu sa Zakonom o državnoj imovini („Sl. list CG“, br. 21/2009 i 40/11) i Uredbom o prodaji davanju u zakup stvari u državnoj imovini („Sl. list CG“, 44/2010), kao i periodično izvještavanje o prikupljenim sredstvima i njihovom trošenju.

* * *

PREPORUKE ZA SISTEM PROSVJETE

Agencija daje preporuku da se izvrši procjena rizika u većem broju radnih procesa, posebno u oblasti rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“. U okviru ove oblasti potrebno je analizirati rizike koji se odnose na proces planiranja budžeta, planiranja javnih nabavki, sproveđenja javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenje sproveđenja ugovora, finansijsko izvještavanje, finansijsko upravljanje i kontrolu, izvršavanje budžeta i drugo.

U određenom broju planova integriteta je učestalo ponavljanje iste grupe mjer za više različitih rezidualnih rizika. Trebalo bi posebno razmotriti svaki od identifikovanih rizika i planirati mjeru koje mogu biti djelotvorne u njihovom savladavanju.

Potrebno je unositi što objektivnije vrijednosti za vjerovatnoću nastanka rizika i posljedice ostvarivanja rizika, kako bi se mogli definisati prioriteti u savladavanju različitih rizika i planirati odgovarajuće mjeru za savladavanje svakog rizika, u odnosu na njegov intenzitet.

Za sve organe vlasti u sistemu prosvjete, preporuka je da se prilikom opisa realizacije mjeru iz plana integriteta unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjeru, gdje je to moguće. Na primjer, ukoliko mjeru glasi: „vršiti kontinuiranu obuku zaposlenih na temu etike i integriteta“, potrebno je navesti broj organizovanih obuka i broj službenika koji su te obuke pohađali, kako bi

se mogao procijeniti stepen ispunjenosti mjere, a kasnije i efekat realizacije te mjere na instituciju, odnosno njen uticaj na smanjenje ili eliminisanje rizika.

Takođe, data je preporuka da osim opštih oblasti rizika organi vlasti u plan integriteta uključe dvije ili više posebnih oblasti rizika koje se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti. Posebne oblasti rizika najčešće se poklapaju sa nadležnostima ključnih organizacionih jedinica u organima vlasti i na taj način se i određuju.

Preporuka svim organima vlasti u sistemu obrazovanja je da urade procjenu rizika u većem broju radnih procesa, posebno u oblasti rizika „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“. U okviru ove oblasti potrebno je analizirati rizike koji se odnose na proces planiranja zapošljavanja, sprovođenje procedure zapošljavanja, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, sukob interesa u obavljanju poslova, zabranu prijema poklona, moguće zloupotrebe službenih dužnosti, nesavjestan rad, zaštitu zaposlenih koji prijavljuju korupciju ili druge nepravilnosti (zviždači) i druge procese koji mogu sadržati rizike od korupcije ili neetičnog ponašanja.

U izvještajima o sprovođenju plana integriteta sistema prosvjete, većim dijelom u osnovim školama, učestalo je da su sve ili gotovo sve mjere iz plana integriteta ocijenjene kao realizovane, pa se preporučuje što preciznije i sadržajnije izvještavanje o sprovođenju mjera i navođenje objektivnih ocjena realizacije. U skladu sa tim, data je preporuka da je prilikom sačinjavanja narednih izvještaja o sprovođenju plana integriteta potrebno unositi što konkretniji opis realizacije za svaku mjeru za savladavanje rizika, odnosno što jasnije obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjera, i potrebno je svaku mjeru ocijeniti u skladu sa formulacijom planirane mjeru i sa preduzetim aktivnostima, kako bi menadžeru integriteta i ostalim zaposlenima bilo olakšano praćenje realizacije mjera i eventualno ažuriranje plana integriteta.

Takođe, u cilju kontinuirane primjene antikorupcijskih zakona, odnosno odredaba čije sprovođenje prati Agencija za sprječavanje korupcije, organima prosvjete se preporučeno da u plan integriteta uključe i mјere koje podrazumijevaju kontinuiranu primjenu obaveza predviđenih tim zakonima. Agencija je preporučila uvođenje mјera koje se odnose na dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim spozorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcijer, obezbjeđivanje adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijavama zviždača, kao i uvođenje mјera kojim se podiže transparentnost prilikom procesa zapošljavanja tokom izborne kampanje, kroz objavljivanje svih dokumenata u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Izvještaji Evropske komisije⁸⁰ sadrže ocjene i preporuke za oblast obrazovanja, koje bi trebalo razmotriti radi eventualnog uključivanja u planove integriteta ovih organa, tokom ažuriranja odnosno donošenja novog plana integriteta.

⁸⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 52

„Uloženi su napori u cilju daljeg jačanja nacionalnog obrazovnog sistema. U rezultatima testa OECD-a Programa za međunarodno testiranje učenika (PISA) za 2015. godinu, crnogorski učenici su bili slabiji u oblastima nauke i matematike za 2,5 u odnosu na prosjek OECD-a, ali su se značajno poboljšali u čitanju (za 19 bodova od 2009. godine). Nova struktura visokog obrazovanja (3+2+3 godine) je ojačana reformom univerzitetskih studijskih programa, i implemetacijom učenja na radnom mjestu koje se sada primjenjuje na 25% studijskih programa. Međutim, postoji stalna neusklađenost između ishoda obrazovanja i potreba tržišta rada. Modernizacija srednjeg stručnog obrazovanje je dodatno napredovala u drugoj godini implemetacije, sa povećanjem broja studenata i poslodavaca koji učestvuju. Međutim, tek prestoјi da se kroz sveobuhvatno praćenje utvrdi koliki su i kakvi efekti uvođenja praktičnog učenja u visoko i stručno obrazovanje“.

U skladu sa **preporukama Evropske komisije datim u Izvještaju o Crnoj Gori za 2019. godinu**⁸¹, Crna Gora treba da u narednoj godini:

- optimizuje stopu učešća u obrazovanju u ranoj djetinjstvu (vrtići) i umanji napuštanje školovanja, posebno kada su u pitanju posebno osjetljive grupe;
- poboljša kvalitet obrazovanja kroz stalnu reformu osnovnog i srednjeg obrazovanja, podučavanje osnovnih i transverzalnih vještina, usmjerenih na ishode učenja;
- poboljša upravljanje sektorom i razvije odgovarajuće mehanizme praćenja i obezbjeđivanja mehanizama za stručno obrazovanje i osposobljavanje.

U dijelu obrazovanja i osposobljavanja, nastavljeno je sprovođenje nacionalnog kvalifikacionog okvira (u skladu sa Evropskim kvalifikacionim okvirom) i sprovedene su aktivnosti na propisivanju Europass-a. Broj djece s posebnim potrebama uključenih u redovno školovanje se povećao, a djeca s teškoćama u razvoju i romska djeca imaju bolji pristup obrazovanju. Međutim, kako bi se obezbjedio da oni ostanu u školi, uče i napreduju, potrebna je snažnija podrška, uključujući i jačanje pozitivnih mjera koje su već preduzete, kao što su duže pripreme u predškolskim ustanovama, besplatni udžbenici i stipendije. Strategija inkluzivnog obrazovanja Crne Gore za period 2019-2025, koja je na snazi od januara 2019. godine, postavlja standarde i preporuke u skladu s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Razvijen je nastavni plan i program za obuku nastavnika kako bi de izgradili kapaciteti za podsticanje demokratske školske kulture.

Nastavljeno je s ostvarivanjem napretka u oblasti stručnog obrazovanja i osposobljavanja. Program dualnog obrazovanja (kako bi se riješilo pitanje neusklađenosti vještina) doživio je značajno povećanje broja upisanih učenika i učešće poslodavaca, a došlo je i do većeg obrazovanja nastavnika i mentora u kompanijama. Memorandum o razumijevanju između Ministarstva prosvjete i Privredne komore olakšava sprovođenje programa, s posebnim naglaskom na finansijsku posvećenost obje strane. Sprovedeni su dodatni novi modularni nastavni planovi i programi koji se zasnivaju na ishodima učenja, a obezbijeđeno je 300 stipendija

⁸¹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2018. godinu, str. 94 i 95

za učenike prvog razreda za upis u prepoznata deficitarna zanimanja. Potrebno je sprovesti i sveobuhvatnu procjenu ishoda programa dualnog obrazovanja.

U decembru je za Univerzitet Crne Gore (UCG) usvojio novi model ugovaranja finansijskih usluga koji se temelji na uspješnosti, a čiji je cilj poboljšanje kvaliteta finansiranja od strane države. Nakon nezavisne eksterne evaluacije, očekuje se da će poboljšati 25% praktične nastave u svim studijskim programima na UCG treba sistematicno pratiti i ocjenjivati. Ishodi postojećih studija praćenja trebali bi da pomognu u pružanju informacija o pitanjima tranzicije i neusklađenosti vještina. U martu 2019. godine usvojene je ambiciozan Zakon o akademskom integritetu u cilju jačanja odgovornosti za etičko ponašanje na visokoobrazovnim ustanovama i rješavanje problema plagijata.

Preporuke za opšte oblasti - PROSVJETA

U cilju daljeg jačanja integriteta obrazovanja preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta koje se odnose na:

- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- voditi evidencije poklona i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- voditi evidencije o primljenim spozorstvima i donacijama i obavezu za njihovo prijavljivanje;
- donijeti uputstvo za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- sprovoditi obuke zaposlenih o etici i integritetu;
- jasno definisati procesure i utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad institucije;
- redovno pratiti realizacije preporuka za unapređenje rada institucije;
- utvrditi kriterijume na nivou institucije za kontrolu kvaliteta upravljanja i obezbijediti uslove za funkcionisanje tog mehanizma u praksi;
- primjeniti kvalitativnu i kvantitativnu analizu rezultata rada zaposlenih prilikom ocjenjivanja i napredovanja zaposlenih;
- donijeti budžetski plan na osnovu utvrđenih kriterijuma na nivou institucije, kojim se planiraju tekući izdaci i rashodi, na osnovu detaljne analize stvarnih potreba i planiranih aktivnosti institucije;
- uspostaviti procedure racionalnog trošenja budžetskih sredstava;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- uspostaviti redovne obuke i seminare iz oblasti javnih nabavki i usvajati nova znanja iz te oblasti;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- donijeti interno uputstvo za praćenje sproveđenja ugovora o javnoj nabavci;

- regulisati informatičku bezbjednost;
- redovno vršiti obuku zaposlenih o bezbjednom rukovanju podacima u elektronskoj formi;
- uspostaviti adekvatnu zaštitu informacionog sistema;

Preporuke za posebne oblasti - PROSVJETA

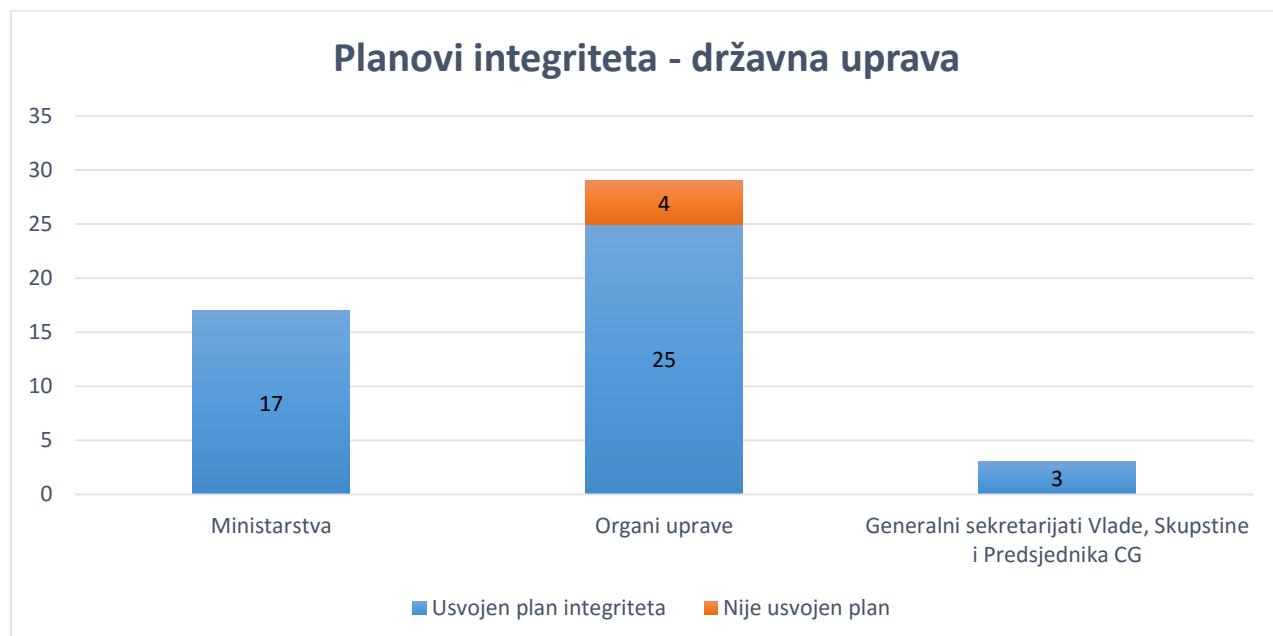
U cilju daljeg jačanja integriteta obrazovanja preporučuje se uvođenje mjera u planovima integriteta kao što su:

- uspostaviti internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative, koja se odnosi na rad zaposlenih prilikom upisa djece u predškolsku ustanovu;
- obezbijediti dovoljan broj zaposlenih za obavljanje poslova prilikom upisa djece u predškolskim ustanovama;
- uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka izdavanja prostorija škole (osnovne i srednje škole);
- utvrditi jasne kriterijume za raspodjelu fonda časova nastavnicima;
- usavršiti internu proceduru koja se tiče bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita;
- obezbijediti transparentnost prilikom raspodjele mjesta u studenskim domovima;
- objavljivati na web stranici ustanove Rang listu za raspodjelu mjesta u studenskim domovima;
- utvrditi kriterijume i jasno definisati proceduru prilikom polaganja ispita na fakultetima i vanrednih polaganja u srednjim školama;
- donošenje internog akta za odobrenje i sprovodenje izborne nastave;
- normativno oblezbijediti autonomiju državnog univerziteta u dobijanju i korišćenju budžetskih sredstava;
- utvrditi kriterijume na nivou institucije za kontrolu kvaliteta upravljanja i obezbijediti uslove za funkcionisanje tog mehanizma u praksi;
- unaprijediti sadržinu i kvalitet web prezentacija univerzitetskih jedinica.

X. Državna uprava i drugi državni organi

Sistem državne uprave i drugih državnih organa obuhvata obradu planova integriteta i izvještaja ministarstava⁸², organa uprave⁸³ i Generalnih sekretarijata Vlade Crne Gore, Skupštine i Predsjednika Crne Gore. Plan integriteta je usvojilo 45 organa.

Na narednom grafikonu prikazan je broj organa koji su ispunili zakonsku obavezu usvajanja plana integriteta, uzimajući u obzir reorganizaciju državne uprave shodno Uredbi o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore“, broj 87/2017 od 22.12.2017). S tim u vezi, četiri organa uprave čiji su planovi integriteta bili obuhvaćeni planovima integriteta ministarstava do stupanja na snagu pomenute Uredbe, imaju obavezu da u predstojećem periodu usvoje novi plan integriteta.



Grafikon 81: Broj usvojenih planova integriteta u sistemu „Državna uprava i drugi državni organi“

⁸² Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo pravde, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo finansija, Ministarstvo kulture, Ministarstvo nauke, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo javne uprave.

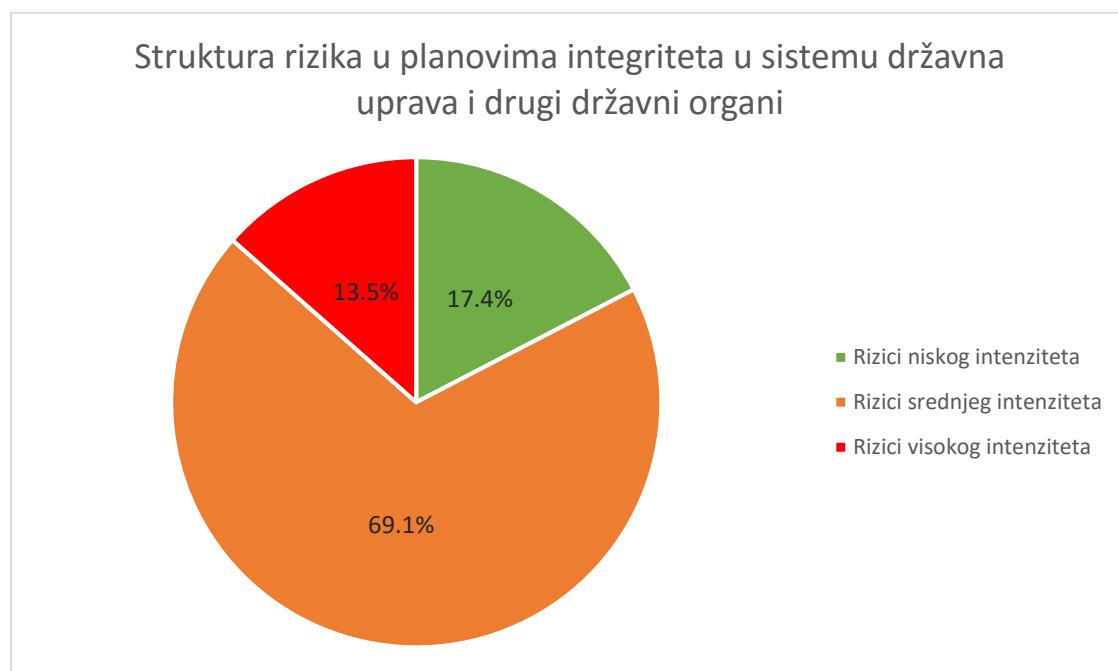
⁸³ Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za kadrove, Uprava za inspekcijske poslove, Sekretariat za razvojne projekte, Sekretariat za zakonodavstvo, Zavod za metrologiju, Uprava za statistiku, Zavod za školstvo, Državni arhiv, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Uprava policije, Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za igre na sreću, Uprava za nekretnine, Uprava za imovinu, Uprava za statistiku, Uprava za dijasporu, Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama, Uprava za saobraćaj, Uprava za željeznice, Uprava za ugljovodonike (2017. godine po prvi put usvojen plan), Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprava za šume, Uprava za vode, Uprava javnih radova, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, Uprava za zaštitu kulturnih dobara.

Na osnovu procjene efikasnosti i efektivnosti plana integriteta koja je izvršena nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja plana, 43 institucije su ažurirale odnosno usvojile novi plan integriteta za naredni dvogodišnji period.⁸⁴

Statistika koja slijedi obuhvata planove integriteta i izveštaje o njihovom sprovođenju koji su dostavljeni putem aplikacije. Ukupno je u aplikaciju unijet 41 plan integriteta koji pripada ovom sistemu (91,1 % svih usvojenih planova u sistemu državne uprave).

Struktura rizika u planovima integriteta

U planovima integriteta u sistemu državne uprave identifikovano je ukupno 719 rezidualnih rizika, što je za 57,8% manji broj rizika u odnosu na planove integriteta koji su usvojeni 2016. godine. Manji broj rizika unijetih u aplikaciju objašnjava se činjenicom da su određeni organi usvojili preporuke Agencije o potrebi grupisanja i procjene većeg broja srodnih rizika kao jedan rizik, ali i zbog pomenute reorganizacije državne uprave krajem 2017. godine.



Grafikon 82: Struktura rezidualnih rizika u planovima integriteta u sistemu državna uprava

Najveći broj rizika prepoznatih u državnoj upravi je srednjeg intenziteta, ukupno 497 (69,1%). Identifikovano je 125 rizika niskog intenziteta (17,4%) i 97 rizika visokog intenziteta (13,5%).

⁸⁴ Plan integriteta u 2017. godini su po prvi put donijeli: Ministarstvo sporta i mladih i Ministarstvo javne uprave.

Godina	rizici srednjeg intenziteta	rizici niskog intenziteta	rizici visokog intenziteta
Planovi integriteta 2016. godina	75.3%	12%	12.7%
Planovi integriteta 2018. godina	69.1%	17.4%	13.5%

Tabela: Zastupljenost rizika u planovima integriteta iz 2016. i 2018. godine

Iz prethodne tabele se može uočiti da u ažuriranim planovima integriteta, ali i u prethodnoj generaciji planova preovladavaju rizici srednjeg intenziteta. U novim planovima došlo je do neznatnog povećanja procента rizika niskog intenziteta sa 12% (2016. godine) na 17,4% (2018. godine). Prosječni intenzitet rizika u planovima integriteta u sistemu državne uprave nakon ponovne procjene rizika prilikom izvještavanja 2019. godine na skali od 1 do 100 iznosi 25,1, dok je 2016. godine iznosio 30,5.

Osnovni rizik koji je najzastupljeniji u planovima integriteta u ovom sistemu je narušavanje integriteta institucije (8.72% svih osnovnih rizika), što se podudara sa podacima iz planova integriteta usvojenih 2016. godine. Drugi najzastupljeniji osnovni rizik je rizik koji se odnosi na sprovođenje Zakona o lobiranju – „nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj“ (7.63%), a zatim slijedi „sukob interesa“ (5.83% rizika).

Zastupljeni su i rizici koji se odnose na sprovođenje Zakona o sprječavanju korupcije – „primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi“ (4.88%), što ne iznenađuje s obzirom na to da su, prema podacima ASK u posljednje tri godine, javni funkcioneri u tim organima primali najviše poklona (Skupština Crne Gore 40%, Generalni sekretarijat Vlade, ministarstva i organi uprave 23%, Predsjednik Crne Gore 12%). Osim toga, podaci ASK pokazuju da se nastavlja trend rasta primljenih poklona javnih funkcionera iz godine u godinu, što može da ukaže na jačanje svijesti javnih funkcionera o zakonskoj obavezi prijavljivanja prigodnih i protokolarnih poklona. Takođe, prema evidencijama u 2018. godini, nije bilo poklona koji se ne mogu odbiti.⁸⁵

Osim navedenih, osnovni rizik „narušavanje principa transparentnosti“ (4.52%) prepoznat je u planovima organa u ovom sistemu.

Organi vlasti su prepoznali i druge osnovne rizike: „neprijavljanje korupcije i drugih nezakonitih radnji/ugrožavanje službenog lica kod prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta“

Prema podacima nadležnog Odsjeka ASK, tokom 2018. godine najviše prijava odnosilo se na oblast radnih odnosa (28%) i na postupanje državnog organa i organa državne uprave (25%), što ukazuje na potrebu kontinuirane edukacije i jačanja svijesti zaposlenih o prijavljivanju svih nepravilnosti, ali i organa vlasti o sankcionisanju takvih ponašanja kod državnih službenika i

⁸⁵ Izvještaj o radu ASK za 2018. godinu

namještenika. U cilju edukacije lica koja su određena za postupanje po prijavama zviždača ASK je izradila brošuru o zviždačima.

Tabela zastupljenosti osnovnih rizika udržavnoj upravi i drugim državnim organima

Redni broj	Osnovni rizik	Broj osnovnih rizika	Procenat u odnosu na sve osnovne rizike
1	Narušavanje integriteta institucije/zaposlenih	193	14,09%
2	Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj	169	12,34%
3	Sukob interesa	129	9,42%
4	Primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi	108	7,89%
5	Nesavjestan rad	105	7,67%
6	Narušavanje principa transparentnosti	101	7,37%
7	Prekoračenje i zloupotreba službenih nadležnosti	97	7,08%
8	Curenje informacija	87	6,35%
9	Ugrožavanje zaštite podataka	86	6,28%
10	Donošenje nezakonitih odluka	78	5,69%
11	Neprijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji/ Ugrožavanje službenog lica kod prijavljivanja sumnje na korupciju i druge povrede integriteta	59	4,31%

Izvještaji o sprovođenju planova integriteta

Agencija je 2019. godine prikupila 42 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u oblasti državne uprave za prethodnu godinu i obradila informacije o realizaciji mjera za savladavanje rizika.

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

Naredna statistika obuhvata podatke iz izvještaja koji su dostavljeni putem aplikacije, a kojih je 35 (83% podnijetih izvještaja)⁸⁶. Organi u ovom sistemu su putem aplikacije izvjestili o statusu ukupno 654 rizika i realizaciji 1,626 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Sedam izvještaja nije unijeto u aplikaciju, već je dostavljeno Agenciji u štampanoj formi, pa ti izvještaji nisu statistički obrađeni, ali su uzeti u obzir u kvalitativnom dijelu analize.

Stepen realizacije mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika

Od ukupnog broja mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, organi vlasti u ovom sistemu su izvjestili da je ukupno 1.058 mjera realizovano (65%), 299 mjera djelimično realizovano (18,4%), a da je 269 mjera neizvodljivo (16,6%).



Grafikon 83: Nivo realizacije mjera za smanjenje rizika u planovima integriteta

⁸⁶ Izvještaji o sprovođenju planova integriteta Uprave policije, Uprave za šume, Uprave za dijasporu, Uprave javnih radova, bili su sastavni dio izvještaja resornih ministarstava, te su tako i obrađivani u ovom izvještaju. Stupanjem na snagu nove Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave izmijenjen je djelokrug rada određenih ministarstava i organa uprave.

U ukupan broj dostavljenih izvještaja i broj izvještaja dostavljenih putem aplikacije spada i izvještaj o sprovođenju plana integriteta Lučke uprave za 2018. godinu, ali taj izvještaj i njegov sadržaj nisu obuhvaćeni drugom statistikom predstavljenom u Izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2019. godini, imajući u vidu da shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore“ br. 087/18 od 31.12.2018) Lučka uprava prestaje da bude organ vlasti, jer je Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama donošenjem akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji preuzeila poslove Lučke uprave, kao i državne službenike i namještenike, opremu i službenu dokumentaciju Lučke uprave.

Tri organa nijesu 2018. godine ažurirala svoje planove integriteta (zbog reorganizacije državne uprave ili zbog dvogodišnjeg perioda važenja plana, shodno ZoSK), već su izvjestili o sproveđenju planova usvojenih 2016. odnosno 2017. godine.

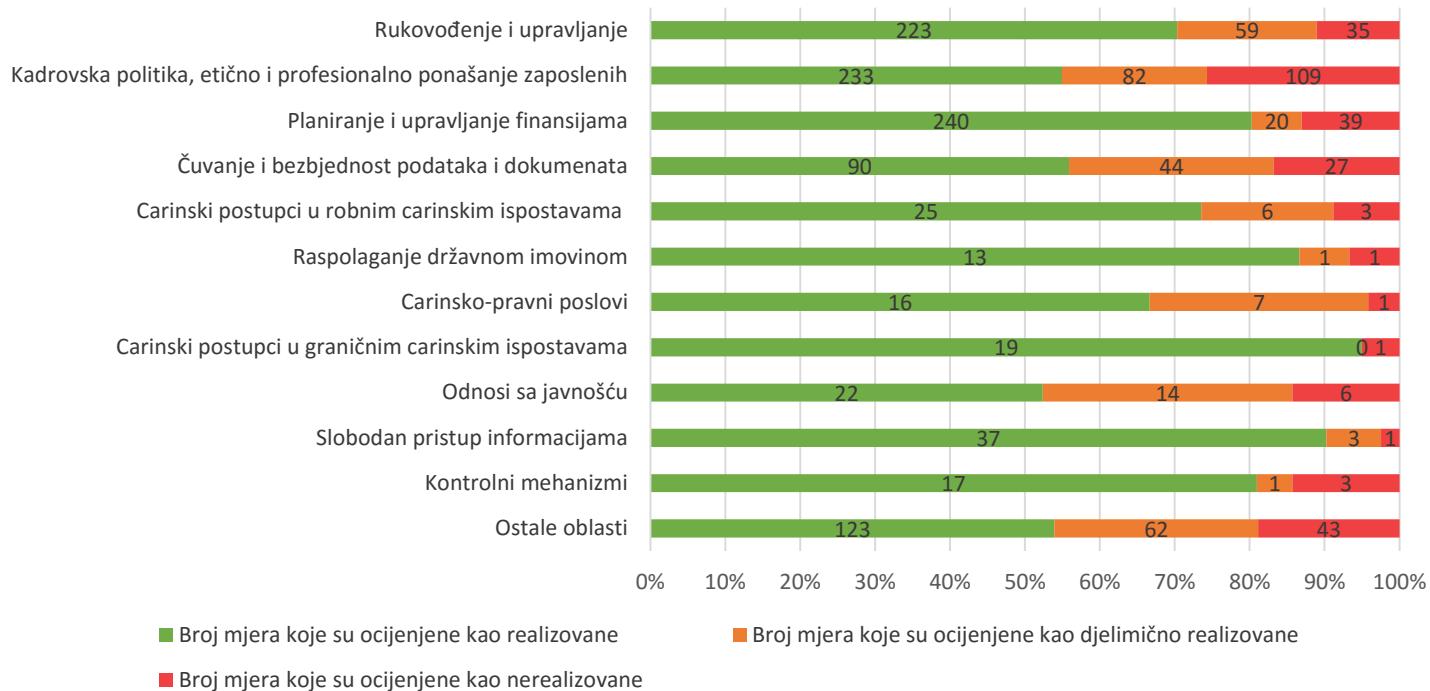
Upoređujući stepen realizacije mjera u odnosu na prethodni izvještajni period zabilježen je porast broja nerealizovanih mjera u ovom sistemu što se može objasniti činjenicom da su organi vlasti ažurirajući svoje planove integriteta predložili nove mjere za naredni dvogodišnji period za čiju realizaciju je potreban duži vremenski period.

Godišnji izvještaj o sproveđenju plana integriteta	Realizovane mjere	Djelimično realizovane mjere	Nerealizovane mjere
2017.	69%	18.9%	12.1%
2018.	72%	18.5%	8.7%
2019.	65%	18.4%	16.6%

Iako je procenat realizovanih mjera, prema izvještajima dostavljenim 2019. godine, manji od onog ostvarenog prethodne dvije godine, taj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na to da svi izvještaji o realizaciji mjera u 2018. godini nijesu unijeti u web aplikaciju. Iz tabele se može uočiti da je krajem 2016. godine realizovano 69% mjera (zanemarujući mjerne o kojima nema dovoljno podataka o realizaciji), na kraju 2017. godine 72% mjera, a na kraju 2018. godine (kada su organi po prvi put podnisi izvještaj putem aplikacije) 65% mjera. Treba svakako uzeti u obzir i da određen broj organa u ovom sistemu nije 2019. godine podnio izvještaj putem aplikacije, već u štampanoj formi, pa stvarni procenat realizacije može u određenoj mjeri odstupati od navedenog.

Na narednom grafikonu predstavljen je nivo uspješnosti realizacije mjera u organima ovog sistema po oblastima rizika. Najuspješnija oblast kao i prethodne godine je „Planiranje i upravljanje finansijama“, u kojoj je realizovano 80.3% mjera, potom slijede „Rukovođenje i upravljanje“ sa 70.3% realizovanih mjera i „Čuvanje i bezbjednost podataka“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih“, sa podjednakim udjelom realizovanih mjera (oko 56%).

Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu državna uprava i drugi državni organi



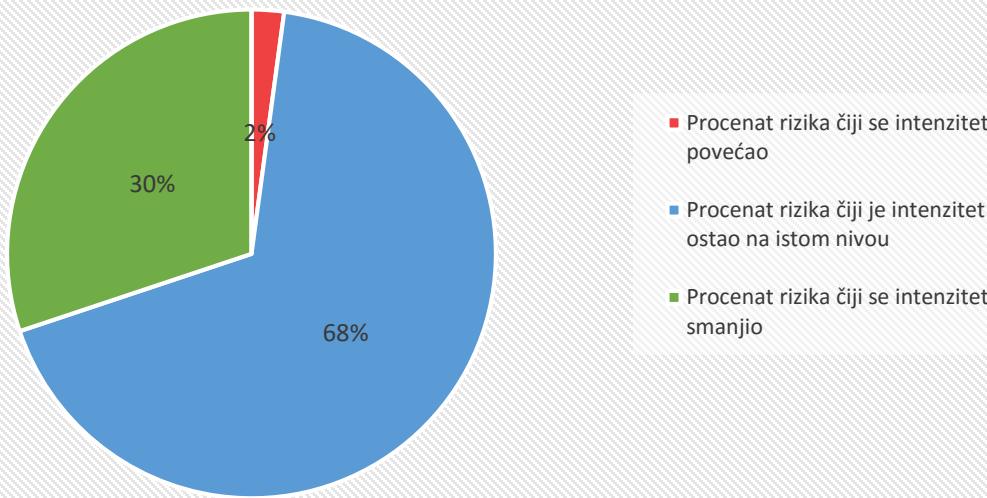
Grafikon 84: Nivo realizacije mjera po oblastima rizika u planovima integriteta u sistemu državna uprava

Od posebnih oblasti rizika, ostvaren je visok nivo realizacije mjera u oblastima „Carinski postupci u graničnim carinskim ispostavama“ (95%), „Slobodan pristup informacijama“ (90,24%), „Raspolaganje državnog imovinom“ (86,67%). U novim planovima integriteta prepoznata je i oblast „Kontrolni mehanizmi“ u kojoj je ostvaren takođe visok nivo realizacije mjera (80,95%), gdje od 21 mjere nijesu realizovane tri.

Promjena statusa rizika

Za najveći broj rizika identifikovanih u planovima integriteta izviješteno je da su su nepromijenjenog intenziteta u odnosu na prethodnu procjenu rizika. Statistički posmatrano, u izvještajima iz 2019. godine ocijenjeno je da se intenzitet 197 rizika smanjio (30%), da je intenzitet 443 rizika ostao na istom nivou (68%), a za 14 rizika (2%) je procijenjeno da je intenzitet povećan u odnosu na prethodnu procjenu (izvršenu 2018. godine).

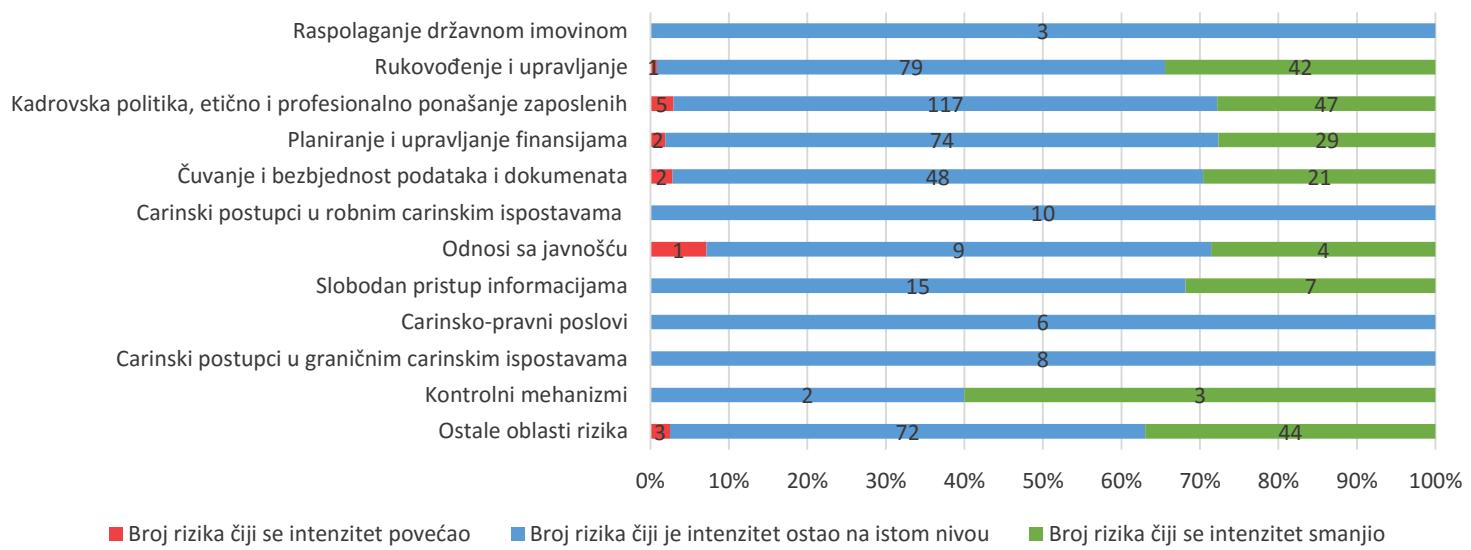
Status rizika u planovima integriteta u oblastima planova integriteta u državnoj upravi i drugim državnim organima



Grafikon 85: Status rizika u planovima integriteta u oblasti državne uprave i drugih državnih organa

Od 35 organa u sistemu državne uprave i drugih državnih organa koja su putem aplikacije podnijela izvještaj, njih 14 je navelo da nije došlo do promjene intenziteta niti jednog rizika.

Status rizika u oblasti planova integriteta u sistemu državne uprave i drugih državnih organa (po oblastima rizika)



Grafikon 86: Status rizika u planovima integriteta (po oblastima rizika)

U svim oblastima preovladavaju rizici nepromijenjenog intenziteta. Kada su opšte oblasti rizika u pitanju, „Rukovođenje i upravljanje“ i „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“ karakteriše nešto veći procenat rizika smanjenog intenziteta, u odnosu na ostale dvije opšte oblasti, što je u skladu sa nivoom realizacije mjera u tim oblastima rizika.

U posebnim oblastima rizika „Slobodan pristup informacijama“ i „Kontrolni mehanizmi“, izvješteno je da je do kraja 2018. godine došlo do smanjenja intenziteta rizika, dok je za većinu mjera u tim oblastima izvješteno da su realizovane u istom periodu.

Za oblast rizika „Planiranje i upravljanje finansijama“ i „Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje“ karakterističan je istovjetan procenat rizika čiji se intenzitet smanjio po isteku izvještajnog perioda.

Opšte oblasti rizika

Analizom dobijenih podataka iz analiziranog sistema uočeno je da je najviše mjera predviđeno u oblasti „**Rukovođenje i upravljanje**“, ukupno 317. Od tog broja, 223 mjera je ocijenjeno kao uspješno realizovano.

U ovoj oblasti organi vlasti su izvještavali o sprovođenju planova i programa rada institucija, usvojenim internim pravilima kojima se obezbeđuje puna transparentnost u radu i procedurama odlučivanja; usvojenim strateškim aktima; uključivanju NVO sektora u radne grupe za izradu propisa i drugih strateških akata; mjerama kojima se obezbeđuje javnost rada institucije; organizovanim javnim raspravama; realizaciji Zaključaka i Programa rada Vlade; o sprovedenim kampanjama, itd.

Određene institucije su izvjestile da je usvojen registar rizika i set internih pravila kojima se obezbeđuje transparentnost i integritet institucije, te da su razvojni planovi i programi sprovođeni po utvrđenoj dinamici. Pojedini organi su identifikovali neke od faktora (uslijed optimizacije javne uprave) koji bi mogli uticati na ostvarivanje aktivnosti iz nadležnosti institucije (npr. analiza predloženih izmjena propisa, analiza posljedica Plana optimizacije javne uprave, analiza pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta i slično).

Na planu razvoja Uprave carina izrađena je Poslovnastrategija 2019-2021, a u razmatranje su uzeti svi prijedlozi od strane stručnih lica i NVO koje se odnose na plan razvoja Agencije.

Pojedini organi su izvjestili da je redovno vršena kontrola nad preduzetim mjerama neetičkog i nezakonitog ponašanja zaposlenih. Na osnovu Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika („Sl.listCG“, br.50/18), usvojen je Etički kodeks Zavoda za metrologiju, Zavoda za hidrometeorologiju i seismologiju i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija te da su zaposleni upoznati sa sadržinom istih. Sva lica koja se po prvi put zapošljavaju potpisuju izjavu o poštovanju Etičkog kodeksa.

Primjer organa vlasti koji je sprovodio aktivnosti s ciljem jačanja integriteta je Ministarstvo odbrane koje je formiralo Odjeljenje za integritet, čime je uspostavljena stalna struktura Programa izgradnje i jačanja integriteta u ovoj instituciji. Pitanje integriteta uvršteno je u NATO upitnik o procesu odbrambenog planiranja, a izvršena je harmonizacija strateškog planiranja sa NATO procesom odbrambenog planiranja izradom novih strateških dokumenata. To ministarstvo aktivno prati i učestvuje u aktivnostima u okviru NATO politike izgradnje integriteta. Takođe, preporuke i pitanje integriteta i borbe protiv korupcije su uvršteni u Strategiju nacionalne bezbjednosti Crne Gore.

Određeni organi su izveštavali da su obezbijedili transparentnost institucije kroz objavljivanje informacija i relevantnih dokumenata, kao i da je lista usluga organa vlasti dostupna na portalu e-Uprava. Redovno su se na internet stranici objavljivale informacije od javnog interesa, čime se postigao efekat proaktivnog pristupa informacijama. Tako je Ministarstvo pravde navelo da je taj organ ocijenjen kao „visoko proaktivno“, sa 95,5% objavljenih i relativno lako dostupnih informacija propisanih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Prilikom objavljivanja informacija na internet stranici organi vlasti su vodili računa o poštovanju Smjernica za kreiranje elektronskih dokumenata u skladu sa standardima *e pristupačnosti*.

U toku 2018. godine donesen je Program alternativnog rješavanja sporova 2019-2021 sa Predlogom akcionog plana, potom Strategija sajber bezbjednosti Crne Gore 2018-2021 sa Akcionim planom za njegovu implementaciju.

Kada je u pitanju uključivanje NVO sektora u radne grupe za izradu propisa i drugih strateških akata, Ministarstvo javne uprave je izvijestilo da su se redovno formirale radne grupe u kojim se putem javnog konkursa omogućavalo učešće predstavnika NVO i zainteresovane javnosti pri donošenju zakona i kreiranju politike ministarstva.

Pojedina ministarstva su tokom 2018. godine organizovala javne rasprave o zakonima (Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo sporta i mlađih) i objavljivala obavještenja o mjestu i terminu održavanja okruglih stolova u okviru javne rasprave. Po broju održanih javnih rasprava u 2018. godini ističe se Agencija za zaštitu prirode i životne sredine sa ukupno organizovanim 55 javnih rasprava. Takođe, Ministarstvo sporta je cijeneći ulogu i značaj saradnje sa medijima organizovalo radni doručak za predstavnike crnogorskih medija.

U 2018. godini objavljenje i javni konkurs, shodno Zakonu o nevladinim organizacijama - „Pokreni se- zajedno za mlade“ za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija u oblastima društvene brige o mlađima i razvoju civilnog društva i volonterizma.

Uprava carina je izradila promotivni spot „Korupcija nije opcija“, a građanima su dostupne i kontakt informacije o menadžeru integriteta, Etičkom odboru i Povjerenicima za etiku, kao i baner sa on-line obrascem za prijavu korupcije. U dva organa vlasti (Uprava carina, Ministarstvo unutrašnjih poslova) tokom 2018. godine realizovane su aktivnosti „Dani otvorenih vrata“.

Po pitanju stumulisanja zaposlenih, određeni organi su izvijestili da se predlog dodjele varijabilnog dijela zarade službenicima vršio shodno obrazloženom predlogu od strane neposrednog rukovodioca, a taj dio zarade utvrđivao se na osnovu postignutih rezultata rada službenika. Nakon odlučivanja svi službenici bili su upoznati sa odlukom i obrazloženjem iste.

U oblasti „**Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje**“ predviđene su ukupno 424 mjere, od kojih je 233 mera ocijenjeno kao realizovano.

U toj oblasti organi vlasti su izvještavali o usvojenim kadrovskim planovima, sprovođenju procedura zapošljavanja, izvještavanju i kontroli rada zaposlenih, edukaciji zaposlenih, sukobu interesa u obavljanju poslova, obradi prijava korupcije, kao i o sprovođenju obaveza shodno Zakonu o sprječavanju korupcije.

Većina organa vlasti u ovom sistemu je izvijestila da je donijela kadrovski plan. Imajući u vidu Plan optimizacije javne uprave, koji predviđa zabrane i redukcije u zapošljavanju, organi su predvidjeli manje izvršilaca nego u prethodnom periodu, a sve u skladu sa smjernicama iz Plana. Shodno zakonskim ovlašćenjima, u pojedinim organima vršene su redovne rotacije službenika. Tako je u Upravi carina donijeta interna procedura zapošljavanja i odabira kadra kojom su, između ostalog, date instrukcije za periodičnu promjenu mjesta rada ovlašćenih carinskih službenika. U određenim organima takođe je izvršeno rotiranje zaposlenih, radni zadaci su izmijenjeni, a vodilo se računa o kompatibilnosti ličnosti službenika sa predmetnom materijom (Zavod za metrologiju, MJU). Nadalje, u Ministarstvu pravde razmatrana je potreba propisivanja pravosudnog ispita kao uslova za određena radna mjesta za službenike koji će učestvovati u izradi odluka.

Određeni organi su izvijestili da nijesu donijeli interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa i periodičnu kontrolu zahteva za izuzeće, kao i da nije bilo zahtjeva za izuzeće zbog sukoba interesa.

Popunjavanje radnih mjesta – unutrašnjih revizora u odeljenjima za unutrašnju reviziju u pojedinim organima vlasti bio je uslovljen obezbjeđenim finansijskim sredstvima. U drugim organima, unutrašnja revizija redovno je vršila kontrolu i izvještavala kvartalno o primjeni preporuka i poštovanju internih procedura. Organi vlasti su poštovali preporuke Državne revizorske institucije, i u roku dostavljali izvještaje nadležnom organu. Generalni Sekretarijat Skupštine je tokom 2018. usvojio set pravilnika među kojima i one koji se odnose na: postupak određivanja varijabilnog dijela zarade, praćenje stanja i kretanja pokretne imovine, itd. Takođe, na internet prezentaciji te institucije redovno se objavljaju rješenja i drugi pojedinačni akti koji su od značaja za prava, obaveze interese trećih lica, kao i informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren.

Nastavljeno je sprovođenje Plana i programa stručnog usavršavanja državnih službenika i namještenika posredstvom UZK, pa su u toku 2018. godine organizovane obuke na temu borbe protiv korupcije, sprečavanja sukoba interesa u javnoj upravi, zaštiti zviždača i integriteta u javnoj upravi i sprovođenje planova. Jedan organ je izvjestio da nije formirana Komisija niti utvrđeno pravilo za provjeru stečenih znanja. Uprava za kadrove planira realizaciju novog „Programa

obrazovanja za sticanje ključnih vještina menadžera integriteta” koji ima za cilj dalje osposobljavanje stručnog i profesionalnog kadra koji će uticati na podizanje svijesti o prevenciji korupcije. U okviru tog Programa, čija realizacija je predviđena za 2020. godinu, polaznici će pohađati tri modula: Integritet i menadžer integriteta; Osnovni principi integriteta i Mechanizmi za jačanje integriteta.

Ministarstvo odbrane je izvijestilo da se u sklopu obuke lica u službi u Vojsci Crne Gore, koja se upućuju u međunarodne mirovne operacije i misije, organizuje modul na temu antikorupcije. U tom ministarstvu se redovno vršila obuka na temu izgradnje integriteta i borbu protiv korupcije, te su obučena tri trenera za izgradnju integriteta, kroz saradnju sa RESPA-om na regionalnom i UK Defence Academy, na međunarodnom nivou. Takođe, vršila se kontrola sproveđenja provjere i testiranja integriteta ličnosti prilikom zapošljavanja lica u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore.

Uprava carina je u cilju unapređenja integriteta i efikasnog upravljanja ljudskim resursima, te smanjenju rizika od nedozvoljenog ponašanja kreirala integrity testove carinskih službenika. Ukupno je u prethodnom periodu testirano 100 službenika, sa ciljem procjene ličnosti, sposobnosti i integriteta. Preduzete aktivnosti Uprave carina na jačanju integriteta, etike i borbe protiv korupcije prepoznala je Svjetska carinska organizacija, koja će u svojoj brošuri „Kompilacija najboljih praksi unutrašnjih kontrola integriteta u carinskim službama“ objaviti antikoruptivni model crnogorske carinske službe.

U izvještajnom periodu, tri organa nijesu odredila lice za postupanje po prijavi zviždača (Ministarstvo nauke, Uprava za saobraćaj, Uprava za inspekcijske poslove). Uputstvo za postupanje po prijavi zviždača i evidenciju prijava korupcije i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu tokom 2018. donijeli su: Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Sekretarijat za razvojne projekte, Ministarstvo nauke.

Većina institucija u sistemu državne uprave je izvijestila da u izvještajnom periodu nije bilo prijava korupcije, dok su Uprava carina i Uprava za inspekcijske poslove izvijestili o preduzetim radnjama po dvijema prijavama koje su upućene od strane ASK. UIP je nastavila sa informisanjem građana o mogućnostima prijave nelegalnih aktivnosti i korupcije putem telefonske linije. Jedna institucija je izvijestila da odgovorno lice za prijem i postupanje poprijava zviždača pokriva više upražnjenih radnih mjesta, te da se tom problemu nije pristupilo na odgovarajući način.

Zaposleni u organima vlasti su periodično informisani o pravilima za primanje i davanje poklona i obavezi prijave i evidentiranja poklona kroz sastanke, kolegijume i obuke. Ministarstvo finansija je izvijestilo da je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predviđeno radno mjesto koje je odgovorno lice za vođenje evidencije primljenih poklona, odnosno nabavku predmeta koji će biti poklonjeni. Ipak, nerealizovane su one mјere koje se odnose na izradu internog pravila o proceduri prijema poklona.

Kada je u pitanju disciplinska odgovornost zaposlenih, MUP je izvijestio da je tokom 2018. godine pokrenuto 65 disciplinskih postupaka protiv 78 službenika zbog teže povrede službene dužnosti,

dok su izrečene 24 disciplinske mjere za lakše povrede službene dužnosti. Nakon razmatranja 30 predmeta, Etički odbor je donio mišljenja da je u 12 predmeta prekršen Kodeks policijske etike. U slučaju carinskih službenika, Etički odbor je sagledavajući predmete dao mišljenje da su u dva slučaja dva carinska službenika prekršila odredbe Kodeksa.

U oblasti „**Planiranja i upravljanja finansijama**“, organi su predviđeli ukupno 299 mjera. Od tog broja, sprovedeno je 240 mjera.

U oblasti „**Planiranje i upravljanje finansijama**“, organi vlasti su izvještavali o mjerama koje se odnose na proces planiranja budžeta, planiranje i sprovođenje javnih nabavki, finansijsko upravljanje i kontrole, izvršavanje budžeta itd.

U svim postupcima javnih nabavki obezbijeđena je uključenost službenika koji raspolaže ekspertskim znanjem iz oblasti na koju se odnosi konkretna javna nabavka. Lice zaduženo za javne nabavke na nedjeljnog nivou izvještava rukovodstvo o stepenu realizacije ugovora o javnim nabavkama.

U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama u Komisiji za otvaranje i vrednovanje ponuda jedan član mora biti stručnjak iz oblasti predmeta javne nabavke. Svi organi su izvijestili da se kontinuirano unosi antikorupcijska klauzula u sve ugovore o javnim nabavkama. Izvještaj o vođenju antikorupcijske evidencije dostavljen je nadležnom organu u zakonskom roku, dva puta u toku 2018. godine.

Unaprijeđena je interna procedura za praćenje realizacije ugovorenih obaveza. Nije bilo pokrenutih žalbenih postupaka zbog sukoba interesa u izvještajnom periodu.

Postupalo se po preporukama iz izvještaja o izvršenoj reviziji. Tokom 2018. godine u okviru Programa kontinuiranog profesionalnog usavršavanja ovlašćenih unutrašnjih revizora u javnom sektoru ukupno je održano 18 obuka za unutrašnje revizore. Pripremljeno je četvrto izdanje Smjernica za uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima u subjektima javnog sektora. Izrađen je Strateški plan rada unutrašnje revizije za period 2018-2020.

U oblasti „**Čuvanje i bezbjednost podataka**“, koja sadrži najmanje prepoznatih rizika, organi su planirali ukupno 161 mjeru. Od tog broja, sprovedeno je 90 mjera.

Organi vlasti su izvještavali o sprovedenim kontrolama od strane inspekcija (npr. u odnosu na vođenje CKE, sloboden pristup informacijama) i postupanju po datim preporukama. U izvještajima su naglasili da je potrebno dodatno edukovati zaposlene o načinu na koji je potrebno tretirati podatke iz informacionog sistema, redovnog backup-ovanja podataka, kao i bezbjednom korišćenju prenosivih medija.

Određen broj organa je izvjestio da se dokumentacija čuva na adekvatan način, i da je dostupna samo ovlašćenim licima i to po jednom izvršiocu za dokumentaciju i jednom za personalne dosije.

Jedan organ je izvjestio da je 2018. godine usvojena Politika informacione bezbjednosti sa pratećim internim procedurama.

U odnosu na mjeru uvođenja posebnog IT sistema po principu DATA managementa- većina organa vlasti je odgovorila da ta mjera nije realizovana, ali da se razmatraju mogućnosti za uvođenje istog.

U revisionim izvještajima određenih organa date su preporuke za otklanjanje nepravilnosti, odnosno neadekvatnog čuvanja dokumentacije.

Posebne oblasti

U okviru posebnih oblasti rizika, organi vlasti su izvještavali da se dostavljanje predloga zakona i drugih akata Vladi vršilo u skladu sa Poslovnikom Vlade, i da se svi predlozi zakona i drugih akata koje Vlada utvrđi mogu naći na web stranici Vlade.

Dostavljene su jasne instrukcije zaposlenima da dostavljaju redovno informacije, kako za potrebe PR službe, tako i za potrebe informacione baze podataka. Neki organi su donijeli interno pravilo o radu službenika za odnose sa javnošću. Međutim, sprovedeno je ispitivanje javnog mnjenja o radu službe Predsjednika CG.

Kada su u pitanju ispitivanja javnog mnjenja o radu ministarstava, izviješteno je da su uzeti u obzir izvještaji svih relevantnih faktora društva, prije svega NVO udruženja i vladinih tijela koja vrše monitoring rada institucija, te da se nijesu sprovodila samostalna ispitivanja.

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama, Ministarstvo odbrane je donijelo Pravilnik o sprovođenju postupaka nabavki iz oblasti odbrane i bezbjednosti izuzetih od primjene Zakona o javnim nabavkama.

Vlada Crne Gore je u decembru 2017. godine, na predlog Ministarstva finansija, donijela pravce razvoja Crne Gore 2018-2021. godine. Pripremi pravaca razvoja prethodilo je obrazovanje Koordinacionog tima za pripremu i praćenje realizacije pravaca razvoja Crne Gore 2018.

Ostali nalazi i preporuke

Svi organi vlasti u ovom sistemu odredili su da menadžeri integriteta budu istovremeno i rukovodioci radne grupe za izradu plana integriteta čime su sprovedene odredbe Pravila za izradu i sprovođenje planova integriteta. Međutim, shodno izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave potrebno je da određeni organi vlasti izvrši ažuriranje odnosno donošenje novih planova integriteta, a samim tim i novih rješenja o određivanju menadžera integriteta i rješenja o formiranju radne grupe za izradu plana integriteta.

Organima vlasti se ponovo preporučuje da razmotre uključivanje dodatnih rizika, posebno u oblasti „Kadrovska politika, etično i profesionalno, ponašanje zaposlenih“ gdje bi trebalo analizirati radne procese koji se odnose na planiranje i sprovođenje procedure zapošljavanja, izvještavanje i kontrolu rada zaposlenih, sukob interesa u obavljanju poslova, zabranu prijema poklona, moguće zloupotrebe službenih dužnosti, nesavjestan rad, zaštitu zaposlenih koji

prijavljuju korupciju ili druge nepravilnosti (zviždači) i druge procese koji mogu sadržati rizike od korupcije ili neetičnog ponašanja.

Osim te oblasti, najmanji procenat realizovanih mjera je i u oblasti „Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata“, pa se organima vlasti preporučuje uspostavljanje efikasnog i adekvatnog kontrolnog mehanizma za prijem i razvrstavanje dokumentacije, adekvatnih mjera nadzora, veći stepen informacione bezbjednosti, kao i unapređenje znanja i odgovornosti zaposlenih zaduženih za čuvanje dokumenata i digitalnih formi podataka.

Organima vlasti je kroz pojedinačne preporuke date u prethodnom periodu preporučeno da dosljedno poštuju osnovna načela Pravila za izradu i sprovođenja plana integriteta, a posebno:

- da menadžeri integriteta budu istovremeno i rukovodioci radne grupe za pripremu i izradu plana integriteta;
- da se odrede odgovorna lica za sprovođenje mjera za smanjenje rizika u slučaju da nijesu precizno definisana, pa bi trebalo navesti zaposlene zadužene za sprovođenje planiranih aktivnosti;
- da mjere budu što konkretnije i da po mogućnosti sadrže indikatore uspjeha kako bi se mogao pratiti napredak u realizaciji mjera iz godine u godinu, (indikatori uspjeha su npr. broj prijava licu za prijem i postupanje po prijavi zviždača, broj pokrenutih postupaka za povredu Etičkog kodeksa, broj održanih obuka itd), ili da se prilikom izvještavanja o sprovođenju plana integriteta navode i kvantitativni podaci o realizaciji tih mjera;
- da se procjeni rizik u većem broju radnih procesa u planovima integriteta, posebno u oblasti "Planiranje i upravljanje finansijama" (kroz procese planiranja javnih nabavki, sprovođenja javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenje sprovođenja ugovora, finansijsko izvještavanje, finansijsko upravljanje i kontrolu, izvršavanje budžeta i drugo);
- da se u izvještajima unose što konkretniji opis realizacije za svaku mjeru za savladavanje rizika, odnosno što jasnije obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjera, i potrebno je svaku mjeru ocijeniti (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano), kao i da se prilikom opisa realizacije mjera iz plana integriteta unose konkretni, kvantitativni pokazatelji ispunjenosti mjera.
- da predložene mjerne odgovaraju identifikovanim rizicima, odnosno da se precizira na koji način mogu dovesti do smanjenja rizika, pa se preporučuje planiranje dodatnih mjera za otklanjanje ili smanjenje tih rizika;
- da se što preciznije formulisu rezidualni rizici i predlože mjerne koje odgovaraju tim rizicima;
- da se posebne oblasti rizika usklade sa najznačajnijim nadležnostima organa vlasti tj. nadležnostima ključnih organizacionih jedinica (najzastupljenije posebne oblasti rizika su: slobodan pristup informacijama, odnosi s javnošću);

- da se navede što sadržajniji i precizniji opis realizacije mjera u izvještaju o sprovođenju plana integriteta, kako bi iz samog opisa bilo jasno zbog čega je data određena ocjena realizacije mjere (realizovano, djelimično realizovano ili nije realizovano);
- da se izvrši procjena rizika koji se odnose na sprovođenje Zakona o budžetu, Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Uputstva o radu Državnog trezora i dr, kao i sa internim pravilima, imajući u vidu da su u Izvještaju DRI uvrđene nepravilnosti u njihovom sprovođenju;
- da se usvoji interno uputstvo o kontroli i dostavljanju predloga zakona i drugih akata Vladi, uz uključivanje većeg broja službenika i zainteresovanih institucija, zbog mogućeg rizika od neadekvatnog i neblagovremenog planiranja i donošenja akata;
- poštovanje odredbi Zakona o lobiranju, koje se odnose na obavezu lobiranog lica da prijavi nezakonito lobiranje i sačini službenu zabilješku o lobističkom kontaktu, kao i da na internet stranici organa objavi podatke o lobističkim kontaktima u cilju adekvatne kontrole i izvještavanja o spoljnom uticaju u postupku izrade zakona i drugih opštih akata.

U cilju kontinuirane primjene antikorupcijskih zakona, odnosno odredaba čije sprovođenje prati Agencija za sprječavanje korupcije, organima je preporučeno da u plan integriteta uključe i mјere koje prodrazumijevaju kontunuiranu primjenu obaveza predviđenih tim zakonima, kao što su: uvođenje mјera koje se odnose na dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama i izvoda iz evidencije poklona koje su primili javni funkcioneri, obezbjeđivanje adekvatne zaštite zviždača i postupanje po prijavama zviždača, kao i uvođenje mјera kojima se podiže transparentnost prilikom procesa zapošljavanja tokom izborne kampanje, kroz objavlјivanje svih dokumenata u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Nalazi iz izvještaja drugih relevantnih institucija

Izvještaji Evropske komisije sadrže ocjene i preporuke koje se odnose na oblast državne uprave, pa se stoga preporučuje organima vlasti da razmotre navode iz tih izvještaja kako bi te preporuke eventualno uključili u planove integriteta, tokom ažuriranja odnosno donošenja novog plana integriteta tokom 2020. godine.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu⁸⁷ konstatovano je da:

- „Što se tiče upravljanja, postoji potreba da se ojača transparentnost, učešće relevantnih aktera i kapacitet vlade da realizuje reforme. Novi pravni okvir i metodologija za strateško planiranje

⁸⁷ Izvještaj je dostupan na linku: <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku?download=1932:izvjestaj-evropske-komisije-o-crnoj-gori-za-2019-godinu>

treba da vode ka kvalitetnijem strateškom planiranju, praćenju i izvršenju. Pravno, institucionalno i finansijsko okruženje u kome funkcionišu organizacije civilnog društva poboljšalo se u cjelini. Međutim, i dalje preostaje da se u praksi obezbijedi stvarna uključenost organizacija civilnog društva u proces kreiranja politike“.⁸⁸

-„Zakonski i procesni okvir kapaciteta za strateško planiranje u tijelima na centralnom nivou je značajno ojačan; nova Uredba i metodologija u ovoj oblasti sada treba dosljedno da se primjenjuju od strane svih ministarstava i državnih organa. Kapaciteti za strateško planiranje organa centralne vlade ojačani su usvajanjem nove Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i uz nju pripremljene metodologije za izradu i implementaciju politika“.⁸⁹

-U oblasti reforme javne uprave, „i dalje je potrebna snažna politička volja da se djelotvorno radi na depolitizaciji javne službe i optimizaciji državne uprave, inkluzivnoj izradi politika na osnovu dokaza, delegiranju donošenja odluka i odgovornosti rukovodilaca“.⁹⁰

-„Uredba o javnoj raspravi je usvojena u julu 2018. godine. Njom je prošireno područje javne rasprave tako da ne obuhvata samo nacrte zakona već i nacionalnih strategija. Uredba takođe pojašnjava uslove za učešće u javnim raspravama i definiše izuzetke od obaveze održavanja javnih rasprava. Međutim, niz zakona koji utiču na prava građana usvojeni su bez prethodne javne rasprave zbog širokog tumačenja zakonskih izuzetaka od obaveze da se održavaju javne rasprave. To je takođe bilo suprotno Zakonu o državnoj upravi. Generalno gledano, zakonodavni proces i proces izrade politika i dalje ima manjkavost nedovoljne transparentnosti i nedostatka stvarnog uključivanja relevantnih aktera“.⁹¹

-„Generalno se priznaje da civilno društvo mora da igra važnu ulogu u procesu pristupanja, ali u praksi je za javnu raspravu potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva kako bi javne rasprave bile suštinski inkluzivnije. Organizacije civilnog društva takođe treba da dobijaju redovne povratne informacije o tome kako se njihovi inputi uzimaju u obzir“.⁹²

-„Skupština je zadržala visok nivo transparentnosti na administrativnom nivou. Međutim, inkluzivnost i učešće građana bili su slabi u praksi, i kada je riječ o zakonodavnim aktima koji utiču na prava građana kao što je nacrt izmjena i dopuna Zakona o eksproprijaciji, Zakona o državnim simbolima i Danu državnosti, i Zakona o javnom redu i miru. Treba izbjegavati praksu da poslanici predaju nacrt zakona koji pripremi Vlada, čime se zaobilazi obavezna javna rasprava. Značajna su poboljšanja potrebna u komunikaciji i saradnji Skupštine sa građanima, a naročito je potrebno fokusirati se na postupak za rješavanje pritužbi i peticija građana“.⁹³

⁸⁸ Ibid, str.3

⁸⁹ Ibid, str.9

⁹⁰ Ibid. str.4

⁹¹ Ibid, str.10

⁹² Ibid, str.13

⁹³ Ibid, str.8

- „Poboljša pristup građana javnim informacijama daljim smanjivanjem čutanja administracije i zaustavljanjem i preusmjeravanjem trenda da se javne informacije proglašavaju tajnima“. ⁹⁴ Međutim, resorne institucije i dalje nisu proaktivne u pružanju informacija o budžetu. Treba uvesti mehanizam za obezbjeđivanje kontrole kvaliteta objavljenih podataka. Crna Gora ne učestvuje u istraživanju Indeksa otvorenog budžeta, niti je izradila budžet po mjeri građana“.⁹⁵

- „Kreiran je portal otvorenih podataka kako bi se poboljšalo proaktivno objavljivanje informacija. U toku je rad na povezivanju ovog portala sa Evropskim portalom otvorenih podataka. Iako je došlo do određenih poboljšanja, čutanje administracije i dalje ostaje najznačajniji razlog za pritužbe građana“.⁹⁶

- „Ministarstvo javne uprave imaće potrebu da aktivno prati da bi svi novi postupci zapošljavanja, uključujući i zapošljavanja na mjestima viših pozicija u državnoj službi poštovala rezultate prilikom zapošljavanja, što je u skladu sa novim zakonskim uslovima“.⁹⁷

Agencija je prilikom formulisanja preporuka za sistem državne uprave i drugih organa uprave, uzela u obzir i neke od preporuka iz godišnjih finansijskih revizija Državne revizorske institucije koje su date sljedećim organima vlasti i to u odnosu na 2018. godinu: Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, Zavod za metrologiju, Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

PREPORUKE ZA DRŽAVNU UPRAVU I DRUGE DRŽAVNE ORGANE

Razmotriti potrebu za definisanjem sljedećih mjera u planovima integriteta:

- donijeti strategije razvoja institucije na kratkoročnom i srednjoročnom nivou (uz mjerjenje ispunjenosti godišnjeg plana realizacije);
- izvještavati o sprovođenju sektorskih strategija;
- izraditi komunikacionu strategiju;
- donositi podzakonska akta u zakonskom roku;
- izvještavati o realizaciji potpisanih sporazuma o saradnji između institucija;
- donijeti interno uputstvo o izradi, kontroli i dostavljanju predloga zakona (ministarstva);
- povećati broj elektronskih servisa za građane;
- omogućiti elektronsku prijavu korupcije i drugih nepravilnosti u radu organa;
- proaktivno objavljivati na web stranici propise koji regulišu rad institucije;
- ažurirati informacije dostupne na portalu e-uprava;
- ažurnije objavljivanje zahtjeva i rješenja o slobodnom pristupu na web stranicama organa;
- poštovanje sudskih odluka koje se odnose na slobodan pristup informacijama;

⁹⁴ Ibid, str.12

⁹⁵ Ibid, str.13

⁹⁶ Ibid, str.14

⁹⁷ Ibid, str.13

- ažurirati „Portal otvorenih podataka“ informacijama koje su od javnog interesa;
- promovisati modul *e-participacija* za javne rasprave o prijedlozima propisa;
- sprovoditi i promovisati ispitivanja javnog mnjenja o radu institucije;
- unaprijediti sadržaj elektronskih servisa za građane i pratiti kvalitet pruženih usluga od strane državne uprave;
- poštovanje procedura i kriterijuma za ocjenjivanje i napredovanje zaposlenih;
- intenzivirati prisustvo državnih službenika i namještenika na obukama iz oblasti antikorupcije (redovno pratiti kalendar obuka UZK), kao i pohađanje specifičnih obuka za menadžere integriteta;
- redovno izvještavati o kršenjima etičkih kodeksa od strane predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti;
- obezbijediti kontrolu poslodavaca u pogledu kvaliteta stečenog znanja korisnika Programa stručnog ospozobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem;
- obezbjediti cjelovitost i ažurnost Centralne kadrovske evidencije;
- zaključivati ugovore o djelu za poslove koji nijesu predviđeni sistematizacijom i organizacijom radnih mjesata;
- planiranje izdataka za sudske sporove na osnovu evidencija o sudskim sporovima;
- postupati po internim pravilima o postupku odobravanja službenih putovanja;
- jačati svijest javnih funkcionera i odgovornost organa vlasti u pogledu poštovanja obaveza propisanih ZSK-om, naročito u cilju izbjegavanja situacija potencijalnog sukoba interesa;
- postupati po pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih sudova i drugih organa u cilju izbjegavanja neekonomičnog trošenja budžetskih sredstava u postupku prinudne naplate potraživanja;
- donijeti Plan unapređenja upravljanja i kontrole u skladu sa čl. 11 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- uspostaviti Registar rizika na nivou institucije u skladu sa čl. 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru;
- obezbijediti primjenu člana 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom;
- ažurnije sačinjavanje izvještaja o prisutnosti zaposlenih na poslu;
- sačinjavati izvještaje o izuzetnim rezultatima i kvalitetu rada službenika kao osnov ostvarivanje prava na varijabilni dio zarade;
- redovno u toku izborne kampanje objavljivati i dostavljati ASK dokumenta shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (analitičke kartice, putne naloge i odluke o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom);
- lobirana lica u organima vlasti da prijavljuju ASK nedozvoljeno lobiranje i dostave podatke o licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem;
- lobirana lica u organima vlasti da dostave kopiju službene zabilješke ASK;
- organi vlasti da objavljaju podatke o lobističkim kontaktima na svojim internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju;

- nastaviti sa praksom izvještavanja ASK o aktivnostima koje se ne smatraju lobiranjem shodno članu 5 Zakona o lobiranju, a predstavljaju oblik uticaja na normativni proces (na polugodišnjem nivou);
- poštovati zakonske odredbe, interna pravila i etičke standarde u odnosu na zviždače i njihovu zaštitu kao i postupati bez odlaganja u slučaju internog prijavljivanja;
- voditi evidencije o primljenim sponzorstvima i donacijama i prijavljivati ih ASK;
- redovno dostavljati izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera;
- redovno informisanje o razrješenjima, suspenzijama ili izricanjima disciplinskih mjera od strane organa vlasti na osnovu odluka ASK;
- voditi evidenciju poklona koje javni funkcioner primi u vezi sa vršenjem javne funkcije i dostaviti je ASK;
- obezbijediti transparentnost u postupku raspolaganja budžetskim sredstvima;
- sačinjavati izvještaje o budžetskoj potrošnji, kao i obezbijediti efikasniju kontrolu novčanih tokova;
- uvođenje „elektronskog sistema nabavki“ u cilju eliminisanja mogućih zloupotreba;
- omogućiti djelotvorniju provjeru ciklusa javnih nabavki;
- donijeti interno uputstvo za praćenje sprovođenja ugovora o javnoj nabavci;
- obezbijediti transparentnost u svim fazama javnih nabavki;
- izmijeniti potrebnu regulativu u cilju bolje informatičke bezbjednosti i zaštite informacionog sistema institucija;
- izraditi internu proceduru po pitanju upravljanja, rukovanja i korišćenja državne imovine;
- redovno izvještavati o sprovedenim internim kontrolama unutar institucije;
- podsticati uključivanje što većeg broja zainteresovanih strana u proces izrade propisa.

Pojmovnik

Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima.

Integritet zaposlenog podrazumijeva stvaranje i održavanje povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje poslova u instituciji, ponašajući se na način da ne umanji svoj ugled i ugled organa, da ne dovede u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otkloni sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.

Oblasti rizika se odnose na najznačajnije nadležnosti organa vlasti ili organizacionih jedinica, koje su u odnosu na poslovne procese koji se sprovode u njima ocijenjene kao rizične.

Opšte oblasti rizika su: (1) Rukovođenje i upravljanje, (2) Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih, (3) Planiranje i upravljanje finansijama i (4) Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata.

Rezidualni (preostali rizici) su rizici koji nijesu pokriveni postojećim mjerama kontrole ili u odnosu na koje mjerne kontrole ne daju adekvatne rezultate, i oni su u praksi zapravo konkretizacija ili opis osnovnih rizika (npr: ako je osnovni rizik sukob interesa, onda bi preostali rizik mogao biti sukob interesa u postupku zapošljavanja, javne nabavke, donošenja prvostepenih upravnih odluka i sl.). Ovi rizici se procjenjuju i u odnosu na njih se predlažu konkretne mjerne.

Predložene mjerne za smanjenje/otklanjanje rizika predstavljaju predlog novih aktivnosti usmjerenih na otklanjanje preostalog rizika. Za svaku od predloženih mjera određuje se „odgovorno lice“ odnosno zaposleni koji je zadužen za sprovođenje predložene mjerne sa tačno utvrđenim „rokom“ njene realizacije.

Procjena intenziteta rizika je procjena „vjerovatnoće“ pojave rizika u određenom vremenskom intervalu i „posljedice“ koju rizik izaziva na rad institucije, a označava se odgovarajućim brojem koji se dobija množenjem vrijednosti utvrđenih za vjerovatnoću i posljedicu. Posljedica može biti nezakonit rad, nanošenje finansijske štete, gubitak očekivanih prihoda ali i drugi vidovi nematerijalne štete kao što su gubitak povjerenja javnosti u rad organa vlasti, narušavanje ugleda organa i sl.

Intenzitet rizika dobija se množenjem uticaja i vjerovatnoće, upotrebom matrice rizika (temperaturne mape) „uticaj (1-10) x vjerovatnoća (1-10)“.

Rizik niskog intenziteta je rizik čiji je intenzitet manji od 16 (na skali od 1 do 100), korišćenjem temperaturne mape 10x10.

Rizik srednjeg intenziteta je rizik čiji je intenzitet od 16 do 48, korišćenjem temperaturne mape 10x10.

Rizik visokog intenziteta je rizik čiji je intenzitet veći od 48, korišćenjem temperaturne mape 10x10.

Status rizika je ocjena promjene intenziteta rezidualnog rizika nakon ocjene realizacije mjera iz plana integriteta i označava se odgovarajućim simbolom (\leftrightarrow bez promjena, \uparrow povećan rizik, \downarrow smanjen rizik).

Kratak opis i ocjena realizacije mjere predstavlja kratko obrazloženje preduzetih aktivnosti u cilju realizacije mjere za uklanjanje rizika, i ocjenu realizacije koja se označava sa realizovano, djelimično realizovano i nije realizovano.